

in

# Foglio

n. 4  
ottobre 1995

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

Università di Palermo, Catania e  
Reggio Calabria

## Territorio in evoluzione

**A**lla fine del ciclo dei Seminari del dottorato, il cui argomento ruotava attorno al tema della complessità, dobbiamo essere grati a tutti gli autorevoli esperti che sono intervenuti. Nonostante che fossero cultori di discipline apparentemente estranee a quelle specifiche del Dottorato, sono riusciti a proporre i loro argomenti in maniera estremamente chiara e puntuale. I concetti di Complessità, Entropia, Tempo, Equilibrio, Risorse, Sostenibilità sono stati illustrati con chiarezza, e proprio per questo sono stati discussi dai presenti senza pregiudizi, con la necessaria attitudine prudente e nello stesso tempo curiosa.

Che fosse necessario essere prudenti lo si deduce dalla trascorsa esperienza degli urbanisti che spesso hanno attribuito significati impropri a termini provenienti da altre discipline. È avvenuto spesso che occupandosi di pianificazione ci si sia allontanati, imboccando sentieri sterili, da un dibattito transdisciplinare che seguiva indirizzi innovativi e fecondi. Il riconoscimento dell'esistenza di concetti "nomadi" costituisce in fondo l'attestato della necessità della cautela. Ma è anche vero che la complessità dei fenomeni urbani implica una molteplicità di approcci anche contraddittori.

Dopo queste importanti discussioni si può dire che le origini illuministe della disciplina urbanistica sono seriamente messe in discussione. Tra i tanti stimoli a rimettere in discussione vecchie certezze ci sono quattro temi che intanto possiamo proporre.

Primo. È sempre più credibile ad esempio la critica radicale all'idea della pianificazione come disciplina tendente ad ordinare fenomeni prevedibili e *previsti*, laddove si dimostra sempre più la inattendibilità, se non la impossibilità, di ogni previsione che vada molto oltre l'attimo in cui venga formulata.

Secondo. L'illusione del *progetto* urbanistico tradizionale di ridurre a regole e disegno 'cartesiano' le città mostra i suoi limiti quando si constata che a tante parti di città, disegnate e governate secondo un piano urbanistico, fanno riscontro tante altre parti, le periferie, gli slums ecc., o tanti altri agglomerati urbani informi, come quelli del terzo mondo, ingovernabili ed ingovernati. L'atteggiamento riduttivo implicito nell'idea illuminista della pianificazione invita ad ignorare o rimuovere ciò che non si è in grado di rappresentare e razionalizzare.

Terzo. Di fronte alla crisi globale, e all'emergere del concetto di finitezza delle risorse, occorre fare i conti con quello stesso concetto. Il fatto è che molto spesso, parlando di urbanistica, ci si accanisce contro un concetto che è tipico di questa disciplina: quello del *Vincolo*. Lo si ritiene come qualcosa che preclude ogni possibilità di prefigurare lo sviluppo. Questo perché all'idea dello sviluppo si associa l'idea della quantità. Occorre invece conferire una nuova connotazione a questa idea, anche andando oltre la tradizionale contrapposizione della qualità alla quantità.

Quarto. Si è ora coniato il concetto di *sostenibilità* per indicare che il Vincolo è quello secondo cui occorre limitare la disponibilità di risorse a quelle che si possono rigenerare in tempi compatibili con le esigenze delle generazioni future. E questo defi-

## SOMMARIO

Territorio in evoluzione

### ATTIVITÀ

Calendario dei Seminari, pag. 2

*Giuseppe Abbate e Francesca De Lucia*, Verso un governo unitario del territorio. Ambiti e limiti della pianificazione generale e specialistica, pag. 2

*Marco Causi*, Beni culturali e politiche di sviluppo in Sicilia, pag. 6

*Angela Badami*, Finanziare il patrimonio. Il finanziamento pubblico per gli interventi nel settore dei beni culturali, pag. 7

Lettera del signore di V... agli studiosi della città di P..., al ritorno dal suo viaggio, pag. 10

### RICERCA

*Maurizio Carta*, Patrimoine en prospective. Alcune riflessioni sull'armatura culturale in Francia, pag. 11

*Salvatore Cartarrasa*, Strategic Environmental Assessment in Italy, pag. 18

*Francesco Lo Piccolo*, Planning and ethnic minorities: towards new challenges for the planning processes?, pag. 22

### DIBATTITO

*Enzo Tiezzi*, Investire nel capitale naturale per costruire uno sviluppo sostenibile, pag. 26

*Giorgio Pizziolo*, Economia/Ecologia: quali prospettive?, pag. 27

*Paola Panuccio*, Complessità e processi di conoscenza nella pianificazione territoriale ed urbanistica, pag. 28

*Filippo Gravagno*, La "macchina non banale" della pianificazione. Appunti per una ricerca su alcuni orientamenti disciplinari, pag. 29

*Michele Di Rosa*, Informazione e Territorio, pag. 31

*Francesco Brancato*, Dal senso dell'appropriazione al senso dell'appartenenza. Riflessioni infradisciplinari, pag. 32

*Mauro Ceruti*, La storia e le forme. Il progetto del controllo e l'ecologia della progettazione, pag. 33

### ANTOLOGIA

*Rachelle Alterman*, Can Planning Help in Time of Crisis? Planners' Responses to Israel's Recent Wave of Mass Immigration, pag. 36

# Calendario

## Seminari del Dottorato svolti nell'anno accademico 1994-95

Ciclo di seminari su *I diversi ambiti della pianificazione*, coordinati da Teresa Cannarozzo, (DCT Palermo):

- 4 aprile Leonardo Urbani, *Il PRG del Comune di Gangi*.
- 21 aprile Marco Causi, *Risorse culturali del territorio e sviluppo economico*.
- 2 maggio Carla Quartarone, *Il PRG del Comune di Corleone*.
- 19 maggio Roberto Gambino, *La pianificazione dei parchi naturalistici*.
- 26 maggio Stefano Boato, *Il PTP di Venezia*.
- 9 giugno Piero Cavalcoli, *Il PTI della Provincia di Bologna*.

Ciclo di seminari su *La sfida della complessità e le scienze urbane*, coordinati da Bernardo Rossi Doria, (DCT Palermo):

- 26 aprile Enzo Tiezzi, *Tempi storici e tempi biologici*.
- 27 aprile Mauro Ceruti, *La sfida della complessità*.
- 10 maggio Federico Butera, *Sviluppo sostenibile, entropia e informazione*.
- 11 maggio Enzo Scandurra, *Il trasferimento dei concetti di complessità e sostenibilità nelle scienze urbane*.
- 25 maggio Giorgio Pizziolo, *L'ecologia del progetto territoriale*.
  
- 28-29 aprile Seminario internazionale *Interventi nella città consolidata: casi francesi e italiani a confronto*, a cura di Carmelo Nigrelli e Filippo Gravagno, (DAU Catania).
- 31 maggio Giulio Rizzo, *Il progetto urbano a Brasilia*, a cura di Giuseppe Dato, (DAU Catania).
- 6-8 giugno Incontro europeo di ricerca *Il patrimonio culturale del territorio siciliano*, a cura di Angela Badami e Maurizio Carta in collaborazione con l'Institut d'Urbanisme de Paris, (DCT Palermo).
- 12-15 agosto *AESOP PhD Research Workshop 1995*, a cura di Giovanni Caudo e Francesco Lo Piccolo, (Univ. of Strathclyde, Centre for Planning, Glasgow-Scotland).

I dottorandi hanno partecipato, con interventi e relazioni, ai seguenti seminari e convegni:

Convegno internazionale *Approcci strategici alla pianificazione urbana. Verso politiche urbane condivise*, Milano (16-17 marzo) • Convegno nazionale *Pianificazione generale e pianificazione specialistica. Gli specialismi per un governo unitario del territorio*, Lerici (24-25 marzo) • Seminario *Il contributo dell'urbanistica e delle scienze del territorio allo sviluppo sostenibile*, Ventotene (1-3 giugno) • AESOP 9th Congress *The Regeneration of Peripheral Regions*, Glasgow-Scotland (16-19 agosto) • Seminario internazionale Aisre *La città e le sue scienze*, Perugia (27-30 settembre).

## VERSO UN GOVERNO UNITARIO DEL TERRITORIO Ambiti e limiti della pianificazione generale e specialistica

di Giuseppe Abbate e  
Francesca De Lucia\*

Nei giorni 24 e 25 Marzo 1995, si è tenuto a Lerici il Convegno Nazionale su "Pianificazione generale e pianificazione specialistica. Gli specialismi per un governo unitario del territorio", organizzato dalla Regione Liguria, dalla Provincia di La Spezia e dal Comune di La Spezia con la collaborazione dell'Associazione Culturale Polis per la seconda e terza sessione.

La prima sessione dei lavori ha avuto per tema la "Situazione normativa ed esperienze di pianificazione in Liguria". Hanno esposto le loro relazioni: **Franco Lorenzani** su "Piani di area vasta e loro evoluzione nel piano territoriale regionale previsto dalla nuova legge urbanistica"; **Claudio Bertolini** su "Il piano territoriale di coordinamento dalla legge regionale 39/1984 alla legge 142/1990"; **Luciano Pontuale** su "Valori morfologici e culturali del territorio nel processo di pianificazione"; e infine **Luigi Piarulli** su "L'applicazione a livello puntuale del piano territoriale di coordinamento paesistico nel piano regolatore generale di Sarzana".

La **seconda sessione** del Convegno su "La situazione normativa e le esperienze in atto in Italia" ha dato modo ai relatori di fare il punto sul quadro normativo e su esperienze, passate e in corso, di pianificazione territoriale, paesistica, di bacino, e dei parchi.

"La pianificazione territoriale regionale e provinciale" è stato il tema dell'intervento di **Piero Cavalcoli** che ha iniziato con l'espone i motivi del rinnovato interesse per la pianificazione di scala vasta. Il dibattito sull'area vasta ripropone per certi versi il clima degli anni sessanta: clima che consentì interessanti esperienze di pianificazione sia in campo europeo sia in campo nazionale. Allora in Italia però si persero alcune occasioni; infatti quanto stiamo facendo oggi è la conseguenza di non essere stati capaci di metterci al passo con le scelte e gli indirizzi che in altri paesi europei si perseguono ormai da quasi trent'anni. Dopo gli insuccessi delle politiche di deregulation, sembra esser divenuta un'esigenza diffusa la ricerca di maggiori certezze e di regole del gioco più chiare e a dimostrarlo è la grande insofferenza istituzionale e costituzionale avvertibile a livello nazionale. È in questo senso, continua Cavalcoli, che vanno interpretati il dibattito e la sperimentazione cui assistiamo sul tema dei livelli istituzionali più adeguati al governo dei processi di trasformazione territoriale ed insediativa.

Tra le leggi di riforma emanate sul finire degli anni ottanta, la 142 del '90 ha sicuramente il merito di aver contribuito alla ripresa dell'attività legislativa di alcune regioni come la Toscana e l'Emilia Romagna che, con le modifiche apportate al loro apparato normativo, sembrano muoversi verso obiettivi comuni. Un indirizzo, che ritroviamo in entrambe le leggi, riguarda la ricerca di una maggiore autonomia decisionale dei diversi livelli di governo, in particolare del livello di governo locale in funzione della accelerazione dei processi decisionali. Un altro tema comune è quello relativo alla rottura del modello gerarchico e a cascata dei piani pun-

tando sul modello cooperativo e negoziale che propone la definizione di regole del gioco più flessibili, pur salvaguardando un insieme di regole costituenti valori di fondo condivisi e non negoziabili. Si avverte inoltre la necessità di una ridefinizione del rapporto pubblico-privato. Il cittadino chiede infatti un rapporto chiaro con il governo del territorio, un rapporto non articolato e confuso dove le competenze si sovrappongono e contraddicono. In questa prospettiva viene configurandosi un'ipotesi che vede nel livello regionale la regia economico-sociale, nel livello provinciale la pianificazione territoriale, quindi i contenuti legati fortemente alle grandi scelte infrastrutturali e localizzative ed infine nel livello comunale il taglio operativo.

Un ulteriore elemento comune riscontrabile nelle leggi regionali in questione è il tentativo di riforma di impianto degli strumenti urbanistici soprattutto a livello locale attraverso la costruzione di due fondamentali strumenti: il piano di struttura ed il piano di destinazione d'uso dei suoli, mettendosi in questo modo al passo con l'esperienza europea.

La volontà, da parte delle regioni, di rivedere la strumentazione urbanistica nasce principalmente dall'esigenza di semplificare il quadro operativo attuale. È comunque necessario precisare, continua Cavalcoli, che a complicare il processo pianificatorio non è l'esistenza delle regole o di troppe regole, ma la loro mancata aderenza al tema da regolare. Il corpo normativo infatti negli anni è cresciuto su sé stesso con obiettivi sempre più inibitori delle differenze e ha finito per scontrarsi con la realtà e le trasformazioni, che comunque avvengono, a prescindere dalle caratteristiche della legge. Quindi, conclude Cavalcoli, non basta delegiferare per semplificare ma è necessario che il processo di semplificazione si traduca in processo pianificatorio; sostituendo in pratica agli imperativi di legge, non sensibili alle differenze e ai problemi propri della pianificazione regionale e territoriale, i piani e i contenuti specifici di piano. Sarà quindi

possibile delegiferare solo nella misura in cui i piani sempre più disciplineranno i territori, semplificando e "personalizzando" le regole.

Il tema della pianificazione paesistica con particolare riferimento all'applicazione della 431 del 1985, ai suoi effetti a tutela del paesaggio e ai suoi elementi costruttivi, è stato al centro dell'intervento di **Sauro Turrone**. A distanza di circa un anno da quando, supplendo ad una totale latitanza del Ministero dei Beni Culturali, fu promossa dallo stesso Turrone una ricerca sullo stato di attuazione della 431, e quindi sui piani paesistici delle regioni d'Italia, la situazione è ancora sconsigliata. L'indagine, condotta regione per regione, aveva lo scopo di rilanciare una pianificazione attenta alle caratteristiche dell'ambiente naturale e alla tutela dei beni culturali, che si può dire essere stata inaugurata appunto con l'emanazione della 431 del 1985. Questa legge infatti revisiona strutturalmente il regime prescritto dalle due leggi del 1939, con l'introduzione di vincoli paesistici "ex lege" rispetto a talune categorie di beni. La legge stabiliva inoltre che le regioni avrebbero dovuto provvedere entro il 31/12/1986 alla redazione di appositi piani paesistici o urbanistici territoriali a valenza paesistica, ed in caso di inadempimento sarebbe dovuto intervenire il Ministero dei Beni Culturali. Ma il Ministero non è intervenuto se non per aspetti marginali e la questione dei piani paesistici è momentaneamente alla deriva.

Dai risultati dell'indagine, successivamente raccolta in un dossier, emergono con evidenza le responsabilità del Ministero dei Beni Culturali che, per tutti questi anni, ha tollerato

non soltanto che le regioni trascurassero quasi totalmente l'applicazione della legge, ma ha omesso qualsiasi attività di coordinamento, non fornendo indirizzi, non raccogliendo alcuna informazione ed accettando di essere sommerso dalle carte delle migliaia di richieste di autorizzazione ai sensi della 1497 del '39 per interventi di trasformazione in luoghi sottoposti a vincolo dalla 431. Alla mancata azione di indirizzo e di coordinamento da parte del Ministero dei Beni Culturali è quindi imputabile l'eterogeneità dei comportamenti che si sono avuti nelle varie regioni rispetto ai metodi, ai contenuti, alle procedure. A distanza di circa otto anni solo la Liguria e L'Emilia-Romagna hanno redatto piani adeguati, tutti gli altri sono piani mai finiti (Piemonte, Lombardia) o appena iniziati (Puglia, Sicilia, Calabria), piani al rovescio, utilizzati per cementificare le coste (Sardegna), piani parziali (Abruzzo, Molise, Basilicata), piani lasciati nel cassetto (Lazio), piani rifiutati, nel senso che alcune regioni non hanno voluto riconsiderare le loro politiche (Friuli, Toscana, Umbria), piani inquinati per le modalità con cui sono stati redatti (Campania).

Affinché la tutela dell'identità culturale e fisica del paese diventi la condizione irrinunciabile di ogni forma di trasformazione del territorio, è indispensabile ripensare ad una concreta azione di rilancio della pianificazione paesistica cercando di coinvolgere il maggior numero di soggetti possibile. Una proposta, lanciata da Turrone, è ad esempio quella di aggiornare il Dossier per consegnarlo in occasione del decennale della legge 431/85, che sarà ad agosto di

quest'anno, al Presidente della Repubblica e al Presidente delle Camere. Contemporaneamente a queste azioni di promozione, è necessario riunificare tutte le competenze all'interno di un unico Ministero del Territorio e dell'Ambiente che assolve i poteri attualmente dispersi in molti ministeri: da quello dei Lavori Pubblici a quello dei Beni Culturali, da quello dell'Ambiente a quello mai soppresso dell'Agricoltura e Foresta, ecc. Inoltre, conclude Turrone, il rilancio della pianificazione paesistica deve puntare al rispetto di tempi certi; sicuramente non abbreviando le fasi di studio, di approfondimento e di analisi, ma tagliando laddove la mancanza di decisioni e di accordi di tipo politico allunga immensamente i tempi di redazione dei piani.

All'intervento di Sauro Turrone sulla pianificazione paesistica è seguito quello di **Giuliano Cannata** su "La pianificazione di bacino" in cui è stato affrontato il tema del governo territoriale dei fenomeni idrologici e morfologici attraverso la presentazione di un caso di studio: il bacino dello Scrivia.

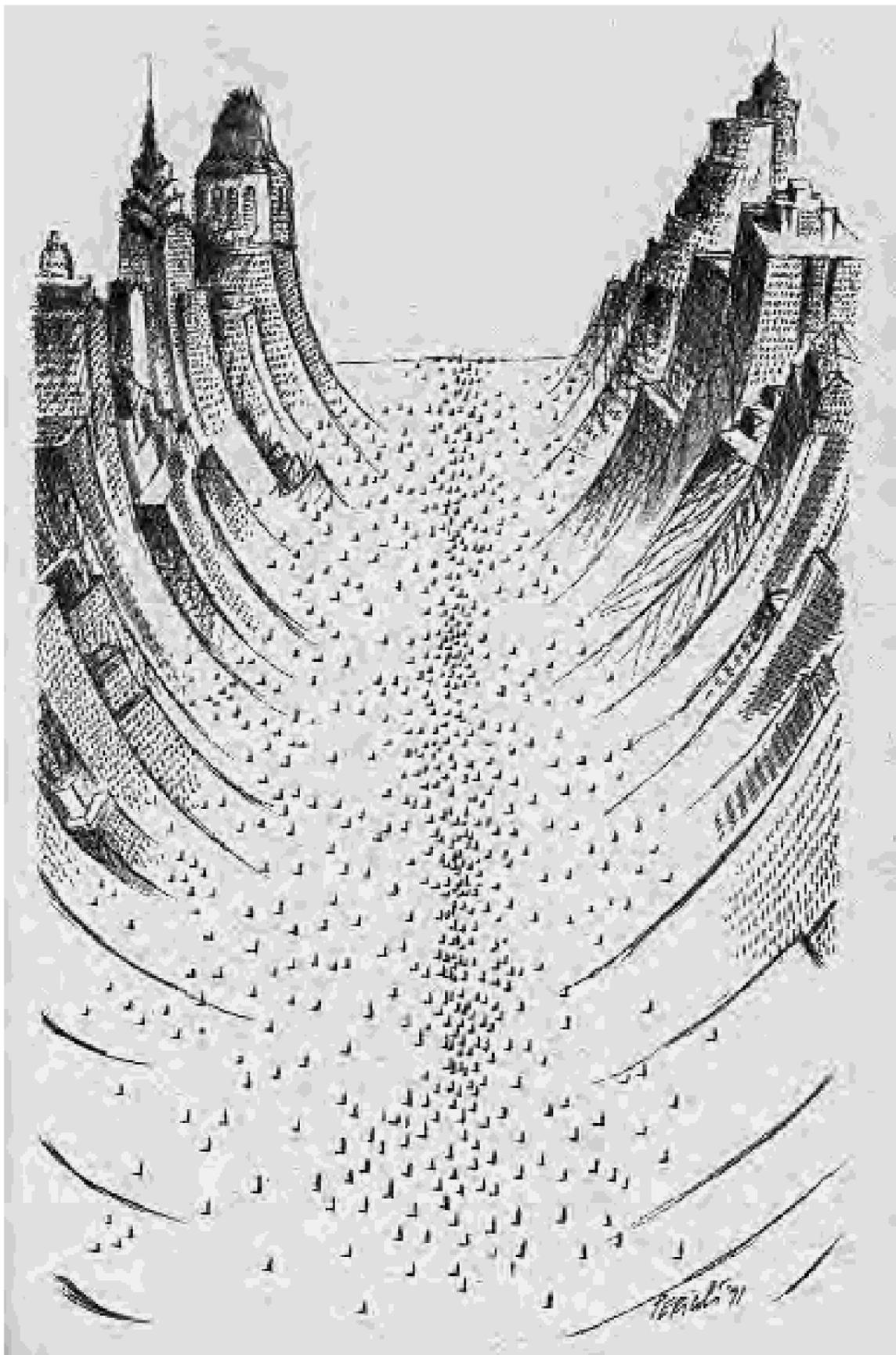
Cannata ha introdotto l'argomento premettendo che è sbagliato parlare di pianificazione territoriale o di area vasta, se pur metropolitana, in termini edificatori. Nel nostro "sciagurato" paese l'edificazione riguarda infatti solo il 21% del territorio nazionale.

La pianificazione territoriale, uccisa con la sentenza dell'80 sulla legge 10/77 e da tanti altri fatti concomitanti di quell'epoca, sembra in qualche modo risorta per effetto di alcune leggi settoriali. Tra queste, la 183 dell'89, riguardando l'intero territorio nazionale, potrebbe dimostrarsi l'unico strumento valido per sopperire a quella sostanziale carenza riscontrabile nella legislazione urbanistica che non dispone di strumenti per normare l'uso del suolo che non sia l'edificato. D'altra parte, ricorda Cannata che le intenzioni di chi lavorò al disegno di questa legge negli anni '80 erano quelle di varare una legge per la difesa del territorio. Si tentò infatti di cambiare anche il nome della legge dato da De Marchi negli anni '70; alla fine cambiare il nome non si poté, ma nel glossario dell'art.1 si scrisse: "Ai fini di questa legge per suolo si intende: il territorio".

Per circa quattro anni la 183 è stata bloccata dal fatto che, nella coerenza delle sue scelte urbanistiche, in senso territoriale, prevedeva la redazione dei "piano di bacino"; tali scelte sarebbero risultate sovraordinate rispetto a qualsiasi altra forma di pianificazione. Un primo passo è comunque stato fatto con il D.L.101, successivamente trasformato in legge, la 493 del '93, che conferisce alle Autorità di Bacino il potere di impartire norme d'uso del suolo in assenza del piano di bacino.

Una pianificazione settoriale e specifica come quella di bacino idrografico consente di andare alla radice conoscitiva delle cause di dissesto purtroppo sempre più frequenti sul territorio nazionale, attraverso indagini finalizzate che tengono conto dei diversi fattori sia antropici che naturali. Dall'alluvione di Firenze del '66 sono trascorsi ormai quasi trent'anni, si sono fatti molti studi, piani etc., sulla maniera idraulica di intervenire contro una piena di questo tipo, ma non si è mai messo in calcolo il parametro "uso del territorio"! Naturalmente non si tratta "di tornare indietro" né di evocare scenari economici pseudo-tradizionali, ma di cercare nelle occasioni culturali e tecniche offerte da una moderna sistemistica scientifica la non impossibile conciliazione tra difesa del suolo e uso delle risorse acqua e terra. Nel piano di difesa idrologica e geomorfologica del bacino dello Scrivia si è proceduto in primo luogo ad un'analisi a livello di bacino delle caratteristiche idrologiche, geomorfologiche, geologiche, di uso del suolo e dello stato della rete idrografica; in una seconda fase si è proceduto quindi alle verifiche idrauliche e all'individuazione degli interventi di difesa dalle piene con proposte di elementare efficacia come ad esempio di allargare la parte coltivata, di ripristinare setti, siepi, filari etc; ed infine si è proceduto all'individuazione di una fascia di pertinenza fluviale, che svolgerà una funzione chiave nel ripristinare la capacità di autodepurazione delle acque, oggi impedita dalle opere di regimazione e di canalizzazione.

La seconda sessione si è conclusa con l'intervento di **Roberto Gambino** su "La piani-

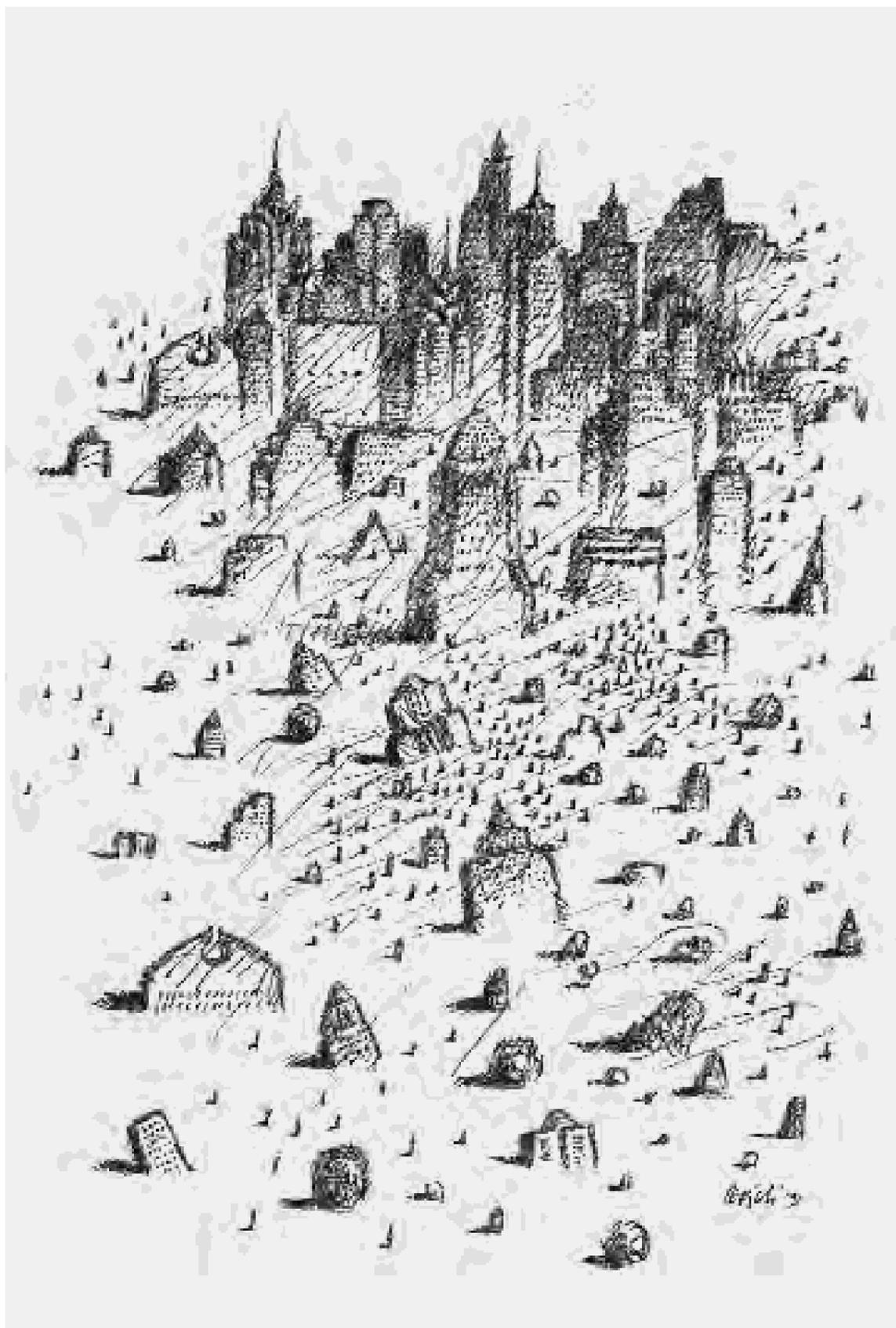


ficazione dei parchi". Il tema della pianificazione in difesa dell'ambiente è stato introdotto partendo da alcune considerazioni sulle sfide ambientali, che attualmente si stanno conducendo con difficoltà, tenuto conto del complesso quadro di strumenti e apparati decisionali, più o meno autonomi, in cui ci si muove. Nelle risposte, confuse, ma non prive di innovatività e di dinamicità, che la cultura di piano sta offrendo, sono riscontrabili due tendenze che generano una sorta di bipolarizzazione. Da un lato, una forte tendenza alla specializzazione di queste risposte, col rischio che l'ambiente possa diventare una sorta di settore distinguibile da altri settori, e quindi che i valori da proteggere, in quanto valori che il mercato non può considerare, vengano giudicati virtualmente separabili dalle indagini e dai processi del paese reale. Sul fronte opposto, la tendenza alla banalizzazione, legittimando quella distorta interpretazione secondo cui il paesaggio altro non sarebbe che la forma esteriore del territorio, dimenticando che, al contrario, molto spesso il paesaggio è fatto anche di ciò che non si vede. Gambino invita quindi a prendere le distanze da questa bipolarizzazione che rischia di spegnere la ricchezza degli stimoli presenti nella pluralità delle esperienze in atto, proponendo di ripensare il rapporto tra "tutela" e "sviluppo". Questo difficile rapporto non può, infatti, ridursi ad un rapporto di compatibilità, ma è necessario creare le condizioni per promuovere rapporti di sinergia. Solo su queste basi sarà possibile parlare di sviluppo sostenibile.

In quest'ottica è necessario ripensare ad un nuovo modello operativo fondato sul dialogo tra soggetti diversi, e quindi lontano il più possibile dai sovra-sotto ordinamenti gerarchici. In altre parole, Gambino propone una strutturazione di piano, basata non sulla distinzione tra aspetti strategici ed aspetti programmatici, ma che preveda una distinzione tra quella parte del piano che concerne gli aspetti strutturali, e quella che invece, concerne gli aspetti più legati alle contingenze, quindi maggiormente suscettibili di cambiamento. Gambino precisa che, procedendo in questa direzione, oggi non si può pretendere di saltare le esperienze in corso per procedere compiutamente in direzione di una ricomposizione delle azioni di governo del territorio, perché ciò significherebbe interrompere un processo di arricchimento che sicuramente contribuirà a far maturare, dando spazio alla necessaria lentezza, un modello operativo valido.

La **terza sessione** del Convegno su "Ipotesi e proposte per una ricomposizione unitaria del governo del territorio" si è aperta con la relazione di **Edoardo Salzano**, su "Il sistema della pianificazione", che ha tentato una ricomposizione unitaria dell'apparato normativo. Solo una profonda trasformazione del governo del territorio può assumere senza contraddizioni anche le esigenze e le tecniche relative al paesaggio, alla difesa del suolo e alle aree protette in un quadro coerente di decisioni e prospettive. Gli anni '80 hanno prodotto tre leggi positive: la 431/85, la 183/89 e la 394/91. Ognuna di queste leggi si rifà ad uno strumento, il piano paesistico, il piano di bacino e il piano dei parchi che si sono inseriti nell'orditura giuridica della legge urbanistica del 1942 e delle successive leggi integrative (dalla 167/62 alla 457/78), aggiungendosi ai già previsti piani per l'edilizia economica e popolare, per gli insediamenti produttivi, eccetera. Ma mentre questi ultimi sono strumenti attuativi del Prg, i piani paesistico, di bacino e dei parchi fanno invece riferimento ad autorità diverse e dichiarano la prevalenza dello strumento specialistico su quello ordinario. Il problema diventa quindi di individuare un nuovo sistema di pianificazione che offra agli strumenti specialistici il proprio spazio e la propria autonomia d'analisi in un insieme unitario e coerente.

Per Salzano, innanzitutto è necessario definire che cosa si intende per piano. Un piano deve avere: "coerenza nello spazio" (e quindi la necessità comunque del disegno e della cartografia); "coerenza nel tempo" (cioè coordinamento delle decisioni che si susseguono); "esigenza della flessibilità" (cioè selezione delle trasformazioni per brevi e medi periodi). Il primo obiettivo dovrebbe consistere nel considerare



tutta la pianificazione come un processo continuo e sistematico in cui le diverse fasi si ripetono ciclicamente. Solo così si può determinare quali devono essere le scelte a cui attribuire durata maggiore (le scelte strategiche) e quelle a cui attribuire una durata minore (le scelte programmatiche). Gli elaborati della pianificazione sarebbero così suddivisi in due parti: una strutturale ed una programmatica. La prima parte definisce le regole generali delle trasformazioni fisiche e le utilizzazioni compatibili valide a tempo indeterminato. La seconda deve stabilire in maniera programmatica le destinazioni d'uso prescritte e le trasformazioni fisiche che saranno obbligatoriamente realizzate. Alla scadenza del mandato amministrativo viene corretta ed aggiornata la parte strutturale e rielaborata quella programmatica tenendo presenti le scelte da operare nel periodo successivo.

Per realizzarsi, questo sistema richiede però una condizione irrinunciabile, e cioè una struttura di pianificazione e di gestione urbanistica solida. E' necessario inoltre definire chiaramente e correttamente le competenze pensando il processo di pianificazione come un processo unitario nel quale i diversi soggetti intervengono per determinare un unico sistema di scelte. Si deve cioè arrivare a concepire "un piano unico" (in cui i soggetti sono province e comuni) in una stretta connessione logica e procedimentale in cui il documento di livello sottordinato contiene l'insieme delle scelte che i precedenti livelli hanno elaborato.

La 431/85 prevede come strumento il piano paesistico oppure il "piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesi-

stici e ambientali". Demanda la tutela alle regioni e suggerisce due strade: il piano paesistico vero e proprio (come ha fatto la Liguria) o l'inserimento all'interno della pianificazione regionale ordinaria di specifiche considerazioni riferite ai valori paesistici e ambientali (come ha fatto il Veneto). L'Emilia Romagna sembrò aver scelto la strada del piano paesistico, ma in realtà concepì e formò documenti di pianificazione come se si trattasse di un atto di pianificazione completo.

La legge per la difesa del suolo e quella per le aree protette, per le loro caratteristiche, possono coerentemente contribuire ad irrobustire la pianificazione generale nell'ambito della tutela dell'ambiente.

Anche **Luigi Scano** con la relazione su "L'ordinamento istituzionale e gli apparati amministrativi" ha riconosciuto la presenza di quattro rilevanti leggi innovative negli ultimi dieci anni in materia di pianificazione: la legge 431/85, la 183/89, la 394/91 e infine la 142/90 che costituisce la più rilevante riforma istituzionale dalla costituzione delle regioni e che, riconsiderando la legislazione regionale, rivede le competenze dei comuni, delle province e delle stesse regioni.

Le prime tre leggi, finalizzate sia all'integrità fisica che all'identità culturale del territorio prevalgono sulla pianificazione ordinaria. In sostanza, i soggetti decisori in materia di pianificazione sono quattro: lo stato, le regioni, le province e i comuni.

La 183 riconosce il ruolo dello stato come decisore di ultima istanza relativamente ai territori ricadenti nei bacini sia di rilievo nazionale

che interregionale. Anche nella 431 si riconosce l'intenzione del legislatore di rendere lo stato garante ultimo di tale tutela. Per la 394 si lamenta, invece, l'inadeguatezza dei riferimenti istituzionali poiché criteri e determinazioni del piano dei parchi rientrano nelle delimitazioni amministrative di più enti. Ogni attività pianificatoria esige invece la previsione di un soggetto istituzionale decisore "di ultima istanza".

Nel merito delle scelte, secondo Scano, nell'attività pianificatoria ad ogni livello è necessario provvedere a determinare le disposizioni finalizzate alla tutela sia dell'integrità fisica che dell'identità culturale del territorio da porre come condizioni ai fini di perseguire uno "sviluppo sostenibile".

E, con qualche forzatura, si può affermare che l'obiettivo della predeterminazione "specialistica" delle condizioni afferenti la finalità di tutela dell'"identità culturale" del territorio risponda all'attività pianificatoria voluta dalla 431 e che all'obiettivo della predeterminazione "specialistica" delle condizioni afferenti la tutela dell'"integrità fisica" del territorio risponda l'attività pianificatoria della legge 183 (e per alcuni versi anche quella voluta dalla legge 394). In ogni caso la produzione legislativa statale e regionale in materia di governo del territorio si deve porre il problema di riconfigurare l'attività pianificatoria "ordinaria" e "generale" ad ogni livello perché assuma al suo interno il principio della predefinizione delle condizioni di tutela e si renda capace di assicurare al governo del territorio i necessari caratteri di continuità, unitarietà, processualità.

Questo approccio dovrebbe porre le premesse per un'attività pianificatoria altamente e correttamente flessibile. Una pianificazione capace di assumere la gerarchia degli interessi e degli obiettivi che la comunità esprime e di dare tempestivamente risposte ai nuovi problemi via via emergenti.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la piena legittimità costituzionale delle leggi regionali che conferiscono agli strumenti di pianificazione territoriale regionali efficacia prescrittiva e prevalente sui piani subordinati. Ne deriva che, qualora gli enti territoriali sovraordinati abbiano provveduto ad esprimere gli interessi la cui tutela sia assicurata mediante strumenti di propria competenza, gli strumenti di pianificazione subordinati non devono essere "approvati" dal livello superiore ma sono soggetti soltanto al controllo della conformità alle determinazioni dei primi.

Una riprofilatura dei contenuti e dell'efficacia della pianificazione "ordinaria" e "generale" potrebbe risolvere il rischio di conflitti tra diversi interventi pianificatori, generali e specialistici, non chiaramente gerarchizzati. Dunque la pianificazione paesistica potrebbe divenire la componente specialistica dell'attività pianificatoria sia regionale che provinciale e comunale. I piani di bacino (di rilievo nazionale e interregionale) si configurano come piani specialistici volti a determinare le condizioni poste alle scelte di trasformazione del territorio (di competenza della pianificazione ordinaria) in ragione delle finalità di tutela dell'integrità fisica del medesimo territorio. Mentre, per la pianificazione di bacino afferente ai bacini di interesse regionale, questa potrebbe divenire una componente specialistica della pianificazione regionale provinciale e comunale.

Per quanto riguarda la pianificazione dei parchi, la legge 394 non prevede, come si è già detto, un unico soggetto istituzionale decisore delle scelte pianificatorie. Si potrebbero attribuire le competenze al soggetto istituzionale entro la cui circoscrizione amministrativa rientrano le scelte. E si potrebbe prevedere la competenza del medesimo soggetto istituzionale a decidere ulteriori interventi pianificatori, di specificazione e di dettaglio operativi. Si potrebbero così configurare gli enti parco come enti di gestione non del territorio ma di suoi peculiari aspetti in vista del perseguimento di specialistiche finalità.

La terza relazione è stata di **Giuliano Conte** su "L'economia ecosostenibile". Il relatore ha spiegato come si possa trasformare una teoria scientifica in un nuovo paradigma relativo all'ambiente (economia ecologica). Lo sviluppo sostenibile può essere inteso come la capacità di un sistema economico di essere compatibile con

una certa dotazione di risorse. L'ambiente può essere il risultato del processo della pianificazione. In un contesto di suddivisione locale, metropolitana, regionale e nazionale si può "stare sul mercato" caratterizzando e certificando le qualità totali di alcune parti del territorio. La specializzazione territoriale è l'anello di congiunzione tra il concetto di sviluppo sostenibile e la pianificazione territoriale.

Per l'assessore all'urbanistica della regione Liguria **Egidio Banti** nella politica del territorio cultura ed economia devono trovare un punto di incontro e di equilibrio poiché la cultura è vuota senza l'economia, e viceversa. Il punto di incontro sta nello sviluppo sostenibile, date le non illimitate risorse di cui disponiamo. L'urbanistica e la pianificazione devono operare tempestivamente per individuare le questioni non dopo che le scelte sono state fatte, per prendere atto della situazione e cercare un rimedio.

Si è poi aperto il dibattito. **Sandro Dal Piaz** ha posto l'accento sulla diversità delle situazioni regionali e sul rapporto tra pianificazione ordinaria e specialistica ribadendo la necessità che la distinzione specialista delle letture conoscitive trovi, a ciascun livello di pianificazione, un'integrazione normativa e che, in relazione a ciascun piano specialistico, siano garantite forme e autorità negoziali che decidano in ultima istanza. Ha sottolineato poi che è stata tralasciata da Scano la sovrapposizione tra piani specialistici differenti che nella condizione attuale può dare luogo a conflitti evidenti. Infine, in Campania, date le condizioni dell'attività legislativa della regione e delle province, vi è sempre il pericolo che l'autorità che decide in ultima istanza possa non fornire le garanzie necessarie.

**Mauro Parigi** pur condividendo dell'intervento di Salzano il rapporto del piano urbanistico con il tempo e lo spazio sostiene che sia stato tralasciato un punto fondamentale: il rapporto con la politica. Il processo di pianificazione per non essere debole deve essere chiaro ed avere obiettivi espliciti anche a livello politico. Inoltre i problemi delle città non si possono risolvere a scala metropolitana ma è indispensabile fare scelte alla scala della pianificazione regionale.

**Bernardo Rossi Doria** ha manifestato innanzitutto l'esigenza di uscire dalla gabbia disciplinare delle scienze territoriali e di incontrarsi con le altre discipline.

Ha sottolineato poi alcuni aspetti della situazione siciliana. In primo luogo, è stato formato un piano regionale dei parchi, con una logica diversa da quella nazionale, in cui non c'è sovrapposizione con la pianificazione ordinaria: dove vige la pianificazione specialistica non vale quella ordinaria. In secondo luogo, per la pianificazione paesistica si è di fatto verificata una situazione molto complessa e ben diversa da quella delle regioni a statuto ordinario. I soggetti responsabili della pianificazione paesistica sono nettamente separati da quelli che si occupano della pianificazione ordinaria e ambientale. Sono quindi inevitabili conflitti di competenze e rivalità tra gli assessorati.

**Giorgio Pizziolo** ha sottolineato l'importanza della componente economica nella pianificazione introducendo tre elementi fondamentali: il tempo, che è irreversibile e può essere considerato un fattore esterno ai fenomeni che analizziamo; il rapporto con il luogo, cioè la pianificazione sostenibile che deve essere compatibile con le logiche del territorio a cui si riferisce (concetto di bioregione); e pianificazione intesa come innesto di processi che si sviluppano nel tempo attraverso una dimensione logica di tipo costruttivo.

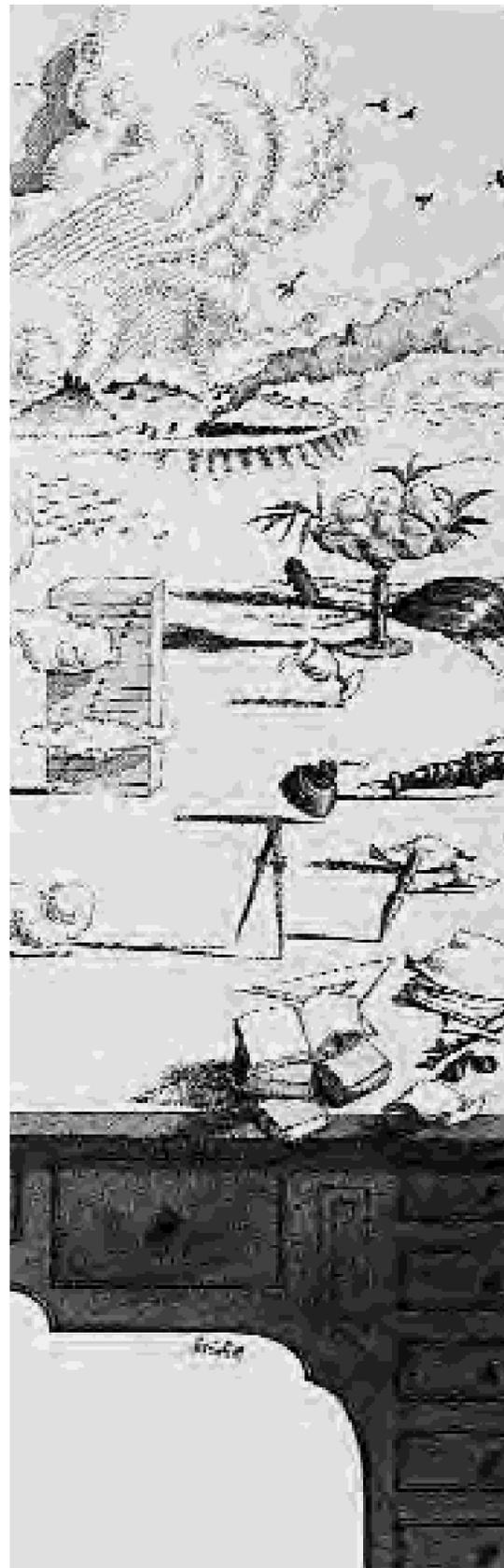
**Moreno Daini**, prendendo lo spunto dall'intervento di Pizziolo sulla necessità di riportare anche nella pratica ciò di cui si parla, ha proposto l'esperienza del comune di Carpi in cui il Prg è stato pensato come uno strumento più elastico, in un processo di pianificazione continua. Ha ribadito la necessità di trasparenza sotto forma di informazioni, non solo alla data del piano, ma per tutto il periodo successivo, usando a questo scopo anche l'anagrafe, le richieste di concessioni edilizie e i tributi.

Anche **Teresa Cannarozzo** ha analizzato alcuni problemi siciliani. Il recente piano paesistico regionale è penalizzato dal contrasto con le decisioni che contemporaneamente assumono l'amministrazione regionale dei lavori pubblici,

quello dell'urbanistica e il comitato di settore che dà pareri sui parchi e sulle riserve naturali. La regione si presenta nei confronti dei piani subordinati con indirizzi programmatici in evidente conflitto. Si deve ricondurre ad unità assoluta l'indirizzo programmatico delle regioni in cui questioni di fondamentale importanza, quali la salvaguardia, la tutela e la valorizzazione delle risorse, devono costituire punti irrinunciabili per gli altri livelli di pianificazione. Come per Mauro Parigi, anche per Teresa Cannarozzo è importante la dimensione politica nel governo del territorio. Per alcuni ambienti della sinistra il territorio serve solo a costruire case purchessia e se non c'è l'industria edilizia non c'è sviluppo. Si deve invece realizzare un progetto di sviluppo in cui trovino spazio le ragioni della tutela e della salvaguardia. Proprio per questo non concorda con l'intervento di Pontuale: tutela e salvaguardia devono essere alla base del governo del territorio.

**Stefano Boato** ha espresso la necessità di un passo avanti rispetto al dibattito in corso, fissando punti di partenza per poter passare più concretamente a posizioni operative coerenti con quanto si è detto. Non esiste un piano unico per comune, provincia, regione, stato. Alcune cose si possono fare a livello comunale, altre a livello regionale. Si devono stabilire le invarianti del piano territoriale e le autorità abilitate a decidere in proposito. n

\* Il commento alla seconda sessione è di Giuseppe Abbate, il commento alla terza sessione è di Francesca De Lucia



# BENI CULTURALI E POLITICHE DI SVILUPPO IN SICILIA\*

di Marco Causi

Marco Causi, economista del Cles (Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo) conduce specifiche ricerche relative alla politica economica dei beni culturali; in particolare in Sicilia ha partecipato, tra l'altro, alla redazione del Piano di Sviluppo Regionale economico e sociale 1992-94. Invitato dalla prof. Teresa Cannarozzo, ha tenuto presso la Facoltà di Architettura e presso il Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo un ciclo di seminari incentrato sui rapporti tra politiche di sviluppo regionale e nazionale e tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, affrontando i problemi dell'economia pubblica, dei modelli di gestione dell'impresa non-profit e dell'analisi economica e finanziaria per la valutazione dei progetti per i beni culturali.

## Beni culturali in Sicilia

La Regione Siciliana gode, al pari di altre Regioni a Statuto Speciale, di piena autonomia nella conduzione delle politiche di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. Per le dimensioni territoriali e per la durata dell'esperimento, che data dal 1977, la Sicilia rappresenta un caso di studio di notevole interesse per analizzare se e come le politiche per i beni culturali vengano influenzate dalla scelta di decentrare a livello regionale gli assetti amministrativi e decisionali.

È importante ricordare che la Regione Siciliana, in una serie di recenti atti di programmazione, ha assegnato ai beni culturali una priorità all'interno delle politiche di sviluppo regionale, anche destinando a questo settore alcune linee di finanziamento dei Fondi Strutturali, in partenariato con l'Unione Europea<sup>1</sup>. Quindi l'obiettivo di integrare interventi sui beni culturali e politiche di sviluppo regionale è al centro dell'attenzione e del dibattito di *policy* in Sicilia, oltre a rappresentare un possibile "caso pilota" per tutte le regioni mediterranee della Comunità in ritardo di sviluppo.

## Beni culturali, turisti e residenti

La specializzazione della Sicilia nei segmenti di offerta turistica legati alla fruizione di beni culturali e ambientali è un dato di fatto storico, che viene confermato dalle indagini più recenti, pur in un quadro in cui - a partire dalla metà degli anni '80 e almeno fino al 1993 - emergevano segnali di scarso dinamismo del movimento turistico nelle tradizionali città d'arte dell'isola. Tuttavia, la connessione fra movimento turistico e fruizione del patrimonio culturale è in Sicilia significativamente più evidente rispetto alla media nazionale.

È chiaro, allora, l'interesse delle politiche di sviluppo regionale per la valorizzazione del patrimonio culturale. Da un lato, dalla tutela e dalla conoscenza del patrimonio dipende una fondamentale risorsa per l'attrazione dei flussi turistici, dall'altro lato, la fruizione culturale è in grado di movimentare un mercato di tutto rilievo, non solo in termini indiretti e indotti, ma anche in via diretta, e cioè con riferimento ai rientri tariffari e ai ricavi dei servizi connessi alla gestione del patrimonio. Nonostante l'ottima evoluzione nel lungo periodo, si può ancora affermare che il patrimonio dell'isola sia sottovalorizzato e sottoutilizzato, come peraltro dimostra l'improvviso recupero nel 1994 delle perdite subite nel quadriennio precedente.

## Beni culturali e autonomia regionale

Fin dalla metà degli anni '80, le politiche della Regione Siciliana hanno riconosciuto il nesso fra sviluppo economico regionale e patrimonio culturale. Ciò ha determinato un ingente afflusso di risorse finanziarie, superiore in termini relativi a quanto lo Stato abbia allocato a favore dei beni culturali di sua proprietà. La spesa di cassa della Regione sui beni culturali ha raggiunto nel 1991 la cifra di 680 miliardi di lire, pari al 3,6% dell'intera spesa regionale, in sensibile aumento rispetto alla quota del 2,5% registrata nel 1989. Queste cifre indicano che la Regione si è resa veicolo di una preferenza delle collettività locali verso l'allocatione di risorse a favore dei beni culturali. D'altra parte, un'interpretazione completa deve tenere conto di altri fattori in gioco. In primo luogo, il divario di spesa è stato anche determinato dall'ampliamento della definizione di bene culturale adottato dalla legislazione regionale<sup>2</sup>. In secondo luogo, allo sforzo finanziario del bilancio regionale non ha corrisposto un analogo aumento delle altre fonti di finanziamento<sup>3</sup>: nell'isola non si è sviluppato un mercato delle sponsorizzazioni, né gli enti locali territoriali sembrano giocare un ruolo attivo di dimensioni simili a quello percepibile nelle regioni centro-settentrionali. È difficile sfuggire all'impressione che possa essersi determinato un effetto di spiazzamento della spesa privata, oltre che delle altre possibili fonti di spesa pubblica, in conseguenza degli elevati flussi di spesa regionale. In terzo luogo, ha esercitato effetti espansivi sulla spesa regionale la scelta di un modello di regolazione rigidamente pubblicistico, poco orientato all'efficienza nell'uso delle risorse e soggetto all'interferenza di altri obiettivi di politica economica regionale, primo fra tutti quello occupazionale<sup>4</sup>.

## Beni culturali e sviluppo regionale: un circolo virtuoso?

Valutando i valori relativi ai redditi ed all'occupazione, l'area dell'azione pubblica connessa ai beni culturali appare, dal punto di vista della struttura economica regionale, niente affatto marginale: ad essa risulta collegato circa l'1% del reddito siciliano e un'analogo percentuale dell'occupazione, per un totale di circa 15.000 addetti. Il caso siciliano, in definitiva, suggerisce che le istituzioni decentrate - e in modo particolare quelle di area vasta, come le Regioni - siano interessate ai beni culturali non tanto per l'interesse nei confronti del "valore d'opzione" di questi beni, ovvero del loro "valore di lascito" a beneficio delle generazioni future, quanto perché riconoscono - e valutano con un peso elevato in termini di *decision making* pubblico - le ricadute occupazionali e produttive sul territorio da loro amministrato, generate da un aumento dei livelli di attività nelle diverse funzioni che compongono l'offerta di beni culturali.

Per alcune attività, la ricaduta è diretta e si manifesta nell'aumento dell'occupazione corrispondente all'aumento dell'offerta (di tutela, di conservazione, di catalogazione, ecc.). Per altre, la ricaduta è indiretta e si manifesta nell'incentivo alla crescita e al rafforzamento della filiera produttiva "dei beni culturali" con processi quali: la ricerca applicata ai beni culturali (quella di tipo specialistico e umanistico, ma anche quella di tipo tecnologico, legata a processi, materiali e procedure per il monitoraggio e per il restauro, ovvero all'applicazione dell'informatica per la catalogazione); la formazione; l'edilizia e l'artigianato per il restauro; la produzione di servizi culturali (editoria, media, divulgazione, didattica, spettacolo, ecc.); le attività legate alle diverse forme di fruizione, e in particolare a quelle volte al soddisfacimento della domanda turistica.

Da questo punto di vista, le politiche per i beni culturali possono diventare uno degli assi prioritari delle politiche regionali per la creazione di vantaggi comparati, di tipo competitivo e di tipo ambientale, a livello territoriale. La possibilità di innescare un circolo virtuoso fra risorse culturali e sviluppo regionale dipende, oltre che dalle dotazioni iniziali, da almeno quattro fattori: la capacità di agglomerazione delle attività di filiera, anche al fine di determinare effetti

di soglia e dinamiche endogene di crescita; l'accumulazione del *know how* e la diffusione di adeguati strumenti di trasferimento (delle tecnologie, della formazione, ecc.); l'esistenza di sufficienti bacini di domanda, anche per ottenere economie di scala; il raggiungimento di assetti efficienti di gestione, in grado di soddisfare quote crescenti di domanda non soltanto interna, ma soprattutto per l'esportazione.

Due conclusioni di ordine generale possono essere avanzate. In primo luogo, l'efficacia delle politiche regionali andrebbe valutata sugli obiettivi appena descritti (integrazione, diffusione, economie di scala, economie di scopo). In assenza di condizioni iniziali sufficienti o di risultati tangibili su ciascuno di essi, la semplice espansione dell'offerta, accompagnata dalla crescita dell'occupazione pubblica, rischia di essere un risultato favorito dall'assenza di vincoli di bilancio e controvertibile non appena tali vincoli dovessero limitare in modo stringente la spesa pubblica locale e regionale. In questo caso, le ragioni dell'attivismo locale in materia di beni culturali andrebbero, almeno in parte, ricondotte a ordinari obiettivi di ricerca del consenso attraverso l'espansione della spesa e dell'occupazione pubblica. Il caso siciliano non sembra esente da questi rischi, anche per effetto delle restrizioni alla spesa pubblica ordinaria e della soppressione della spesa straordinaria negli anni '90. Tuttavia, la dotazione dell'isola e i livelli potenziali di domanda sono tali da rendere ammissibile la ricerca del *circolo virtuoso*, a condizione di inaugurare una politica di vera integrazione delle risorse e di loro utilizzo ottimale<sup>5</sup>.

In secondo luogo, il vantaggio comparato che ciascuna regione cerca di acquisire vede come principali concorrenti le altre regioni, all'interno del paese o di più vaste aggregazioni geografiche (Unione Europea, Mediterraneo). È chiaro che il gioco potrà essere a somma positiva solo se la domanda cresce in modo sufficiente per tutti; in caso contrario, l'aumento della concorrenza potrebbe deprimere la qualità dell'offerta e parimenti ridurre il flusso di risorse ad un livello insufficiente per il suo mantenimento. I fattori strutturali che determinano la crescita della domanda devono allora rappresentare un terreno di azione cooperativa per l'insieme delle Regioni e delle autonomie locali: ad esempio, attraverso adeguati interventi nazionali e internazionali sui sistemi d'istruzione di base e sugli incentivi fiscali per la spesa privata a favore del patrimonio culturale. n

## Note

1) Cfr. Regione Siciliana, *Schema del Piano Regionale di Sviluppo 1992-94*, Palermo, 1991 e Regione Siciliana, *Materiali per il Progetto di Attuazione Beni Culturali*, Palermo 1992, che costituiscono le fonti delle informazioni e dei dati statistici qui riportati. I cofinanziamenti comunitari (FERS) per interventi sui beni culturali hanno raggiunto circa 35 mld. di lire nel periodo 1989-93, mentre 100 mld. di Ecu sono in fase di programmazione operativa per il periodo 1994-99.

2) La legge regionale di tutela definisce competenze sui beni naturali e naturalistici e sui beni etno-antropologici. L'amministrazione dei beni culturali, inoltre, si fa carico di promozione culturale e del sostegno alle istituzioni culturali dell'isola.

3) Ad esempio, le tariffe d'ingresso ai beni culturali siciliani sono molto più basse delle tariffe nazionali e coprono appena lo 0,3% del budget di spesa settoriale, contro una percentuale di copertura del 2,5% nello Stato.

4) È esemplare, da questo punto di vista, la distorsione dello strumento dell'autonomia degli istituti museali, che è stato raggiunto in Sicilia grazie all'amministrazione separata, ma che non ha dato luogo a nessuna reale crescita organizzativa del sistema. Al contrario, le piante organiche dei musei sono state rese uniformi, indipendentemente dai bacini d'utenza, generando una variabilità dell'indice visite/custodi davvero impressionante: da 121 visite per addetto nel museo di Messina a 2.000 ed oltre nei musei di Siracusa, Lipari e Agrigento. Un'altra contraddizione organizzativa è il differente *status* di autonomia riconosciuto ai musei rispetto alle aree archeologiche, mentre sono proprio queste ultime a sopportare i maggiori volumi di affluenza. Per un'analisi critica del modello di regolazione siciliano cfr. M. Causi e M. De Fulgentiis, "Programmazione regionale e beni culturali: il caso della Sicilia", *Economia e Credito*, 1995 (in corso di pubblicazione).

5) Un solo esempio: il semplice adeguamento delle tariffe d'ingresso ai livelli medi nazionali potrebbe garantire alla Regione un flusso finanziario aggiuntivo annuo pari a circa 17 miliardi di lire, con riferimento ai livelli di fruizione del 1994. Si potrebbe così recuperare la metà di quanto, nella media del quadriennio 1988-91, è stato coperto dagli apporti della spesa straordinaria (FIO e L.64/1986) negli stanziamenti in conto capitale per la conservazione e il restauro dei beni culturali.

\* L'articolo qui presentato è una riduzione del saggio pubblicato in *Economia della cultura*, n.1, anno V, 1995.

## FINANZIARE IL PATRIMONIO

### Il finanziamento pubblico per gli interventi nel settore dei beni culturali

di Angela Badami

#### Il ruolo dello Stato e le competenze delle Regioni nella politica per i beni culturali

Il dibattito tra decentramento e accentramento nella gestione dei beni culturali, riaperto dopo il referendum per l'abrogazione del Ministero per il turismo e lo spettacolo, mette in campo contemporaneamente questioni di carattere costituzionale e scelte di sviluppo economico regionale. Da un canto le economie esterne derivanti dalle azioni dirette sul patrimonio si innescano in un bacino limitato d'utenza, sul quale peraltro gravano i costi di realizzazione e di gestione del servizio o del bene pubblico; ma nonostante la gestione dei beni culturali sia molto onerosa, le regioni auspicano ugualmente il decentramento, in vista di quegli effetti di traboccamento che possono essere internalizzati da un governo regionale piuttosto che da una gestione nazionale. Le regioni inoltre ritengono di poter rappresentare più efficacemente le collettività locali e di riuscire a coinvolgere ampi strati di cittadini nella fruizione, e di conseguenza nella valorizzazione, del patrimonio; gli strumenti a loro disposizione sono peraltro più flessibili delle procedure amministrative statali, per cui sono in grado di garantire una maggiore tempestività d'intervento.

D'altro canto, lo Stato è il garante della tutela costituzionale del patrimonio culturale nazionale, ed assicura altre funzioni di carattere generale come la ricerca scientifica e specialistica; sempre a scala nazionale è l'organizzazione della salvaguardia e della valorizzazione dell'intero sistema dei beni culturali<sup>1</sup>.

#### L'intervento statale nel settore dei beni culturali

La struttura della spesa per i beni culturali nel bilancio dello Stato ha rispecchiato inizialmente il modo in cui si è formato il relativo Ministero (L. n.805/75) mediante accorpamento di settori provenienti da vari dicasteri<sup>2</sup>. L'obiettivo da conseguire era improntato ad una filosofia della conservazione, prescindendo da qualsiasi attività promozionale, di allargamento della platea dei fruitori, d'incentivo alla diffusione della conoscenza.

L'azione sviluppata nel periodo 1978-88 è caratterizzata da provvedimenti legislativi per singoli interventi, in gran parte sollecitati da particolari urgenze (come le leggi speciali relative alla torre di Pisa, a Venezia, ad Orvieto, alle calamità naturali, etc.), i quali hanno determinato un'azione a carattere straordinario che ha quasi del tutto sostituito l'azione ordinaria. Notevole rilievo hanno assunto in questo contesto le assegnazioni per i beni culturali riservate nel FIO, le leggi speciali come la L. n.449/87 e gli interventi per il Mezzogiorno.

Condizione essenziale per l'avvio di qualsiasi azione programmata dell'attività nel settore è un'inversione di tendenza nella proporzione tra spesa ordinaria e spesa straordinaria; il presupposto è un deciso ridimensionamento della legislazione di carattere straordinario<sup>3</sup>.

#### Il caso "speciale" della Sicilia

Le competenze della regione Sicilia in materia di beni culturali vengono definite dallo Statuto<sup>4</sup> e perfezionate da due decreti presidenziali (635/75 e 637/75) con i quali vengono trasferite all'amministrazione regionale le attribuzioni degli organi statali, centrali e periferici, relative a biblioteche, accademie, antichità, opere artistiche, musei e tutela del paesaggio. In base allo Statuto ed ai due provvedimenti citati, la Regione Sicilia esercita autonomamente la salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale ed applica direttamente le disposizioni delle leggi fondamentali di tutela emanate a livello statale, ossia le leggi 1089 e 1497 del 1939.

La produzione legislativa regionale è basata su due leggi base di ampio respiro (L.r. 80/77 e L.r. 116/80): si è cercato di articolare una struttura organica di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali imperniata, oltre che sulle sedi regionali a carattere politico - Assessorato ai BB. CC. e AA. - e consultivo - Consiglio regionale per i BB. CC. e AA. -, sulla rete delle soprintendenze regionali che con la L.r. 26/85 sono state moltiplicate da 6 a 9, una per ogni provincia, con competenza generale per l'insieme dei beni culturali presenti nel territorio loro assegnato<sup>5</sup>.

La L.r. 80/77 affida all'Assessorato, di concorso con il Consiglio regionale, la redazione del Piano regionale per la tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali e ambientali. Il Piano non è mai stato redatto e, in assenza di un quadro generale, le azioni sono state rivolte principalmente alla costituzione ed al consolidamento della struttura amministrativa regionale.

Successivi modelli di programmazione sono stati adottati in corrispondenza allo stanziamento di fondi di spesa straordinaria, senza però incanalarsi in una politica organica a lungo periodo per i beni culturali: questa seconda fase è stata caratterizzata da interventi puntuali, centrati su progetti isolati.

Alla fine degli anni '80 la politica dell'amministrazione regionale ha tentato di formalizzare in tre grandi direttrici gli interventi attivati, e non ancora conclusi, raccogliendoli nelle tre categorie tematiche relative al *Barocco Siciliano*, alle *Aree Archeologiche* ed ai *Monumenti della Cultura Siciliana*.

Con l'emanazione della L.r. 6/88 viene imposto l'obbligo giuridico secondo cui "la Regione Siciliana, nello svolgimento della propria azione politico-amministrativa, adotta il metodo della

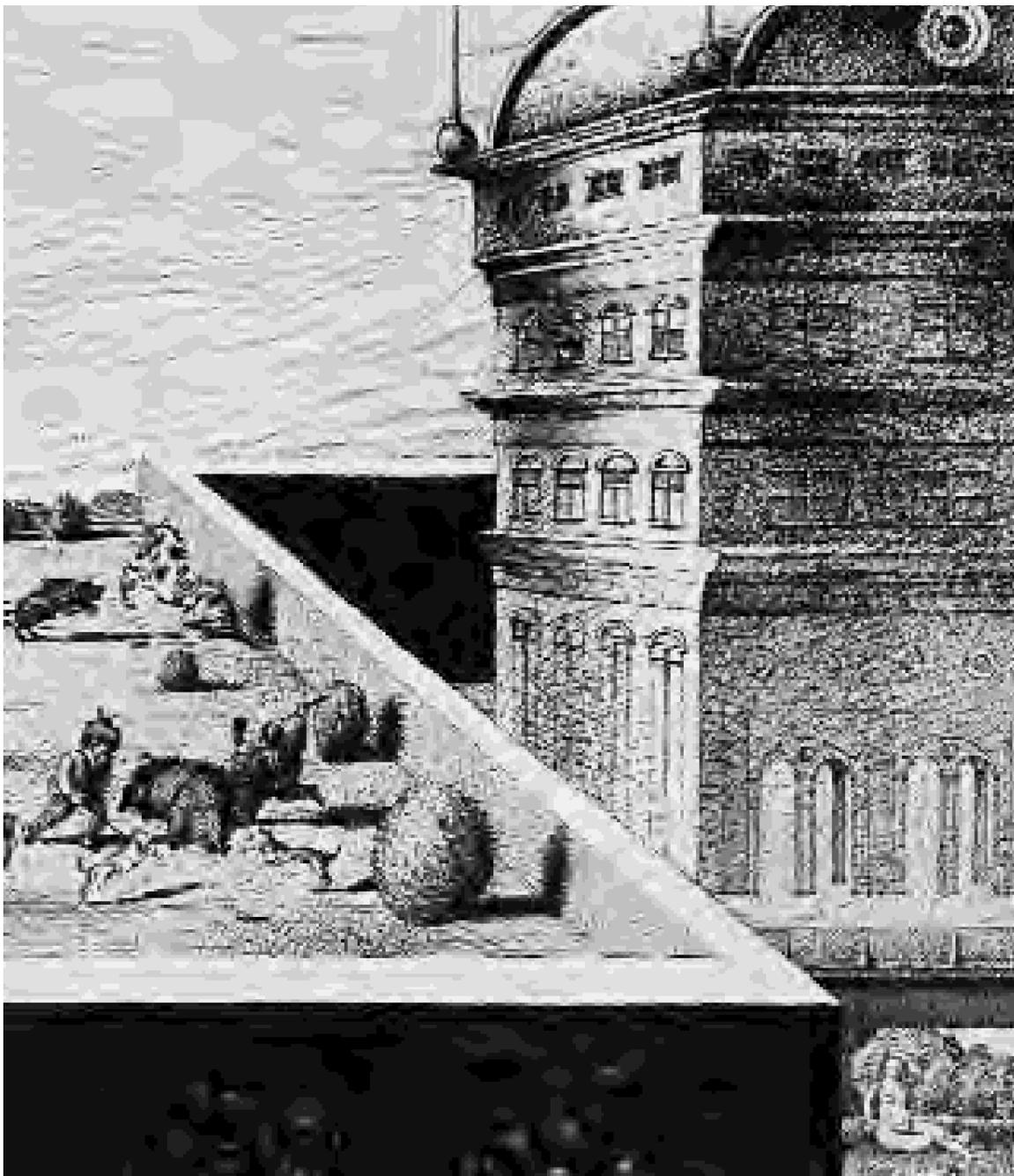
programmazione"<sup>6</sup>: un decisivo cambiamento di rotta che impone alla Regione di provvedere alla redazione del *Piano Regionale di Sviluppo economico e sociale*, all'interno del quale vengono definite le finalità, gli strumenti e le priorità d'intervento della politica regionale, prefigurando il passaggio dall'attività *per progetti* all'attività *per programmi*.

Lo *Schema* del Piano<sup>7</sup>, approvato dal Consiglio regionale nel febbraio 1992, ma mai approvato dalla Giunta di governo, definisce le politiche della programmazione regionale articolandole in tre momenti: i *Progetti di Attuazione*, relativi alle diverse componenti territoriali e culturali della regione, all'interno dei quali vengono definiti i criteri per l'individuazione delle priorità d'intervento; la *Politica di Bilancio*, con il passaggio da un bilancio di tipo tradizionale, organizzato in rubriche e capitoli, ad un bilancio per programmi organizzato in modo da seguire gli orientamenti assunti; il *Programma Annuale*, attraverso cui individuare gli interventi da finanziare annualmente in base alle loro caratteristiche oggettive in termini di fattibilità.

I *Progetti di Attuazione per i beni culturali* si pongono come elemento di continuità con le precedenti operazioni di programmazione, avvertendo la necessità di completare i progetti precedentemente avviati, e propongono di dare maggiore funzionalità ed efficienza all'apparato regionale, sottolineando l'importanza dell'ordinaria opera di tutela e di conservazione, e di orientare le ricadute economiche e finanziarie delle risorse amministrate<sup>8</sup>.

#### Le fonti di finanziamento per l'intervento nel settore dei beni culturali

La Regione Siciliana attinge a fonti nazionali e comunitarie di finanziamento per l'intervento nel settore dei beni culturali per integrare lo stanziamento del bilancio regionale; sui fondi ordinari del bilancio regionale grava la maggior parte degli investimenti per il settore, dove però la spesa corrente assorbe la maggior parte dei fondi togliendo spazio alla spesa in conto capitale.



Oltre ai fondi regionali destinati direttamente all'Assessorato ai BB. CC. e AA., la spesa rivolta al settore dei beni culturali di altri rami dell'amministrazione regionale proviene dagli interventi della Presidenza della Regione, dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, dell'Assessorato regionale al turismo, dell'Assessorato regionale ai lavori pubblici. Notevole rilevanza ha infine la politica di incentivi fiscali adottata dalla regione per i beni culturali.

#### Fondi extraregionali nazionali

A livello nazionale, la tipologia degli interventi operati dal Ministero per i beni culturali e ambientali prevede interventi ordinari, i quali costituiscono la maggior parte dei finanziamenti<sup>9</sup>, interventi previsti nell'ambito dei progetti FIO, interventi previsti da leggi speciali, interventi previsti per calamità naturali, interventi previsti dall'art. 15 della legge finanziaria 41/86 (i cosiddetti "giacimenti culturali"), interventi straordinari per il Mezzogiorno previsti dalla legge 64/86, interventi previsti dalla legge n.449/87.

La maggior parte delle fonti straordinarie di finanziamento extraregionali è costituita dagli apporti statali (FIO, L.64/86, L.449/87), per i quali è in atto la gestione dei residui; non rappresentano più strumenti utili per la programmazione della spesa nel settore in quanto non sono più previsti: da un lato infatti il Ministero per i beni culturali non ha partecipato delle spoglie derivanti dall'abolizione delle strutture per l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, e dall'altro la gestione Roche e in seguito la gestione Fisichella hanno adottato una politica più prudente bloccando i fondi straordinari di spesa per provvedere all'amministrazione ordinaria delle funzioni del Ministero, opzione che se da un canto garantisce una corretta amministrazione del patrimonio, dall'altro rischia di non avere, nei prossimi anni, nessun contributo per interventi strategici.

- Il FIO (Fondo Investimento Occupazione), istituito con legge 526/82, è stato applicato fin dall'inizio ai beni culturali: la giustificazione dell'applicazione al settore riposava sul beneficio economico derivante dall'uso dei beni (soprattutto il turismo) e sull'occupazione risultante. Caratteristica necessaria e indispensabile per beneficiare dei finanziamenti del FIO<sup>10</sup> è il ritorno economico dei progetti presentati: la politica del Fondo è stata spesso oggetto di critiche in quanto non pone in primo piano i valori storico-culturali in quanto tali, ma li costringe ad assegnare ritorni economici arbitrari a progetti di tutela<sup>11</sup>. Tuttavia, anche se molto criticato per il regime di collusione politica e imprenditoriale, il FIO è stato l'unico fondo di investimenti per opere pubbliche che superava le logiche settoriali, rivelandosi uno strumento adeguatamente flessibile.

-Con i cosiddetti "giacimenti culturali"<sup>12</sup> si proponeva di finanziare progetti riguardanti i beni culturali legati a nuove tecnologie, con lo scopo di generare un nuovo mercato di beni e servizi, di determinare occupazione permanente in nuove imprese, di formare personale specializzato. I progetti approvati sono stati 39 (ridotti dai 658 presentati); l'oggetto è costituito prevalentemente da formazione di banche dati, creazione di sistemi informativi, protezione dal rischio sismico, individuazione e catalogazione dei beni culturali di alcuni settori e comprensori. L'iniziativa voleva conseguire l'obiettivo di un alleggerimento delle tensioni sul mercato del lavoro, nel settore della disoccupazione giovanile e in particolare tra coloro che avevano un titolo di studio di livello universitario con specializzazione in discipline umanistiche. La temporaneità del progetto non ha dato prospettive di stabilità né di eventuale inserimento nelle strutture istituzionali dei beni culturali, cosicché l'occupazione creata in realtà si è rivelata precaria.

Altro elemento positivo era visto nell'efficienza che nella realizzazione dei progetti avrebbero portato le imprese private concessionarie, ma il risvolto ampiamente criticato di questa operazione derivava dall'affidamento alle imprese stesse dell'individuazione dei beni culturali da trattare, con conseguente espropriazione delle competenze delle soprintendenze ed estraneità

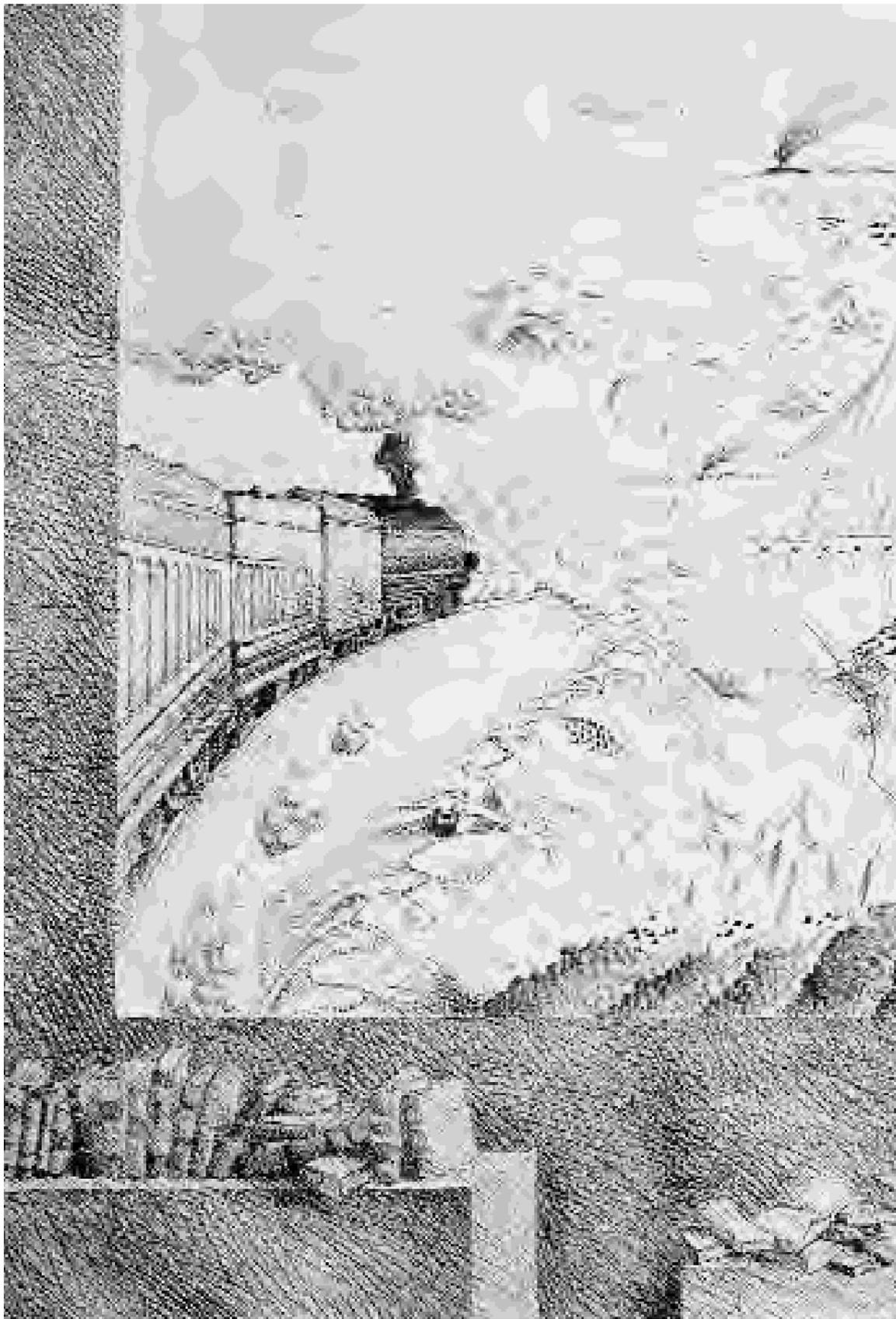
dell'intervento dei responsabili istituzionali<sup>13</sup>.

- La legge 449/87, "Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati a musei, archivi e biblioteche e provvedimenti urgenti a sostegno delle attività culturali", ha sostituito l'articolo relativo ai "giacimenti culturali", criticati per l'eccesso di attenzione all'applicazione dell'informatica rispetto alla possibile applicazione di nuove tecnologie legate alla conservazione dei beni. La legge prevedeva il finanziamento di progetti di restauro su beni pubblici o privati, ma il carattere episodico e puntuale dell'intervento legato ai singoli oggetti, e non inquadrato in una programmazione complessiva della spesa, non ha permesso di

coordinamento, la programmazione e la vigilanza sulle azioni pubbliche nelle aree depresse del territorio nazionale.

#### Fondi extraregionali comunitari

Il Trattato di Roma del 1957 assegna alla Comunità Europea il compito di promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido nel tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano". In particolare la Comunità si impegna a promuovere lo sviluppo delle regioni meno favorite, prevedendo con il regolamento



mettere a punto una chiara politica di tutela e valorizzazione.

- La legge 64/86, per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha finanziato progetti per i beni culturali utilizzando filosofie e procedure di valutazione simili a quelle del FIO; nonostante la legge prevedesse la redazione del programma triennale e dei piani annuali di attuazione, l'intervento del Dipartimento per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno ha sollevato numerose critiche, insieme a tutto l'intervento straordinario, a causa della assenza di una vera programmazione delle azioni, disperdendo la spesa in finanziamenti "a pioggia". Con la soppressione dell'Agenzia per il Mezzogiorno per effetto della L. 488/92 sono state trasferite le attribuzioni ad altre amministrazioni statali; in particolare al Ministero del bilancio e della programmazione economica sono stati trasferiti il

C.E.E. n.2088/85 i Programmi integrati mediterranei (PIM), "programmi di sviluppo integrato, concepiti e attuati ai livelli geografici pertinenti per migliorare la situazione socio-economica delle regioni interessate"<sup>14</sup>.

L'Atto Unico Europeo del 1987 ha ulteriormente sottolineato il compito fondamentale della Comunità di ridurre il divario tra le regioni europee. Le tre principali innovazioni introdotte dall'Atto Unico riguardano la riforma dei Fondi Strutturali<sup>15</sup> (FERS, FSE, FEOG orientamento) ed il raddoppio delle loro risorse nel quinquennio 1989-93; il criterio della programmazione articolata degli investimenti; il "partenariato" tra C.E.E., Stato e Regioni.

La Regione Sicilia ha elaborato tre documenti fondamentali per l'utilizzazione delle risorse comunitarie erogate nel quinquennio 1989-93, interamente fondati sul metodo programmatico: il PRS, il QCS, il POP.

La Direzione regionale della programmazione ha provveduto ad elaborare il *Piano Regionale di Sviluppo* (PRS) richiesto dall'obiettivo n.1 del Regolamento C.E.E. n.2052/88, che costituisce una prima approssimazione del piano previsto dalla L.r. 6/88, di cui precedentemente si è fatto cenno. Il programma è basato su un modello articolato per progetti strategici intersettoriali, corrispondenti all'articolazione del bilancio pluriennale della Regione.

Sulla base delle proposte del PRS, la Commissione C.E.E. ha approvato, il 31/10/1989, il *Quadro Comunitario di Sostegno* (QCS), il documento programmatico contenente le decisioni comunitarie di intervento e l'ammontare delle risorse concesse. Per i beni culturali il QCS prevede aiuti agli investimenti turistici e la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali di interesse turistico: le azioni principali sono volte alla realizzazione di itinerari storico-culturali (barocco siciliano e zone archeologiche)<sup>16</sup>.

Il *Programma Operativo Plurifondo 1990-93* (POP)<sup>17</sup> ha tradotto in azioni operative concrete e programmate le previsioni del QCS.

Il turismo è stato considerato uno dei principali settori su cui fondare lo sviluppo della regione, sia per il contributo alla formazione del reddito regionale che per l'occupazione che è in grado di assorbire. Le indicazioni del PRS propongono di individuare e organizzare itinerari turistici che valorizzino la regione da un punto di vista storico, culturale, archeologico ed ambientale, ed in particolare di migliorare la fruizione delle più importanti zone archeologiche<sup>18</sup>.

In questi giorni la Commissione europea ha assicurato l'approvazione del nuovo POP 1995-1999 presentato dalla Regione Sicilia, che prevede circa 6000 miliardi di lire di investimenti tra fondi comunitari, nazionali, regionali e di privati, finalizzati a realizzare infrastrutture ed a fornire servizi avanzati, sviluppare e trasferire innovazioni tecnologiche e formazione professionale e tecnica qualificata.

#### Programmi speciali dell'Unione Europea

La proposta di un programma comunitario d'azione in materia di beni culturali è inquadrata nella "azione della Comunità europea a favore della cultura", adottata il 17 luglio 1994 dalla Commissione in seguito all'inserimento dell'art. 128 nel trattato C.E. di Maastricht del 1992. L'azione comunitaria nel settore dei beni culturali è destinata a contribuire al "processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"<sup>19</sup> ed "al pieno sviluppo delle culture degli stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune"<sup>20</sup>. La

diversità culturale è stata presa in considerazione nella formulazione di una politica culturale che si sviluppa in tre aree: progetti di cooperazione culturale a livello europeo (programma *Kaléidoscope 2000*), traduzione delle opere letterarie contemporanee (programma *Ariane*), e la conservazione del patrimonio culturale (programma *Raffaello*); la nuova politica comunitaria pone la cultura in primo piano e la considera come uno strumento contro l'esclusione sociale.

Le prospettive aperte dalla Comunità europea nel campo della valorizzazione dei beni culturali devono comunque far riflettere sul ruolo che il patrimonio storico svolge all'interno della società attuale - considerata nella sua dimensione sia europea sia locale - che non può essere ridotto a mera risorsa turistica o fonte di nuova occupazione; il fallimento delle politiche italiane d'investimento straordinario nel settore ha infatti dimostrato come l'obiettivo della tutela dei beni non possa essere posposto rispetto ad altre finalità di carattere economico. Il finanziamento ordinario ha valenza di carattere pubblico e garantisce la tutela del patrimonio a prescindere da altre finalità, ma è rivolto essenzialmente alla funzione base del sistema; la logica dei finanziamenti aggiuntivi richiede invece ricadute economiche, per cui i progetti di valorizzazione dei beni culturali devono sottoporsi alle finalità previste dai programmi. La politica adottata dal Ministero per i beni culturali, a partire dal ministro Ronchey, è stata quella di basare la gestione del patrimonio prevalentemente sui fondi ordinari, tenendosi fuori dai programmi straordinari e rinunciando nel contempo alla possibilità di accedere a fondi aggiuntivi per finanziare progetti di carattere strategico. È necessario formulare una nuova opzione perché la politica per i beni culturali, dal livello regionale a quello comunitario, riceva la giusta collocazione all'interno delle politiche di sviluppo economico, sociale e territoriale, e perché venga garantito in primo luogo il raggiungimento degli obiettivi connessi con la salvaguardia del patrimonio storico in quanto tale. n

#### Note

- 1) Sui rapporti tra Stato, autonomie locali e beni culturali, cfr. lo studio redatto per la società Cles, sotto la direzione di Paolo Leon, da Marco Causi, Alessandro Leon e Marco Marroni, "I rapporti tra Stato e sistema delle autonomie locali nella politica dei beni culturali", in Camera dei Deputati, *I beni culturali in Italia*, Roma, 1992; Paolo Leon, "Beni culturali: il dilemma tra Stato e mercato", in *Economia della Cultura*, n.1, 1991.
- 2) Nel Ministero dei beni culturali sono confluiti i settori relativi alle biblioteche, accademie e beni artistici, culturali e archeologici dal Ministero della pubblica istruzione; agli archivi dal Ministero dell'interno; all'editoria e discoteca di Stato dai servizi atipici della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ciascun settore è stato trasferito con la propria

dotazione originaria del bilancio di provenienza e con la struttura organizzativa acquisita.

3) Cfr. Camera dei Deputati, *I beni culturali in Italia. Indagine conoscitiva della Commissione cultura, scienza e istruzione* (dicembre 1988-dicembre 1991) e *documentazione allegata*, 2 voll., Roma, 1992

4) Come regione a statuto speciale, la Sicilia possiede competenza legislativa esclusiva sul turismo, la vigilanza alberghiera, la tutela del paesaggio, la conservazione delle antichità e delle opere artistiche (art. 14 lett. n dello Statuto della Regione Sicilia, RDL n.455/46); appartengono inoltre al patrimonio indisponibile della regione le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico ed artistico (art. 33 dello Statuto).

5) Il sistema regionale siciliano per i beni culturali si articola inoltre nei centri regionali per il restauro e la catalogazione, nella Biblioteca centrale di Palermo e nelle Biblioteche regionali di Catania e Messina; nelle Gallerie regionali di Palermo e Siracusa e nei musei regionali di Palermo, Agrigento, Siracusa, Lipari, Messina, Caltagirone, Trapani e Camarina.

6) La Regione Sicilia già con la L.r. 16/78 ha adottato il metodo della programmazione quale strumento per la razionalizzazione dell'uso delle risorse e per la valorizzazione del potenziale materiale, ambientale e umano dell'isola.

7) Regione Siciliana, Dir. Reg. della Programmazione, *Schema del Piano Regionale di Sviluppo economico e sociale 1992-94*, Palermo, 1991.

8) Regione Siciliana, Dir. Reg. della Programmazione, *Materiali per il Piano Regionale di Sviluppo 1992-94. Rapporti progettuali*, vol. IV Ambiente, Beni Culturali, Turismo, Palermo, 1991; Regione Siciliana Direzione Regionale della Programmazione - ESPI, *Piano regionale di sviluppo economico-sociale 1992-94, Materiali per il Progetto di Attuazione Beni culturali*, Dicembre 1992.

9) Gli interventi ordinari sono posti a carico di sette capitoli dello Stato di previsione del Ministero (1535, 2035, 2102, 3035, 3050 di parte corrente, e 8005, 8100 in conto capitale).

10) L'iter relativo alla richiesta di fondi provenienti dal FIO è descritto all'art.21 della legge finanziaria 1983 che affida al CIPE, su proposta del Ministero del bilancio e della programmazione economica, la selezione e l'approvazione dei progetti.

11) Cfr. Paolo Leon, Marco Causi, "La politica economica dei beni culturali", in *Notediricerca Cles*, n.3, 1990.

12) Per effetto dell'art. 15 della legge finanziaria 41/86 è stato istituito il capitolo 7502 con cui sono stati stanziati 300 miliardi per l'86 e per l'87 per i cosiddetti "giacimenti culturali".

13) Cfr. Paolo Leon, Marco Causi, "La politica economica dei beni culturali", op. cit.

14) Regolamento C.E.E. n.2088/85, 23/7/85, relativo ai programmi integrati mediterranei.

15) Il corpus legislativo della riforma è costituito dai regolamenti C.E.E. n.2052/88, n.4253/88, n.4254/88, n.4255/88, n.4256/88 ed ha preso avvio dal 1 gennaio 1989.

16) Nella redazione del nuovo QCS 1994-99 non sono stati invece inseriti i beni culturali nei progetti di finanziamento futuri.

17) Il *Programma Operativo Plurifondo 1990-93* è stato approvato dalla Commissione C.E.E. il 14/12/1990.

18) Cfr. Presidenza della Regione Siciliana, Direzione per i rapporti extraregionali, *Sicilia Europa, Foglio informatore* 1-2, febbraio-maggio 1990; Regione Siciliana, *PRS ex Reg. 2052/88 - Quadro Comunitario di Sostegno - Programma Operativo Plurifondo 1990-93*.

19) Trattato sull'Unione Europea art. A, Maastricht, 1992.

20) Trattato sull'Unione Europea, titolo IX art. 128, Maastricht, 1992.

#### Bibliografia

- AA.VV., *Le mura e gli archi. Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, Roma, Editori Riuniti, 1986.
- Alibrandi T., Ferri P., *Il diritto dei beni culturali. La protezione del patrimonio storico-artistico*, Roma, NIS, 1988.
- Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, *Beni culturali, tutela, investimenti, occupazione*, Roma, 1994.
- Bodo C., *La spesa per la cultura in Italia*, Roma, Ispe, 1989.
- Brignone G., *La spesa dello Stato per i beni culturali*, Camera dei Deputati, 1992.
- Cafiero S., "Il Mezzogiorno tra transizione tecnologica e transizione dell'Intervento Straordinario", in *Studi SVIMEZ*, XXXVII, n.4, 1984.
- Cafiero S., "Rapporto SVIMEZ 1990 sull'economia del Mezzogiorno", in *Sviluppo*, aprile-giugno, 1990.
- Camera dei Deputati, *I beni culturali in Italia*, Roma, 1992.
- Causi Marco, "Spesa pubblica e occupazione nei beni culturali in Italia", in Associazione R. Bianchi Bandinelli, *Occupazione qualificata e formazione dei laureati nel campo dei beni culturali; legislazioni nazionali e normative della Comunità Europea*, Roma, 1993.
- Causi M., Leon Paolo, "La politica economica dei beni culturali", in *Notediricerca Cles*, n.3, 1990.
- Causi M., "Beni culturali e politiche di sviluppo in Sicilia", in *Economia della cultura*, n.1, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Commissione delle Comunità Europee, *Programma comunitario di azione in materia di beni culturali, Programma Raffaello*, Bruxelles, 1995.
- Graziano A., "La natura del bene culturale", in *Notediricerca Cles*, n.3, 1990.
- Greco N., Ghelarducci F., *I beni pubblici in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- Leon P., "Beni culturali: il dilemma tra Stato e mercato", in *Economia della cultura*, n.1, Torino, Marsilio, 1991.
- Lo Jacono G., Lupo A., *I Beni Culturali*, Palermo, Pegaso, 1983.
- Ministero per i beni culturali e ambientali, *Progetto finalizzato al restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali*, Roma Kappa, 1983.
- Perego F. (a cura di), *Memorabilia: il futuro della memoria*, 3 voll., Roma-Bari, Laterza, 1987.
- Perego F. (a cura di), *Anastilosi. L'antico, il restauro, la città*, Roma-Bari, Laterza, 1987.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1980-1990*, Roma, 1990.
- Presidenza della Regione Siciliana, *Sicilia Europa, Foglio informatore*, n.1-2 febbraio-Maggio, Palermo 1990.
- Regione Siciliana, *Programma Operativo Plurifondo 1990-93*, Palermo, 1989.
- Regione Siciliana, Dir. Reg. della Programmazione, *Schema del Piano Regionale di Sviluppo economico e sociale 1992-94*, Palermo, 1991.
- Regione Siciliana, Dir. Reg. della Programmazione, *Materiali per il Piano Regionale di Sviluppo 1992-94. Rapporti progettuali*, vol. IV Ambiente, Beni Culturali, Turismo, Palermo, 1991.
- Regione Siciliana, Dir. Reg. della Programmazione, ESPI, *Materiali per il Progetto di Attuazione Beni Culturali*, Palermo, 1992.
- Rizzo F., *Economia del patrimonio architettonico ambientale*, Milano, Franco Angeli, 1989.
- Rizzo F., *Il valore dei valori*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- Valentino P. A., "Economia e cultura", in *Ippogrifo*, n.1, 1988.

## LETTERA DEL SIGNORE DI V... AGLI STUDIOSI DELLA CITTÀ DI P..., AL RITORNO DAL SUO VIAGGIO

*Trascorso qualche mese dalla sua visita, abbiamo ricevuto la dettagliata lettera di un osservatore esterno, o meglio 'foresto', giunto in città, su invito del nostro dottorato, ad illustrare studi ed esperienze di pianificazione nella sua provincia d'origine.*

*Queste note di viaggio, in forma di memorandum, raccolgono da un lato le impressioni che la visita della città ha suscitato, e dall'altro, conseguentemente, le reazioni - sotto forma di idee, soluzioni, proposte di intervento - che ne sono scaturite. Di queste, talune sono state qui in loco analogamente avanzate e sostenute per anni, con l'effetto di restare perlopiù inascoltate: se ci conforta per un verso la convergenza di opinioni, ci scoraggia per l'altro il tempo inutilmente trascorso. Altre, per la loro disarmante evidenza, sottolineano la colpevole assenza di una città e delle sue amministrazioni, venute meno anche ai loro compiti più semplici ed elementari. Altre ancora, per l'interesse disciplinare che rivestono, confermano - se ve ne fosse bisogno - l'utilità del confronto e dell'interscambio nel lavoro di ricerca.*

*Pubblichiamo pertanto volentieri queste note, così come ci sono pervenute, nella loro plurivalente forma di promemoria, programma di ricerca, elenco delle priorità. Noi vi abbiamo soltanto aggiunto un titolo reticente, non - così come potrebbe sembrare - per salvaguardare la reputazione della città di P..., o per non esporre l'Autore, ma soltanto per una voglia di divertissement che ogni tanto, incautamente e senza ragione, ci sovviene. Il signore di V... - che ringraziamo, oltre che per il contributo, per l'interesse alle sorti della città - è il prof. Stefano Boato dell'IUAV di Venezia, invitato il 26 maggio 1995 dalla prof. Teresa Cannarozzo per il seminario sul PTP di Venezia svoltosi presso il Dipartimento Città e Territorio. La città di P... è, come si sarà già intuito, la felicissima città di Palermo.*

*"Nessuno dà più a vedere di trovarsi in strada per l'antico piacere di partecipare ad una specie di convegno... muoversi sopra una scena..."*

Bernard Berenson, *Viaggio in Sicilia*,  
Palermo 14 giugno 1953.

### Promemoria

- Incidere sulle azioni pubbliche e sugli interventi privati volti alla residenza dirottando i finanziamenti non sulla nuova edificazione ma sul recupero (leggi, stanziamenti, incentivi e contributi a cooperative e imprese).

- Puntare parallelamente alla pianificazione che darà risultati a medio e lungo termine e ad alcuni interventi pubblici (assessorati ai Servizi ed ai LL. PP.) che diano in tempi brevi significativi risultati e segnali visibili di svolta (mobilità, verde e servizi):

- 1) rendere appetibile e vivibile il centro storico drenando, sostituendo e dirottando il traffico privato, fornendo adeguato trasporto pubblico: corsie preferenziali per bus da subito, piani e interventi per trasporti pubblici su rotaia (dirimendo con verifiche approfondite la "querelle" tra metropolitana o tram; probabilmente integrando il sistema ferroviario-metropolitano con il tram);
- 2) realizzare alcune aree o isole pedonali specialmente in alcune zone medioevali e in aree di concentrazione di servizi (che vanno comunque collegate a sistema con canali a verde, pedonali e ciclabili);
- 3) realizzare alcune aree verdi di qualità a scala insediativa (la mancanza delle quali è evidente

sia nella città storica che nelle periferie) probabilmente usando alcune aree distrutte e non ancora riedificate, aree obsolete, aree ancora libere o liberabili, come polmoni e innesto di qualità urbana e vivibilità;

- 4) catalizzare idee, energie, interesse, entusiasmo, organizzando per le operazioni di grandissima valenza qualche concorso di idee (con precise indicazioni urbanistiche per i partecipanti al confronto progettuale), e per le altre opere mettendo in concorrenza gruppi di progettisti, attivando temi e indicazioni progettuali per i corsi di progettazione (ambientale, del verde, architettonica e micro-urbanistica) dell'Università;

- 5) in particolare sembra possibile avviare a breve la progettazione e la realizzazione, anche per fasi, del fronte mare; riallocando (anche per sottoinsiemi) i Luna-Park in alcune aree periferiche (in modo corretto, progettate a stimolo e riqualificazione di zone senza servizi) e lasciando un segno duraturo e di altissima qualità: la riconquista del rapporto diretto con il mare da parte della città. Ridimensionando drasticamente la grande viabilità che sbarrava il rapporto tra la città storica e il mare (consentendo solo la penetrazione locale da nord o da sud, ma sostanzialmente a *cul de sac*, in qualche parte forse incassando la viabilità). Per questo tema di grandissimo interesse forse conviene avviare da subito un concorso di idee progettuali dando però indicazioni urbanistiche generali precise.

### La dimensione territoriale e gli aspetti gestionali

Buona parte dei problemi strutturali che sottendono la pianificazione di Palermo alle dimensioni odierne non può essere affrontata a scala comunale.

Né si può pensare ad un allargamento in termini di integrazione nel comune capoluogo dei comuni di corona (visione da anni '60, urbano-centrica, che riduce il problema alla gestione dell'area fisicamente conurbata in continuità).

Si tratta invece di salvaguardia e riqualificazione ambientale, naturalistica, paesaggistica e storico-culturale, di un mercato del lavoro e dell'abitazione, di una organizzazione della mobilità, di servizi di area vasta, ecc., che ormai richiedono una pianificazione e una gestione strutturale di area vasta a livello territoriale, sovracomunale e subregionale.

In particolare non possono che essere studiate, pianificate e gestite a scala di area vasta:

- 1) l'analisi, la tutela e la riqualificazione ambientale (con alla base le conoscenze e valutazioni geologiche, idrologiche, morfologiche, pedologiche e idrografiche); i temi della qualità delle acque, dell'inquinamento dell'aria, della gestione dei rifiuti;

- 2) i sistemi naturalistici, i valori paesaggistici e storico-culturali, le aree agricole e forestali;

- 3) l'organizzazione territoriale della mobilità, dei sistemi di fruizione e di accessibilità, delle intermodalità (gomma-rotaia, pubblico-privato). L'organizzazione e l'integrazione della struttura portuale e aeroportuale;

- 4) l'attribuzione dei pesi insediativi;

- 5) i processi di riallocazione e di decentramento produttivo;

- 6) la localizzazione e l'organizzazione delle grandi attrezzature territoriali e dei servizi di area vasta (sanitari, scolastici e culturali).

Il processo di pianificazione e gestione territoriale dovrebbe essere avviato a scala provinciale (anche l'infelice denominazione e proposta nazionale di "Città metropolitana" delinea una provincia rinforzata; salvo, se necessario, rivederne i confini). A ciò però pone gravi ostacoli non solo la diversità di linee programmatico-amministrative delle amministrazioni del capoluogo e della provincia, ma anche la mancanza di qualsiasi iniziativa in tal senso da parte dell'amministrazione provinciale. La stessa amministrazione regionale, e le strutture regionali dello Stato, hanno solamente avviato minime esperienze, e su aspetti particolari e settoriali, mentre sarebbe certamente possibile a scala regionale pianificare almeno i grandi temi ambientali, i sistemi naturalistici e le scelte relative alle attrezzature e alle infrastrutture territoriali.

Anche per la progettazione e la gestione dei problemi di scala comunale, giunti a queste dimensioni, è indispensabile avviare un forte decentramento strutturale consentendo a *circoscrizioni* di una certa consistenza fisica e demografica (con deleghe, finanziamenti e organici), di gestire realmente i problemi di minor complessità, per riservare alla gestione comunale gli aspetti strutturali più generali e complessi.

Venezia, li 28 maggio 1995

Stefano Boato



Le ricerche sul valore di un'armatura culturale del territorio non possono non attraversare il territorio francese, non tanto per la sua qualità di modello di riferimento – che in una visione storica e contestuale del problema rischia di risultare inefficace – quanto perché costituisce sicuramente un vasto e diversificato laboratorio di sperimentazioni sulle politiche culturali, condotte attraverso il filtro di un patrimonio culturale considerato come una ricchezza della nazione e come uno strumento per ricostruire o incrementare l'identità delle collettività locali, all'interno di quella finalità generale di opposizione all'omologazione imperante dei territori che gli anni passati avevano minacciato – o talvolta promosso – come risultato.

L'indagine dello stato dell'arte del governo del patrimonio in Francia offre dunque spunti, stimoli e conferme a quanto si potrebbe attuare o si sta attuando in Italia per intraprendere la strada di una pianificazione del territorio assunto come sistema di beni culturali, come risultato di una stratificazione di segni fisici che altro non sono che i significanti del *sensu* che il territorio ha assunto nel corso della sua evoluzione. Intervenire sul patrimonio culturale del territorio, ricercare la sostenibilità delle scelte di conservazione, trasformazione e sviluppo è dunque operazione da perseguire con chiarezza di intenti. Linea di ricerca è il passaggio dal patrimonio come somma di singole entità (parchi archeologici, beni etnoantropologici, centri storici, musei, etc.) ad un patrimonio assunto come sistema, possessore di una struttura e capace di conferire una al territorio. Un patrimonio capace di trasformarsi in *armatura* culturale, nella doppia accezione di "struttura" e di "corazza", e dunque capace di proteggere il territorio oltre che di organizzarlo.

### Il valore del patrimonio

Una delle riflessioni più dense di significato e di conseguenze feconde per l'avvio di una politica culturale del territorio è quella relativa al valore del patrimonio, al suo ruolo in una società moderna che sente come indifferibile lo slancio verso il futuro, al suo statuto di elemento significativo e generatore di valori, di memorie e di identificazioni. La riflessione è frequente in Francia<sup>1</sup>, ma anche in Italia trova posizioni e proposte molto interessanti. Gli elementi costituenti il patrimonio sono considerati essenzialmente come i simboli di un'eredità culturale degli avvenimenti che hanno segnato l'evoluzione della società, non senza salti, catastrofi e repentini mutamenti di rotta – in questo per nulla differendo dalla concezione italiana di beni culturali, considerati sempre come "patrimonio", ricchezza della nazione e suo elemento *costituente*, tanto da meritarsi nella Carta Costituzionale una attenzione particolare e privilegiata nei confronti degli elementi dello sviluppo<sup>2</sup>. Il patrimonio, dunque, traduce in segni visibili il tempo, la durata delle culture che si sono stratificate sul territorio ed offre alla riflessione un'immagine della perennità della civilizzazione. Le tracce (beni archeologici, etnoantropologici, monumenti, centri storici) costituiscono i supporti fisici della memoria collettiva e contemporaneamente costituiscono i riferimenti spirituali per la costruzione del senso di appartenenza ai luoghi.

Questa accezione del patrimonio dipende dalla produzione del memorabile attraverso segni, oggetti, luoghi che attestano la finalità stessa della conservazione<sup>3</sup>.

Una tale entità di patrimonio di memoria appare quasi come un mezzo "terapeutico" per rinforzare le rappresentazioni dei legami culturali e sociali che le guerre, le trasformazioni del tempo, le mutazioni di paradigma hanno spezzato. Ed è proprio questo effetto di *collegamento* su cui i francesi costruiscono le politiche del patrimonio, poiché è capace di innescare una gestione del patrimonio sotto una forma *dinamica e prospettiva*<sup>4</sup>. La relazione tra memoria e patrimonio è frequentemente utilizzata – con un valore metodologico di grande efficacia nelle politiche di governo del territorio – per costruire delle forme di anticipazione, di previsione di scenari: "memoria del domani" e "patrimonio dell'avvenire" non sono solo degli slogan promozionali, ma designano, per i loro effetti prospettivi, dei tentativi di collegamento tra il passato, il presente e il futuro, tra la tutela e lo sviluppo.

L'allargamento della nozione di patrimonio – a cui stiamo assistendo anche in Italia – non deve essere confuso con la semplice "molteplicità" dei patrimoni. È nel contesto di una riflessione politica collettiva sulle minacce di distruzione che la questione del patrimonio interferisce con le modalità di prevenzione, di gestione del rischio, di salvaguardia dell'umanità. La convergenza delle diverse politiche culturali in materia di gestione del patrimonio non sono assolutamente evidenti; opposizioni sembrano persistere, se non altro al livello delle definizioni: la distinzione tra patrimonio culturale e patrimonio naturale è ancora utilizzata per indicare ordini differenti di trattamento, ma anche per consacrare finalità appropriate alle diverse istituzioni.

Una riflessione approfondita è stata condotta sulle strategie della conservazione, partendo dalla assunzione della consapevolezza che la museografia – in Francia come in Italia – non può essere l'unica finalità della conservazione degli oggetti culturali, della protezione delle specie biologiche, delle forme e della salvaguardia delle specie umane. Sebbene la Francia vanti una solida tradizione museologica, il patrimonio culturale territoriale nella sua accezione di portatore di valori collettivi non può essere governato solo in maniera "espositiva", solo attraverso pur valide elaborazioni museografiche, ma deve entrare con maggiore efficacia nel campo delle politiche di governo del territorio, assumendone le valenze sociali, economiche, occupazionali e semiologiche<sup>5</sup>.

La semplice rappresentazione della conoscenza non basta a rappresentare la vastità delle componenti del patrimonio; la trasmissione della conoscenza non può essere più semplicemente *mise en scène* degli elementi culturali, ma la rappresentazione della trasmissione deve sempre di più partecipare di una domanda collettiva etica sugli effetti dello sviluppo delle ricerche concernenti l'eredità culturale del territorio<sup>6</sup>. Come si realizzano i legami tra l'esposizione delle strategie politiche di trasmissione dell'eredità e le istanze simboliche richieste per assicurare l'immagine stessa della trasmissione? Trasmettere è anche organizzare una certa logica del senso: da questo punto di vista, il patrimonio potrebbe essere inventato<sup>7</sup>; esso presuppone sempre una certa attività creatrice.

La gestione del patrimonio porta inevitabilmente con sé la questione della valutazione: quale valore dare alle strutture del patrimonio? La compatibilità del patrimonio con gli usi attuali resta tanto più complessa quanto le definizioni e le interpretazioni dei beni culturali sono dipendenti dalle possibilità d'apprendimento e comprensione degli elementi costitutivi. Come creare una elaborazione concettuale che tenga conto della relatività stessa dei principi di valutazione? Strategie della conservazione e valorizzazione del patrimonio sollevano problemi economici. Gestione e compatibilità patrimoniale richiedono una domanda trasversale di una configurazione consensuale e anticipante sul senso, i simboli e i valori della trasmissione.

La difesa di un'*ecologia della mente*<sup>8</sup> è la sola via di un'armonia possibile tra la tradizione e la modernità? Suscitando un'interrogazione

etica costante, l'idea di patrimonio non è più riducibile ad una gestione della salvaguardia e della conservazione, essa richiede una riflessione sul divenire dell'umanità, sull'universalità di un senso plurale di trasmissione. Utilizzare la sola arma della minaccia del patrimonio (trasformazioni irreversibili, sparizione delle tracce, disastri, etc.) rischia di essere pericoloso poiché individua nella prevenzione e nella conservazione totale la finalità stessa delle politiche del patrimonio. Se anche l'oblio è fondatore della memoria<sup>9</sup>, l'abbandono o la distruzione potrebbero essere la parte maledetta ma necessaria del patrimonio.

### Il circuito semiotico del patrimonio

Il patrimonio culturale storico diventa oggetto della discussione e dei gesti, che traducono le attitudini riguardo al passato che rappresentano. Esso funziona all'interno di un circuito semiotico; la sua funzione consiste nel rinviare ad un passato scomparso; punta verso qualcosa che non esiste più, si riferisce ad una realtà invisibile. Fruendolo ci si istruisce sulle metodologie del passato, sulle costruzioni, sulle condizioni di lavoro, sulle relazioni da esso sottese. Il patrimonio diventa spesso un supporto dei significati di cui l'investono i suoi conservatori da una parte e i suoi visitatori dall'altra, e che non sono sempre concordanti. La sua funzione è funzione significante; è diventato un sistema di "*sémiophores*" (portatori di segno), un oggetto portatore di caratteri visibili suscettibili di ricevere dei significati. In questo senso, il patrimonio è esso stesso un *sémiophore*<sup>10</sup>.

La sequenza: oggetto, decadimento, *semioforo*, è percorsa dalla maggior parte degli elementi che compongono il patrimonio culturale. La costituzione del patrimonio culturale consiste proprio in una trasformazione di alcuni oggetti "dismessi" in semiofori, in una trasformazione analoga degli elementi naturali e in un cambiamento di finalità e di significato di alcuni semiofori. La scelta degli elementi che rientrano nel patrimonio culturale riguarda dunque la loro capacità di ricevere dei significati legati principalmente alla loro storia, alla loro rarità, alla loro apparenza esterna. Accade spesso che una volta divenuti *semiofori* gli oggetti decaduti o gli elementi naturali siano sottomessi ad un regime di protezione speciale contro le influenze degradanti dell'ambiente o contro i danni delle trasformazioni umane. È per questo che la costituzione del patrimonio culturale si accompagna alla creazione delle istituzioni incaricate di assicurarne la protezione dopo l'intervento di restauro.

Ma come evitare di avere una concezione puramente nominalista nel riferirsi al patrimonio? Il pericolo delle idee universali è quello di proporre un consenso implicito attorno al loro significato. Il patrimonio esiste in se stesso? Se non è altro che un'acquisizione dal processo di cumulazione e di trasmissione, diventa un valore a-priori, si determina come origine stessa del legame tra valore economico e valore morale. Se è un'invenzione, esso instaura un'illusione fondamentale e necessaria alla riproduzione della società: esso si dà per un'illusione ontologica<sup>11</sup>. L'idea di patrimonio è spesso invocata in rapporto ad una minaccia di sparizione delle risorse naturali e culturali, all'interno di uno scenario catastrofico o critico; il valore del patrimonio viene infatti invocato con maggiore frequenza in prossimità della sua distruzione e raramente assume valore in sé, un valore propositivo e non solo un valore di contrasto nei confronti di qualcosa: il patrimonio è spesso antagonista piuttosto che protagonista, conflitto piuttosto che consenso. Questo paradosso tra una realtà patrimoniale individualizzata e la gestione dei beni collettivi è rivelata, per esempio, dai contadini, che hanno serie difficoltà a costruire una strategia del loro patrimonio naturale nel momento in cui la gestione della natura è divenuta un affare pubblico; i contadini intervengono come agenti di conservazione dei beni naturali finché essi utilizzano questi beni come mezzi di produzione<sup>12</sup>.

La gestione delle risorse culturali deve essere prospettiva, il patrimonio supera i suoi usi prevedibili e la molteplicità degli usi viene allora ad opporsi ad una concezione sempre orientata dal riferimento all'autenticità; essa implica un gioco permanente tra l'adattabilità e l'identità, suppo-

ne che l'identità diventi assolutamente mobile al fine di evitare la trappola di un patrimonio posto come condizione preliminare a tutte le strategie collettive della gestione dei beni pubblici. Lo scarto (la selezione, il rifiuto, la dismissione) è un passaggio obbligato per la produzione delle collezioni, per la museografia, subisce gli usi multipli ed i cambiamenti di funzione<sup>13</sup>.

### Le politiche culturali del patrimonio

L'idea moderna di protezione conservazione dei monumenti nasce in Francia durante la Rivoluzione, come opposizione ai vandalismi contro il patrimonio nazionale e contro l'eredità storica che, seppur testimone della monarchia da rovesciare, era indissolubilmente legata al territorio francese più che alla Casa dei Borbone<sup>14</sup>. Nel 1794 la Convenzione Nazionale emise un decreto che arrestava le distruzioni provocate da un precedente decreto del 1792 che ordinava la distruzione di tutti i monumenti legati all'età feudale. Le nuove misure di salvaguardia, unite alla fondazione del *Musée des Monuments Françaises* presso il convento dei *Petits Augustins*, segnarono la svolta fondamentale nella direzione della costruzione delle politiche del patrimonio in Francia. In questo contesto,

*général des Monuments historiques*, con la funzione, giudicata principale, di allestire l'inventario dei monumenti su tutto il territorio nazionale e di assicurarne la conservazione. È importante sottolineare come fin da allora questa missione dovesse essere condotta in collaborazione con i responsabili delle autorità locali – non solo quelle responsabili della cultura, ma anche quelle più propriamente delegate al governo politico – sensibilizzate ai problemi della protezione del patrimonio locale come segno dell'autonomia e dell'indipendenza delle regioni.

Nel 1887 la *Commission des Monuments historiques* elabora un progetto di legge destinato ad assicurare la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte "d'interesse nazionale": si tenta in questo modo di far prevalere la nozione di "patrimonio di interesse generale" rispetto alle singole caratteristiche estetiche, storiche o testimoniali del bene. La fine del XIX secolo vede la nascita di numerose associazioni di salvaguardia, le quali costituiscono ancora oggi il tessuto più efficace della protezione e conservazione del patrimonio artistico, storico e naturale e formano il substrato sociale per l'armatura culturale sul territorio.

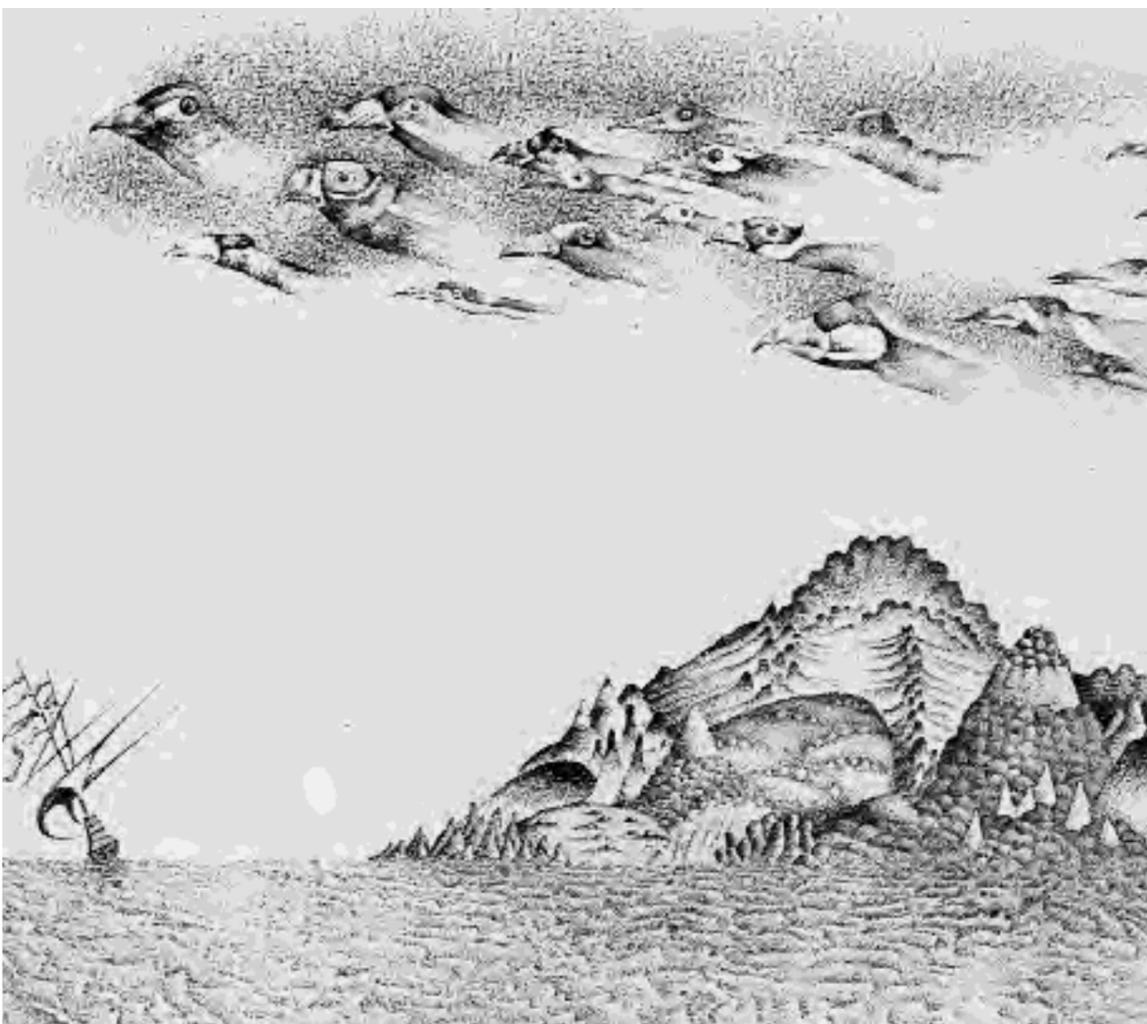
Una delle prime leggi sulla tutela degli spazi naturali è del 1906, ma limita gli interventi dello Stato solo ai monumenti naturali eccezionali ed

una nuova forma di protezione istituendo la procedura di iscrizione all'*inventario supplémentaire dei monumenti storici*; questa procedura definisce anche i differenti gradi di protezione degli edifici per i quali la conservazione, dal punto di vista storico, artistico, scientifico e tecnologico, è di interesse pubblico (art.14). È la legge 2 maggio 1930 sulla protezione dei monumenti naturali e dei siti il segno di una prima apertura al valore territoriale del patrimonio: si constata che il termine monumento non è più unicamente riferito al costruito, ma abbraccia interi complessi ambientali, paesaggi naturali e antropici, sistemi di relazioni e modalità di insediamento.

Fino alla Seconda Guerra Mondiale la situazione evolve poco; il Maresciallo Pétain introduce la creazione di un "chantier intellectuel des sites", embrione amministrativo sul tema della valorizzazione del patrimonio, la cui responsabilità spettava all'*inspecteur général de l'équipement*.

Il dopoguerra in Francia è caratterizzato – e non solo dal punto di vista culturale – dalla figura del Generale De Gaulle, il quale, puntando ad una politica di forte identità e coesione nazionale e di appassionata competitività con le altre nazioni europee, individua nella cultura e nel patrimonio la chiave di volta per rendere stabile e duraturo il suo sistema politico, per costruire quella rete culturale che come gli acquedotti romani disegnerà fino ad oggi il paesaggio fisico e ideologico della Francia. Il completamento del progetto culturale francese avviene con la nomina, nel 1959, di André Malraux a Ministro incaricato degli affari culturali; il decreto del 24 luglio definisce con chiarezza gli obiettivi, tuttora validi, del nuovo ministero: rendere accessibili le opere dell'arte e della storia dell'umanità, ed in particolare quelle della Francia, al più alto numero di francesi, assicurare la più vasta accessibilità e la più efficace fruizione del patrimonio culturale e favorire la continua creazione culturale. La novità non consiste nella presa in carico da parte dello stato del nuovo dominio culturale, ma nel *rassemblement* dei diversi settori in un ministero specializzato, e soprattutto nella volontà di far partecipare la popolazione alla celebrazione dei monumenti del passato e del presente<sup>16</sup>. E proprio André Malraux interpretava con grande efficacia l'aspetto simbolico di questa partecipazione della popolazione alla conservazione e costruzione del patrimonio culturale.

Alla fine degli anni '50, sotto l'influenza della *Lur (Ligue Urbaine et Rurale)* e della nascente figura degli architetti-urbanisti, la natura inizia ad essere valutata, anche nella legislazione, attraverso la nozione di paesaggio, il quale partecipa di una percezione umanista che tiene in conto le relazioni tra l'ambiente geografico e gli aspetti sociali<sup>17</sup>. Accanto alla consapevolezza di un forte legame tra gli aspetti geografici e quelli sociali del patrimonio culturale, il problema inizia a configurarsi in termini di governo del territorio, denotando la volontà di conciliare le politiche di governo e di protezione e di condurre l'amministrazione a cercare delle soluzioni per l'utilizzo del territorio a fini multipli. Il *Conseil supérieur du ministère de la Construction* è quello che prende le prime misure al problema (*Rapport pour un statut national de la sauvegarde des sites et paysages naturels et urbains*, 1963): "si può e si deve attrezzare un paesaggio senza sfigurarlo; preparare e servire l'avvenire senza distruggere il passato". Il Consiglio sottolinea la necessità di far prendere in carico all'amministrazione il problema: "è diventato indispensabile e urgente definire ed appiccare, sotto l'egida dell'autorità incaricata del governo del territorio, con azione concordata delle diverse amministrazioni competenti, uno statuto nazionale di salvaguardia e valorizzazione dei siti e dei paesaggi naturali e urbani e del patrimonio estetico e storico". A questo fine si individuano differenti tipi di misure di salvaguardia all'interno degli strumenti urbanistici<sup>18</sup>. La politica dei centri storici, per esempio, si inserisce nei cosiddetti "POS *protecteurs*" che diventano uno strumento di protezione a livello locale e conoscono il loro pieno sbocco nella politica delle "cento città"; si assiste in seguito ad una volontà di rivalorizzazione, tanto urbana che sociale, dei centri delle città medie ed alla preservazione di una certa qualità della vita. Il



rimane epica la figura dell'Abbé Gregoire che nel furore degli eventi rivoluzionari si oppone agli atti di vandalismo ed invia un rapporto alla *Convention* per sollecitare la protezione dei monumenti e la loro diffusione sul territorio nazionale, costituendo i "dépôts", i futuri musei delle province, che saranno il primo nucleo di quella vasta rete di musei del territorio che oggi caratterizza la Francia e che ne fa un campo di sperimentazione degli effetti sul territorio di un'armatura culturale diffusa, fortemente consolidata e radicata alle collettività locali. Qualche anno più tardi la nozione di patrimonio come eredità culturale appare più chiaramente attraverso la definizione di "monument historique": espressione che verrà applicata non solo agli edifici, ma anche agli oggetti narranti la storia nazionale.

Sotto l'influenza del Romanticismo, ben rappresentato dalle posizioni ideologiche di Victor Hugo<sup>15</sup>, strenuo difensore del valore della memoria contenuta nel patrimonio storico e del valore sociale della trasmissione della cultura, viene dichiarata guerra ai demolitori; si prende coscienza del valore estetico, storico e sociale dei monumenti antichi, i quali, testimoni fisici del passato, appaiono come una ricchezza nazionale e come tale da proteggere. In questo contesto, nel 1830, viene creato il ruolo d'*Inspecteur*

a carattere artistico; il valore biologico e la nozione di conservazione della natura come categoria non sono ancora presi in considerazione: l'estetismo che pervade i primi decenni del secolo, non ancora sconvolto e trasformato dalla guerra, ha il sopravvento sulle considerazioni del carattere sociale e territoriale del patrimonio.

In seguito, di fronte alla accelerazione della rivoluzione industriale provocata dalla Grande Guerra ed al cambiamento della società, di fronte alla tendenza verso una nuova modernità che assume la velocità e la trasformazione come categorie imperanti, nasce – in Francia come in Italia, ma anche nelle altre nazioni europee appartenenti alla cosiddetta società occidentale avanzata – l'angoscia di veder sparire il passato, di non avere il tempo di osservare gli strati della storia – e del territorio – prima che vengano ricoperti da quelli successivi: la trasformazione del territorio è tale che negli strati rimangono imprigionate solo poche tracce che consentono di ricostruire solo una storia parziale degli avvenimenti recenti ed attuali. L'affermazione dell'identità nazionale appare allora chiaramente dover passare dalla nozione di patrimonio, da un patrimonio rivalutato, conosciuto e soprattutto costantemente attualizzato perché non sparisca. La legge 31 dicembre 1913 introduce infatti

valore storico ed estetico non sarà più il solo criterio di protezione, ma entrano in gioco elementi che contribuiscono a formare la “coesione d’insieme” – noi diremmo il contesto – e l’ambiente urbano.

Il termine patrimonio emerge in Francia, in tutta la sua complessità e multiforità, durante gli anni ‘60: le trasformazioni della natura vengono considerate come un patrimonio costituito “dalla bellezza dei siti naturali o dei paesaggi urbani nati dal talento degli uomini”. Questo rinnovamento delle categorie che presiedono al patrimonio tiene in conto la presa di coscienza del problema della protezione della natura, della lenta ed irreversibile degradazione dell’ambiente naturale e urbano, dovuta all’accelerazione di una urbanizzazione anarchica, all’invasione del territorio rurale da parte delle propaggini delle città che alterano i siti del paesaggio ed infine viene già evidenziato il timore di uno sviluppo incontrollato del turismo di massa nelle zone rurali, capace di modificarne irrimediabilmente i caratteri configuranti oltre che quelli connotanti<sup>19</sup>. Il legame sempre più stretto tra patrimonio e sviluppo viene sancito nel 1961 con la creazione di una *Commission de l’Equipement culturel et du Patrimoine artistique* nell’ambito dell’elaborazione del *IV<sup>e</sup> Plan*. Lo strumento del nuovo approccio integrato al patrimonio culturale, naturale e antropico, sarà il rafforzamento delle componenti locali dell’azione sul patrimonio attraverso la creazione dei *Comités régionaux des Affaires culturelles*, coordinati attraverso la Datar (*Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régional*), creata nel 1963, che parteciperà con numerose attività ed iniziative alla definizione dell’approccio territoriale al patrimonio ed alla sempre più forte sintesi della domanda di conservazione, protezione e valorizzazione del patrimonio, della domanda di partecipazione sociale e di identità collettiva, perseguendo soprattutto l’obiettivo di assicurare una sintesi tra le necessità dello sviluppo economico e sociale e la protezione dell’ambiente.

Il periodo seguente, corrispondente al settennato di Giscard d’Estaing (1974-1981), è caratterizzato dall’introduzione di una logica liberale nel governo del patrimonio che si è tradotta essenzialmente in una volontà di sganciamento dello Stato dalle politiche locali di costruzione di uno sviluppo culturale del territorio. A questo fine sono state istituite nel 1977 le *Drac (Directions régionales des affaires culturelles)* che hanno assunto la responsabilità dell’iniziativa nel settore culturale. Contemporaneamente all’avvio di un’autonomia locale, tuttavia, lo Stato francese ha avviato in quel periodo un rafforzamento delle attrezzature culturali parigine attraverso il consolidamento di alcuni grandi progetti culturali (musei, biblioteche, archivi nazionali). Nei confronti del governo del patrimonio, ad esso viene riconosciuto uno statuto autonomo che non può essere affrontato e risolto all’interno di altre amministrazioni: nel 1978, infatti, viene creata la *Direction du Patrimoine*, a cui seguiranno il *Comité interministériel du Patrimoine* (1979) e la *Mission de développement culturel*. L’Anno del Patrimonio inaugurerà, nel 1980, la grande e duratura stagione francese dell’industria culturale: un approccio integrato alle espressioni della cultura che prevede piani ed azioni prioritarie in favore di una connotazione culturale del territorio francese.

La politica culturale dell’era – alcuni dicono dell’impero – di Mitterand (1981-95) acquista un forte riconoscimento sia istituzionale che finanziario<sup>20</sup>. Il campo dell’azione culturale si allarga e si ricompone attorno ad un forte sviluppo delle pratiche culturali e della fruizione del patrimonio. Obiettivi della ridefinizione del dominio culturale operati dallo Stato<sup>21</sup> sono l’allargamento del campo di azione e l’incremento della partecipazione; quest’ultima si inserisce nelle già avviate politiche di rafforzamento del ruolo dello Stato francese nella formazione dei cittadini<sup>22</sup> e dello sviluppo regionale attraverso un rafforzamento dell’identità e dell’appartenza delle comunità locali. Il Ministero della Cultura viene rafforzato e viene avviata la politica dei *Grands Projets* che coniuga lo sviluppo di Parigi con una sua forte connotazione, e spesso anche configurazione, culturale.

#### Patrimonio locale e sviluppo

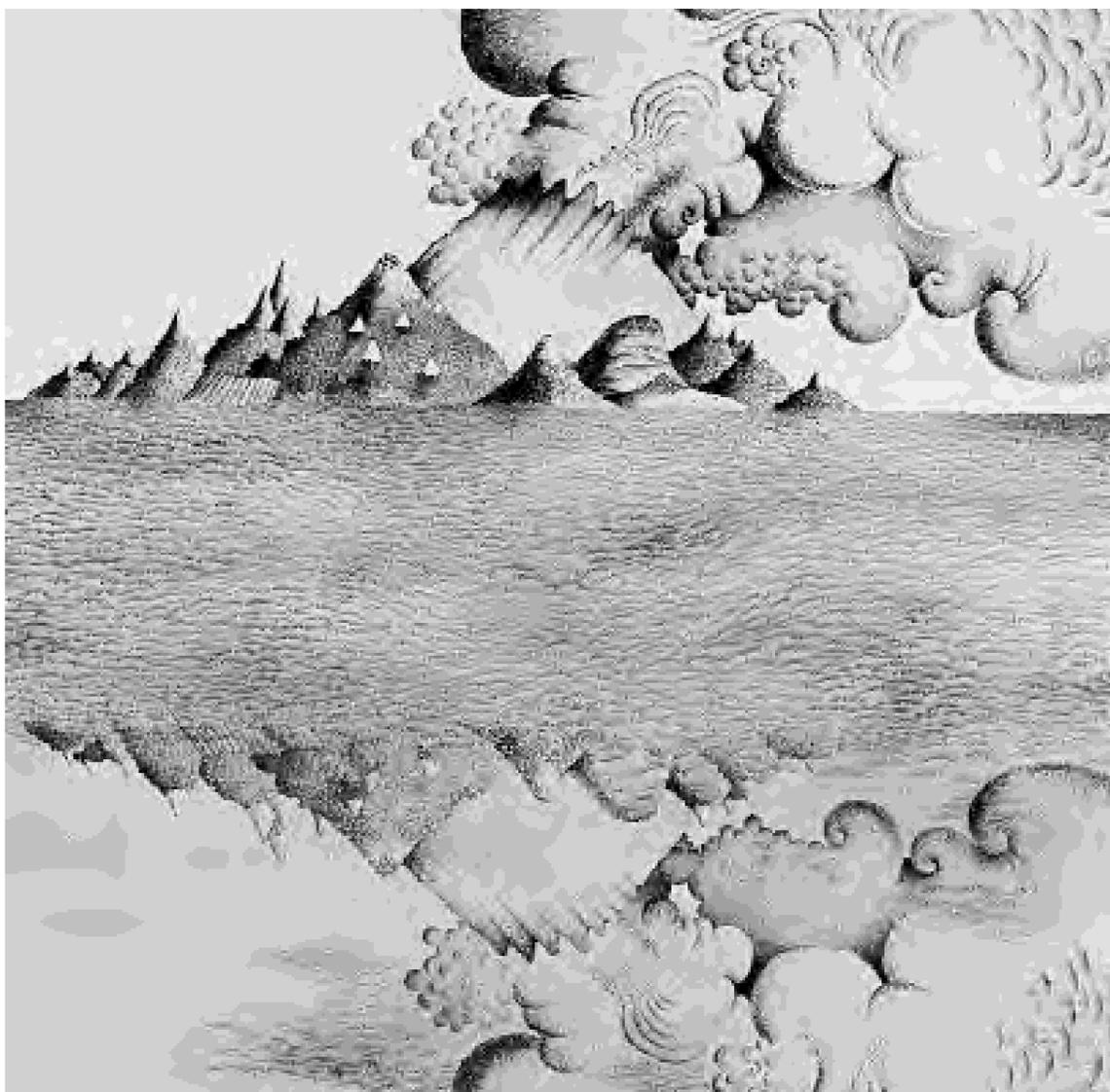
Il raggiungimento della finalità della sintesi tra obiettivi di conservazione e domanda di sviluppo è certamente uno dei risultati maggiormente perseguiti dal governo francese – in questo non lontano dalle posizioni degli altri paesi europei e in piena sintonia con gli obiettivi espressi dal Consiglio d’Europa. Uno dei contributi più interessanti su questo argomento è uno studio condotto da Isabelle van de Welle nell’ambito di una missione tra i ministeri dell’Agricoltura, della Cultura e dell’Ambiente<sup>23</sup>.

L’ipotesi di origine è quella di un legame privilegiato tra patrimonio e sviluppo locale: il patrimonio viene collocato al centro di un processo di sviluppo locale che si fonda sulla valorizzazione dell’insieme delle potenzialità di un territorio, potenzialità fisiche, culturali, umane, economiche. Costituisce una risorsa territoriale, suscettibile di affermare un’identità del territorio indispensabile ad uno sviluppo compatibile. Lo studio si colloca dunque con chiarezza all’interno di un’ottica che propone un’armatura culturale allo sviluppo territoriale che lo “protegga” da scelte sbagliate e da soluzioni incompatibili con le risorse, ed in una prospettiva di creazione di attività e di impiego. Uno dei campi di indagine riguarda le potenzialità di attività antiche e tradizionali che potrebbero essere rilanciate, per

la logica dello sviluppo. Viceversa, una collettività territoriale può elaborare o modificare un progetto di sviluppo turistico, agricolo o industriale fondandolo sulle potenzialità del suo patrimonio: la logica dello sviluppo precede la logica del patrimonio. Lo sviluppo locale diventa dunque globale ed integrato, ed include le dimensioni culturale, sociale ed economica<sup>24</sup>.

Il patrimonio dunque viene considerato una risorsa nell’accezione in cui è riferimento per la comprensione del presente e l’apprendimento del futuro. L’impatto dell’operazione sul patrimonio è doppio: da un lato costituisce una base di dialogo tra i differenti attori mentre fa risorgere e rivalorizzare l’identità locale; dall’altro ridona fiducia nel territorio e fornisce stimoli per avviare il suo sviluppo<sup>25</sup>.

Il patrimonio diventa dunque riscoperta e rivalorizzazione di un’identità comune. Nelle zone rurali francesi, l’esodo degli anni ‘80 è stato imponente; il territorio, attraverso le sue politiche di sviluppo, non è stato capace di trattenere la popolazione, diventando vuoto delle sue attività e dei suoi abitanti; il sistema dei valori è stato schiacciato sotto il peso di un modello culturale che ha aderito ad una “modernizzazione” imperfetta che ha troppo facilmente sostituito la “crescita” allo “sviluppo”, l’*hic et nunc* alla metabolizzazione delle trasformazioni



esempio nel settore agricolo, che conosce oggi grandi difficoltà derivanti dai limiti della modernizzazione e della specializzazione, interni alle caratteristiche di un territorio non sempre riconducibile a modelli standard; in un’ottica di diversificazione, il rilancio di produzioni che sono state abbandonate e che troverebbero oggi mercati pronti all’acquisto, potrebbe essere suscettibile di fornire delle risorse complementari agli agricoltori o anche di favorire nuove installazioni. Un altro settore indagato è quello dell’urbanistica e della residenza, per il quale la ri-valorizzazione del patrimonio costruito è sicuramente suscettibile di migliorare la qualità della vita degli abitanti e di favorire il mantenimento della popolazione nei comuni rurali. Questa valorizzazione del costruito storico è ugualmente utile a rinforzare l’attrattività turistica del territorio ed a riaffermare una specificità regionale.

Assistiamo dunque alla elaborazione di una logica binaria reversibile, capace di innescare un circolo “virtuoso”: da un lato la conservazione del patrimonio, vista in un’ottica museografica o di protezione dell’ambiente, conduce ad iniziare un progetto capace di creare attività ed impiego – in questo caso la logica del patrimonio precede

ed alla riflessione critica sulle scelte; il risultato – fin troppo facilmente verificabile anche in Italia – è una vita del territorio “devalorizzata”. Il lavoro sul patrimonio permette dunque di riappropriarsi di una cultura, di ridonare ad una società la capacità di riprodursi *collettivamente*. La valorizzazione del patrimonio mette allo scoperto un’identità comune: il patrimonio valorizzato, comunicato e trasmesso diventa lo “specchio” del territorio; uno specchio in cui il territorio ringiovanisce, o uno specchio capace di mostrare il passato, di verificare il presente e di prevedere gli scenari futuri, come gli specchi kircheriani, capaci di mostrare aspetti inconsueti del reale, o aspetti non visibili senza l’ausilio di una struttura artificiale.

Gli obiettivi delle politiche francesi, attuate con il concerto dello Stato, delle regioni e dei Dipartimenti possono dunque essere facilmente sintetizzati in:

- creazione di attività e di imprese culturali;
- promozione della comunità e della regione;
- promozione dei prodotti, delle attività, delle imprese locali;
- accrescimento del mercato locale;
- mantenimento di un’attività culturale come fat-

tore di lotta contro l'esodo;

- coinvolgimento della popolazione nello sviluppo del territorio.

Il passaggio dall'individuazione dei problemi alla sperimentazione delle azioni conseguenti si è concretizzato nella *Mission Patrimoine 2000*, presieduta da Serge Antoine, che ha prodotto un rapporto intitolato *Promouvoir le patrimoine français pour l'an 2000*, edito nel 1987 dalla *Caisse des Monuments Historiques*<sup>26</sup>. Gli obiettivi individuati sono:

- sviluppo delle tecnologie della conservazione;
- sviluppo della formazione e della trasmissione delle competenze e professionalità;
- lotta contro il degrado fisico;
- governo culturale del territorio;
- accessibilità.

Il connubio tra pianificazione del territorio e politiche culturali avviene con l'avvio di una missione della Datar dal nome eloquente di *aménagement culturel du territoire*<sup>27</sup>, il cui obiettivo era l'analisi delle relazioni tra investimenti culturali e sviluppo regionale, al fine di definire le finalità e gli strumenti di un "governo culturale del territorio", o forse sarebbe meglio dire di un governo del territorio considerato come sistema di beni culturali. Punto di partenza della missione è un rovesciamento di paradigma rispetto ad un periodo in cui le politiche di governo del territorio erano essenzialmente di redistribuzione geografica della crescita economica e demografica e di costruzione di grandi reti di servizi di base che avrebbero dovuto permettere alle nuove attività di beneficiare dell'insieme. Il successivo rallentamento della crescita ha però creato delle nuove situazioni: lo sviluppo regionale e locale fondato sulla valorizzazione delle risorse esistenti ha sostituito il dispositivo tradizionale di redistribuzione; le attrezzature "immateriali" e i servizi di formazione, di ricerca, di consultazione si sono moltiplicati; le nuove esigenze di qualità della vita sono state espresse a gran voce da un numero sempre maggiore di cittadini; infine, la conversione, spesso brutale, di vasti settori industriali o agricoli ha sconvolto non solo l'economia ma anche le tradizioni culturali delle popolazioni, che diventano dunque un obiettivo primario delle politiche di recupero.

Gli obiettivi di un governo culturale del territorio individuati dalla Datar possono essere così sintetizzati:

- 1) Incoraggiare le regioni a concepire e a mettere in opera politiche globali di sviluppo culturale dei territori: messa in rete delle attrezzature e delle attività, organizzazione di sinergie e di complementarità, trattamento degli equilibri nelle città e nelle campagne, organizzazione di partenariati. In questa direzione si collocano le elaborazioni di piani regionali di sviluppo culturale, di cui parleremo più avanti.
- 2) Incoraggiare la costituzione di reti di città e l'accordo tra esse.
- 3) Arricchire il contenuto culturale delle politiche specifiche di governo del territorio corrispondenti a priorità nazionali:
  - politica delle città e delle periferie;
  - politica di sviluppo delle zone rurali fragili;
  - politica di protezione dei paesaggi e delle zone sensibili;
  - politica delle regioni frontaliere.
- 4) Sostenere quei settori culturali la cui distribuzione geografica è essenziale al governo del territorio.

Uno dei più recenti contributi alla definizione delle politiche culturali e del patrimonio ed alla definizione degli obiettivi di sviluppo nazionale è stata la consultazione nazionale chiamata *Débat national pour l'aménagement du territoire*, svoltasi nei primi mesi del 1994<sup>28</sup>. Si è trattato di un esempio allargato di concertazione, di democrazia diretta attuata attraverso la partecipazione di tutte le componenti territoriali alla definizione degli scenari di sviluppo per la Francia del 2015. Il debutto di un'ambiziosa cooperazione tra lo Stato, le collettività locali e la popolazione.

Sono state affrontate le grandi sfide della desertificazione rurale e all'iperconcentrazione urbana, la sfida del ruolo della Francia in Europa, e dell'Ile-de-France e dei sistemi metropolitani, la sfida del completamento della decentralizzazione e l'avvio di una politica a rete del territorio, e la sfida della ridefinizione – o

meglio della completa attuazione – del ruolo del patrimonio culturale. Lo Stato francese ha assunto il ruolo di garante dei grandi equilibri tra i territori e dell'eguaglianza delle occasioni della popolazione

Tra le dichiarazioni di principio va segnalata quella che descrive la politica di governo del territorio non finalizzata solo ad una redistribuzione degli insediamenti, ma all'incremento e alla creazione di ricchezza e sviluppo; il metodo utilizzato è quello della sperimentazione e della concertazione; la strategia è quella del rifiuto dell'omogeneità. Uno degli strumenti è il patrimonio culturale e la sua organizzazione a rete, dal punto di vista della sua distribuzione sul territorio, dal punto di vista della sua accessibilità da parte della popolazione, dal punto di vista dell'organizzazione della sua conoscenza, comunicazione e trasmissione.

Tra le politiche da adottare vanno segnalate quelle dell'insegnamento superiore, della ricerca e formazione e le politiche di produzione culturale. Per quanto riguarda le prime, si traducono in una migliore ripartizione del sistema universitario, fondato su un insegnamento dispensato in centri di formazione di dimensione più piccola (con una dimensione più contestualizzata); gli effetti di una politica di redistribuzione saranno prioritariamente diretti verso le città medie. L'effetto di diffusione sull'economia dipenderà dalla cooperazione che si instaurerà tra le istanze delle amministrazioni universitarie, i rappresentanti del governo, le imprese; un partenariato che suppone un rafforzamento dell'autonomia delle università, e la presenza delle collettività locali e delle imprese in seno ai consigli di orientamento delle scelte di sviluppo della ricerca. L'insediamento della formazione e della ricerca, in questo modo, potrebbe diventare il cuore di una rete di sviluppo, attraverso una concertazione tra le imprese e le collettività.

Per quanto riguarda le politiche culturali, il primo problema da affrontare è l'eccessivo disequilibrio territoriale: Parigi concentra infatti la maggior parte delle grandi attrezzature culturali e della comunicazione della conoscenza. Compito dello Stato è quello di diventare promotore di un'ambizione culturale che possa assicurare alla Francia un suo irraggiamento sul piano internazionale, ma che permetta anche a ciascuna regione di partecipare di questo sistema a rete. Per far questo è necessario fornire alle regioni i mezzi per rivestire questa funzione di governo culturale, incitandole a fornirsi di un *progetto regionale di sviluppo culturale* coordinato con lo Stato. La valorizzazione del patrimonio è assunta con grande chiarezza come una strategia di riconquista del territorio, di gestione diretta dello sviluppo di un'economia fondata sul turismo culturale e sugli interventi di recupero degli elementi degradati, ma anche di gestione indiretta, attraverso la partecipazione all'identità locale, alla costruzione del senso di appartenenza di una popolazione al territorio: le tradizioni, i linguaggi, le forme devono diventare elementi compartecipi alla rivalorizzazione del territorio.

### Patrimonio e governo del territorio

Un ruolo utile per la definizione del rapporto tra patrimonio culturale e governo del territorio è stato per molto tempo giocato dalle commissioni o gruppi di lavoro che hanno contribuito all'elaborazione dei capitoli relativi alla cultura nei *Piani Quinquennali* (iniziati nel 1946), elaborati a partire da una riflessione prodotta dalla concertazione tra i responsabili politici ed un largo ventaglio rappresentativo di diversi settori. Il risultato è stato una collocazione sempre più feconda del patrimonio nel campo di quella che in francese è definita *prospective*, cioè la proiezione nel futuro delle scelte.

È a partire dal *IV<sup>e</sup> Plan* (1962-65), e come conseguenza della recente costituzione di un ministero autonomo, che la cultura diventa oggetto di attenzioni e valutazioni specifiche attraverso il lavoro di una *Commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique*: il *IV<sup>e</sup>*, il *V<sup>e</sup>* (1966-70) e il *VI<sup>e</sup> Plan* (1971-75) mostrano infatti una preparazione particolarmente attenta da parte delle commissioni dedicate alla cultura e al patrimonio cultu-

rale. Nell'ambito della linea di "democratizzazione del patrimonio", va senza dubbio segnalato il *IV<sup>e</sup> Plan*, il quale aveva previsto la moltiplicazione delle grandi *Maison de la culture*, come embrioni di quelli che in seguito saranno i poli dell'armatura culturale francese: luoghi multidisciplinari di conoscenza, comunicazione e produzione culturale. Il successivo piano, continuando la politica strutturale, aveva privilegiato le attrezzature di piccola entità, polyvalenti ed adatte ad una gestione da parte delle comunità locali senza il necessario aiuto dello Stato. Il *VI<sup>e</sup> Plan* aveva avuto infine il compito di mettere in evidenza il ruolo dei mediatori e degli *animateurs* delle amministrazioni locali, dichiarando in questo una scarsa fiducia nell'efficacia di un'azione diretta dello stato: "lo sviluppo culturale passa attraverso il riconoscimento da parte del potere pubblico del ruolo indispensabile di *relais* che giocano le collettività locali, comuni e dipartimenti, i comitati d'impresa e le associazioni culturali": viene iniziata la costruzione del vasto tessuto culturale francese su cui oggi si poggiano le politiche di armatura culturale.

Per quanto riguarda la decentralizzazione, appare nel *IV<sup>e</sup> Plan* la prima riflessione sulla necessità di riformare le procedure di co-finanziamento tra lo Stato e i comuni e sull'invio nelle regioni di funzionari delegati dal ministero della cultura; ma si dovrà attendere il 1974 perché siano lanciate le prime *chartes culturelles* che saranno adottate nel 1982 come convenzioni con le collettività locali per lo sviluppo culturale. I *Fonds d'intervention culturelle*, già presenti in filigrana nel *IV<sup>e</sup> Plan*, saranno effettivamente creati nel 1971: si tratta di un fondo interministeriale messo a punto per attuare, in materia di sviluppo culturale, delle azioni sperimentali per formare o consolidare i legami tra le associazioni culturali, le collettività locali, gli artisti e i fruitori.

Per l'elaborazione del *VII<sup>e</sup> Plan* (1976-80) non era stata costituita un'apposita commissione culturale, ma vennero elaborati solo alcuni progetti culturali all'interno di altre voci di intervento; così come nel *VIII<sup>e</sup>* (1981-85), interrotto per i risultati delle elezioni presidenziali del 1981 che videro il cambiamento della politica francese a favore del "progetto socialista".

Il mutamento di politica economica, territoriale e culturale è racchiuso e rappresentato nel cosiddetto *Plan intérimaire* (1982-84), il quale ha inserito i fattori culturali e socio-culturali dello sviluppo all'interno delle quattro priorità politiche individuate: lavoro, servizi e attrezzature, produzione e solidarietà. Il *Plan intérimaire* riprende un buon numero di elementi contenuti nel programma elettorale di Mitterrand (*Projet socialiste pour la France des années 80*): "il progresso economico deve essere subordinato ai fini culturali e la cultura deve essere riconosciuta come una risorsa dello sviluppo e del progresso". Ma esso non contiene una concezione di cultura separata ed autonoma dai rapporti con l'insieme della vita sociale e della vita produttiva: "la vocazione della cultura – continuava il progetto elettorale – è di essere presente e percettibile in tutte le manifestazioni e realizzazioni di una società: nella produzione e nella vita quotidiana, nell'architettura delle città, nei sistemi di comunicazione, nel sistema dell'educazione, nelle istituzioni sociali". Il primo obiettivo è ancora una volta la riduzione delle disuguaglianze nei confronti della cultura e del patrimonio, attuando una politica correttiva di riequilibrio che, attraverso l'utilizzo di fondi speciali di sviluppo culturale, permetta alle "comunità e ai gruppi sociali di ritrovare le loro origini, di riappropriarsi della loro storia e del loro patrimonio per attuare, attraverso l'identità, la possibilità di un avvenire autonomo".

Fra le costanti dominano le preoccupazioni relative al patrimonio e l'affermazione del ruolo primario del sistema educativo nella costruzione del modello di sviluppo. Viene infatti potenziato il servizio di studi e ricerche del Ministero della cultura, che diventerà il *Département des études et de la prospective*, e gli viene affiancata la funzione di promozione culturale e di ricerca delle coerenze tra lo sviluppo e la conservazione.

Il *IX<sup>e</sup> Plan* (1984-88), nell'elaborazione delle politiche culturali ha tenuto conto di un rapporto sullo sviluppo sociale, educativo e culturale del cosiddetto *Groupe long terme culture* (mars

1983); esso ha dato luogo a due leggi di pianificazione strategica: quella sulle strategie e grandi azioni (luglio 1983) e quella sui mezzi di esecuzione (dicembre 1983). Le azioni previste in materia culturale sono state: lo sviluppo della creatività dei giovani, lo sviluppo delle industrie culturali, il riequilibrio dei luoghi dell'azione culturale e il rafforzamento della cultura scientifica e tecnica.

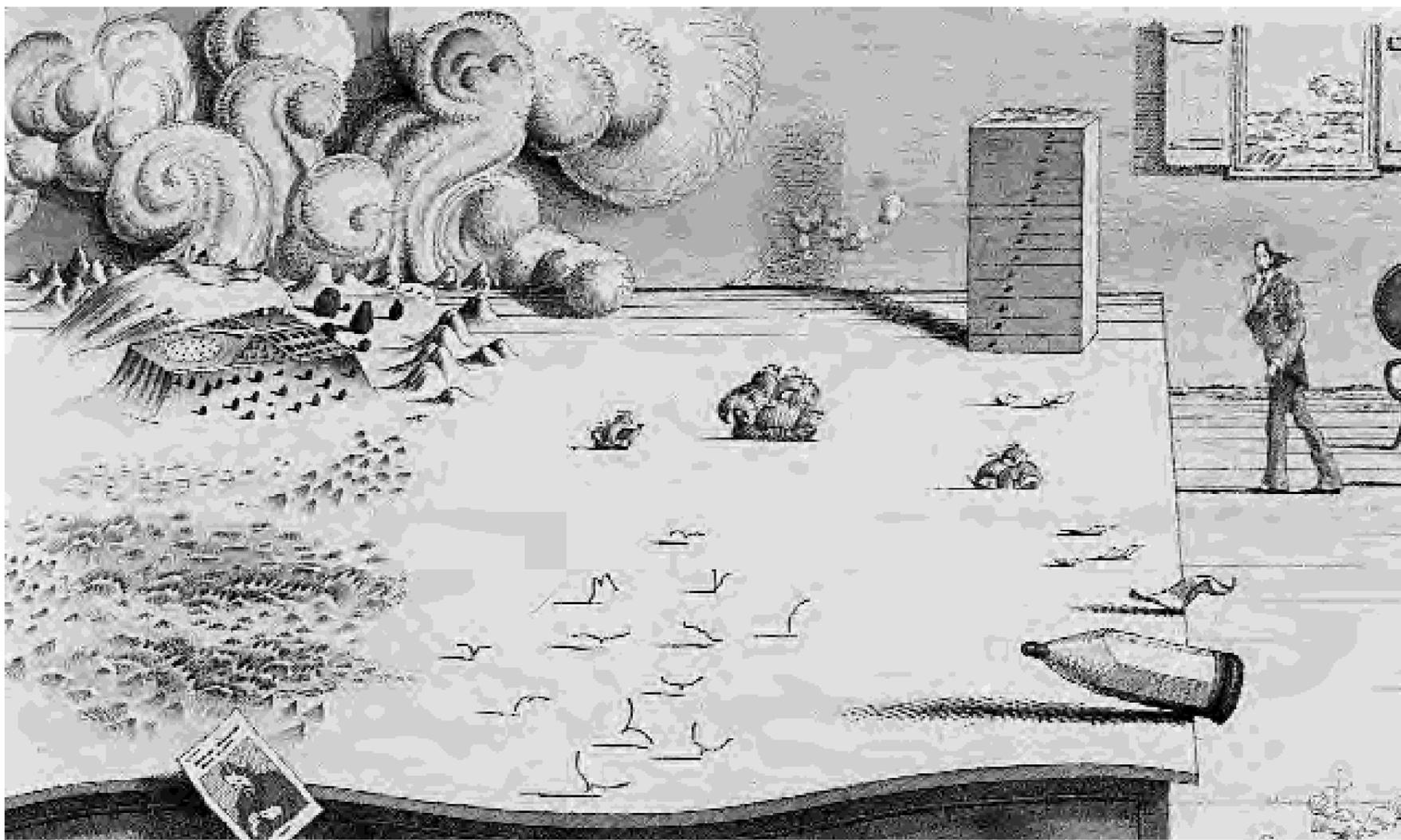
Dopo le elezioni del marzo 1986, il Piano è stato parzialmente rivisto a causa del mutamento della maggioranza politica, ha subito le trasformazioni del cosiddetto contro-progetto elaborato dalla "Plate-form pour gouverner ensemble" di Chirac: il progetto evidenzia alcuni cambiamenti di rotta ritenuti necessari, ripresi in seguito nell'elaborazione del X<sup>e</sup> e del XI<sup>e</sup> Plan. Lo Stato afferma la sua intenzione di favorire lo sviluppo del mecenatismo, non solo grazie a semplici meccanismi di esenzione fiscale, ma riconoscendolo come l'esercizio normale di una responsabilità sociale. Quanto alla decentralizzazione, le collettività locali devono essere libere e responsabili delle scelte di iniziative culturali che intendono sostenere. Allo Stato rimane l'attribuzione di 4 missioni di coordinamento:

- controllare il funzionamento delle grandi istituzioni la cui autonomia deve essere garantita;
- rivestire il ruolo di esperto scientifico e tecnico

nei centri storici delle città piccole, nel tentativo di frenare le operazioni di rinnovamento "bulldozers"; l'iniziativa appartiene tutt'ora ai comuni che propongono la loro candidatura presso il ministero o la Datar, che ne valutano le priorità e le gerarchie di intervento. Le sovvenzioni dello Stato per la realizzazione dei progetti previsti rappresentano in media il 30-35% del costo totale<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda la politica d'integrazione della salvaguardia del patrimonio architettonico urbano nei Pos, essa ha conosciuto il suo pieno sviluppo nella politica delle cento città, lanciata nell'ottobre 1974 dal Segretariato di Stato alla Cultura. Consiste, da un lato, nell'iscrizione all'inventario dei siti dei centri storici di cento città di più di 20.000 ab.; dall'altra parte, nel conferire a degli architetti contratti di studio per l'elaborazione di piani di protezione, che si configurano come dei documenti operativi della fattibilità della cooperazione tra protezione e sviluppo. Al momento della scelta delle città, è presa in considerazione l'esistenza di un contratto di città media, insieme ad altri criteri: valore del patrimonio architettonico, minaccia di trasformazioni pesanti, necessità del recupero. Il servizio *des sites et des espaces protégés* diviene l'animatore della attuazione ed efficacia dei progetti. Una parte dei suggerimenti e delle azioni

nale, che non si limita ad una semplice valutazione dello stato dell'arte, né alla semplice enunciazione dei programmi avviati e degli obiettivi da realizzare. Lo *Schéma*, infatti, appare orientato dalle nuove ambizioni della società contemporanea, spinte ed ispirate a rendere al patrimonio tutta la sua importanza, a conservarlo vivo, a restituirci tutta la sua verità storica pur introducendolo nel percorso della modernità. Si tratta dunque di un ridisegno delle politiche del territorio, filtrate attraverso la lente del valore storico, sociale e formativo del patrimonio, e non solo corrette ed adattate a situazioni contingenti di pericolo. Il rapporto che accompagna il piano è diviso in tre parti: le misure di protezione sul patrimonio esistente (con un settore specificamente dedicato al rapporto tra patrimonio e strumenti urbanistici); le misure di conservazione e valorizzazione (con una forte componente di sensibilizzazione, informazione e formazione) ed i provvedimenti attivi e gli obiettivi. Vale la pena soffermarsi su quest'ultimi poiché contengono indicazioni utili alla costruzione di un'armatura culturale del territorio. I campi di azione sono essenzialmente tre: la ricerca, la documentazione (dossier, sit, banche-dati, etc) e la protezione; gli strumenti per raggiungere in maniera efficace le finalità preposte sono, da un lato, l'utilizzo delle strutture scientifiche e di



al servizio delle collettività locali decentralizzate;

- assicurare l'educazione culturale;
- condurre l'azione culturale all'estero.

A livello locale i rapporti tra pianificazione e patrimonio sono sviluppati all'interno di quella riforma dell'urbanistica che in Francia inizia negli anni '60 e che, denotando la volontà di conciliare governo e protezione, intendeva condurre le amministrazioni a sperimentare delle soluzioni per moltiplicare l'utilizzo del territorio. L'atto più eloquente è il *Rapport pour un statut national de la sauvegarde des sites et paysages naturels et urbains* del 1963, redatto dal *Conseil supérieur du ministère de la Construction*, di cui abbiamo già parlato. Negli anni '60 la politica dei centri storici coincide con l'avvio dei Pos "protettori", i quali diventano uno strumento di protezione a livello locale e conoscono il loro pieno sbocco nelle politiche del "contratto delle città medie" e delle "cento città".

I contratti delle città medie furono istituiti dal ministero de l'*Aménagement du Territoire et de l'Équipement* all'inizio del 1973 e si ispirano alla nuova politica di riabilitazione immobiliare

individuate nei dossier viene in seguito ripresa nel *cahier des charges* e può essere inserita come norma all'interno dell'articolo XI del Pos.

Ritornando al livello regionale, dopo il trasferimento ai servizi periferici dello Stato francese di alcune responsabilità in materia di protezione del patrimonio culturale, è apparsa chiara la necessità di procedere alla elaborazioni di piani-quadro regionali del patrimonio. Accompagnati dall'avvio di un'istanza di concertazione regionale, la *Corephae (Commission régionale du patrimoine historique archéologique et ethnologique)* è chiamata a proporre degli orientamenti per la messa in opera a scala regionale delle politiche nazionali in materia di studio, di protezione e di conservazione del patrimonio storico, archeologico e etnologico.

Una delle prime sperimentazioni, e probabilmente quella che meglio di altre è riuscita a superare la logica del piano di settore dei beni culturali ed aderire ad un progetto più vasto di organizzazione culturale del territorio, è stato lo *Schéma Directeur du Patrimoine 1986-1990*, elaborato dalla DRAC del Poitou-Charentes<sup>30</sup>. Il piano-programma consiste in un vasto bilancio della situazione del patrimonio culturale regio-

ricerca presenti sul territorio – in particolare l'università – per costruire una rete di conoscenza, di attenzione e di monitoraggio costante dei fenomeni territoriali capace di intervenire prontamente per correggere eventuali scelte non più appropriate allo stato di avanzamento delle trasformazioni; dall'altro lato assistiamo ad una chiara politica di approccio globale ed integrato alla protezione, che si traduce nella priorità di una conservazione del patrimonio gestita dalle collettività locali e da cui queste traggono alimento e motivi per lo sviluppo<sup>31</sup>.

I rapporti tra pianificazione del territorio e patrimonio culturale non si esauriscono nella proposizione degli "schemi direttori", ma trovano un'ulteriore interessante sperimentazione nei cosiddetti *plans d'interprétation*, proposti, con alterne vicende, alla fine degli anni '80 sulla base di analoghe esperienze condotte per i parchi naturali canadesi. Nel 1989, infatti, la *Direction de la Protection de la Nature* del Ministère de l'Environnement elabora un rapporto destinato alle comunità locali che individua, suggerisce e consolida la strategia interpretativa dei valori del territorio. La metodologia nasce dalla collaborazione tra l'*Atelier techniques d'espace naturel régional* e Michel Dumas

(membro dell'AQIP, *Association québécoise de l'interprétation du patrimoine*), all'interno di una missione di consulenza e d'intervento sul Parco Naturale regionale del Nord Pas de Calais; ed è stata messa in atto per orientare l'accogliamento da parte della popolazione di un sistema a rete di siti protetti nella regione Nord Pas de Calais. Ha l'ambizione di fornire alle autorità delegate alla gestione dei siti protetti i mezzi per prendere le migliori decisioni nei progetti di valorizzazione, per limitare i rischi d'errore e di incoerenza, e per strutturare la ricerca di un'immagine di riferimento propria di ciascun territorio.

Il *Plan d'interprétation* è dunque un documento programmatico con proiezioni territoriali che risponde ai principali interrogativi che si pongono i responsabili del governo e della gestione dei siti in rapporto all'interpretazione di un dato sito. Si interroga dunque sulle caratteristiche del messaggio da trasmettere ai fruitori, sulle condizioni e sui metodi adeguati per comprendere il messaggio. Va visto come un quadro di riferimento per lo sviluppo e l'interpretazione di un'area, la cui redazione è affidata al gestore del sito nell'ambito dell'elaborazione di un piano direttore di governo, per esempio di un piano paesistico<sup>32</sup>. In questo modo il rapporto tra patrimonio culturale e pianificazione del territorio è ancora più rinsaldato.

I rapporti tra territorio e cultura, tra conservazione e innovazione, tra trasformazione e memoria sono l'oggetto delle ricerche e dell'azione dell'*Observatoire des politiques culturelles* di Grenoble diretto da René Rizzardo, che da tempo si occupa del governo del territorio inteso come grande sfida culturale. La riqualificazione del territorio viene considerata infatti una questione profondamente culturale che concerne soprattutto la maniera in cui la comunità umana francese, nelle sue componenti territoriali, è o no attore del governo del territorio e del tipo di sviluppo che vi è sotteso<sup>33</sup>. Alla base delle riflessioni dell'*Observatoire* vi è il riconoscimento della diversità degli itinerari, individuali o collettivi, nell'assunzione della responsabilità sociale, nel senso ampio del termine, che bisogna fare progredire in modo che ognuno trovi il proprio ruolo attivo nel processo di valorizzazione del patrimonio culturale.

Se il modello urbano, fortemente caratterizzato da un "meticciato" culturale, si sviluppa eccessivamente, può essere portatore di rischi molto forti d'isolamento o di omologazione culturale. Nello stesso tempo, le stesse modalità d'organizzazione spaziale dipenderanno dalle modalità culturali prodotte. Opporre alla "deriva urbana" un modello rurale ritenuto automaticamente al riparo da questa deriva non ha alcun senso: i due modelli si compenetrano e l'uniformazione culturale è tanto legata ai modelli culturali proposti quanto alle caratteristiche del territorio dell'abitare. Va dunque posta primariamente la questione della coesione sociale attorno ai progetti di sviluppo ed alle trasformazioni.

Due dimensioni convergenti fanno del patrimonio culturale una sfida principale del governo del territorio. La cultura è un fattore d'identità, di coesione e di comunicazione sociale e da questo punto di vista contribuisce all'adesione di una comunità umana, nella sua diversità, ad un progetto e ad una trasformazione, ad un divenire del territorio. Conviene quindi essere più attenti che mai alle realtà culturali dei territori in sviluppo per comprendere quello che può essere risorsa di dinamismo. La politica culturale inoltre esprime la volontà del potere politico di promuovere il pensiero, l'arte, la conoscenza del patrimonio come elemento di comprensione del presente, la creazione come vettore di superamento della realtà. Esse contribuiscono a sviluppare la creatività e l'innovazione, ma anche a formare nuove identità rispetto all'uniformazione culturale crescente.

Il concetto di governo del territorio fondato sulla diversificazione delle forme di sviluppo, una identità più forte dei territori, una riqualificazione degli spazi in crisi, l'articolazione tra tradizione e innovazione nello sviluppo locale, la solidarietà e la sinergia delle comunità, degli attori e degli spazi è quindi un concetto indissociabile dell'apporto della cultura e delle politiche culturali per la sua realizzazione.

Il patrimonio culturale non è uno strumento; ma è una componente del governo del territorio che ne richiede una conoscenza adeguata attraverso la proposizione di un'armatura culturale a rete, la quale potrebbe contribuire a:

- tessere delle solidarietà tra strutture di riferimento e quelli che in Francia sono definiti *lieux de proximité* o di *rayonnement local* (luoghi di divulgazione, reti associative, cooperazioni scientifiche e tecniche nei musei, biblioteche ed archivi, etc) e favorire una qualità generale dell'offerta culturale;
- definire meglio le funzioni delle città e dei loro nodi; non bisogna temere di formalizzare una gerarchia nelle funzioni culturali delle città che si riferisce alle questioni di soglia di popolazione, storia e posizione;
- riavvicinare gli abitanti alle risorse culturali della regione;
- sviluppare il sentimento d'appartenenza al territorio associando a degli obiettivi economici il simbolico e l'immaginario, capaci di conferire senso al territorio;
- incrementare la cultura scientifica e tecnica come legame privilegiato tra le tradizioni industriali di una regione, le trasformazioni in corso e le nuove tecnologie;
- promuovere l'investimento sulle risorse umane del settore culturale per adattare l'offerta culturale alle mutazioni sociali, sviluppare le funzioni di mediazione, disegnare nuove attività lavorative.

Le strategie elencate richiedono un dialogo qualitativo, una conoscenza molto accurata delle risorse culturali di un territorio e degli approcci diversificati dei suoi attori, delle relazioni sociali.

In questa direzione si colloca uno studio recente prodotto dall'*Observatoire* di Grenoble in collaborazione con la Datar sulla relazione tra la cultura e i sistemi urbani, applicato all'est del territorio francese<sup>34</sup>. Il rapporto di studio si colloca all'interno della recente riflessione della Datar sulla nozione di "armatura urbana" o di "sistemi urbani". I suoi obiettivi sono:

- verificare se l'azione culturale può essere capace di sviluppare della attività e delle relazioni che implicino la legittimazione di un sistema urbano;
- verificare e calcolare se esiste una dimensione culturale suscettibile di favorire una coesione nella direzione della costruzione di un sistema urbano.

I sistemi urbani proposti nell'est della Francia sono stati divisi in 3 livelli, per categorie geografiche, storiche e funzionali:

- 1) Strasbourg, Nancy, Metz, Luxembourg, Karlsruhe, Sarrebruck, Thionville, Pont à Mousson, Toul;
- 2) Besançon, Dijon, Lons-le-Saunier, Dole, Chalon-sur-Saone, Beaune, Le Creusot-Montchanin, Lausanne, Berne;
- 3) Vesoul, Luxeuil, Epinal, Remiremont, Gérardmer, Saint-Dié.

Per ognuno è stata verificata la fattibilità e l'efficacia della costruzione di armature territoriali tra città fondate sulla costruzione di identità locali attraverso una politica del patrimonio culturale.

Il caso non è però isolato, ma si inserisce in un più vasto programma del Ministère de la Culture che si concretizza nella politica di azione culturale sul territorio volta alla creazione di grandi progetti regionali capaci di assicurare un irradiazione culturale di livello europeo o internazionale, ed alla creazione nelle regioni di poli tematici forti<sup>35</sup>.

La eterogeneità statutaria del patrimonio conduce inevitabilmente al fatto che per meglio valorizzarlo occorre sostituire il governo centralizzato con una struttura federale che valorizzi l'unità dei luoghi e della storia. In Francia a questa esigenza si è risposto attraverso l'individuazione di una dozzina di *Poli di economia del patrimonio*: possiamo citare il Département de l'Ain (Rhone-Alpes), i paesi di Redon e di Vilaine (Bretagne) o la Vallée de la Couze en Dordogne (Aquitaine). Per quest'ultima, per esempio, si è partiti dalla considerazione che il valore del patrimonio della valle potrebbe contribuire allo sviluppo locale, modificando l'offerta culturale che attualmente non è strutturata sufficientemente per ottenere degli effetti turistici, malgrado la presenza di un patrimonio di alta qualità. L'idea è quella di organizzare un

sistema di percorsi attorno a tre temi incrociati: il medioevo, la città come risorsa del paesaggio e l'archeologia del territorio.

La politica di governo culturale del territorio non si riduce quindi ad una politica di attrezzature; ma per moltiplicare l'azione delle strutture occorre ricercare delle relazioni multiple. Per ciò che concerne il sistema culturale, le attrezzature, la cui efficacia può essere dinamizzata e fortificata, sono concepite all'interno di un sistema a rete al servizio di obiettivi comuni, costituito da attrezzature multidisciplinari e interdisciplinari. Proprio attorno al tema dell'organizzazione sistemica del territorio culturale si sta avviando la riorganizzazione del Ministère de la Culture e la politica di governo del territorio, attraverso il rafforzamento della rete delle Direzioni regionali degli affari culturali (DRAC) e la trasformazione della *Délégation au développement et aux formations* (DDF) che diventa una struttura unica di orientamento della politica di decentrazione e di governo del territorio<sup>36</sup>.

La direzione tracciata dalle politiche culturali francesi è chiara: passare da un governo del patrimonio come intervento puntuale e di "emergenza" ad un approccio sistemico all'intera struttura culturale del territorio, assunta come occasione per un rilancio della pianificazione del territorio come strumento di ricostruzione e rafforzamento del tessuto sociale, simbolico, mnemonico e storico dei luoghi. Concludendo, non possiamo non citare Quatremère de Quincy, il quale nelle famose *lettres à Miranda*<sup>37</sup> scrive che il vero museo – riferendosi a Roma ed all'intero patrimonio culturale diffuso nel territorio – "si compone, è vero, di statue, di colossi, di templi, di obelischi, di colonne trionfali, di terme, di anfiteatri, di archi di trionfo, di tombe, di stucchi, di affreschi, di bassorilievi, di iscrizioni, di frammenti di ornamenti, di materiali da costruzione, di mobili, di utensili, etc.; ma nondimeno è composto dai luoghi, dai siti, dalle montagne, dalle strade, dalle vie antiche, dalle rispettive posizioni delle città in rovina, dai rapporti geografici, dalle relazioni tra tutti gli oggetti, dai ricordi, dalle tradizioni locali, dagli usi ancora esistenti, dai paragoni e dai confronti che non si possono fare se non nel paese stesso". n

## Note

1) Sul significato del patrimonio e sui suoi campi di dominio, sulle sue caratteristiche, sulle categorie che presiedono alla sua definizione, sono attivi in Francia numerosi progetti di ricerca che coinvolgono numerose istituzioni che vanno dal Ministero della Cultura, alla Datar, al CNRS. In particolare, nell'ambito di quest'ultimo opera un'équipe di lavoro coordinata da Jean-Pierre Jeudy, la quale ha prodotto numerosi studi sul patrimonio, indagato nella pluralità e complessità delle sue componenti: ideologiche, mnemoniche, sociali, semiotiche, etc. In particolare si vedano: H.-P. Jeudy, *Patrimoines. Strategies de la conservation du patrimoine*, Paris, Gaia, 1989; H.-P. Jeudy (a cura di), *Les territoires du patrimoine*, Dossier des Séminaires Techniques, Territoires et Sociétés, n.10, janvier, 1990; H.-P. Jeudy, *Patrimoine en folie*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 1990.

2) La Costituzione Italiana, infatti, all'art. 9 recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", sottolineando dunque la priorità delle azioni di tutela rispetto a quelle di promozione dello sviluppo, il cui perseguimento è funzione della priorità culturale.

3) Cfr. A. Clementi, *Il senso delle memorie in architettura e urbanistica*, Roma-Bari, Laterza.

4) Il termine "prospettive" è frequentemente utilizzato nel governo del territorio in Francia per indicare quelle azioni che si proiettano nel futuro e che partendo da un'analisi della situazione attuale sono capaci di "proiettare" le azioni oltre il "piano" del presente e farle aderire ad una visione a lungo termine.

5) Cfr. H.-P. Jeudy, *Patrimoine en folie*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 1990.

6) Cfr. H.-P. Jeudy, *Les territoires du patrimoine*, cit.

7) Sull'attività di creazione del patrimonio e sulla necessità di una società di inventarsi un patrimonio in cui riconoscersi, si veda F. Choay, *L'allegorie del patrimonio*, Paris, Seuil, 1992, soprattutto il cap. V dedicato all'invenzione del patrimonio delle città ed al suo ruolo didattico.

8) Cfr. Bateson, *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi, 1976.

9) Cfr. U. Eco, "Ars Oblivionalis", in *Kos*, n.30, 1987.

10) Cfr. K. Pomian, "Musée et patrimoine", in H.-P. Jeudy (a cura di), *Les territoires du patrimoine*, cit., p. 9 e segg.

11) Cfr. H.-P. Jeudy, *Patrimoines. Strategies de la conservation du patrimoine*, cit.

12) Alcune politiche europee si muovono in questa direzione; in Svizzera per esempio esistono dei meccanismi di incentivazione per non spopolare i territori agricoli e non farne perdere la manutenzione produttiva, in modo che questa funzioni anche da fattore di protezione ambientale. Analoghe politiche, a scala minore, sono avviate in Olanda e nel Lussemburgo.

13) Anche in questo caso occorre stare ben lontani da una concezione nominalistica: lo scarto, infatti, non deve essere assunto come categoria a-priori, ma deve essere il risultato di un processo cognitivo e valutativo.

14) Cfr. F. Choay, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992.

15) La progressiva crescita della cultura della conservazione e della tutela del patrimonio in Francia passa imprescindibilmente dal dibattito suscitato da Victor Hugo con *Guerre aux Démolisseurs* (1825) e da Montalambert con *Du vandalisme en France* (1833), oltre che dalle posizioni pratiche di Viollet-le-Duc.

16) Cfr. Evelyne Ritaine, *Les stratégies de la culture*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1983.

17) Il paesaggio è visto come oggetto della volontà di una società che però non deve annullare il passato: ogni paesaggio si rifà ad esso con forme ereditate, le quali non essendo ormai prive di senso hanno trovato una collocazione in un'altra struttura; non si tratta di costruire paesaggi-museo: importante "è che nel contesto del paesaggio che si rinnova, resti incastonata la testimonianza del passato, l'oggetto della storia, come riferimento di una evoluzione che, pur continuando ad aumentare lo spessore storico del paesaggio, non perda il filo di questo crescere e ne salvaguardi la peculiarità" (cfr. K. Lynch, *L'immagine della città*, Padova, Marsilio, 1964). Si vedano anche gli studi di G. Bertrand, "Paysage et géographie physique globale. Esquisse méthodologique", in *Revue de géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n.3, 1968; G. Bertrand, "La science du paysage, une science diagonale", *Revue de géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n.2, 1972.

18) Sul tema del rapporto tra patrimonio e strumentazione di piano si veda più avanti in questo saggio.

19) Per caratteri configuranti si intendono qui quegli elementi geomorfologici o antropici che forniscono la forma riconoscibile (e non fraintendibile) del territorio; gli elementi connotanti sono invece quei segni che si sovrappongono ai primi conferendogli caratteri individuali, mnemonici, sociali, culturali.

20) Alla spesa culturale viene destinata la soglia dell'1% del bilancio dello Stato.

21) La politica culturale francese di questo periodo (1981-93) è interamente diretta dalla stretta collaborazione di Mitterrand e del suo Ministro della Cultura Jack Lang.

22) Esempio dello spirito didattico della nazione francese moderna, fin dalla sua costituzione con la Rivoluzione, è la creazione delle tre grandi istituzioni didattiche: il *Musée de France* (il Louvre) nel 1791, il *Musée national d'Histoire Naturelle* nel 1793 e il *Conservatoire des Arts et Métiers* nel 1794, a cui seguiranno il *Palais de la Découverte*, il *Musée des Arts et Traditions Populaires* e il *Centre Pompidou*.

23) Cfr. I. van de Welle, *Le patrimoine local, un outil du développement*, Paris, Ass. nat. pour le développement local et les pays, 1987; lo studio è stato cofinanziato dal Ministère de l'Agriculture, Direction de l'Aménagement, dal Ministère de la Culture, Mission du patrimoine Ethnologique, dal Ministère de l'Environnement, Délégation à la Qualité de la Vie e dalla Fondation de France.

24) *Ibidem*: alcune iniziative già avviate possono essere studiate alle pp. 38 e segg. In appendice sono riportati inoltre circa 200 casi di studio di sviluppo delle comunità locali attraverso progetti culturali, divisi in: riqualificazione del patrimonio costruito, musei ed eco-musei, attrezzature collettive, circuiti di fruizione, incremento della memoria collettiva.

25) Cfr. il lavoro svolto dall'*Association pour l'Animation et le Développement des Bauges* sul rilancio della regione di Doucy attraverso un forte coinvolgimento degli attori locali alla creazione di una struttura promozionale e produttiva del territorio rurale, in I. van de Welle, *Le patrimoine local*, cit. p.62 e segg.

26) L'inchiesta ha mostrato una degradazione del patrimonio rurale molto accelerata in numerose regioni, tra le quali la Bretagna, le Centre, l'Auvergne e l'Alsace.

27) La missione è stata condotta da un'équipe di lavoro coordinata da Bernard Latarjet, ed i suoi risultati sono stati pubblicati in *L'aménagement culturel du territoire*, Mission de la Datar, Paris, La documentation française, 1992.

28) I risultati possono essere letti in Datar, *Débat national pour l'aménagement du territoire*, Document d'étape, avril 1994, Paris, La Documentation Française, 1994.

29) Il *contrat-ville* rappresenta quello che in Francia viene definito - con differenze rispetto all'accezione italiana - il *projet urbain*, cioè un'azione di progettazione e governo delle città che interessa non solo i suoi aspetti strutturali, ma anche quelli configuranti e morfologici.

30) Cfr. Ministère de la Culture, Drac Poitou-Charentes, *Schéma Directeur du Patrimoine 1986-1990*, 1985.

31) Una sperimentazione in questa direzione, tra le altre del vasto panorama italiano, si sta avviando con la redazione del piano paesistico delle Isole Eolie, redatto dalla Soprintendenza di Messina con la consulenza del prof. Vincenzo Cabianca. Il piano paesistico diventa, infatti, l'occasione per attuare un "piano territoriale del patrimonio culturale" in cui la conoscenza storicizzata e contestualizzata si trasforma non in semplici - ed altamente conflittuali - divieti, ma in provvedimenti attivi a favore dello sviluppo e del coinvolgimento delle collettività locali.

32) Una metodologia analoga è attuata in Sicilia nella redazione dei piani per i parchi archeologici, redatti dalle Soprintendenze con l'apporto di équipe di consulenti per l'elaborazione di un quadro di interpretazione dei valori culturali dei parchi, i quali non si esauriscono nella protezione archeologica, ma aderiscono ad un più vasto progetto di governo culturale del territorio che include i valori etnoantropologici e geomorfologici. L'elaborazione di questi piani - sono in atto quelli di Agrigento, Segesta, Selinunte e le Isole Eolie (per gli ultimi tre il responsabile scientifico è il prof. Vincenzo Cabianca dell'Università di Palermo, con la collaborazione, tra gli altri, di chi scrive) - si pone come momento attuativo e particolareggiato del Piano paesistico regionale in corso di redazione da parte dell'Assessorato regionale ai Bb. Cc. e Aa.

33) Cfr. R. Rizzardo, "Aménagement du territoire, un enjeu pour la culture", *Hexaméron*, n.5, nov. 1993.

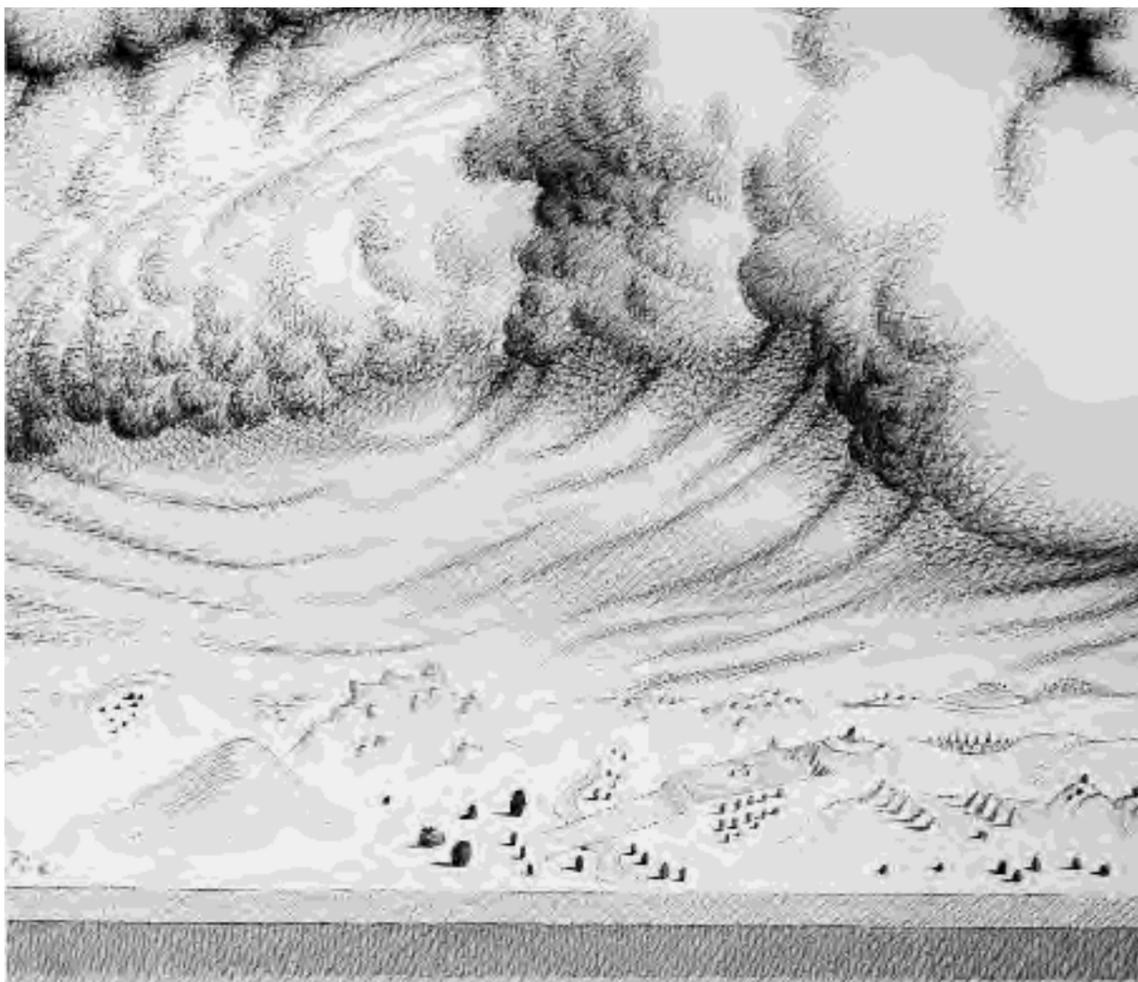
34) Cfr. Observatoire des politiques culturelles, *La place de la culture dans les "systemes urbains". Une approche de l'Est du territoire français*, Paris, Datar, 1993.

35) Per il raggiungimento di questi obiettivi sono stati stanziati 800 MF in 5 anni per circa 20 operazioni, come il *Centre de la mémoire contemporaine à Reims* o il *Projet de réseau multimédia à Jouy-en-Josas*. In questo programma si inseriscono gli *équipements de proximité*, che costituiscono i nodi della rete culturale regionale: sono stati selezionati 122 luoghi nel 1994, con un finanziamento di 16 MF.

36) Di grande interesse appare il Progetto di Atlante Culturale della Francia, realizzato in collaborazione con il

*Dép. des études et de la prospective* e il GIP-Reclus

37) Il pensiero di Quatremère de Quincy sul patrimonio culturale, ed in particolare sulla sottrazione delle opere d'arte italiane operata dai Francesi, è brillantemente sintetizzato nella formula dell'epistolario indirizzato al Generale Miranda, pubblicato a puntate sul *Rédacteur* nel 1796; cfr. M. Scolaro (a cura di), *Lo studio delle arti e il genio dell'Europa*, Bologna, Nuova Alfa, 1989.



### Riferimenti bibliografici

#### Sul valore del patrimonio

- Aa.Vv., "Culture et société", *Les Cahiers français*, n.260, 1993;
- Aa.Vv., *Esthétique et territoire*, Paris, L'Harmattan, 1992;
- Aa.Vv., *Patrimoine et société contemporaine*, Actes des colloques de la Direction du Patrimoine, Paris, la Villette, 1987;
- Antoine, Serge, "Patrimoine et prospective", in *Futuribles*, mars, 1988;
- Choay, Françoise, "Des divers usages du patrimoine", in *Monuments historiques*, n. 182, 1992;
- Choay, Françoise, *Sept propositions sur le concept d'authenticité et son usage dans les pratiques du patrimoine historique* (in c. di s.);
- Jeannot, Gilles, *Du monument historique au patrimoine local* (sous la direction de Françoise Choay), Paris, Institut Français d'Urbanisme, 1988;
- Jeudy, Henri Pierre (a cura di), *Les territoires du patrimoine*, Dossier des Séminaires Techniques, Terroires et Sociétés, n.10, janvier, 1990;
- Jeudy, Henri Pierre, *Mémoires du social*, Paris, Puf, 1986;
- Jeudy, Henri Pierre, *Patrimoine en folie*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 1990;
- Jeudy, Henri Pierre, *Patrimoines. Stratégies de la conservation du patrimoine*, Paris, Gaia, 1989;
- Vidal-Naquet, Pierre, "Mémoire et histoire", in *La recherche*, n.267, 1994;

#### Sulle politiche del patrimonio

- Aa.Vv., *Les départements et la gestion du patrimoine*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993;
- Aa.Vv., *Politiques culturelles. Etudes et documents 1976-83*, Paris, La documentation française, 1983;
- Antoine, Serge (et al.), *Promouvoir le patrimoine français pour l'an 2000*, Paris, Caisse nationale des monuments historiques et des sites, 1987;
- Burgi, Noëlle, Leenhardt-Salvan, Mylène, *La place de la culture dans les systèmes urbains*, Paris, Datar, 1993;
- Collinet, Jean-François, "Politiques culturelles et choix de société", in *Futuribles*, n.17, 1978;
- Gault, Michel, *Équipements culturels territoriaux*, La documentation française, 1994;
- Gault, Michelle, *Action culturelle et coopération intercommunale*, Paris, la documentation française, 1992;
- Gournay, Bernard, *La politique culturelle de la France*, Conseil de l'Europe, Paris, La documentation française, 1988;
- Lamy, Yvon (a cura di), *Le pouvoir de protéger*, Editions de la maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1992;
- Moulinier, Pierre (a cura di), *Patrimoine et développement culturel*, Paris, Ministère de la Culture, 1991;
- Querrien, Max, *Pour une nouvelle politique du patrimoine*, Paris, La documentation française, 1982;
- Rizzardo, René, "Aménagement du territoire, un enjeu pour la culture", *Hexaméron*, n.5, nov. 1993;
- Van de Welle, Isabelle, *Le patrimoine local, un outil du développement*, Paris, Ass. nat. pour le développement local et les pays, 1987;

#### Sui rapporti tra patrimonio e pianificazione territoriale

- Datar, *Débat national pour l'aménagement du territoire*, Document d'étape, avril 1994, Paris, La Documentation Française, 1994;
- Denèfle, Sylvette, *Identités et économie régionales*, Paris, L'Harmattan, 1992;
- Latarjet, Bernard, *L'aménagement culturel du territoire*, Paris, La documentation française, 1992;
- Le Berre, Rémi, *Douarnenez. L'histoire d'un Pos, un Pos de l'histoire*, Paris, Ministère de l'urbanisme et du logement, 1982;
- Ministère de l'environnement, *Elaborer un plan d'interprétation*, Paris, 1989;
- Ministère de l'urbanisme et du logement, *Plan Urbain. Connaissance des agglomérations et des facteurs de leur évolution*, Paris, 1983;
- Ministère de la Culture, *Culture et aménagement du territoire*, Paris, Dossier du Ministère, 1994;
- Ministère de la Culture, Drac Poitou-Charentes, *Schéma Directeur du Patrimoine 1986-1990*, 1985;
- Ministère de la Culture, *La politique d'action culturelle sur le territoire*, Paris, Dossier du Ministère, 1995;
- Observatoire des politiques culturelles, *La place de la culture dans les "systemes urbains". Une approche de l'Est du territoire français*, Paris, Datar, 1993.

# STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN ITALY

di Salvatore Cartarrasa

*Le ragioni del recente sviluppo di interesse verso la cosiddetta Valutazione Ambientale Strategica (VAS), o VIA di politiche, piani e programmi, sono esaminate in questo articolo che è parte di un paper presentato al III AESOP PhD Research Workshop tenutosi a Glasgow dal 12 al 15 Agosto 1995. La maggiore consapevolezza dei limiti della VIA applicata esclusivamente a livello di progetto, e quindi ad una fase molto avanzata del processo di pianificazione, e la ricerca di adeguate misure per promuovere lo sviluppo sostenibile, sono di certo tra le cause che hanno maggiormente favorito tale crescita di attenzione. La necessità di usare metodologie di environmental assessment sin dalle prime fasi del processo di piano è ribadita inoltre dai numerosi documenti di politica comunitaria e mondiale, come viene testimoniato nel presente articolo dove viene anche effettuata una comparazione fra la VAS e la VIA di progetti, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi che tale tecniche possono apportare alla pianificazione territoriale ed urbanistica. Basandosi su uno studio elaborato dall'UNECE e dalla Commissione Ambiente della Comunità Europea sono individuati quattro diversi modelli di approccio alla VAS nei vari paesi del mondo che vengono sinteticamente analizzati e caratterizzati. Nella parte finale dello scritto viene fatta una rapida sintesi dello stato dell'arte dell'attuazione della Direttiva CEE 337/85 in Italia, sia a livello di normativa nazionale che a livello di normativa regionale, con l'esame di alcuni casi-studio pilota di VAS applicata ai piani. La strada per arrivare ad una completa integrazione delle tematiche ambientali all'interno del processo di piano appare ancora lunga e tortuosa, come viene evidenziato nelle conclusioni del paper, ma tale necessità è ormai ampiamente condivisa ed auspicata non solo all'interno del dibattito disciplinare ma anche a livello politico, legislativo ed amministrativo.*

## Introduction

The importance of environmental problems in our society has rendered the combination of territorial and urban planning with environmental planning a significant issue.

There are at least three major reasons which concur in defining the environmental issue, rendering crucial to rewriting the planning discipline:

- 1) the historic and global dimension that present day environmental issue has taken, considering the man-nature relationship with an unsustainable growth and development rate and gap between historical rhythms and biological ones;
- 2) the environmental issue is radically challenging all the disciplines implicated in the complex and all-embracing environmental questions;
- 3) the environmental issue centres on two major points: a profound and critical re-assessment of the development-environment relationship and interface, and the consequent research into conditions permitting sustainable development.

The central question in this debate is represented by the possibility of introducing environmental assessment techniques, a classic tool of environmental planning, in planning process. According to the author it is a necessary integration above all from a disciplinary point of view and involves reviewing respective operative tools of intervention: the plan on the one hand and the EIA on the other. The plan will have to re-assess its analytical basis, adopting specific ecological knowledge regarding the urban and extra-urban territory, but above all it will have to modify its strategy, assuring that the main

subject of its action, programming economic, social and functional distribution of anthropic activities in the territory, takes place respecting compatibility and protection of ecological-territorial factors.

The EIA, in turn, will have to modify its retrospective assessment characteristic, aimed at calculating and reducing damage to the ecosphere caused by a particular anthropic intervention and hence attempting to modify a previously defined project for the said intervention. The objective which is common to both fields, urban and ecological, is therefore creation of a new model for urban and territorial planning which already comprises preventive assessment of environmental impact of territorial transformation, thus introducing a sort of EIA into the planning and an EIA of the project, to which adequate monitoring and control characteristics should be attributed. Hence one can hypothesize an efficient system of assessment consisting in two different procedures located on two different and successive levels.

The first assessment could be performed on undertaking the usual planning process, enabling wasteful and costly projectual studies to be avoided, as these can be subsequently regarded as incompatible with basic environmental conditions (conditions of poor compatibility are often revealed in post-assessment studies, when the executive project stage has already been reached). This process has been described as Strategic Environmental Assessment (SEA) or Programmatic EIA or EA of Policies, Plans and Programmes. In definitive, SEA may be described as the process of evaluating the likely and significant environmental consequences of a proposed policy, plan or programme before it is approved. Referring to the EIA applied to projects, according to the Carta di Capri drawn up in 1989 on assessment of plans, the legal system of urban and territorial planning of each state should foresee and regulate the assessment process of plans, establishing methodologies and specific technical parameters. Moreover in the above-mentioned document it is declared that the states, or institutions in the states and involved in the whole assessment process of plans for their administrative or scientific competence, render public information on the methodological procedures adopted.

The recent growth of interest in the use of environmental assessment at earlier stages of the planning process stems from two sources:

- greater awareness of the limitations of environmental assessments confined to the relatively late stage of individual project authorisation;
  - increasing support for measures to promote sustainable development which require the integration of environmental considerations into development planning.
- In the first category is possible in synthesis to include:
- Assessing impacts from ancillary developments;
  - foreclosure of alternatives;
  - cumulative impacts;
  - the effects of small projects;
  - non project actions.

## Advantages and disadvantages of SEA

There are however two significant advantages that must be stressed:

- it contributes to a significant improvement in screening and scoping procedures at project level;
- it provides a much better context to consider cumulative and synergistic effects.

The positive list is one of the most commonly used methods in screening and scoping procedures, designed to identify the type of human activities that require an EIA. The adoption of thresholds for projects size or site in the positive list provides the main criteria to exclude those projects that have less or no significant impacts. From a project EIA perspective, this method seem to be convenient as it reduces the number of projects requiring an EIA to a more manageable quantity. However, many of the excluded projects, of small and medium sizes, are likely to include significant impacts in the longer term, such as cumulative impacts on eco-

logical systems. If proceeded by systemic SEA process at policies and planning levels, whereby future uses, the arrangements of functions and activities will have foreseen and their overall impacts considered, then a better context for project development will be established and the efficiency of the positive list results improved. Cumulative and synergistic effects arise exactly because of the combined effect of a number of environmental impacts that were nor considered significant on a project-by-project basis.

Urban and regional development provide good examples of activities that are responsible for this kind of apparently small, though cumulative impact. When evaluated as single activities, on a project-by-project basis, the environment impacts may be considered unimportant. But if the environmental impacts arising from the overall urban and tourism development are considered when planning strategies are put in place, this broad impact assessment will enable the anticipation of potential cumulative and synergistic impacts. A reanalyses and readjustment of the planning strategies must still be possible at that moment so that the anticipated negative effects may be prevented or, at least, significantly minimised.

## A comparison between SEA and EIA

Differences arise from the timing at which SEA and EIA are triggered in the planning process and Lee and Walsh (1992) have documented five issues for consideration:

- confidentiality;
- constitutional issue;
- procedural deficiencies;
- proponent-competent authority relationship;
- curtailment of competencies.

Whilst assessment methods for SEA and EIA are broadly similar, there are differences in the scale, timing, degree of detail required and available time.

## A tiered planning and assessment system

SEA and EIA have a common set of objectives and should closely relate to each other within the same planning process. SEA is applied at the earlier stages of planning actions in sectors such as transport, energy, tourism and land use and regional development plans. This is in advance of (or possibly instead of) EIA studies applied to project and can be illustrated through the concept of "tiering". National transport policy is established at the highest tier and is likely to require the broadest, least detailed form of SEA. This policy then provides the framework within which a national roads plan is developed which in turn leads to a 5 year building programme and finally to the approval and construction of specific motorway schemes. Consideration has to be given to the stage in the planning process when SEA should be introduced, the level of detail required in the study and how unnecessary duplication of effort at different stages can be avoided.

## Models for SEA

In reviewing the work undertaken by the UNECE and the European Commission, by independent experts and environmental NGOs, at least four broad approaches to SEA can be discerned:

1. *Full strategic environmental assessment* - a systematic approach developed from the procedures and methodology applied to the environmental assessment of project;
2. *Environmental appraisal/evaluation*;
3. *Policy appraisal using the techniques of cost-benefit analysis*;
4. *Incremental SEA*, involving the application of project EA in a rather broader context.

Full SEA and environmental appraisal/evaluation (Models 1 and 2 above) can both be further sub-divided into what may be described as the sustainability and the classic approaches.

### Full SEA

Full SEA can be viewed as the formalised,

systematic and comprehensive process of evaluating the environmental impact of a policy plan or programme and its alternatives, including the preparation of a written report on the findings of that evaluation, and using the findings in publicly-accountable decision-making (Therivel R. 1992).

#### *Environmental Appraisal/Evaluation*

An environmental appraisal or evaluation generally differs from a full SEA in that it

- is less formalised and systematic;
- may give consideration to a restricted range of effects;
- may not require the production of a written report;
- may involve restricted public/agency consultation, or none at all.

An environmental appraisal or evaluation of a policy, plan, or programme may more easily be bolted on as an afterthought to the policy development process, and therefore in some circumstances may have no discernible influence on the content of the policy question.

#### *Policy appraisal based on Cost-Benefit Analysis*

Policy appraisal differs from specifically environmental appraisal in that all the potential impacts of a policy - economic, social and environmental - are considered together in an attempt to select the policy option that minimises the overall costs and maximises the benefits of government action. This is not properly a form of environmental assessment at all - but policy appraisal using cost-benefit analysis (CBA) may be conducted so as to take rather greater account of environmental considerations than has been the case in the past. An essential feature of CBA is a quantitative approach to assessing options, which requires the valuation of environmental goods and costs which do not enter the market. This is a controversial approach, and one favoured by the UK Department of the Environment's guide Policy Appraisal and the Environment. Unlike full SEA, policy appraisal need involve no public participation, nor the production of a published written report.

#### *Incremental SEA*

Incremental SEA represents a modest development of EIA for projects, considering them in a wider context, and taking more account of project alternatives. Only modest developments of the methods and processes utilised for project EIA is required under this approach. Indeed, in Annex II of Directive 85/337 the distinction between a project and a programme is sometimes unclear: the reference to "urban development projects", for example, could be taken to refer to multiple developments more akin to a development programme. Although limited in its objectives, the attraction of incremental approach is that it seeks to build, bottom up, on existing practices and therefore may be more acceptable than other more strategic top-down approaches. There is therefore no one standard approach to strategic environmental assessment appraisal. This was recognised in the response to the Task Force report delivered in March 1992 by the Senior Advisers to UNECE Governments on Environmental and Water Problems.

They acknowledged differing approaches to public consultation and legal and constitutional systems among ECE member countries and welcomed the report as a discussion document rather than a formal Recommendation on How to establish systems of strategic environmental assessment. Similarly, the latest draft of the European Commission's proposals for a Directive on the extension to planning activities of the principles of environmental evaluation set in Directive 85/337/EEC seeks to accommodate this actual and potential diversity by incorporating a high degree of subsidiarity into its provisions. Indeed, despite its title, successive drafts have moved away from the more formal and systematic requirements of full SEA, to the looser environmental appraisal model

The debate concerning approaches to SEA has been further complicated by a number of proposals developed in the aftermath of the 1992 UNCED conference for the incorporation of sustainability objectives into the environmental assessment of policies. Where it is currently

practised, the environmental assessment of plans and programmes generally seeks to ensure the selection of the least environmentally-harmful option for delivering policies that are normally driven by non-environmental objectives - e.g. the creation of employment, or increased mobility, or greater food or timber production. This approach both to SEA and environmental appraisal may be described as the Classic approach. By contrast, others have argued that the move towards sustainable development requires that all policies and programmes should be environment-led, with notions of environmental carrying and critical capital determining the objectives of these policies themselves.

Strategic environmental assessment (or appraisal) then becomes the process of selecting between options to determine which best secures the attainment of objectives which already incorporate environmental considerations. This may be described as the Sustainable model of strategic environmental assessment or appraisal.

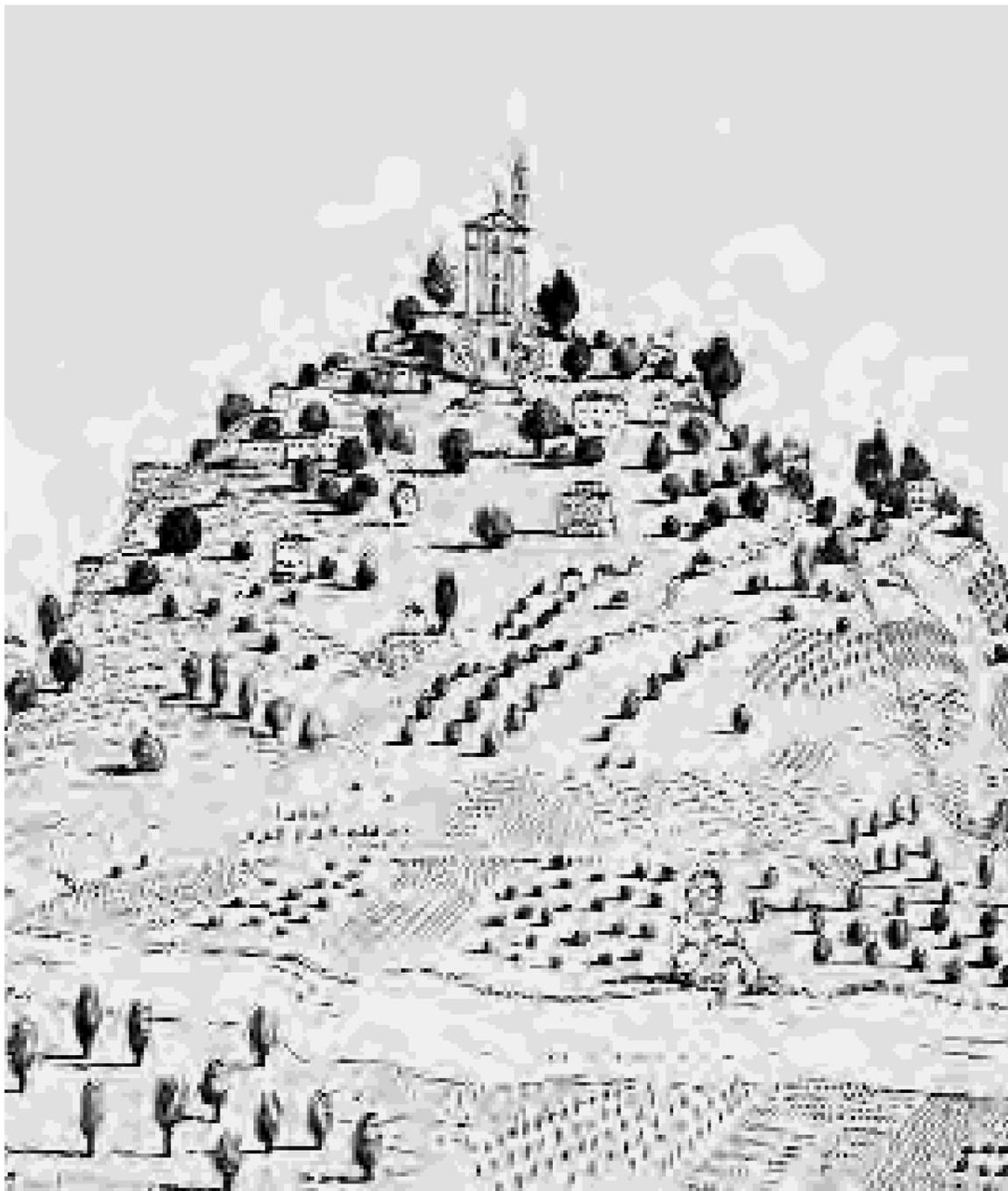
The implications of the Sustainability model of sea are particularly far-reaching. To technical problems of classical SEA are added the further difficulty of seeking to establish environmental carrying capacities and arrive at acceptable definitions of critical environmental capital. And the political problems are compounded by the considerable requirement to green the objectives of all others government policies - to ensure that environmental considerations always take precedence. Not surprisingly, no practical attempt has so far been made to apply a system of strong SEA. It is sometimes difficult to discern whether the classic or the sustainable form of SEA/appraisal is being proposed when general references to the objective of sustainable development are included in proposals for SEA procedures. Both the EC's internal draft SEA Directive, and EC requirements for the environmental appraisal of regional development plans submitted under the EC Structural Funds, fail to clarify which system is to be followed. Nevertheless, a broad typology of approaches to strategic environmental assessment or appraisal can be discerned, and this is set out in figure below. Each model has differing methodological, political and resource implications. These will be further influenced by whether the assessment or appraisal takes place at policy, plan or programme stage.

#### **Strategic Environmental Assessment and EEC directives**

As is known EEC directive 85/337 for the moment excludes application of EIA procedures to plans, only drawing attention to single projects included in limited categories of works indicated in Enclosure I. On the basis of a survey on the application of directive 85 the EEC commission is drawing up a new directive on application of the EIA to plans defined as Strategic EIA. In the EEC report on application of the directive it is stated: *It is clear that application of the EIA to a project takes place too late in the decision making process, when a set of decision have already been taken (...) and hence the applicable alternatives are limited to mitigate measures (...). The EIA applied at a higher level (to planning) is the only solution for intervention on impact which would otherwise not be solvable in the project.*

According to Marina Alberti, member of the Task Force for the European Environment Agency and founding member of the Italian Environmental Research Institute, promoted by the Lega Ambiente, *the strategic EIA also arises out of the need for a tool capable of evaluating accumulative and synergetic impacts of a number of projects, which represents a reference, in terms of data and assessment, for EIA of projects. This is the occasion on which to include in planning the concept of "environmentally sustainable" development promoted by executing certain projects.*

The new directive under discussion foresees application of the EIA to those areas which *cannot be assessed adequately in successive stages of the planning process.* For example the EIA should contribute to redefining *objectives and standards, pre-conditions and restrictions.* The



activities in the plan should be evaluated *assessing their consequences on the objective of sustainable development and safeguard of the environmental load capacity*.

The new EEC regulation envisages that plans (both sectorial plans and plans regulating or influencing the use of land and their variants), are assessed for coherence with environmental objectives (and the actions undertaken to reach these objectives), established for the sectors involved, and introduces public consultation and other principles already foreseen in the EIA of projects. Many other official documents support this statement: in the single European Act, in the Fifth Program EC on the environment, in the Habitats Directive 92/43, and in UNECE documents the community commitment is declared to include the environment in decision-making procedures regarding sectorial policies and planning.

### Actuation of the EEC Directive in Italy

In Italy, last bill of law on EIA was approved by Cabinet Council on 15th January 1993 but not yet approved by Parliament: it isn't so finished the parliamentary debate and the road to approval of a much awaited measure appears long after about seven years delay respect the date established from the EEC directive. There is a violation procedure against Italy (February 1992) by the Commissioner for the Environment for omitting to adopt the directive by the specific law: in fact exist only two Prime Ministerial decrees of 1988 that have approved a EIA procedure called Regulation of Environmental Compatibility.

A recent EEC review drawn up to evaluate the first five years of implementation of EEC directive on EIA, classified Italy as one of the worst member states. In particular only Italy, Portugal and Luxembourg have not as yet applied the EIA in Enclosure II of the EEC directive which includes a list of classes of projects for which EIA is advisable, (as opposed to the projects included in Enclosure I), for which member states were meant to draw up specifications, identifying the criteria and threshold limits to determine the projects truly belonging to the classes listed.

The EEC review, as a consequence, demonstrates that Italy is the country that carries out the lowest number of EIA per year (in relation to number of inhabitants, territorial surface area and the GNP): 30 on average, compared to 150 in Spain, 1000 in Germany and 5500 in France.

In Italy, analyzing EIS presented at the Ministry of Environment up date at June 1994 is possible to evidence low number of EIS presented in total (only 167 after five years) and high number of waste and dams showed (respectively 85 and 28).

In the EEC review other criticism are made:  
a) participation of the public is only foreseen the moment the proposer carries out the EIA;  
b) no application of EIA is foreseen in cross-border projects, i.e. projects that can have an environmental impact on other member states, as foreseen by the Agreement on EIA in cross-border field of 25th February 1991 in Espoo (Finland) signed by 28 states.

On the other hand in Italy regional bodies have made a significant contribution to extending application of EIA. Since the EEC directive was passed legislative proposals at a regional level have been prolific, some of which have been passed as regional or provincial laws such as in Valle D'Aosta, Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Abruzzo and the province of Trento. Nearly all these legislative measures foresee application of the EIA not only to individual projects but also to planning and programmes. The previously mentioned study cases indeed do not refer to initiatives taken by state bodies but rather Regions, Provinces and local Councils. The large amount of regional legislation, accompanied by a considerable amount of EIA activity, in Italy can probably be explained by the Regional jurisdiction over territorial matters whereas national legislation on EIA attempts to subject regional powers to the ministry. This conflict between State Body and Regional Body has brought about an intense and qualified legi-



slative activity on a regional level which, in part, has eliminated omissions in national legislation.

### SEA in Italy

In Italy, with a view to changing territorial planning which purely mediates between conflicting economic interests regarding demand for natural resources, to planning comprising as its reference an qualitative controls, the supply of resources, efforts are being made to identify specific tools to manage environmental and territorial resources which would guarantee their qualitative level, that is handle territorial transformation to protect environmental quality. Thus the term Eco-plan begins to emerge (the plan for Milan) or plans of Urban and Ecological Reform (plan for Reggio-Emilia). These plans, acting above all on the variable strategic needs and human behaviour, attempt to overcome the dualism between environment and development, identifying the environment as a resource capable of generation new development and new wealth.

The Eco-plan should perform the following functions:

- 1) Inventory of resources;
- 2) analysis of pressure factors on resources;
- 3) definition of environmental protection objectives;
- 4) identification of territorial policies aimed at guaranteeing that environmental protection objectives are applied and respected;
- 5) promotion and verification of the aforesaid policies.

It basically consists in creating reliable and updated information on resource quality and

degradation phenomena, which therefore is useful in defining and applying protection policies. In this direction, the Eco-plan should analytically assess all environmental and territorial resources involved in development of urban area (air, water, land, noise, landscape, etc.).

The Eco-plan must obviously interact with the other territorial planning tools, and in first place with the local plans, of which the basic objectives and data should be verified also in the light of objectives of qualitative protection of environmental resources. Norman Lee and Fiona Walsh (1992), have distinguished the countries in basis at the level of integration nations between:

- those countries and organisations that have established formalised and mandatory provisions for SEA which contain most of its constituent features;
- Those that have incorporated some elements of a more limited form of environmental evaluation (EE) into their planning procedures;
- those that envisage introducing SEA or EE into their procedures or to strengthen their existing arrangements.

Italy is possible to place it in the third category that it is certainly greatest of all. As above-mentioned, while at state normative level it didn't foresee SEA of policies, plans and programmes, at regional levels some initiatives exists. The Regions Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, in particular, foresee SEA of plans. In fact, the regional law n. 6 of the 1991 of the Valle d'Aosta, to the art. 6 foresee the SEA Report of following plans:

- Landscape regional plan;
- Land use regional plan;
- Structure and local land use plan;

- Energetic regional plan;
- transport regional plan;
- Mine development regional plan;
- Waste regional plan.

Environmental Scientific Committee, an Governmental Organisation, gives the opinion on the environmental compatibility of the plan before it is adopted. Friulia-Venezia Giulia Region, by the law n.43 of the 1990 has adopted the SEA Report for plans, programmes and policies. In particular, the art. 5 foresees: "the bill of law having object matters of environmental relevance on however regarding the order of territory, vegetation, fauna, and other environmental estate, as well as every Official Records of Regional proceedings having programmatic or planning contents, must have got a record on likely environmental effects".

## Conclusion

With the developing interest in a more strategic approach to environmental assessment, there needs to be a better understanding of the principal elements of the SEA process itself. In particular, to avoid confusion and misunderstanding it is necessary to clarify its relationship to EIA. SEA and EIA share the same objectives, belong to the same tiered system of assessment and contain similar assessment stages and tasks.

It is necessary propose any initiatives that could be taken to encourage more affective use of SEA in the future:

- increase the general understanding of SEA, especially among community representative, administrators and technical staff involved in the earlier stages of policies-making and planning;
- clarify any procedural issues which are potential sources of confusion;
- clarify any methodological uncertainties and strengthen and potential application of appropriate SEA methods;
- review existing environmental data sources.

Certainly, the road to implementing a procedure for SEA is likely to be long and bumpy. This would be consistent with the situation with the original EIA Directive which went through 50 drafts over 5 years before its final format was accepted. The recent debate on the application of the principle of subsidiarity in the EC has had a significant effect on EC initiatives on SEA. Most of these initiatives would leave Member States considerable discretion in deciding how to implement a system of SEA in their own countries, making it difficult to predict what the precise effects would be on the ground. EC measures other than the draft SEA Directive are likely to more influential in introducing elements of SEA in the Mender States developments and planning systems.

In Italy, the application of the SEA procedure is late. At state level, the specific law that adopted the EC Directive hasn't finished the parliamentary debate: it contains any indications of SEA procedure of plans and programmes. The scenario at regional level is better but certainly more various. According to the author, in Italy the growth of application of SEA in planning process in future will be increased through regional bodies that at present are just more active as normative level that pilot studies. n

## References

- Associazione Analisti Ambientali, *Piani, Progetti e studi di impatto: problemi delle regioni e degli enti locali*, A.A.A. National Congress, Capri, 1989.
- Associazione Analisti Ambientali, *L'analisi ambientale in Italia. La valutazione d'impatto applicata ai piani ed ai programmi*, 6° A.A.A.- Annual Congress, 16-17 Giugno, Milan, 1994.
- Beguinot C., *Metodi di valutazione nella Pianificazione Urbana e Territoriale*, CNR International Congress, 4-8 settembre 1988, Capri, 1988.
- Canter L., *Environmental Impact Assessment*, McGraw Hill, New York, 1977.
- Cavelli C.M., Sartori S., "La V.I.A. come strumento di politiche di gestione ecologiche", *Quaderni Studi ENEA*, n° 23, Rome, 1992.
- Clark B.D., *EIA and Land Use Plans, Policies and Programmes: Strategic Environmental Assessment (SEA)*, Paper presented at the 5 day Seminar on Environmental Assessment, 25-30 Marzo 1994, Kuwait.
- Clark B.D., *Future Trends in EIA*, Paper presented at the Conference of Environmental Impact Assessment for Engineers, 25-26 Aprile 1994, University of Aberdeen, Scotland.
- Commission of The European Communities, *Draft Proposal for Directive on the Environmental Assessment of Policies, Plans and Programmes*, Commission of the European Communities, Brussels, 1990.
- Commission of the European Communities, *Report from the Commission of the Emplementation of Directive 85/337/EC*, Commission of the European Communities, Brussels, 1993.
- Doe (1991), *Policy Appraisal and the Environment*, HMSO, London, 1991.
- ENDS (1992), "First Proposals to Extend Environmental Assessment rules", *ENDS Report 209*, pagg. 31-32, 1992.
- Falque E., Franchini D., *Verso la pianificazione ambientale. Principi e metodi*, CISIAC-Guerini Studio, Milan, 1990.
- Faludi A., *Planning Doctrine: implication for evaluatiuon research*, Paper presented at the International Seminar of the Italian Regional Science Association "La valutazione nei piani territoriali urbanistici", 2-3 April 1992.
- Gambino R., "Le conseguenze della VIA sulla prassi pianificatoria", in *TERRA*, n. 2, Patron, 1987.
- Gardiner J., "Strategic Environmental Assessment and the water environment", *Project Appraisal 7 (3)*, 165-169, 1992.
- Greco N., *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La VIA in Italia ed altrove*, Franco Angeli, Milan, 1989.
- Las Casas G., *Tecniche di valutazione e processo di decisione*, Paper presented at the 5° Conference of Italian Regional Science Association, Novembre 1982, Bari, 1982.
- Lee N. and Walsh F., "Strategic Environmental Assessment: an overview", *Project Appraisal 7 (3)*, 126-136, 1992.
- Lee N., Walsh F., Reder G., "Assessing the performance of the EA process", *Project Appaisal 9 (3)*, pp. 161-172, 1994.
- Lichfield N., "The Integration of Environmental Assessment into development planning: Part 1 and Part 2, a case study", *Project Appraisal 7 (2)* and *7(3)*, 1992.
- Monte M., *Logiche e parametri ambientali nelle strategie della pianificazione e nella valutazione di politiche, programmi e piani*, paper presented in 20° INU Congress "Politiche Urbane", 20-22 May 1993, Palermo, 1993.
- Nijkamp P., Voogd H., *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica*, Franco Angeli, 1989.
- Ottolenghi M., *Metodi e verifiche di Bilancio Ambientale Urbano*, I.P.S. editrice, Rome, 1991.
- Partidario M.R., *EA of Policies, Programmes and Plans*, Paper presentato al 14th International Seminar on Environmental Assessment and Management, 5 Luglio 1993, University of Aberdeen, Scotland, 1993.
- Peano A., *La difesa dell'ambiente. Piano valutazione interventi*, Gangemi Editore, Roma, 1992.
- Pinfield G., "Strategic Environmental Assessment and land-use planning", *Project Appraisal 7 (3)*, 157-164, 1992.
- Praderio G., *Valutazione e bilancio di impatto ambientale. Nuove procedure per il piano e il progetto*, Pitagora, Bologna, 1989.
- Ratto C., *La pianificazione eco-energetica del territorio*, Franco Muzzio, Padova, 1991
- Realfonzo A., *La Valutazione nella pianificazione urbana e regionale*, CNR, Bari, 1992.
- Research National Council, *Metodi di valutazione nella pianificazione urbana e territoriale: Teoria e casi di studio* CNR/IRIS International Congress, Naples, 1989.
- Ronzani G., "La valutazione di impatto ambientale nel controllo dei piani", *Paesaggio Urbano*, n. 10, 1991.
- Sheate W.R., "Strategic Environmental Assessment in the trasport sector", *Project Appraisal 7 (3)*, pagg. 170-174, 1992.
- Sorlini C., Vittadini M.R. (1989), *Impatto ambientale nella pianificazione territoriale*, F. Angeli, Milan, 1989.
- Therivel R., *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London, 1992.
- Verheem R., "Environmental Assessment at the strategic level in the Netherlands", *Project Appraisal 7 (2)*, 1992.
- Voogd H., *Developments in ex ante plan and project evaluation*, Paper presented at the International Seminar of the Italian Regional Science Association "La valutazione nei piani territoriali urbanistici", 2-3 Aprile 1992.
- Webb J. W. and Sigal L. L. (1992), "Strategic Environmental Assessment in the United States", *Project Appraisal 7 (3)*, pagg. 137-142, 1992.
- Wood C., "Strategic Environmental Assessment in Australia and New Zeland", *Project Appraisal 7 (3)*, pagg. 143-149, 1992.
- Zeppetella A., Bresso M., Gamba G., *Valutazione ambientale e processi di decisione*, Nis Italia, Firenze, 1992.
- Ziparo A., *Pianificazione ambientale e trasformazioni urbanistiche*, Gangemi editore, Roma, 1988.



## PLANNING AND ETHNIC MINORITIES: TOWARDS NEW CHALLENGES FOR THE PLANNING PROCESSES?

di Francesco Lo Piccolo

*Quello che qui di seguito si pubblica è il testo della relazione presentata da chi scrive al IX AESOP Congress, svoltosi a Glasgow, Scozia dal 16 al 19 agosto 1995. Esso affronta alcuni aspetti del tema di ricerca svolto per la dissertazione finale del dottorato, con particolare riferimento ad alcune considerazioni, preliminari o di base, su uguaglianza e differenza, e sul loro reciproco rapporto in relazione ai processi di integrazione.*

*Pur consapevoli dell'essere il ruolo della disciplina urbanistica a riguardo niente affatto marginale, riteniamo tuttavia che il tema delle società (e città) multietniche non possa essere metodologicamente e operativamente affrontato da punti di vista parziali, con i (limitati) strumenti di cui l'urbanista dispone, o dimentichi di scelte e indirizzi esterni all'ambito disciplinare. Detto questo, è necessario al tempo stesso registrare come per gran parte l'urbanistica fallisca nel 'riconoscere', a livello concettuale, gli aspetti disciplinari del problema, così come, sul piano operativo, le attese ed esigenze delle minoranze etniche.*

*Al riguardo il tema della integrazione risulta essere centrale, rivelando implicazioni di carattere non soltanto politico o sociale, ma strettamente giuridico. Il paper brevemente analizza quattro modelli di configurazione giuridica della differenza, attraverso i quali è possibile individuare i differenti ruoli della pianificazione nei confronti delle minoranze. Il paper intende inoltre prendere in esame il ruolo della disciplina nella definizione di specifiche iniziative e nella conduzione di adeguate politiche. Consapevoli del non esservi risposte semplici e immediate, a fronte della complessità del tema, si ritiene tuttavia che il tema della partecipazione e del coinvolgimento all'interno dei processi di pianificazione possa fornire utili indicazioni. In questo senso un tema così specifico, come quello in esame, può rivelarsi di grande utilità per più generali considerazioni su natura e forme dei processi di piano, a partire dal ruolo dei 'meccanismi' di (auto)conoscenza/rappresentazione delle comunità locali.*

### The age of migrations and the role of planning

Recent studies point out that the last decade of the twentieth century and the first of the twenty-first will be the age of migration. New forms of global migration and growing ethnic diversity are related to fundamental transformations in economic, social and political structures in this post-modern and post-Cold war epoch. New general tendencies in migration movements have arisen in the last few years:

- the globalisation of migration, involving more and more countries at the same time, and wiping out the traditional distinction between immigration countries and emigration countries;
- the acceleration of migration, as a result of a process of growth in volume and rapidity of migratory movements, which increases both the urgency and the difficulties in creating national policies;
- the differentiation of migration, as most

countries do not simply have one type of immigration, but a wide range of types, different in age, sex, social class, cultural level, profession;

- the feminisation of migration, due to the increasing role women play nowadays in many countries and types of migration, raising new issues and needs at the political and social level.

A great number of people are seeking work, a new home or simply a safe place to live outside their countries of birth. Only a minority of the inhabitants of less-developed countries take this step, but their numbers still total millions. These movements take many forms: people migrate as manual workers, highly-qualified specialists, entrepreneurs, refugees or as family members of previous migrants. Whether the initial intention is temporary or permanent movement, many migrants become settlers. Migratory networks develop, linking areas of origin and destination, and helping to bring about major changes in both. Migrations can change demographic, economic and social structures, and bring a new cultural diversity, which often brings into question national or local identity.

As Bernardo Secchi wrote, outlining the future task of planning, «western urban society has to face some very great problems: such as to organize a cosmopolitan society in which not only different individuals but also different regional and ethnic groups and their different cultures can live together, defend their identity and freely express themselves. Certainly this is an issue which goes beyond planning, but which

cultural or religious outlooks, which can also affect the way they wish to use the built environment. Consequently, different ethnic groups tend to make different use of, or different demands of, the built and natural environment. There are specific needs, depending on the characteristics of ethnic groups, on the peculiarities of the various migratory processes, and on cultural specificities. These needs criticize the narrowness and the unitary character of our housing models, not to speak of social facilities. Such needs must be respected and understood.

Moreover we need to remember that it is not possible to construct a context which refers exclusively to ethnic differences, and to forget that social differences also exist within different groups. This is an aspect not well appreciated in some countries, such as in Italy, which are still going through a phase of first immigration, characterized by a substantial social homogeneity, and which no longer exists in those countries which have been facing the issue of immigration for a long time.

Within this new context of "differences" among individuals and groups, there is the risk of discretionary planning choices. There are many areas of discretion within the operations of the town planning system, and solutions are not always the result of 'rational' decisions, often reflecting the conflict between 'strong' and 'weak' interests. The way these discretions or influences are used can either permit or frustrate the land use and development aspirations of eth-



will give place to considerations specific to planning in the next years.»

Obviously the problem cannot be faced only by urban planning, as it depends, above all, on immigration policies (and their respective restrictions) enforced in every country, as well as on current social policies and on the extension of the right to citizenship. Nevertheless, to affirm that this issue does not concern planning, but policy, is erroneous: it would be true only in a narrow and bureaucratic interpretation of the discipline. A hard task concerns planning -to direct specific urban policies: for the most part urban policy initiatives fail to acknowledge the specificity of race and remain largely "ignorant" of the needs of ethnic communities. Even if planning and plan making is about using land and buildings, we can't but consider how their use can benefit the people who live and work in any given area. Planners are engaged in a variety of non-statutory activities, but even within the legislation there are accepted requirements which can only be satisfied by *positive action*. We feel more and more the necessity to look for nonsimplifying hypotheses and solutions, such as those which pretend to extend to immigrants the choices which the majority of citizens are entitled to. Ethnic minorities have distinctive

nic minorities to accommodate their legitimate activities. The fear is that "discretion" may become "discrimination".

### Integration or nonintegration. Four systems of juridical interpretation of "difference"

Even if it is a theoretical and methodological issue beyond the field of planning, the subject of integration cannot be disregarded or ignored. As a process, integration is likely to proceed at different rates for different immigrant groups and -within any group- differently for men and women, and for older and younger members of the community. There is often an over-ready assumption that ethnic minorities will, with time, assimilate into the community and not retain their particular identity. Whilst it is reasonable to presume that ethnic minorities' needs and aspirations will not remain static, it seems superficial to presume that they will change only to be in closer accord with those of the majority community. The construction of a 'standard' model of citizenship imposes on all the subjects not corresponding to that model the acceptance of the 'game rules' fixed by others, confusing

equality with assimilation. Forms of forced integration, careless of specific identities, are characterized by a violence not so different from that expressed by segregation and discrimination. It is imperative to refuse the idea of integration as annulment of differences and identity.

Integration is not assimilation. As it is both an individual and a collective process, integration is rather a claim to opportunities and rights (and the assumption of corresponding responsibilities) that are equal to those of the citizens of the host countries. Because it is structurally different from assimilation, integration recognizes and accepts the diversity of cultural expressions.

Beyond cultural models and ideological positions, which also have a priority role, the topic has an interest of its own from a juridical point of view. The paper analyses four different systems of juridical interpretation of "difference", from which we can extrapolate the different roles of planning in relation to minorities.

#### *a. Juridical indifference towards "differences"*

Differences are neither valued nor undervalued, neither defended nor repressed, neither protected nor damaged. They are, simply, ignored. In this system, the destiny of differences—their survival or their submission—depends on relationships of strength between minorities and majorities.

#### *b. Juridical differentiation of "differences"*

The increase in value of some identities and the decrease in value of others: this is the result of a strong hierarchy amongst different identities. As a consequence of this, the identities which are the expression of the 'increased in value' differences are kept as privileged *status*, sources of rights and powers; the others, placed on the bottom levels of the hierarchy, are kept as discriminated *status*, objects of exclusion and discrimination or—in extreme conditions—persecution. Differences are considered and ratified as inequalities, that is privileges and discriminations.

#### *c. Juridical homogenization of "differences"*

Differences are all undervalued and ignored in the name of an abstract statement of equality, as it has been expressed since the 1789 "Declaration of the rights of man and citizen". This statement is not the result of the development of knowledge of a plurality of subjects, but the consequence of an assumption unable to distinguish and accept differences, as it is inspired by a universalism conceived as 'singular infinitive' which collapses upon meeting the difference.

As in the previous system b), differences are undervalued or denied, but not in favour of some other differences kept as privileged *status*. Differences are not discriminated at the juridical level, but they are ignored and denied either at the juridical level or in reality. Every difference is denied in the name of an abstract assumption of equality, modelled to a unique universal subject. There are no privileged or discriminated *status*, there are no hierarchies: differences are eliminated or, worse, repressed and damaged, in the framework of their general homogenization, neutralization and integration.

#### *d. Juridical acknowledgement of the value of "differences"*

Equality in basic rights—political, civil, social and liberty—assumes the common right of everybody to the statement and the defence of their own identity, as a consequence of the same value given to all differences. This common right is a rule, which neither grants privileges nor discriminates against any difference, but takes all of them as having the same value and, recognizing that human beings are different, wants to prevent their differences becoming a matter of inequality.

#### *Conclusion: "equality" as a norm, "difference" as a fact*

The usage of the words "equality" and "difference" is often rhetoric, and there is not an effective contraposition, or contradiction, between the two terms. There is asymmetry between equality and difference. We are able to recognize

that the conflict between equality and difference is only apparent if we acknowledge the different nature of the two terms.

"Equality" is a normative term: it means that "differences" have to be respected and treated as equal; and—as this is a rule—it must not only be enunciated, but observed and sanctioned. Assuming the equality principle as juridical norm, according to what is expressed in the 1789 "Declaration of the rights of man and citizen" and in other constitutions, equality has to be considered not as a fact, but as a value; not as an assertion, or a descriptive concept, but as a prescription, stated by law just as there is the (descriptive) recognition that individuals are different, and that it is necessary to avoid differences becoming inequalities. As "equality" is a normative term, it may be—as all other norms—unapplied or violated, by all those discriminations which are—as a matter of fact—violations of the fundamental human rights.

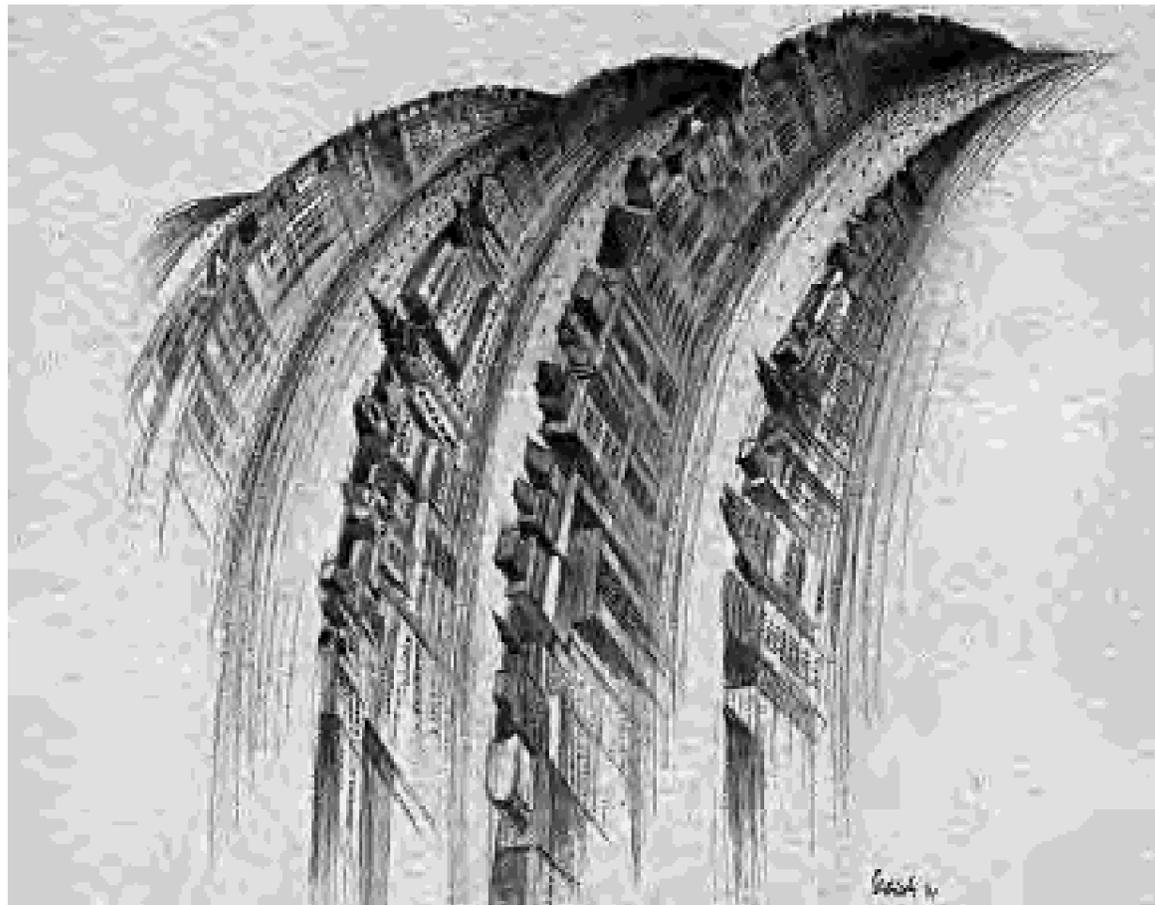
"Difference" is a descriptive term: it means that there are in practice differences among individuals; that the identity of each individual is given by his/her differences and, consequently, that his/her differences must be safeguarded, respected and granted, according to the right to equality.

The two principles of "equality" and "difference" imply distinctive juridical claims at different levels. The principle of "equality" makes reference to distribution of goods and resources and to participation in work, economy, admini-

subjects involved in the equality/difference relationship: the "theory of equality" has its roots in the relationships among individuals, whereas the "principle of difference" is founded on relationships among groups. If we introduce in this context the concept of "group difference-specificity", we can better understand the mutual relationships between "equality" and "difference", and how the claim of difference is not only compatible, but also complementary to the claim of equality.

Conditions allowing members of a discriminated group to affirm themselves through individual actions are not sufficient, as the affirmation of individual actions implies the acceptance of the dominant values and the refusal/subordination of their own values and specificities. It is necessary that the specific values of the (minority) group become "criteria of excellence" for the members of the group, refusing assimilation to the models of the majority and claiming the "group difference-specificity". It is necessary, in other words, that minorities are admitted to 'participate in the game' not when the rules have already been fixed, but during the process of 'fixing the rules'.

In conclusion, the analysis of "difference", aiming at an equal and effective recognition of different identities, does not contradict or compromise the value of "equality", which is—on the contrary—confirmed and enriched in a wider, and inevitably more complex, sense of the word. At the practical level, it is necessary to introduce



stration and politics. The equality parameters, or indicators, are divisibility and measurability, and the level of equality has to refer to the whole community. The principle of "difference" makes reference to the concept of "identity", to what is unique and indivisible, individual or special, claiming the recognition of people as individuals, and of their freedom; claiming, in other words, the right to self-determination. So it is not correct to put "equality" in contraposition to "difference". Between these terms there is not only no contradiction, but there is also reciprocal implication, expressed in the claim of "equality within difference". The word in contraposition to "difference" is not "equality", but "inequality".

At the juridical level, the problem of "differences"—which is theoretical and practical at the same time—is the construction of guarantees able to reduce the gap between norm and fact. The recognition of such a gap, and of the guarantees necessary to reduce it, has to start not from norms, but from facts, and therefore not from "equality", but from the violation of equality, that is the discrimination of differences.

Comparing the "theory of equality" and the "principle of difference", we find that the fundamental distinction is in the different category of

guarantees able to secure "equality", through the recognition of equal opportunities and rights, and therefore avoiding discrimination (that is inequality). The problem, which is juridical but not only so, and which also has relevant implications in the field of planning and of urban policies, is to construct a system of guarantees of "differences" able to secure "equality" in practice.

#### **Interpretations of "difference": the answers of planning**

As the four systems of juridical interpretation of "difference" indicate, the planning initiatives concerning ethnic minorities may be—as a consequence—extremely different, and even in opposition. It is not at all taken for granted that planning—through its contents, directives and programmes—should or could act in defence of ethnic minorities' interests, aiming to secure equal opportunities.

In a more or less recent past, planning had the role of discriminating greatly against minorities. In accordance with what is explained in system b), in some countries planning has agreed on and accepted the juridical differentia-

tion of differences, becoming a technique of (among others) spatial segregation, aimed at sharing and discriminating against ethnic, cultural and religious minorities. Colonial towns, South Africa, the occupied territories in Israel and many cities in the US during the first half of this century are some examples of the use of zoning as a tool for ethnic discrimination within urban areas. As recent planning history studies indicate, the desire to regulate black residential patterns, enforcing a system of racial segregation, constituted a major objective of the early zoning and planning movement in the United States, particularly in the South between 1910-40.

On the other hand, a mix of what is expressed in systems a) and c) influences several planning activities nowadays, justifying the insufficient attention towards the needs of minorities. An indifference towards or a denial of "difference" supports the idea that the planning needs of ethnic minorities are no different from anyone else's, and consequently planning has no reason to pay any particular attention to these needs. This idea, an expression of the juridical indifference towards "difference", does not take into consideration that there are at least three ways in which ethnic minorities may have different needs: they are often new to the country and unfamiliar with the town planning system, therefore needing special help; they have a different cultural identity, which it would be morally proper to take into account; they are often the victims of racial discrimination to their material disadvantage.

Moreover, "colour blindness" (planning treats everybody the same way, regardless of race, thus avoiding any possibility of discrimination) is an attitude still present in not a small number of planning departments, and among planners in general. This is probably the most widespread and traditional, yet obvious, fallacy. This idea, deriving from the assumption that men are 'equal' and that planning cannot take care of specific interests, denies the necessity/opportunity to take into account the needs of every group of minority. So colour blindness can become discriminatory in practice, because it ignores the fact that some groups within society have different and special needs. Obviously this is the wrong way to conceive tasks and roles of planning, based on a doubtful conception of "social equality". Identical treatment almost guarantees discrimination because people are different in their characteristics, tastes and aspirations. Because people vary and there are differences between races, policies should vary according to differential impact. Uniform treatment is likely to be unequal and may well be unlawful discrimination.

As we have explained in the previous paragraph, there is no contradiction between "difference" and "equality", as the first must be interpreted as a descriptive term, and the second as a normative term. In other words, the first term describes reality as it is (with all the existing differences which we cannot deny), and the second prescribes an 'effective' equality which can only be reached starting from the acceptance and recognition of differences. Under this aspect, and agreeing with this theoretical statement, the role of planning can be of great relevance, conquering cultural positions extremely different from those expressed by the ideology of "colour blindness".

### Planning and ethnic minorities: issues and perspectives

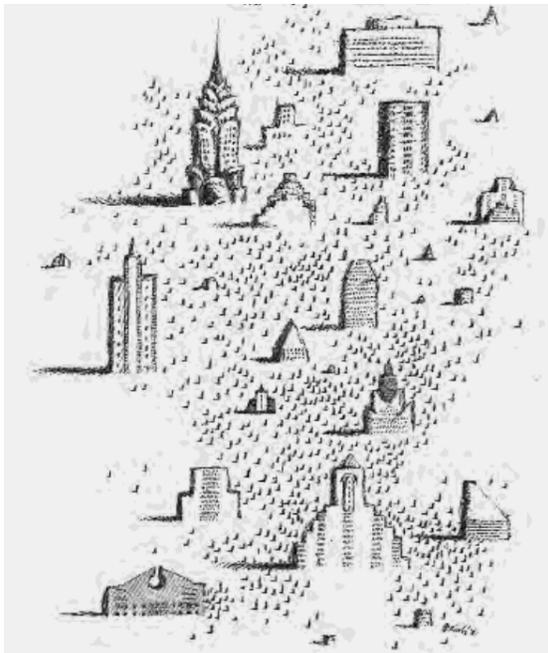
As expressed in system d) of juridical interpretation of "difference", differences have neither to be ignored and denied in the name of an abstract assumption of equality, or to be discriminated against/favoured as a consequence of a hierarchy amongst different *status*. So we need to overcome the dualism between 'standard' planning and 'special' planning. A subtle but substantial discrimination is the one which distinguishes between planning *tout court* ('normal' or 'standard') and 'special needs' (of immigrants, women, elderly people, disabled ...). The assumption, according to which special needs are almost an *extra* in addition to the common

practice, shows forms of latent but real discrimination within the planning process: planning seems only to concern white, middle class, heterosexual, able bodied, nonelderly men. Recent studies on the task of planning in relation to equal opportunities have emphasized this problem, looking for alternative solutions inside a theoretical framework which assumes planning as positive action.

Considering the theoretical reference illustrated in system d) detailed in the previous paragraph, the demand must essentially be for good planning, because any *good planning* should, as a matter of course, reflect the needs of minorities. It would be a mistake to couch this demand as one for *specifically* racial strategies and policies. The concern to address the needs of black people, and other minorities, should be at the heart of *all* planning.

Different practicable policies of integration depend on the acknowledgement (or refusal) of the cultural identities of different ethnic groups, and of their value. In a multi-cultural society, the aim of planning must be to assist the creation of a built environment which preserves options, as far as possible. The simplest answer, but the hardest to put into practice, is: *Planning must allow people to have choices*. An idea that local authorities and planning offices have begun to assume and share only recently, and have difficulty in putting into practice.

One of the tasks of planning is to understand the causes and configurations of different settlements, apart from the needs which have created them, and consequently to intervene to modify the built environment and/or the circumstances determining such contexts. In other words, to



recognize differences and, where such differences relate to differing usage of the built environment, to reflect them.

Planning standards, inevitably reflecting the values of those social groups which have historically been influential and powerful, may not recognize the diversity of a multi-racial society, with its plurality of cultures and values. So, as for implementing 'culturally-sensitive' policies, it should be possible to introduce area-based policies, assuming standards for particular areas which are responsive to the distinctive culture of a significant proportion of the local population. Policies which allow changes in standards in certain specific circumstances show the recognition of the distinctive cultural outlook and needs of ethnic minorities.

Now more than ever it is important to refer not only to planning as a product of drawings and rules but to the planning process in all its complexity and articulation. As John Friedmann wrote, «no meaningful solution to problems arising from the process of integration are likely to be found without the effective and direct involvement of the migrants themselves. Genuine solutions come about only as a result of a process of mutual learning between host country planners and the migrant community, a process that is often drawn-out and conflictive but which must ultimately be grounded in the trusting and open relations of dialogue.» Public participation is important but difficult to put into practice: it cannot be imposed by authority, it cannot be rea-

lized in centralized forms, but, on the contrary, de-centralized.

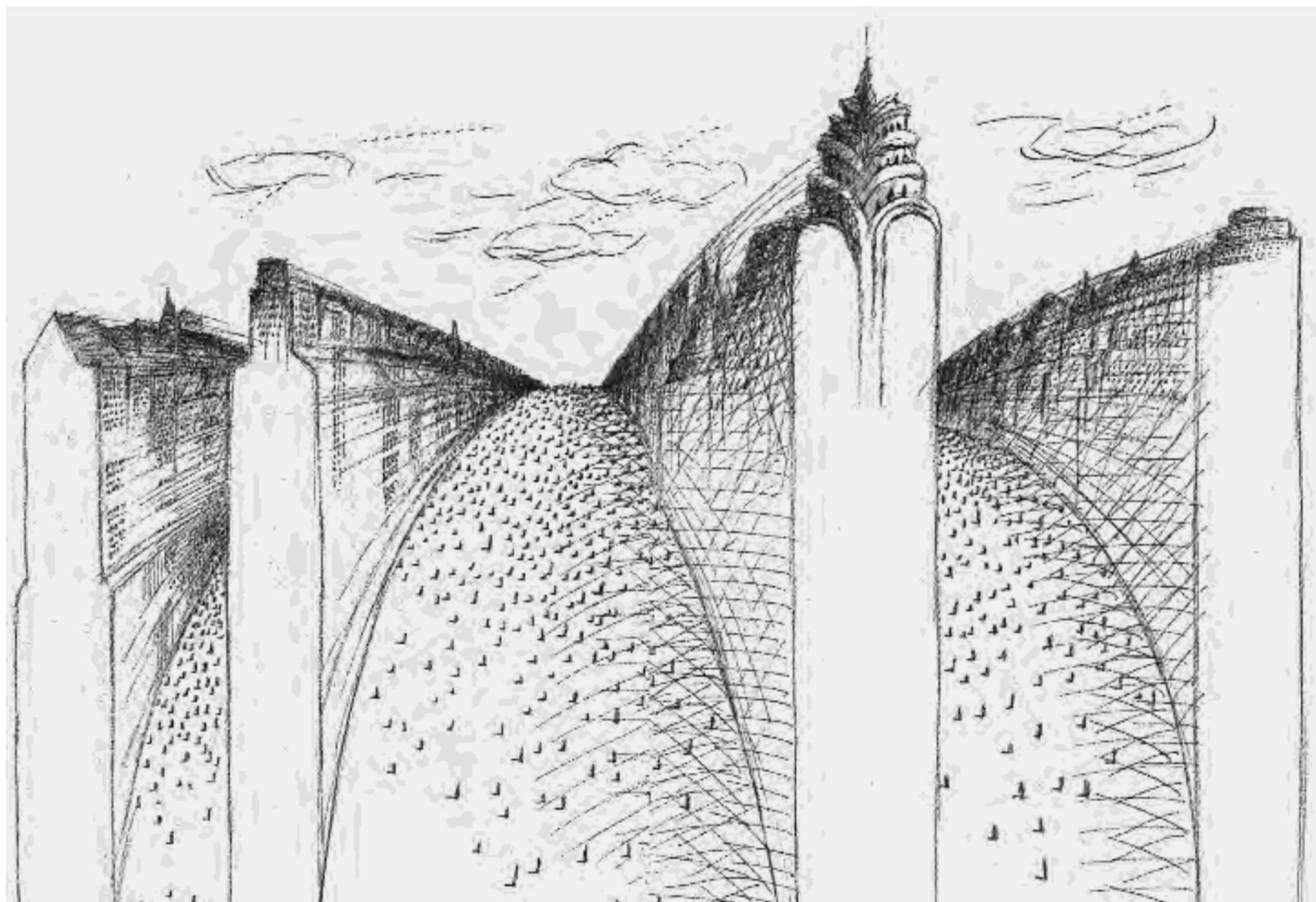
«Informing and consulting people is not synonymous with participation. For participation to be effective, those with the power to make decisions have to acknowledge that they must share their power with those who wish to participate. Participation must be seen as adding to, not merely assisting, representative democratic systems. Therefore town planners must realize that participation involves conflicting views of democratic processes, and that many black people do not have confidence in participation constrained by a governmental system they reject as unrepresentative of minorities.» Moreover, ethnic minorities tend not to exercise much political influence.

Planning authorities should ensure that their services and policies are relevant to people of all ethnicities. One of the first steps is to fight apathy and indifference. Ethnic minorities do not see planning as a priority: education, jobs, housing, social welfare and immigration, all intertwined with experiences of racial discrimination, are perceived as more relevant to their daily lives. To change this situation, even some small initiatives can be effective, such as translating planning documents into the most widely used minority languages. One of the first problems is to conquer apathy in local communities, and to avert suspicion from groups which may have been excluded from policy processes in the past. Besides this passiveness, there is often a total absence of community identity. So the role of planners lies in creating a new perception of the latent conditions and of future opportunities, raising awareness through involvement and direct action to get things changed. A platform of political objectives is necessary to win consensus and channel the conflicting energies present in the community towards common goals.

Improvements in communication are a prerequisite for any form of participation by ethnic minorities in planning. Although many planning authorities in the United Kingdom, the Netherlands and France have made limited gestures, such as the translation of leaflets into different languages, this is simply not enough. It should be understood that communication with ethnic minorities necessitates the overcoming of cultural as well as language barriers; it must be a total process, involving various media, on a sustained basis. A continuous dialogue with ethnic minority communities is of great relevance. Even when the results of research are available about national trends, local planning authorities need to understand the dynamics of their local communities. To reach the aim of equal opportunities in interventions and procedures, planning needs to develop as full as possible an understanding of the complexities of the relationship between ethnic minorities and the built and human environment. But all this is not sufficient.

Effective pressure for change is chiefly dependent upon ethnic minorities organising themselves to make their demands heard, and gaining positions of power, within the planning process: in other words, the political autonomy and the force of the local communities on a smaller scale. Fragmented communities, undermined by feelings of resignation, have to fight against powerful interests, and be determined to get their own way. There is no hope of making headway without inverting this relationship. These results may be reached only through continuous efforts and political struggles from within, in a process of collective self-empowerment.

Even if it is unrealistic to place the entire obligation for securing race equality in town planning onto individual initiatives by planners, all planners nevertheless have a part to play in this, in helping to involve local communities in the planning process, and in devising ways of encouraging and supporting ethnic minorities to affirm their (local) identity. From this point of view, the specific issue of planning and ethnic minorities can suggest new challenges for a wider re-analysis of planning methods, assuming the planning process as a process of (self)knowledge: knowledge/awareness of different contexts, groups, needs, expectations. n



## References

- AA. VV. (1989) *Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche - Volume Primo. Il Mondo Arabo, l'Italia e l'Europa*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Alpa, G. (1993) *Status e capacità. La costruzione giuridica delle differenze individuali*, Laterza, Roma-Bari.
- Anthias, F. (1992) *Ethnicity, Class, Gender and Migration*, Avebury, Aldershot.
- Biswas, A. & Simmons, D. (1984) "The Black Dimension", *The Planner*, vol. 70 n. 12, p. 26.
- Bobbio, N. (1990) *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- Bonacchi, G. & Groppi, A. (1993) *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Laterza, Roma-Bari.
- Castles, S. & Miller, M. J. (1993) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, London.
- Collinson, S. (1993) *Europe and International Migration*, Pinter, London.
- Cowen, H. (1984) Race and Planning, *The Planner*, vol. 70 n. 12, pp. 25-26.
- Crosta, P. L. (1983) *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano.
- Davies, L. (1993) Aspects of Equality, *The Planner*, vol. 79 n. 3, pp. 14-16.
- Della Pergola, G. (1993) Crisi dello stato-nazione, etnie e nuove identità collettive, *Territorio*, n.16.
- Ferrajoli, L. (1989) *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrajoli, L. (1993) Cittadinanza e diritti fondamentali, *Teoria politica*, IX n. 3, pp. 63-76.
- Ferrajoli, L. (1993) La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza, *Democrazia e diritto*, n. 2, pp. 49-73.
- Friedmann, J. (1994) Migrants, Civil Society and the New Europe: The Challenge for Planners, Paper presented at the VIII AESOP Congress, Istanbul, August 24-27 1994.
- Gianformaggio, L. (1992) Politica della differenza e principio di uguaglianza: sono veramente incompatibili?, *Lavoro e diritto*, n.2.
- Gianformaggio, L. (1993) Identity, Equality, Similarity and the Law, *Rechtstheorie*, Beiheft 15.
- Gibson, T. (1979) *People Power. Community and Work Groups in Action*, Penguin, Harmondsworth-Middlesex.
- Gilroy, R. (1993) *Good Practice in Equal Opportunities*, Avebury, Aldershot.
- Greater London Council (Ed) (1986) *Planning for the Future of London. Race and Planning Guidelines*, Greater London Council, London.
- Griffiths, R. & Amooquaye, E. (1989) The Place of Race on the Town Planning Agenda, *Planning Practice and Research*, vol. 4, n. 1, pp. 5-8.
- Hemming, C. (1987) Is planning racist?, *Town & Country Planning*, vol. 56 n. 9, pp. 251-252.
- Hoch, C. (1993) Racism and Planning, *Journal of the American Planning Association*, vol. 59 n. 4, pp. 451-460.
- Indovina, F. (1991) Segregazione etnica e strumentazione urbanistica, in: Somma, P., *Spazio e razzismo*, Franco Angeli, Milano.
- Montgomery, J. & Thornley, A. (Eds) (1990) *Radical Planning Initiatives. New Directions for Urban Planning in the 1990s*, Gower, Aldershot.
- Moroni, S. (1994) *Territorio e giustizia distributiva*, Franco Angeli, Milano.
- Munt, I. (1991) Race, Urban Policy and Urban Problems: A Critique on Current UK Practice, *Urban Studies*, vol. 28 n. 2, pp. 183-203.
- Pizzorusso, A. (1993) *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino.
- Prashar, U. & Nicholas, S. *Routes or Roadblocks? Consulting minority communities in London boroughs*, The Runnymede Trust-GLC, London.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Riley, F. (1994) Monitoring and race equality in planning, in: Thomas, H. & Krishnarayan, V. (Eds) *Race Equality and Planning. Policies and procedures*, Avebury, Aldershot, pp. 26-50.
- Rodotà, S. (1992) *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Royal Town Planning Institute - CRE Working Party (Ed) (1983) *Planning for a Multi-Racial Britain*, Commission for Racial Equality, London.
- Russel, J., Cordy, T. & Richards C. (1983) Why "Colour Blindness" is not enough, *Planning*, n. 502, p. 10.
- Secchi, B. (1991) L'"impegno" dell'urbanistica, *Casabella*, n. 578, pp. 25-26.
- Somma, P. (1991) *Spazio e razzismo*, Franco Angeli, Milano.
- Thomas, H. & Krishnarayan, V. (1993) *Ethnic Minorities and the Planning System*, Royal Town Planning Institute, London.
- Thomas, H. & Krishnarayan, V. (1993) Planning for difference, *Town & Country Planning*, vol. 62 n. 8, pp. 209-211.
- Thomas, H. & Krishnarayan, V. (1993) Race Equality and Planning, *The Planner*, vol. 79 n. 3, pp. 17-18.
- Thomas, H. & Krishnarayan, V. (Eds) (1994) *Race Equality and Planning. Policies and procedures*, Avebury, Aldershot.
- Thomas, H. (1994) The New Right: 'race' and planning in Britain in the 1980s and 1990s, *Planning Practice and Research*, vol. 9 n.4.
- Tosi, A. (1993) *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Veca, S. (1990) *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano.
- Young, I. M. (1990) *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press, Princeton.
- Young, K. & Connelly, N. (1981) *Policy and Practice in the Multi-Racial City*, Policy Study Institute, London.
- Zolo, D. (1994) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.

## INVESTIRE NEL CAPITALE NATURALE PER COSTRUIRE UNO SVILUPPO SOSTENIBILE

di Enzo Tiezzi

«Oikos», così i greci chiamavano l'ambiente dove si viveva: la faggeta per il faggio; i ghiacci per l'orso polare; la campagna per l'agricoltore; la casa per l'uomo.

«Oikos» si è trasformato in «eco», il prefisso di ecologia, ma anche di economia. In ultima analisi l'ambiente, il territorio, il pianeta sono i punti di riferimento di qualsiasi attività di ogni specie vivente: dell'attività economica, di quella sportiva, di quella quotidiana.

E nell'ambiente, nel territorio, nel pianeta ogni cosa è collegata a ogni cosa. La vita, scriveva Lucrezio nel "De rerum natura", non è proprietà di nessuno, ma usufrutto di tutti e l'attività biologica è una proprietà planetaria, una continua interazione di atmosfere, oceani, piante, animali, microorganismi, molecole, elettroni, energia e materia, tutti parte di un unico globale. Il ruolo di ciascuno di questi componenti, nella quantità giusta, è essenziale per il mantenimento della vita, e le variazioni apportate alla natura dalle attività umane devono stare entro certi limiti così da non distruggere il contesto biofisico del pianeta. Le dinamiche dello sviluppo non possono non rispettare le dinamiche generalmente più lente della biosfera, i ritmi complessi e armoniosi della natura, i tempi biologici.

Questa è la base del cosiddetto sviluppo sostenibile, ma anche la base di mantenimento dell'"habitat" dove si svolgono molte attività dell'uomo, da quelle agricole a quelle turistiche, dalla pesca all'uso delle foreste. È anche l'ambiente modificato dall'uomo con la costruzione del meraviglioso capitale artistico, culturale, storico e architettonico, anch'esso parte integrante del "capitale naturale".

Oggi, per la prima volta nella storia dell'umanità, stiamo giocando pericolosamente, come l'apprendista stregone, con la sopravvivenza di questo meraviglioso pianeta che viene da una storia di centinaia di milioni di anni di evoluzione biologica.

Vediamo allora, senza drammatizzare, ma con la volontà responsabile di garantire alle future generazioni una decente qualità della vita, quali sono le mutazioni più gravi che il pianeta Terra sta subendo.

### I limiti biofisici del pianeta

Ogni minuto 40 ettari di foreste scompaiono nel mondo per l'intervento dell'uomo: si tratta della perdita di oltre 15 milioni di ettari di verde all'anno. Al ritmo di distruzione attuale le foreste tropicali scomparirebbero completamente nel breve termine di una vita umana: 80 anni con effetti gravissimi sugli equilibri dell'atmosfera e del clima.

Nel frattempo la popolazione continua a crescere a ritmi vertiginosi: 300 milioni di abitanti sulla terra ai tempi di Gesù Cristo, 600 milioni nel 1500, un altro raddoppio (da 600 a 1200) dal 1500 al 1800; 2 miliardi e mezzo nel 1950 e un altro raddoppio in soli 30 anni, da 2,5 miliardi ai 5 miliardi attuali. Il pianeta sta subendo una pressione folle in tempi biologici brevissimi: per milioni di anni è stato abitato da poche centinaia di milioni di persone e ora, nell'arco di una generazione, sta affrontando continui raddoppi dell'ordine di alcuni miliardi di abitanti.

Un possibile difficile calcolo potrebbe essere il seguente: quante foreste, quante foglie, quanta

superficie verde sono necessari per permettere la vita a 10 miliardi di persone? Del resto è evidente che la pressione demografica è responsabile della scomparsa delle foreste: stanno saltando, per la prima volta nella storia dell'umanità, gli equilibri di base che hanno permesso la nascita e l'evoluzione della vita sulla terra.

La pioggia che cade oggi su tutto il pianeta ha un pH di 4,6 con punte di pH = 2,5 in alcune città industriali (esempio: Milano), mentre aveva un pH di 5,6 nel 1980. Questo significa che la pioggia che cade mediamente sulla terra oggi è dieci volte acida di quella che cadeva ai tempi dei nostri nonni.

Le cause: ossidi di azoto e di zolfo provenienti dalle grandi centrali termoelettriche, dagli scarichi delle automobili, dagli aerei.

Gli effetti: 18.000 laghi senza più pesci nei paesi scandinavi; 560.000 ettari di foreste condannati alla morte in Germania; irreparabili danni da corrosione alle cariatidi di Atene, alla sfinge egiziana, alla cattedrale di Colonia, alle chiese di Cracovia, a San Marco a Venezia, allo splendido barocco di Lecce che si sta sciogliendo come neve al sole.

L'ozonosfera che da millenni ci protegge dalle radiazioni ultraviolette ha recentemente subito riduzioni e strappi a causa dell'inquinamento da clorofluorometani (aerosol-spray). I possibili effetti di questa riduzione sono l'aumento di cancri alla pelle, la parziale inibizione della fotosintesi, mutazioni, riduzione della crescita delle piante.

Ricerche all'Antartide hanno messo in evi-



denza la presenza di DDT in animali e vegetali. Questo pericoloso e pressoché indistruttibile veleno chimico si trova diffuso in gran parte del mondo: pinguini, uova di uccelli, muschi, licheni e microorganismi presentano notevoli contaminazioni da DDT.

L'analisi di carote di ghiaccio, a 1500 metri di profondità sempre nell'Antartide, effettuata da ricercatori francesi e svizzeri, ha dimostrato che la concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera prima della rivoluzione industriale era di 260 parti per milioni (ppm). Nell'arco di cento anni questa concentrazione è salita a circa 360 ppm: un aumento fortissimo in un tempo infinitesimo nella scala dei tempi biologici. Se continua questa tendenza, dovuto all'uso di combustibili fossili, il raddoppio di concentrazione dell'anidride carbonica atmosferica potrebbe avvenire prima del 2030. Questo aumento provoca, tramite il cosiddetto "effetto serra", un incremento della temperatura con differenze dell'ordine di grandezza di quelle che hanno separato le maggiori ere geologiche.

Tale variazione comporta la scomparsa delle stagioni intermedie, una notevole desertificazione nelle zone tropicali e sub-tropicali, grandi siccità estive e gravi cambiamenti di clima.

Le centrali nucleari immettono nella biosfera radionuclidi che possono concentrarsi in particolari parti del corpo umano dando luogo alla rottura di legami nella molecola del DNA (con possibili effetti cancerogenetici): cesio - 137 (muscoli e ovaie), stronzio - 90 (ossa), rutenio - 106 (ovaie), plutonio - 239 (ovaie e polmoni),

ecc. Alcuni di questi radionuclidi sono artificiali, completamente estranei cioè alla storia dell'evoluzione biologica e della specie umana e, dato che entrano a far parte delle varie catene biologiche ed alimentari, portano ad imprevedibili conseguenze per le future generazioni.

La risposta a tutto questo non è certo la demolizione della scienza. Al contrario, il recupero di un corretto rapporto tra uomo e natura passa attraverso il ruolo fondamentale della ricerca scientifica e dell'educazione ecologica.

### Lo sviluppo sostenibile

Il 1992 è stato l'anno di due importanti appuntamenti per l'ecologia: la seconda Conferenza mondiale delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro in Brasile sull'Ambiente e lo Sviluppo, a 20 anni di distanza dalla prima conferenza di questo tipo tenuta a Stoccolma nel 1972, e il secondo Convegno mondiale di "Ecological Economics", sempre a Stoccolma nell'agosto del 1992, a due anni di distanza dal primo tenuto a Washington, presso la "World Bank". Nel maggio 1990, a Washington, economisti, biologi, filosofi, fisici, agronomi e specialisti di molte altre discipline si erano dati appuntamento presso la Banca Mondiale, convocati dalla Società Internazionale di Economia Ecologica (I.S.E.E., International Society for Ecological Economics). In una settimana di "brain-storming" hanno posto le basi creative e culturali di una nuova disciplina di frontiera, l'Eco-Economia, interdisciplinare, forse meglio transdisciplinare, per "ridirezionare l'economia verso la comunità, l'ambiente e un futuro sostenibile", come recita il sottotitolo dell'ultimo libro di Herman Daly, il teorico dell'economia dello stato stazionario, ora al Dipartimento Ambiente della Banca Mondiale. Daly parla di tre comunità: comunità tra la gente, comunità con le specie non-umane, comunità con le future generazioni. Partendo dalla critica dell'economia orientata alla crescita, che ha portato all'attuale disastro ambientale, pone le basi per una nuova economia e una nuova etica sociale. La base di questa etica è la comunità con il futuro (o solidarietà generazionale) necessaria per "lasciare ai nostri nipoti un pianeta ancora in grado di sostenere una vita in comunità". Si arriva così al concetto base di "sostenibilità", di stile di vita sostenibile, di sviluppo sostenibile. Si intende per "sostenibilità" l'insieme di relazioni tra le attività umane, e la loro dinamica, e la biosfera, con le sue dinamiche, generalmente più lente. Queste relazioni devono essere tali da permettere alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture umane di svilupparsi, ma in modo tale che le variazioni apportate alla natura dalle attività umane stiano entro certi limiti così da non distruggere il contesto biofisico globale. Questo concetto di sostenibilità e le basi dell'"ecological economics" poste da Herman Daly rappresentano una vera e propria rivoluzione nella politica della Banca Mondiale. Daly introduce il valore di "capitale naturale", non intercambiabile con il "capitale prodotto dall'uomo", e sottolinea che il mantenimento del "capitale naturale" è una pre-condizione per qualsiasi tipo di sviluppo. Da una parte, dice Daly, si deve riconoscere l'importanza per le politiche economiche mondiali di investire nel "capitale naturale"; dall'altra non si devono più considerare i costi ambientali come "esternalità" nei bilanci economici. Daly ovviamente sostiene che la Conferenza di Rio non ha portato ai risultati sperati.

Grazie al flusso continuo di energia solare e alla fotosintesi, sulla superficie della Terra, la biosfera, sono nate e si sono moltiplicate numerose specie biologiche: questo è il capitale naturale che abbiamo avuto in prestito: un capitale di biodiversità, fatto dall'aria e dalla terra, dai fiumi e dai mari, dalle foreste e dagli animali. La biodiversità è fondamentale per il mantenimento della vita, perché tutto è legato a tutto su questo pianeta.

La sfida culturale del terzo millennio è una sfida per mantenere per i figli che verranno questa meravigliosa eredità; una sfida scientifica ed etica ad un tempo; una sfida che non ci possiamo permettere il lusso di perdere. n

## Bibliografia

- Bateson G., *Mente e Natura*, Adelphi, Milano, 1984.
- Bateson G., *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 1977.
- Bocchi G., Ceruti M., *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1985.
- Ceruti M., *Il vincolo e la possibilità*, Feltrinelli, Milano, 1986.
- Ceruti M., Laszlo E., *Physis: abitare la terra*, Feltrinelli, Milano, 1988.
- Commoner B., *Il cerchio da chiudere*, Garzanti, Milano 1972.
- Commoner B., *La povertà del potere*, Garzanti, Milano, 1976.
- Commoner B., *Science and survival*, Viking Compass Book, New York, 1970.
- Conti L., *Che cos'è l'ecologia*, Mazzotta, Milano, 1977.
- Conti L., *L'evoluzione e la storia del pensiero evoluzionistico*, Giunti Marzocco, Firenze, 1991.
- Conti L., Lamera C., *Tecnologia dalle origini al 2000*, Mondadori, Milano, 1981.
- Conti L., *La fotosintesi e la sua storia*, Giunti Marzocco, Firenze, 1991.
- Conti L., *Questo pianeta*, Editori Riuniti, Roma, 1983.
- Davis W.J., *The seventh year*, Norton, New York, 1979.
- Ehrlich P., Ehrlich A., *The Population explosion*, Simon and Schuster, New York, 1990.
- Fox Keller E., *Sul genere e la scienza*, Mondadori, Garzanti, Milano, 1987.
- Micarelli R., Pizzolo G., *Uomo, Società e ambiente nell'evoluzione*, Giunti Marzocco, Firenze, 1991.
- Morin E., *Il pensiero ecologico*, Hopefulmonster, Firenze, 1988.
- Morin E., *Per uscire dal Ventesimo secolo*, Lubrina, Bergamo, 1989.
- Morowitz H., "Due punti di vista sulla "vita"", *Scienza83*, n.5, giugno, 1983.
- Nicolis G., Prigogine I., *La complessità*, Einaudi, Torino, 1991.
- Odum E.P., *Principi di Ecologia*, Piccin, Padova, 1988.
- Odum H., *Environment, Power and Society*, Wiley, New York, 1971.
- Odum H., Odum E., *Energy basis for man and nature*, McGraw-Hill, New York, 1981.
- Orunesu G., Passi L., Tiezzi E., *Antologia verde*, Giunti Marzocco, Firenze, 1989.
- Paccino D., *L'imbroglione ecologico*, Einaudi, Torino, 1972.
- Pallottino Rossi-Doria G., *Nord-Sud, Ambiente e sottosviluppo*, Giunti Marzocco, Firenze, 1991.
- Peccei A., *Cento pagine per l'avvenire*, Mondadori, Milano, 1981.
- Perrings C., *Economia e Ambiente*, ETAS, Milano, 1992.
- Prigogine I., *Dall'essere al divenire*, Einaudi, Torino, 1986.
- Prigogine I., Stengers I., *La nuova alleanza*, Einaudi, Torino, 1981.
- Prigogine I., Stengers I., *Tra il tempo e l'eternità*, Bollati-Boringhieri, Torino, 1989.
- Prigogine I., "La freccia del tempo", *Oikos* n.3, 221-231 (1991).
- Revelle R., "Anidride carbonica e clima", *Le Scienze*, n.170, ottobre, Milano, 1982.
- Rifkin J., *Entropia*, Mondadori, Milano, 1982.
- Rossi C., Tiezzi E. (eds.), *Ecological Physical Chemistry*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1991.
- Rossi N., Tiezzi E., *Il problema demografico*, Giunti Marzocco, Firenze, 1991.
- Ruffolo G., *La Qualità Sociale*, Laterza, Bari, 1986.
- Ruffolo G., "Per una nuova alleanza fra scienza e politica", *Oikos*, n.3, 233-238 (1991).
- Scandurra E., *L'ambiente dell'uomo*, ETAS, Milano, 1995.
- Tiezzi E., *Il Capitombolo di Ulisse*, Feltrinelli, Milano, 1992.
- Tiezzi E. (collana diretta da), *Alfabeti per l'ecologia*, Giunti Marzocco, Firenze, 1991-1992.
- Tiezzi E., *I limiti biofisici della Terra e la rilettura delle categorie spazio-tempo*, Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico, Siena, 1987.
- Tiezzi E., *Tempi storici, tempi biologici*, Garzanti, Milano, 1984.
- Tiezzi E., *L'equilibrio*, CUEN, Napoli, 1995.
- Tiezzi E. (a cura di), *Ecologia e...*, Laterza, Bari, 1995.

## ECONOMIA/ECOLOGIA: QUALI PROSPETTIVE?

di Giorgio Pizzolo

Alla fine degli anni 80 (in piena crisi economica ed ecologica) è stata avanzata l'ipotesi teorica che l'Ecological Economics, e cioè la formulazione di una nuova concezione scientifica, etica e comportamentale, e di una nuova disciplina basata sulla circolazione stretta e innovativa tra due ambiti di pensiero e di azione, fino ad allora contrapposti, fosse in grado di risolvere unitariamente il grave ennesse che entrambi i campi di interesse delle due discipline (e delle due condizioni materiali, della società umane e della natura) stavano attraversando.

L'ipotesi si basava sullo sviluppo delle teorie di pensatori quali Daly e Bateson, prefigurando un'economia di matrice ecologica ed un'ecologia radicata nella società e tra le persone. Era un'ipotesi che in Italia aveva fatto formulare ad un grande partito della sinistra il programma di "riconversione ecologica dell'economia", un'ipotesi che aveva fatto nascere molteplici centri di ricerca e di attività culturali, per tutte ci piace citare la rivista *Oikos* diretta da Tiezzi e Ceruti, o l'omonima fondazione di Tiezzi a Siena.

A pochi anni di distanza, com'è a tutti evidente, la situazione è radicalmente cambiata, poiché l'economia, mondiale e locale, ha avuto un'impennata neoliberista travolgente, mentre l'ecologia "è passata di moda" (si trova ormai come sfondo alla pubblicità di biscotti e bagno schiuma). Peraltro le tematiche più profonde dell'ecologia riappaiono continuamente come contraddizioni laceranti, tanto nelle sempre più incombenti alterazioni globali e locali del pianeta, quanto nella tragedia fratricida delle società umane e nella disperazione, aggressività e schizofrenie dei comportamenti individuali e collettivi.

Mai come oggi le alterazioni dell'ecologia, non solo quella della Natura, ma anche quella della Mente e della Società, sono generalizzate, interdipendenti e interagenti, mentre le nuove tecnologie dell'informazione rischiano di condizionare le stesse capacità di reazione e addirittura la percezione del fenomeno e della gravità.

Ritengo pertanto che per affrontare la divaricazione sempre più minacciosa tra aggressività dell'economia liberista e squilibri dell'ecologia

complessiva non solo non si debba abbandonare quel programma di lavoro ma anzi, esso ci appare oggi come l'unica alternativa possibile, anche se assunto non più in quanto prospettiva immediatamente operativa, quanto come costruzione teorica ma, come vedremo, anche attiva, da perseguire con estrema urgenza.

Certo occorre partire dalla chiara consapevolezza della assoluta irriducibilità dell'economia ecologica (e quindi delle ipotesi di modelli di sviluppo "sostenibili", "ecocompatibili" e simili) all'economia neoliberista di mercato. L'irriducibilità è teorica e comportamentale.

Basti pensare alla funzione del "Tempo" dentro le due concezioni: una legata alla ciclicità, al rinnovamento delle risorse e delle condizioni evolutive, alla trasmissione alle generazioni future, e l'altra legata alla crescita lineare continua, sempre più accelerata e in espansione mono direzionale (quella del profitto). Basti pensare da un lato alla complessità della teoria relazionale della comunicazione e della circolazione nel mondo vivente (mente compresa) e dall'altro alla banalità deterministica e riduzionista del concetto di "mercato", come regola dello scambio tra persone e nella società, per non parlare della pretesa - arcaica e arrogante - che il "mercato" sia addirittura il fattore di autoregolazione dei rapporti sociali e umani e, divenendo mito ideologico e del tutto astratto, nuovo logos della società attuale.

Tutto ciò è, a mio avviso, eticamente inaccettabile.

Il fatto è che nelle discipline economiche non si manifesta quel rinnovamento scientifico profondo che sta da tempo trasformando tutte le altre discipline e attività del pensiero, da quelle scientifiche, in particolare fisica e biologia, alla filosofia, alle arti., alla stessa, se pur recalcitrante, architettura, urbanistica o pianificazione.

Certamente questo rinnovamento, basato sulle teorie della complessità e del pensiero ecologico che vede in Prigogine il suo pensatore più profondo, è assai controverso, articolato e contraddittorio, in quanto parte dalla necessità di rimettere in discussione i fondamenti deterministici e ottocenteschi delle discipline stesse. Ed è questo che gli economisti difficilmente, salvo rare eccezioni, sono disposti ad accettare, forti, appunto, del successo che le "efficienti, rassicuranti e semplici teorie del libero mercato (potentemente attuate dalle politiche di ricatto internazionale della Banca Mondiale, specie nei confronti dei paesi del sottosviluppo), stanno riscuotendo ovunque (ad ogni latitudine e nell'immaginario collettivo anche delle popolazioni diseredate tanto al sud come all'est).

In queste brevi note riferirò, allora, di alcune ipotesi di lavoro che sono state intraprese sulla strada di verificare, non tanto possibili "mitigazioni" del modello di sviluppo imperante, quanto alcuni primi passi in direzione di un pensiero economico/ecologico, applicato alla progettazione del territorio (mio specifico settore di competenza).

Comparando le tesi di Daly sullo "stato stazionario", con quelle di Prigogine sui "sistemi aperti lontani dall'equilibrio", tenendo conto per



i sistemi viventi tanto della non reversibilità del tempo quanto della ciclicità dei bioritmi, ci sembra di poter affermare, appunto, che nei sistemi viventi siano contemporaneamente presenti due "status", due "regimi" (quello dell'omeostasi interna e quello aperto dell'esposizione ai flussi di energia e di informazione), due dinamiche, una ritmica e una lontana dall'equilibrio. Esse, nei sistemi viventi, si alimentano reciprocamente e determinano l'evoluzionismo stocastico, regola complessa, della diversità e dell'unità, tanto nella vita che omologamente nel pensiero.

Ebbene, anche gli ambienti "costruiti", i luoghi cioè dell'incontro tra natura e cultura, tra ecosistemi e assetti antropici, i luoghi dell'evoluzione delle società simbioticamente legate (proprio nel senso etimologico di *symbios*) alla vita di un determinato ambiente, sembrerebbero governati da questo doppio "regime" di status; ed anche le loro "economie" si sarebbero basate sulla contemporanea utilizzazione di questa doppia condizione: di un'economia di equilibrio e di compenetrazione con il proprio "territorio di riferimento" e di un'economia di circolazione e di scambio con sistemi di flussi internazionali.

Per rimanere nel Mediterraneo, questa potrebbe essere la spiegazione del successo, della creatività, e della produzione di bellezza e per quanto possibile anche di democrazia, di civiltà come quelle delle polis greche o quelle dei liberi comuni dell'Italia Medievale, o, in modalità più complesse da verificare, così come quella della civiltà cretese in antico o quella delle città arabe andaluse o siciliane, o quella più recente - e valido solo in parte - del Granducato Lorenese in Toscana e simili.

Com'è noto questa condizione si altera con i cambiamenti, tecnologici ed economici, del moderno e del post moderno, con una netta separazione tra insediamenti e luoghi, tra uso della materia e dell'energia rispetto ai territori di riferimento, seguendo un unico "regime", quello dell'espansione sempre più accelerata, della crescita monodirezionale aperta.

Le conseguenze sono note e sono già state sintetizzate all'inizio di questo scritto.

Ma il quesito che ci potremmo porre potrebbe, viceversa, essere:

è possibile ipotizzare oggi di ricostruire le condizioni per un "doppio regime" di rapporto tra luogo e comunità insediata, tra economia locale ed "economia di circolazione" e di scambio (magari diversa da quella di mercato), il tutto all'interno di un'economia ecologica e di un'ecologia della mente, della natura e dell'economia?

In altre occasioni si è cercato di chiarire come ciò potrebbe essere possibile nel settore della pianificazione del territorio, del ruolo strategico del progetto e della creatività all'interno di un simile processo.

Qui vorremmo limitarci a segnalare le esperienze di costruzione di sistemi a rete tra piccole città, come modalità per ricreare da un lato, per ciascuna di esse, una dimensione e un'economia locali fortemente basate sulla propria storia, identità, appartenenza ad un luogo, ma, contemporaneamente, dall'altro lato, una possibilità di organizzare un sistema di relazioni aperto, capace di fornire sia una maggiore capacità di resistenza rispetto ai modelli metropolitani o comunque centralizzati, sia la possibilità di aprire una circolazione autonoma di prodotti, di idee e di persone, (scambio non profit per esempio) tra strutture che hanno così ritrovato un proprio rapporto con i luoghi e con l'ambiente e una propria modalità di scambio più complessa e creativa.

Ciò non significa rifiuto di tecnologie avanzate o informatiche, anzi, se ne può prevedere un'ampia inedita utilizzazione, se non addirittura uno sviluppo autonomo.

Quello che interessa è immaginare che si possa poi operare per "rete di reti", ampliando così i circuiti di circolazione reciproca.

Stiamo lavorando all'ipotesi di costruire anche in Sicilia una rete di piccole città e di collegarla poi con le reti del Centro Italia, e se possibile, con analoghe esperienze che stanno qua e là nascendo in tutto il Mediterraneo, anche come concreta risposta alla assurdità del localismo autarchico e fanatico, fomentato dalla competizione liberista: la legge del più forte. n

## COMPLESSITA' E PROCESSI DI CONOSCENZA NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ED URBANISTICA

di Paola Panuccio

*Il mio intervento tende, nell'ambito della riconsiderazione della complessità nei processi di pianificazione interni alle discipline territoriali ed urbanistiche, a proporre un approccio al tema, così come suggeritomi dagli incontri tenuti a Palermo per lo svolgimento del ciclo di seminari su: « La sfida della complessità e le scienze urbane ».*

*La complessità è una condizione assegnata sulla base delle relazioni reciproche che si instaurano tra elementi componenti fondamentali all'interno di un problema organizzativo. Il senso ed il tipo dipendono dalla posizione e dall'importanza che noi diamo ad ogni componente strutturale del problema. I due procedimenti che indirizzano l'operatività successiva sono costituiti dalla "creazione del problema" e dalla conseguente "creazione di conoscenza organizzativa".*

Il sistema globale, nel quale l'uomo è immerso fin dalla sua origine, è l'espressione reale della complessità.

La complessità non è niente di definibile ma è l'espressione dell'organizzazione del tutto esistente.

Questo tutto è composto da diverse unità interagenti che con scelte aggregative differenziate, per tempi e per modi, danno vita a sistemi complessi di diverso livello.

Il sistema globale non è altro che un sistema per eccellenza che contiene al suo interno svariati sistemi in continua trasformazione ed evoluzione secondo diversi gradi di complessità.

Per secoli l'uomo con le sue ricerche scientifiche e le sue tesi ha creduto di poter controllare le trasformazioni innescate dalle interazioni di questi oggetti animati costitutivi dei vari sistemi componenti. La scienza era l'assoluta certezza: sapeva prevedere e giustificare ogni evento.

Nel momento in cui si ammise che i monumenti scientifici di riferimento protetti per secoli come indiscutibili non erano altro che momenti di conoscenza di un processo che non poteva e non potrà mai essere compiuto nella sua assolutezza, si ammise che la riduzione del sistema vivente a quantità misurabile e prevedibile nella sua essenza fisica non era possibile. Il sistema vivente proprio perchè tale è imprevedibile ed è in continua trasformazione. Questo significa che è un sistema complesso composto da diversi elementi che vivono in maniera indipendente ma interagente e che non sono soggetti ad un'unica regola. Con lo svolgersi del tempo i sistemi, aggregandosi, si modificano e danno vita a condizioni sempre nuove e diverse. Tentare di conoscere questi sistemi complessi significa avvicinarsi, nel modo più confacente, ai diversi aspetti che costituiscono questa realtà.

La conoscenza diviene, dunque, un sistema aperto che instaura continui ed intrecciati dialoghi per arrivare alla definizione di conoscenze che tendono alla conoscenza totale.

All'interno di questo sistema sono riconoscibili discipline differenti che ora tentano di integrarsi, ora si discostano. Anche in un sistema conoscitivo, così come precedentemente espresso per il sistema degli esseri viventi, questa alternanza di atteggiamenti è sinonimo di una realtà che vive.

Non esistono confini disciplinari all'interno di un processo conoscitivo, esiste piuttosto un'inseparabilità delle varie discipline. Questa transdisciplinarietà non è da intendersi come la somma dei risultati delle discipline che convergono in quel dato processo conoscitivo, ma è un tentativo articolato in apporti specialistici differenti per aumentare le capacità conoscitive.

Scienza come convergenza di più risultati scientifici, specifici delle varie discipline, nel tentativo di incrementare la capacità conoscitiva di un sistema che, per sua natura costitutiva, è un sistema complesso. La scienza come unità organica, come processo continuo ed infinito di domande e risposte.

Accade dunque, con questo nuovo tipo di concezione del sistema scientifico, che la nostra conoscenza si apre all'universo intessendo con esso un dibattito. Aprirsi all'universo significa dovere eliminare ogni tipo di certezza assoluta per entrare nel mondo dell'incerto.

È una conoscenza di natura dialogica e costruttivista che genera avvicinamenti per approssimazioni da sottoporre a continue verifiche e a sempre nuove progressive conclusioni.

In un processo che nasce per tentare di avvicinarsi ad un "sapere totale", avere come unica certezza l'incerto non è una cosa di esemplificabile gestione concettuale. L'introduzione dell'incertezza nei processi di conoscenza è comunque la conferma che davanti a noi, oggetto di riferimento dello stesso processo conoscitivo, c'è un universo di cose viventi, complesso, che deve essere affrontato in modo transdisciplinare perchè è l'espressione dell'unità di complessità organizzate fra loro.

Riconoscere e considerare la complessità dei sistemi di nostro interesse disciplinare sta all'interno dei ragionamenti che stimolano i processi di innovazione e di strategia.

Se il processo pianificatorio è un processo di organizzazione orientato a perseguire determinati fini sulla base della piena osservanza di principi etici, di invarianti giuridiche e di convenienze sociali è da dire che la complessità deve costituire una situazione di riferimento la cui struttura profonda è fondata sulla interazione tra una dimensione che dobbiamo riconoscere come costitutiva ed una dimensione che possiamo definire come assegnata (ed in tale senso progettata). Il nostro problema è costruire gli strumenti adatti a prefigurare tale realtà di organizzazione e valutare preventivamente i probabili effetti che nascono dai processi di interazione che avvengono in situazione di conflittualità e di incertezza. Ciò è possibile sulla base di un profilo, indubbiamente di tipo sistemico, che ci permette di porre a base della nostra operatività la capacità di analizzare, in termini di interdipendenza tra le parti, una immagine unitaria della realtà le cui dimensioni componenti sono le strutture (fattori naturali), il funzionamento (reti di trasporto) e la storia (come conseguenza e come condizione dei mutamenti). La nostra approssimazione alla "complessità" avrà tanto più probabilità di successo, quanto più è capace di superare, nella lettura e nei progetti, le tematizzazioni di convenienza, e quanto più è proiettata a creare metodi sorretti da una "reingegnerizzazione" dei processi di analisi e di lettura (non di una realtà solamente codificata ma di una realtà immaginata sulla base di un continuo, dinamico e contingente bilancio tra principi e scopi).

L'esercizio di tale profilo potrà essere confortato e considerato attivo quanto più accompagnato da continue verifiche di compatibilità, sostenibilità e legittimazione. Il sistema di lettura auspicato dovrà essere sorretto da una attività disciplinare di nuovo impianto che dovrà utilizzare esperienze, metodi e tecniche delle diverse discipline (coinvolte in un processo organizzativo di analisi, scelte e decisioni), in grado di selezionare strategicamente e misurare le interdipendenze dominanti all'interno di un problema e che dovrà proporre, di volta in volta, una unificazione di linguaggi disciplinari. Tale attività può essere agevolata dall'applicazione di due fondamentali principi:

- il principio di identificazione delle componenti, sulla base delle relazioni tra comportamenti costitutivi e comportamenti assegnati;
- il principio dell'integrazione funzionale, il

quale permette di individuare le caratteristiche aggiuntive che si determinano con l'aumentare della complessità della struttura, prendendo in considerazione quelle che possono finire con l'assumere un ruolo dominante rispetto a tutto il sistema.

Le probabilità di successo, cui si accennava prima, aumenteranno ed i livelli di approssimazione potranno fruire di una definizione a maggiore grado di compiutezza, se il tutto potrà avvenire sul terreno di nuove alleanze tra settori disciplinari e sull'ipotesi di costruire strumenti di lettura e procedimenti progettuali sulla base di una regia orientata.

La riconsiderazione della complessità sui processi di pianificazione interni alle discipline territoriali ed urbanistiche costituisce un presupposto fondamentale dell'innovazione che, a sua volta, utilizza termini concettuali e definitivi secondo cui "l'innovazione stessa è una forma tipica di creazione di conoscenza da parte dell'organizzazione"; cioè la creazione di conoscenza si pone come processo fondamentale e costruttivo finalizzato a delineare problemi e ad organizzare nuove informazioni per la loro risoluzione; è conveniente, quindi, individuare una base di correlazione tra strategie specifiche per l'innovazione e processi di creazione di conoscenza, riferendo ciò a quella realtà immaginata come unitaria rispetto alle particolari condizioni di organizzazione e di intervento.

Tale riflessione rientra nei temi di dibattito che si interessano dei comportamenti organizzativi integrati e la conoscenza sistematica nelle questioni territoriali ed urbanistiche e, più in generale, nelle problematiche sulla contrapposizione della "problem formation" rispetto al "problem solving".

La natura dinamica del processo di conoscenza deve essere valorizzata in quanto elemento di base dell'approccio ai temi in situazione di complessità e di incertezza; ciò genera una esigenza verso la costruzione di una teoria dinamica integrata sulla creazione della conoscenza nei processi di organizzazione, tenendo conto della ricerca, l'utilizzo e l'accumulo di conoscenza.

Ciò rientra nel concetto di "combinazione" orientata ed integrata di conoscenza, superando la prassi tradizionale di uso del processo conoscitivo come accumulo di specifiche forme di conoscenza rapportabili alle tematiche conoscitive delle singole discipline coinvolte. Viene fatto riferimento piuttosto, come già proposto, ad una combinazione di conoscenza in circostanze specifiche di luogo e di tempo. In tal senso si attiva una modalità di creazione di conoscenza da parte del soggetto che la vuole utilizzare a sostegno di una azione appartenente alla propria disciplina.

La "combinazione" riguarda un accumulo di conoscenza che non deve mirare esclusivamente al miglioramento quantitativo della base conoscitiva, ma deve piuttosto privilegiare le forme di evoluzione qualitativa.

Si è dell'avviso che occorre intensamente ricercare in tale direzione per allontanarsi dall'intreccio irresolubile legato all'ambiguità della sovrabbondanza dell'informazione ed accedere piuttosto a forme di approssimazione capaci di instaurare relazioni sostenibili rispetto alla complessità. n

## LA "MACCHINA NON BANALE" DELLA PIANIFICAZIONE Appunti per una ricerca su alcuni orientamenti disciplinari

di Filippo Gravagno

Negli ultimi anni il dibattito urbanistico si è soffermato, con sempre maggiore frequenza, sulla necessità di una riconcettualizzazione della propria area di osservazione e del proprio campo di azione.

Nell'editoriale al n. 92 di *Urbanistica*, Bernardo Secchi traccia la trama di un racconto inerente gli spunti di riflessione prodotti dal dibattito urbanistico sui limiti degli attuali strumenti concettuali ed analitici.

Il racconto parte dalle riflessioni avviate a metà degli anni settanta da Ceccarelli e prosegue con gli sviluppi di alcuni "sfoghi epistemologici" che hanno portato ad «uno spostamento del centro di interesse della disciplina dalla formulazione del piano al processo decisionale...[B. Secchi 1989]». Sfoghi che utilizzano una serie dispersa di suggestioni, facendo riferimento ad un racconto parallelo, che si dispiega in un palinsesto ricco di sovrapposizioni e discontinuità, costruito attraverso continui rimandi a metafore che non appartengono ad alcun ambito disciplinare specifico, ma che danno ragione di un nuovo diffuso atteggiamento che si propaga in eterogenei settori della ricerca attraverso i temi proposti dalla "crisi della ragione", dalla "critica alla modernità", dalla "sfida della complessità", dalle nuove "epistemologie".

Per molto tempo, nota B. Secchi, «il sistema politico della pianificazione urbanistica ha pensato di potere funzionare come una macchina banale»; una macchina "determinata sinteticamente", "determinabile analiticamente", "indipendente dalla storia": sempre prevedibile. Per molto tempo i suoi operatori hanno creduto che il sistema politico della pianificazione potesse operare all'interno di un paradigma che, richiamando le posizioni di D. Easton, pone il soggetto decisore come unità estranea al sistema vincolato. Così si è continuato a codificare, ridurre, banalizzare; a trattare il sistema della pianificazione come una "macchina banale" anche quando i risultati non mostravano altro che continui

fallimenti.

Le riflessioni operate negli ultimi anni hanno prodotto invece una identificazione, un riconoscimento dell'urbanistica sempre più come sistema politico "non banale", non riconducibile ad una macchina i cui prodotti sono determinabili a priori attraverso la conoscenza dell'input, ma come prodotto di storie differenti, analiticamente indeterminabili, trattabili solo attraverso "lo sviluppo di una epistemologia che prenda in considerazione la non banalità di qualunque cosa con cui abbia a che fare".

Dopo gli anni della ricerca dei caratteri ricursivi del funzionamento del sistema politico, l'urbanistica si è preoccupata di comprendere, quindi, «...l'interno del sistema politico, analizzando in particolare le modalità di trattamento della domanda sociale e delle sue forme di accoglimento, trasformazione, riformulazione».

Questo passaggio ha indotto ad approfondire i modi della conoscenza e della rappresentazione della domanda sociale e della giustificazione delle scelte, provocando la scoperta di vari livelli di "complessità" interna al sistema politico della pianificazione: la recursività di alcune "forme stabili" del discorso, della rappresentazione, delle pratiche sociali, della città; ed in particolare della interazione sociale con il suo lento costituirsi, consolidarsi, strutturarsi e dissolversi; il suo prendere forma dal "tempo"; il suo evolversi attraverso singole storie.

Si è scoperto che il rapporto tra "conoscenza e decisione" è molto più debole di quanto in precedenza creduto, così come il nesso tra "intenzione e azione", per cui sfumano le relazioni di causa-effetto, soggetto-oggetto: gli esiti non voluti cominciano a prevalere su quelli ricercati e la macchina assume comportamenti imprevedibili. Si comporta, usando una locuzione ormai assai diffusa ma forse ancora troppo poco indagata, come un "sistema complesso"; un sistema che rifugge dalla spiegazione semplice, che assume l'incertezza, il disordine, la contraddizione, la pluralità e la complicazione come caratteri dello sfondo che impediscono accostamenti al problema attraverso definizioni preliminari e generali.

La trama del racconto introdotto da B. Secchi si interrompe sulla possibilità di domesticazione della dispersione, sui modi e sulle possibilità di costruzione di un progetto che "ne interpreti e rappresenti le forme stabili: in senso fisico e metaforico"; sulla necessità di «uno schema ordinario del ragionamento che facendosi disegno si incontra con le asperità locali e ne venga modellato».

Questo racconto può tuttavia trovare oggi un seguito in alcuni atteggiamenti che sembrano emergere nel dibattito disciplinare attuale: in quegli atteggiamenti che trovano giustificazione nelle analogie del sistema della pianificazione con la metafora della sua "macchina non banale", della macchina che rifiuta le analogie comportamentali con i sistemi meccanici per ripro-



### Riferimenti bibliografici

- Alferj A., Pilati A. (a cura di), *Conoscenza e complessità*, Teoria, Roma-Napoli, 1990.
- Bateson G., *Mente e Natura*, Adelphi, Milano, 1988.
- Bocchi G., Ceruti M., *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1985.
- Gallino L., *L'incerta alleanza*, Einaudi, Torino, 1992.
- Giorello G., Geymonat L., *Le ragioni della scienza*, Laterza, Roma-Bari, 1986.
- Haken H., *Sinergetica. Il segreto del successo della natura*, Boringhieri, Torino, 1983.
- Morin E., *Il metodo*, Feltrinelli, Milano, 1983.

porre comportamenti propri dei sistemi autopoietici; ma anche in quegli atteggiamenti che hanno portato a fissare l'attenzione degli operatori «sui temi della dispersione: delle identità sociali, delle loro attività, dei loro insediamenti e delle loro forme...» in opposizione alla concentrazione che «tendeva a connetterle in un unico racconto del passato e del futuro, nei modi di una macchina banale». In quegli atteggiamenti che hanno trovato proprio nella ricerca prodotta durante la prima metà degli anni '90 grande riscontro nel racconto urbanistico anche a causa della irruzione nel dibattito politico-culturale delle problematiche ambientali, provocata dalle evidenti implicazioni strutturali della rivoluzione "tecnico-scientifica" con le connesse mutazioni economiche, sociali e culturali e che hanno prodotto l'abbandono dei paradigmi positivisti e orientato la ricerca verso nuove forme di razionalità collettiva ispirate alla conservazione di istanze di valore e all'affermazione di nuovi criteri di valore (R. Gambino 1994).

Nello specifico attuale stiamo scoprendo, infatti, che sono cambiate le domande interne allo statuto disciplinare della pianificazione urbana e territoriale e che ciò sta producendo un processo di ripensamento del rapporto ricercatore-oggetto di studio, tra pianificazione ed altri saperi disciplinari, tra esperto e resto del mondo (S. Macchi 1995).

In questi anni è maturata nella disciplina la convinzione della necessità di un più stretto legame tra le nuove istanze etiche orientate verso la costruzione dell'obiettivo di una sostenibilità del nostro modello economico, sociale ed ambientale di sviluppo e i nuovi atteggiamenti culturali che puntano ad una riunificazione della sfera di azione della conoscenza.

I nuovi riscontri empirici nell'eterogeneità dei riferimenti teorici stanno producendo alcuni riferimenti ormai difficilmente eludibili; anche se è probabile che ulteriori slittamenti di senso e trasposizioni di significati rendano necessario riguardare questi come rappresentazioni solo metaforiche.

Come metafore essi tuttavia sembrano poter essere usati solo come evocazioni provvisorie, consapevolmente deboli ed allusive, di sistemi di relazioni ancora largamente ignoti ma anche come modelli d'inferenza analogica utili all'avanzamento della conoscenza e atti a favorire la "fertilizzazione incrociata" e la contaminazione innovativa tra i diversi saperi implicati nella pianificazione.

Si tratta, come individuato da R. Gambino (Gambino 1994), di atteggiamenti culturali ispirati dai temi della sostenibilità dello sviluppo, della valorizzazione delle identità locali, della costruzione di relazioni non gerarchiche e che già possiamo individuare in altrettanti chiari indirizzi di ricerca.

Posizioni che pongono con forza l'esigenza di una considerazione dei rapporti individuo/spazio/società, uomo/società/ambiente e ordine/disordine/organizzazione e di una riconnessione delle conoscenze fisiche, biologiche ed antropologiche le quali, oltre a porre all'attenzione del ricercatore un nuovo campo di fenomeni, propongono un nuovo contesto caratterizzato da situazioni «che non si lasciano mettere in scena in laboratorio perché integrano un numero mal definito di variabili intrecciate (S. Macchi 1995)». Posizioni che si basano su un richiamo evidente alla tradizione generalista di Geddes e di quella parte della cultura settecentesca che, marginalizzata dalla tradizione scienziata europea, trova sostegno nella ricerca epistemologica contemporanea della scuola francese aperta da Bachelard oltre che dalle lezioni di Monod e di Morin, ed in cui risaltano evidenti le ragioni della necessità di ibridazione della giustificazione scientifica con il mito e l'arte.

Si tratta di posizioni e di enunciati che ritornano in diversi approcci: da quello territorialista di A. Magnaghi, alla ecologia del progetto di G. Pizziolo, e per altri versi nella progettazione ecologica bioregionalistica, nell'approccio sociologico dei *workshop scenarios* etc.

Approcci che, come già detto, fanno esplicito riferimento alle ragioni della crisi della modernità e del pensiero scienziata che ha egemonizzato la cultura scientifica del nostro secolo. Dove il ragionamento è centrato sui temi dello sviluppo locale partendo dalle critiche al principio

dell'economia come esclusivo ambito di regolazione della società; dove è sempre presente una critica alle "idee centraliste" ed in cui trovano rivendicazione il ruolo del terzo attore, l'esplosione del sociale, il protagonismo dei nuovi movimenti. (Giusti, Magnaghi 1994)

Approcci che contestano i modelli insediativi prodotti dall'urbanistica razionalista: l'idea della città come luogo delle funzioni invece che dell'abitare; della città come luogo del dispiegamento delle gerarchie invece che delle reti policentriche; della razionalizzazione economicista del territorio. Dove vengono ricercate visioni complesse che restituiscano senso al territorio, dove si cerca l'affermazione delle specificità del locale e delle sue irriducibili molteplicità in opposizione all'omologazione universalistica dei luoghi. In cui ancora si cerca di recuperare la perdita del senso dell'unità estetica prodotta dalla "ragione funzionale" e l'emarginazione della bellezza dalla nostra società; in cui il progetto si confronta con una nuova "epistemologia del divenire" in cui "tempo" e "forma" producano processi spazio-temporali, definiscano "sistemi di relazione", creino "luoghi" di accadimenti naturali e sociali (G. Pizziolo 1995).

Si tratta ancora forse di sperimentazioni isolate, che stentano ad affermarsi come programma di ricerca progettuale, nelle quali le "ragioni del luogo" vengono spesso troppo privilegiate rispetto a un contesto relazionale più ampio e problematico, che non sembra poter essere sottovalutato soprattutto alla luce delle premesse che legano questi approcci ai temi della sostenibilità dello sviluppo e quindi alle ragioni delle generazioni future e della vita del pianeta, ma sui quali la cultura "democratica" della pianificazione è bene si scommetta con maggiore coraggio e determinazione continuando a promuovere l'interesse della ricerca. n

### Riferimenti bibliografici

- G. Bateson, *Mente e natura*, Milano, Adelphi, 1984.
- M. Cini, *Un paradiso perduto*, Milano, Feltrinelli, 1994.
- R. Gambino, "Luoghi e reti: nuove metafore per il piano", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n°51, 1994.
- M. Giusti, A. Magnaghi, "L'approccio territorialista allo sviluppo sostenibile", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n°51, 1994.
- S. Macchi, "Metafore ed analogie nella pianificazione urbana e territoriale: una questione di pertinenza", relazione introduttiva alla 1 sessione del seminario: *Il contributo dell'urbanistica e delle scienze del territorio allo sviluppo sostenibile*, Ventotene 1-3 giugno 1995
- M. Macdonald, "Patrick Geddes e l'intelletto democratico", in *Controspazio*, n.68, 1994.
- A. Magnaghi, "Un programma di ricerca per la pianificazione territoriale", *Archivio di studi urbani e territoriali*, n°42, 1991.
- A. Magnaghi (a cura di), "Bonifica, riconversione e valorizzazione ambientale del bacino del Lambro, Seveso, Olona: linee orientative per un progetto integrato", in *Urbanistica Quaderni*, n°15, 1995.
- A. Magnaghi, "Ecologia e ... Urbanistica Urbanistica e ... Ecologia", in E. Tiezzi (a cura di), *Ecologia e...*, Bari, Laterza, 1995.
- J. Monod, *Il caso e la necessità*, Milano, Mondadori, 1974.
- E. Morin, *Il Metodo*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- G. Pizziolo, "Il progetto ambientale di area vasta", *Parametro*, n.193, 1992.
- G. Pizziolo, "Ecologia e ..Estetica", in E. Tiezzi, a cura di, *Ecologia e...*, Bari, Laterza, 1995.
- E. Scandurra, *L'ambiente dell'uomo*, Etaslibri, Milano, 1995.
- B. Secchi, (1989), "La macchina non banale", in *Urbanistica*, n°92, 1989.
- B. Secchi, "Teoria del piano urbanistico e ricerca sociale: un programma di ricerca", in *Archivio di studi urbani e territoriali*, n°42, 1991.
- E. Tiezzi, *Il capitombolo di Ulisse*, Milano, Feltrinelli, 1991.
- E. Tiezzi (a cura di), *Ecologia e...*, Bari, Laterza, 1995.



di Michele Di Rosa

Nell'ambito del dibattito sul tema della conoscenza del territorio, in relazione ai problemi sollevati dalla teoria della complessità legati all'informazione ed alla sua trasmissione, viene proposto, come riflessione a premessa di un discorso prammaticamente urbanistico, un tentativo di costruzione di un percorso problematico atto a individuare la 'scatola degli attrezzi' per chi opera sul territorio. Ciò a partire dagli spunti concettuali che provengono da altre discipline, coinvolte dall'estensione dello spettro di azione della pianificazione (spettro che in ultima analisi coinvolge l'intera biosfera), ed esse stesse oggetto di tematiche parallele di ricerca. Un percorso da sviluppare nella consapevolezza dei rischi di infecondità e di non pertinenza<sup>1</sup>.

La constatazione di una diffusa crisi della 'conoscenza certa' si legge, nel nostro specifico disciplinare, nella evidente difficoltà di rappresentazione (controllo) delle dinamiche del territorio. La nostra immagine classica della 'carta' è quella che contiene «*la vision simultanée d'un territoire dont la perception directe est impossible par définition... Elle tient lieu du territoire, car les opérations pensées pour lui s'élaborent sur elle*»<sup>2</sup>. Classica in quanto si sta parlando infatti di due *oggetti* (carta e territorio), e il soggetto che ne parla è *separato* da essi, e ne conosce le *leggi*<sup>3</sup>. Egli si muove nell'ambito di una conoscenza, vera in quanto lineare, ordinata in base a singolarità, località e temporalità circoscritte all'evento, e finalizzata alla manipolazione; Corboz continua: «*Carte et territoire sont en principe convertibles l'une dans l'autre à tout instant*». Resta da verificare, in tale ottica, all'interno del gioco della convertibilità, la simmetria (temporale) tra carta e territorio, cioè il senso del 'cancellare con la gomma'.

Se si assume come punto di partenza il monismo Mente-Natura batesoniano, se in definitiva si entra all'interno di una visione complessa del mondo, allora l'interesse si sposta sulle *relazioni* tra quelli che Bateson chiama *Pleroma* e *Creatura* (il mondo fisico governato solo da forze ed urti e il mondo governato da distinzioni e differenze)<sup>4</sup>. La collocazione tanto del processo mentale che dell'evoluzione biologica all'interno della *Creatura* ridisegna il processo del conoscere come l'«interazione tra la capacità di rispondere alle differenze da una parte, e dall'altra il mondo materiale in cui queste differenze in qualche modo hanno origine»<sup>5</sup>. La mappa non è più il mondo rappresentato, ma la rappresentazione dell'idea del mondo, più esattamente della cognizione delle relazioni.

L'aver riabilitato l'intera *Creatura* alla conoscenza del mondo solleva un problema non indifferente. Il mondo non è più «vuoto»: l'uomo condivide il suo ambiente con quant'altro popola la biosfera, e non ne è il solo 'progettista'. Qual'è allora la dimensione dell'azione dell'uomo sul territorio, quale la relazione con le altre dinamiche ambientali? Quali le forme di 'dialogo' tra uomo e ambiente, laddove l'uomo stesso è un elemento dell'ambiente?

Torniamo alla mappa batesoniana. Essa veicola i messaggi concernenti i rapporti tra le parti: in presenza di un territorio indifferenziato è bianca, viceversa, riporta la notizia (l'*informazione*) di quella differenza. L'attenzione si sposta sulla 'linea', che è dunque il luogo di *passaggio* dell'informazione. La mappa inoltre è elaborata da *uno* degli elementi del territorio; il disegno che noi facciamo è il messaggio della relazione

tra *noi* e il *nostro* territorio: quando ad esempio descriviamo un ecosistema non facciamo altro che individuare le differenze che noi siamo in grado di apprezzare, cioè le relazioni che abbiamo instaurato, che sono quelle sulle quali possiamo agire.

La differenza che la mappa riporta è una differenza *qualitativa*, che mette in gioco i concetti di uniformità-disuniformità, e, come insegna Prigogine<sup>6</sup>, di dissimmetria. Ogni azione, nel nostro caso antropica, si basa sull'informazione, la cui conoscenza deriva dalla capacità di organizzazione tipica degli esseri viventi. È stato proposto<sup>7</sup> a tal proposito un parallelo con il secondo principio della termodinamica. La dissimmetria di cui sopra è la tendenza – naturale – alla uniformità; la misura di tale tendenza, l'entropia, corrisponde all'inverso della qualità del sistema in cui nasce, e quest'ultima misura il suo ordine; se l'entropia è funzione della probabilità, e se il disordine è più probabile dell'ordine, ne discende che il sistema, tendendo alla massima probabilità, tende spontaneamente all'uniformità, a meno della sua capacità organizzativa-conoscitiva. Mettendo in relazione entropia e informazione<sup>8</sup> scopriamo che l'informazione (la notizia della differenza) è l'elemento che permette la contro-tendenza, cioè, appunto, il 'rispondere alle differenze'. Essa è tanto maggiore quanto minore è la probabilità che possa essere trasmessa<sup>9</sup>: più il sistema contiene differenze (e produce informazione), più è 'di qualità'<sup>10</sup>.

Il discorso, in termini di pianificazione, si traduce nella ricerca di quelle azioni che 'diminuiscono l'entropia'. Condizione del 'fare ordine' è lo stimolare la capacità di crescita del sistema di nostro interesse, o in altre parole la 'riproducibilità del territorio'<sup>11</sup> come capacità di creare forme più elaborate di relazione. Lo strumento è la formazione di nuove opportunità di comprensione dell'informazione.



Ogni sistema, biologico o sociale, è dotato di (o, se non allo stato 'climacico', tende a) una sua configurazione autonoma ed auto-organizzata, capace di *riflessività*. La sua evoluzione dipende dalla sua storia, cioè dalla sua esperienza, unica come le condizioni al contorno, irreversibile come il tempo. È in questa unicità che il sistema cerca le condizioni che gli permettono di sopravvivere, giocando tra conferma e novità<sup>12</sup>. Più ricco è di capacità ricettive, più ampia la sua capacità di esplorazione, e maggiore è la probabilità che riconosca nell'informazione il *valore* potenziale per il suo miglioramento.

Ciò impone la ricerca, originale ogni volta, della dimensione *locale* del territorio, e di quelle forme di progettualità che sappiano svolgere, a partire dall'informazione che dentro quel luogo è già data, ovvero dalle interrelazioni esistenti, il ruolo di «perturbazione esterna, cui il sistema (attori e vincoli) risponde o reagisce»<sup>13</sup>.

Il cuore del problema sta dunque nel trasferimento dell'informazione da un elemento all'altro del sistema. La capacità di riconoscimento della risorsa-informazione (e la conseguente potenzialità di creazione di nuovi rappor-

ti) dipende anche dalla forma in cui essa si presenta, una forma che durante le fasi del processo di comunicazione può mutare. Per aumentarne la capacità di lettura, occorre indagare sul rapporto tra l'informazione e il suo strumento di trasmissione, il *messaggio*, come tra musica e note sul pentagramma<sup>14</sup>. Tra sistemi differenti, biologici e culturali, vi è una soglia di incommensurabilità: i messaggi possono non essere direttamente traducibili. Pribam suggerisce: «Non è necessario che le operazioni di una macchina, sia essa un computer, un pianoforte o un cervello, assomiglino ai (siano della stessa forma dei) prodotti del processo. Le operazioni di codificazione cambiano la forma, "trasformano" e non producono isoforme... [Mantenendola invariata], le operazioni di codificazione hanno il pregio di fornire all'informazione forme differenti, ognuna delle quali è meglio adattata ad un uso specifico»<sup>15</sup>.

La lettura di questi messaggi è dipendente, è 'inventata' dal sistema di riferimento concettuale del ricevente, dalla sua esperienza. Sono le metafore e le metonimie per Bateson le forme costitutive della conoscenza che permettono di scavalcare le differenze mentali (tutte quelle della *Creatura*) attraverso l'"immaginazione"<sup>16</sup>.

Come le scatole cinesi, ciascun livello di organizzazione del sistema è parte di un livello più ampio, e contiene a sua volta livelli più piccoli. Per ognuno dei livelli il sistema ha un suo territorio di riferimento: quello nel quale scambia la risorsa-energia-informazione (più esattamente, un territorio di riferimento per ogni scambio), così come ha i suoi codici di trasmissione.

La *mappa* di un territorio è allora la rappresentazione delle relazioni che ciascuno degli elementi del sistema produce. Essa riporta allora, alla scala locale (del luogo ove si svolgono), il 'disegno' della qualità (dei rapporti tra le parti). In questo senso è, forse, seguendo Ceruti<sup>17</sup>, più che una rappresentazione, una costruzione, visto il carattere inconcluso della cognitivtà del sistema (e della conoscenza – umana – di essa cognitivtà). Costruzione di una «rete di concrete relazioni di antagonismo, di complementarità, di cooperazione tra i molteplici punti di vista in gioco»<sup>18</sup>. La *carta*, il messaggio delle nostre relazioni, e dunque il luogo delle nostre azioni sul territorio, assume allora la forma, parafrasando Corboz<sup>19</sup>, dell'*iper-carta*? n

## Note

- 1) Cfr sul problema del 'trasferimento' dei concetti: Scandurra E., *L'ambiente dell'uomo*, Milano, Etas, 1995, pagg. 129 e sgg.
- 2) Corboz A., "Le territoire comme palimpseste", *Diogenes*, n. 121, jan-mar 1983, Paris, pag. 24.
- 3) Quasi come il demone di Laplace, in grado, conoscendo in un istante dato tutte le particelle, la posizione ed il loro moto, di ricostruirne la storia e di prevedere il futuro dell'universo.
- 4) Cfr. Bateson G. e Bateson M.C., *Dove gli angeli esitano*, Milano, Adelphi, 1989.
- 5) *Ibidem*, pag. 39.
- 6) Cfr. Prigogine I., "L'esplorazione della complessità", in: G. Bocchi, M. Ceruti, *La sfida della complessità*, Milano, Feltrinelli, 1985.
- 7) Cfr. Butera F.M., "Paradigmi scientifici e sviluppo eco-compatibile", in *Oikos*, n. 3/91, pagg. 125-139; e Scandurra E., op. cit., pagg. 167 e sgg.
- 8) Teoricamente possibile, come dimostra la cosiddetta 'macchina di Szilard', che, trasformando energia in informazione, risolve il paradosso del *diavoleto di Maxwell*, il quale si 'ribella' al secondo principio della termodinamica.
- 9) Essendo cioè la casualità apparente dell'uscita del segnale dovuta al fatto che al medesimo stimolo si possono avere più risposte differenti.
- 10) La diversità ecologica, ad es., potendo generare più informazione, è misura dello stato di salute del sistema.
- 11) Cfr. Magnaghi A., Paloscia R., *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Milano, Angeli, 1992, in particolare pag. 13.
- 12) F.M. Butera, op. cit.
- 13) Scandurra E., op. cit., pag. 219.
- 14) Più interessante mi sembra specificare: tra l'idea di una musica, la sua trascrizione sul pentagramma, la sua esecuzione meccanica sullo strumento, la sensazione che suscita; in questo senso il termine qualità attribuito all'informazione si riapproprierebbe di quei campi scartati dalla scienza perché non pertinenti al discorso scientifico.
- 15) Pribam K., "Contributi sulla complessità: le scienze neurologiche e le scienze del comportamento", in: G. Bocchi, M. Ceruti, op. cit., pag. 262.
- 16) Bateson G. e Bateson M.C., op. cit.
- 17) Ceruti M., "La hybris della onniscienza e la sfida della complessità", in: Bocchi G., Ceruti M., op. cit.
- 18) *Ibidem*, pag. 33.
- 19) Corboz A., "L'ipercittà", in: *Urbanistica*, n. 103, lug-dic '94, pagg. 6-10.

## DAL SENSO DELL'APPROPRIAZIONE AL SENSO DELL'APPARTENENZA Riflessioni infradisciplinari

di Francesco Brancato

Nel cammino verso la nuova scienza gli uomini hanno rinunciato al significato e nella storia del pensiero occidentale dominante è possibile leggere un inesorabile, graduale ma costante passaggio culturale che dalle origini ad oggi mette a punto una strategia della *separazione*, della riduzione arbitraria della complessità del *mondo della vita*. Si attua un passaggio che dal primitivo principio dell'*inclusione* si sposta a quello moderno dell'*esclusione*. Nella tradizione occidentale l'uomo (soggetto) e la natura (oggetto) sono intesi nell'ambito di una dialettica che non invita al confronto bensì allo scontro.

Malgrado il pensiero classico non oppone in maniera netta l'uomo alla *physis*, riconoscendo la natura un vitale ed inalienabile soggetto di confronto, ciò nondimeno la presenza di un eroe che sottopone a dura prova le proprie capacità in una lotta contro le forze ostili della natura rimane la testimonianza dell'ideale di un uomo che sottomette la natura al proprio ordine. Questa concezione di dominio sul naturale ha condotto a una contrapposizione dell'uomo all'uomo, sia in termini etnologici, sia in termini psicologici: l'*homo sapiens* contro l'*homo sentiens*, il mondo spirituale contro il mondo dell'anima e dei sensi, il *lògos* contro il *mythos*, le classi dominanti contro le classi subalterne.

Il culmine di una volontà quasi innata nell'uomo di proiettare la propria soggettività sempre più al di fuori del mondo si raggiungerà con la filosofia cartesiana. Essa progetterà la totale *omologazione* del reale nella razionalizzazione del nuovo mondo assicurando il passaggio che va dall'universo classico dell'*approssimazione* al mondo moderno della *precisione*. La soggettività razionale si assottiglierà in maniera così drastica da provocare la soppressione dell'altro io (l'essere): la natura, il mondo inter-soggettivo, il sentimento religioso. Nel *cogito ergo sum*, Cartesio farà specchiare l'identità dell'uomo occidentale con la propria mente invece che con il proprio organismo.

Il Razionalismo cartesiano, dal quale nasce il razionalismo scientifico, pur basandosi sulla immutabilità delle idee platoniche rimarrà tuttavia sostanzialmente diverso dal razionalismo classico. Infatti la triade scienza-tecnica-economia capitalistica che contribuisce a formare la sovrastruttura della società industriale moderna troverà nel pensiero cartesiano le motivazioni filosofiche di fondo. Quel che importa, non è la *verità* delle teorie ma la loro *funzionalità*: funzionalità in vista di fini sui quali l'uomo (spirito, anima e corpo) ma persino la ragione stessa hanno perso ogni diritto.

La conoscenza non solo è possibile attraverso la certezza di un principio nel mondo delle idee, le cui leggi si riflettono nella realtà, ma trova la sua realizzazione solo attraverso la verifica imposta dall'inconfutabile certezza di un metodo matematico che razionalizza la realtà. A differenza dell'era antica con il razionalismo scientifico trovandoci in presenza di una concezione di tipo *costruttivistico*, in un nuovo mondo, astratto ed intellegibile, non ci si limita ad *ordinare* il mondo dell'irrazionale materia dell'esperienza come nel pensiero classico ma affinché si verifichi la *coerenza teorica* e la *precisione sperimentale* si adopera a *creare* l'oggetto della sperimentazione, per ottenere la rispondenza alla teoria.

L'*incontaminazione* dell'idea cartesiana

diventa una sorta di *prescienza* nella misura in cui rifiuta una conoscenza che si fonda sull'esperienza autentica; essa opera in termini programmatici una parcellizzazione della realtà che si appresta a verificare in ben circoscritte astrazioni. Contrariamente a quanto sosteneva Platone nella sua dottrina dei principi, per il quale il *peras*, il limite, rappresentava il principio positivo, da contrapporre all'*ahoristos dyas*, l'infinito, produttore del disordine, con il progresso scientifico viene smarrito il senso della misura immanente, del finito.

Il tempo progressivo storico dell'uomo prometeico primeggia sul tempo circolare ecologico dell'uomo orfico e la realtà dello scienziato che varia col passare del tempo assume sempre più un carattere infinitistico. Si è avuta, in ultima analisi, la traduzione in programma ideologico della rigidità di un ordine razionale che non si può che attuare attraverso un comportamento aderente ad una precisione estetica indissolubilmente legata ad una coerenza etica. Le scienze umane e le scienze naturali vengono chiamate in causa all'origine per confermare modelli geometrico-matematici da calare sul territorio, ma raramente vengono coinvolte nell'azione pianificatoria diretta.

Il postulato principale della modernità, fatto proprio dal movimento moderno, sancisce definitivamente la rottura di un rapporto uomo-natura labile ed ambiguo, perpetuato da secoli nel mondo della cultura occidentale, e si propone attraverso un modello etico scienziato come il diretto erede del razionalismo scientifico cartesiano, introducendo un nuovo rapporto, più aderente ai tempi. Esso sostituisce ciò che dovrebbe essere il Fine di ogni progettualità rappresentato dall'antico rapporto uomo-natura con tecnologia-economia che invece rappresenta il Mezzo di ogni progettualità e che trova nella sua prima ragion d'essere il totale annullamento della natura e dell'uomo, sia come essere biologico che come essere culturale, per ritrovarli soltanto come meri dati statistici.

Sul piano estetico, un programma etico siffatto non poteva che tradursi nella necessaria emancipazione dai luoghi, per una indiscriminata industrializzazione dei modelli e delle tecniche progettuali e sostituendo una produzione spersonalizzata ed omologata, ad un fare costruttivo intriso di radicate strutture antropologiche di una cultura locale. Allora nei piani l'uomo non esiste perchè in sua vece vi è il numero, il dato statistico. Esiste lo spazio come modalità geometrica, invece che dell'esistenza, infatti viene zonizzato e standardizzato. Esiste quindi un piano, che attraverso questa forma di approccio alla realtà è in condizione di avere davanti a sé una realtà astratta, una *prescienza* che si fa programma ideologico, nella continua ricerca di una coerenza teorica, che si concretizza nella spasmodica sete di controllare, prevedere le innumerevoli mutazioni della città; il farsi della storia del desiderio; la poliformità della potenza creatrice della vita; la possibile riconciliazione di uomo e natura in una radicale e accattivante cultura sensuale.

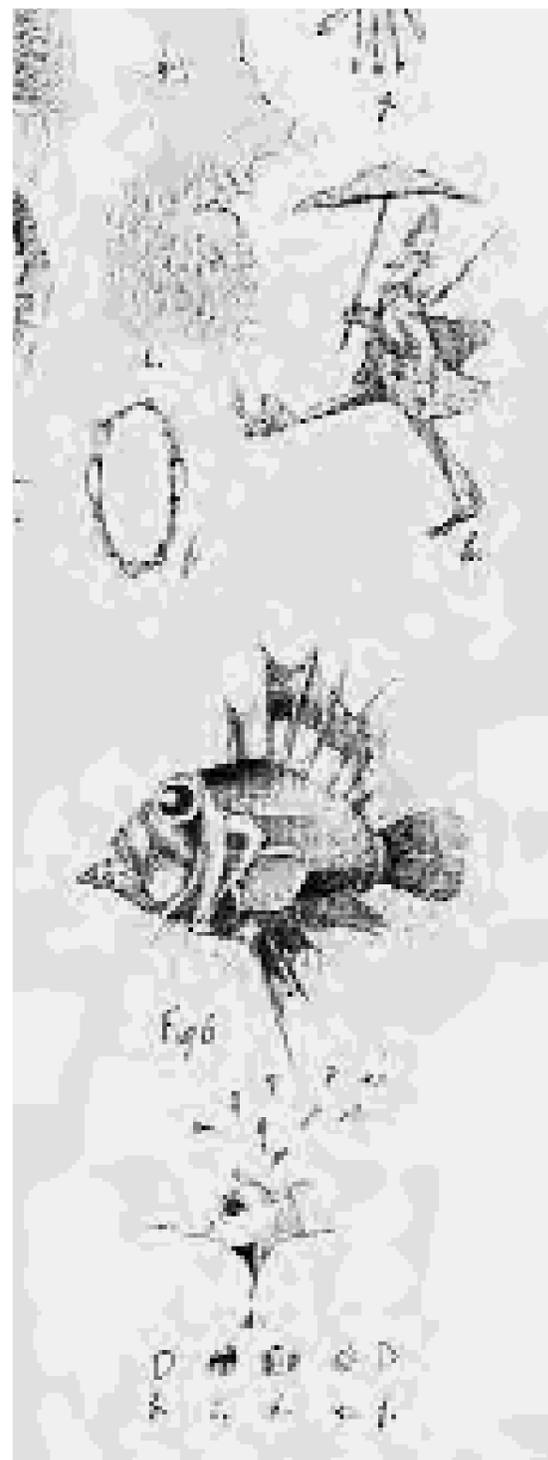
Un atteggiamento patologico, che potremmo definire nevrotico, alienante, schizoide, nella misura in cui si tenta di sfuggire dalla differenza, dalla realtà del mondo delle cose o dell'essere-con, ingabbiando l'esistenza nel mutismo dei luoghi, nella loro più rigida afasia. È il desiderio di appartenenza frustrato, che induce alle involuzioni distruttive contro la natura e contro l'uomo, in una defraudazione legalizzata di se stessi. Soltanto demolendo il mito dell'onnipotenza del Razionalismo scientifico, dello scienziato onnisciente, potremmo intraprendere la ricerca di un più profondo e ampio approccio alla realtà. Da qui il grande interesse per il mito e la poesia, l'immaginario e il simbolo, come possibili campi di conoscenza capaci di aderire alla vita, contro la normativa del pensiero concettuale, che giudica e divide in base ai principi di identità e non contraddizione, tentando l'individuazione di una possibile etica nei processi cognitivi che forniscono legittimazione ad un approccio progettuale tendente a ri-scoprire un fecondo rapporto tra l'uomo e la natura o meglio la radice intima dell'uomo; la sua *naturalità*, che costituisce l'essenza stessa della sua *identità*.

Nel tentativo di ridare identità a ciò che era stato reso muto, non considerato o indifferenzia-

to, possiamo riconoscere l'identità nella *differenza* e nella dialettica. Quindi il binomio della dialettica dell'incontro *identità/differenza* sarà molto più fecondo di quello imposto da una dialettica dello scontro *identità/indifferenza* del razionalismo scientifico cartesiano. Si ritrova il senso dell'identità attraverso la non-identità di essere e pensiero. La certezza del *cogito ergo sum* si frantuma sotto i colpi di una dialettica che nega l'identità tra realtà e pensiero. Non si può afferrare attraverso la sola logica concettuale la totalità del reale, di rivelarne il senso nascosto e profondo.

Una realtà il cui ordine e la cui forma respingono e reprimono ogni pretesa della ragione assolutistica. Questa illusione si fonda sul presupposto che l'essere sia corrispondente al pensiero. Solo affermando la non identità di essere e pensiero può venir garantito il non camuffamento della realtà, che non ci si offre affatto armonica o, comunque, dotata di un senso logico e prevedibile. Occorre sconvolgere le false sicurezze dei sistemi assolutistici, portando alla luce il non-identico, la *differenza* che essi deprimono, ponendo l'attenzione all'individuale e al diverso che essi trascurano.

Unire più che separare. Un'unità nelle differenze. Un concetto dell'unità che non accetta l'omologazione di un sentimento del dominio che non riesce a cogliere la vitalità dell'unità prodotta dai valori delle differenze. Accettando il senso della differenza insito nella nuova coscienza ecologica della complessità come superamento dell'uniformità di una cultura occidentale troppo spesso distratta dal rispetto verso ogni cosa che la circonda, ogni individualità, ogni manifestazione al di fuori di un preciso controllo. Occorre pertanto una riconciliazione; saturare questa profonda e drammatica lacerazione con il mondo, trovando nuove vie che abbiano la forza di scoprire nuovi valori che educino un istinto di violenza, di predominio, di possesso o di appropriazione che da troppi secoli affligge la cultura occidentale operante, verso una cultura dell'*appartenenza*.



## LA STORIA E LE FORME

### Il progetto del controllo e l'ecologia della progettazione

di Mauro Ceruti

Ci si illude di conoscere il dissimile facendo lo simile. Si tenta, quindi, di legare l'essenza della spazialità all'esperienza del soggetto che sta nel mondo. Al territorio dell'indistinto geometrico si oppone uno *spazio esistenziale*, perché lo spazio diventa una modalità dell'esistenza, risultato della percezione fenomenologica dei luoghi e dei meccanismi cognitivi biologici e culturali dell'uomo e di una costruzione fatta a partire da questa esperienza. Non più teoriche città per teorici uomini dell'urbanistica progressista ma città concrete, reintegrando l'uomo concreto nel processo di pianificazione.

Il razionalismo è forma di pensiero che guarda al mondo nell'ottica del dominio e non può quindi produrre conoscenza nel senso umano. L'ampliamento della coscienza è frutto di una *presa di coscienza* cioè della capacità di accettare quanto si offre all'esperienza, nella capacità di disporsi nel silenzio di un all'ascolto del mondo. Una *forma mentis* etica radicalizzata, nella quale la casualità e l'imprevedibilità sono incondizionatamente accettate persino dalla scienza. Un approccio che tenta di riaprire i termini di un diverso rapporto uomo-natura; non solo come condizione necessaria alla *sopravvivenza*, ma e soprattutto, come la rivoluzione culturale di ripristinare le condizioni sufficienti al *vivere* nell'ambiente significante dell'*oikos*. Si evidenzia così sostanzialmente la complessità del fenomeno urbano, che non può essere affrontato in modo spicciolo da un unico personaggio, ma da più esperti; da qui la rilettura della città da varie ottiche che non sono più quelle dei costruttori tradizionali, ma di specialisti in discipline umane.

Non basta più fare piani, fissare limiti e garantire un ordine urbano; bisogna gestire, organizzare il cambiamento, per un corretto utilizzo del territorio, e quindi per una corretta lettura, recuperando l'unità del sapere. Emergono quindi le esigenze di riconsiderare criticamente la teoria e la storia della conoscenza della metodologia scientifica; di formare una nuova coscienza storica, nella misura in cui la progettualità dell'uomo, il suo proiettarsi verso, proceda nella consapevolezza di essere parte dell'universo naturale che soggiace alle immutabili leggi di altri tempi, di altre durate ed eterne ciclicità, ai quali ovviamente può adattarsi, nel rispetto anche del proprio essere *animal symbolicum*; creatore di cultura, cioè di civiltà.

Anche se l'uomo ha superato i limiti della vita organica, e non deve far nulla contro questo rovesciamento di un ordine, anche questo naturale, ciò nondimeno non può sottrarsi alla urgente esigenza di natura biopsichica che lega e restituisce significato ai fenomeni, di riconciliare due profonde divisioni: la prima con la *natura* in quanto creazione di essa e la seconda con la *storia* in quanto creazione di se stesso. Se come Wittgenstein ci insegna, occorrerà adoperarsi per l'uso di un linguaggio spaziale *aperto* che sappia restituire all'uomo la *libertà di creare* nella nuova coscienza dell'*appartenenza*, in una città, come sostiene Kevin Lynch, che invita a mettere ordine piuttosto che in una città ordinata. n

#### Riferimenti bibliografici

- Deleuze G., Guattari F., *Millepiani Capitalismo e Schizofrenia*, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 1987.
- Eliade M., *Immagini e simboli*, Jaca Book, Milano, 1981.
- Feyerabend P.K., *Contro il metodo. Abbozzo di una teoria anarchica della conoscenza*, Feltrinelli, Milano, 1987.
- Harvey D., *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano, 1993.
- Höse V., *Filosofia della crisi ecologica*, Einaudi, Torino, 1992.
- Horkheimer M., Adorno, T.W., *Dialettica dell'Illuminismo*, Einaudi, Torino,
- Koiré A., *Dal mondo del pressappoco all'universo delle precisioni*, Torino, 1964.
- Marcuse H., *Eros e civiltà*, Einaudi, Torino, 1968.
- Norberg-Schulz C., *Esistenza, spazio ed architettura*, Officina, Roma, 1982.
- Vattimo G., *Il pensiero debole*, Feltrinelli, Milano, 1983.

Buona parte della tradizione occidentale moderna è stata dominata dalle idee (e dai valori) della previsione e del controllo. L'obiettivo della scienza moderna è stato quello di ridurre la molteplicità e la varietà dei processi naturali a poche leggi (formulabili in modi quanto più semplici, economici e astratti) in grado di definire le condizioni necessarie e sufficienti per spiegare ogni fenomeno reale e possibile. All'interno di questo orizzonte si sono collocate anche le scienze dello sviluppo, del cambiamento, del tempo, della storia. Per lungo tempo, sono state guidate dall'aspettativa che fosse possibile individuare le regolarità generali (atemporal) sottostanti al decorso temporale degli eventi, e che tali regolarità consentissero di elaborare strumenti idonei alla previsione del futuro e alla retroazione del passato. Dietro ai flussi e ai processi della storia della natura e della società, sono state cercate le invarianti che determinerebbero la linea maestra del dispiegarsi degli eventi.

Buona parte dell'evoluzionismo biologico, cioè buona parte della tradizione darwiniana, ha riformulato, seppure in termini originali, il paradigma della tradizione pre-evoluzionista, imperniato sulle idee di perfezione della natura, di compiutezza del piano che la regola, di preveggenza dell'artefice divino. La variante evoluzionista di queste idee costituisce il cosiddetto "paradigma adattazionista", ribattezzato "paradigma di Pangloss", in onore del maestro del *Candide* di Voltaire che voleva a ogni costo mostrare come il nostro fosse il migliore dei mondi possibili. Secondo il paradigma adattazionista, le varie parti, i vari "caratteri", i vari comportamenti degli organismi sarebbero disegnati espressamente per una funzione prestabilita, e all'adempimento, nella forma più adeguata possibile, di questa funzione essi dovrebbero le ragioni della loro esistenza, del loro mantenimento e del loro sviluppo nel corso dell'evoluzione. La storia naturale sarebbe così "un grande processo di *ottimizzazione* che, fra tutte le soluzioni in linea di principio disponibili, sceglierebbe sempre le soluzioni più idonee rispetto ai problemi imposti dall'ambiente esterno. Dietro questa immagine riappare, sotto nuova veste, l'idea che ha governato la storia naturale prima di Darwin: i molteplici fenomeni e processi della biosfera devono la loro esistenza a un progetto globale che è antecedente alla storia della vita. L'universo di Pangloss, cioè l'universo del paradigma adattazionista, è una riedizione del cosmo ordinato e compatto della biologia pre-evoluzionista. In questo cosmo, anche i caratteri che più ci appaiono singolari e devianti si rivelano in ultima istanza come necessari, perché devono la loro esistenza e la loro forma al fatto di appartenere al "migliore dei mondi possibili". In età evoluzionista, al disegno del divino artefice si sostituisce l'astuzia immanente alla natura stessa, che fra tutte le possibilità sceglie quella più adeguata all'armonia complessiva. Le apparenti disarmonie dipendono dalla nostra cecità sul disegno complessivo.

La biologia contemporanea ha radicalmente messo in discussione questa classica idea di progetto, e ne ha elaborata una nuova. La nuova idea di progetto è stata introdotta attraverso alcune metafore, che ci invitano a riflettere intorno ai rapporti tra forma e storia, fra stabilità e cambiamento.

Il Premio Nobel François Jacob ha proposto e reso popolare la metafora dell'*evoluzione come bricolage*. L'evoluzione come bricolage implica un capovolgimento nel modo di intendere i rapporti tra forma e storia, che rende possibile una vera e propria storia naturale delle forme viventi. L'unità e l'integrazione degli organismi non sono più intesi come il prodotto della loro conformità a un piano preesistente; non sono intesi come il prodotto dell'opera di un ingegnere divino che metta sulla carta il progetto ottimale e che cerchi poi i materiali più adatti per la sua realizzazione; non sono intesi come il prodotto di una forma atemporale ed esterna che disciplina le scelte che l'evoluzione compie nel tempo. Sono invece paragonabili all'opera di un *bricoleur*, abile ma anche passibile di errori, il quale, avendo a disposizione una serie di materiali eterogenei, spesso di scarto e spesso risultanti dallo smontaggio di meccanismi in cui essi servivano per tutt'altre finalità, riesce a produrre nuovi meccanismi che funzionano bene, ma di cui nemmeno lui avrebbe potuto prevedere in anticipo le esatte modalità di funzionamento.

Stephen J. Gould ha intitolato un suo celebre libro *Il Pollice del panda*. Da allora, questo "pollice" è diventato una metafora pregnante del nuovo modo di intendere l'evoluzione. Attraverso l'illustrazione di un caso specifico di *bricolage* evolutivo, Gould ha mostrato quanto i caratteri morfologici e comportamentali di una particolare specie siano vincolati dalla stabilità e dall'irreversibilità delle scelte avvenute nel passato della sua linea evolutiva, ma ha mostrato anche fino a qual punto l'evoluzione possa comunque operare in modi creativi e innovativi sulla base del materiale a sua disposizione. Il panda gigante è un animale che è erbivoro da molto tempo – la sua dieta si compone unicamente di germogli di bambù –, ma che nel contempo appartiene a una linea di discendenza di animali carnivori; è quindi conformato in un modo che sarebbe più adeguato per il genere di vita di animali carnivori. Nel corso della sua storia, il panda gigante ha dovuto sviluppare una serie di adattamenti alla nuova situazione, basandosi sul materiale genetico e organico a sua disposizione, parzialmente inadatto agli scopi presenti. Così "trovandosi nella necessità – per poter cogliere i germogli di bambù – di possedere una mano dotata di un pollice opponibile alle altre dita il panda gigante non ha potuto trarre vantaggio dalla struttura delle dita della mano caratteristica della sua linea di discendenza, troppo ben adattata alla vita delle specie carnivore per potere ripercorrere all'indietro il cammino delle scelte evolutive. Ha invece sviluppato una sorta di sesto dito – una sorta di pollice opponibile – prescindendo dalle altre cinque dita, e facendo ricorso a un'altra struttura presente nella stessa mano, ma poco differenziata e quindi disponibile per una trasformazione nel senso richiesto: l'osso sesamoide radiale.

Il *bricolage* evolutivo del panda gigante ha avuto successo: ne è testimonianza la sua stessa attuale presenza sulla superficie della terra. Ma successo non significa strutture ottimali, adattamento perfetto o storica invulnerabilità rispetto alle vicende ambientali. Al contrario, se il pollice del panda adempie piuttosto bene la sua funzione, nell'esistenza del panda vi sono altre cose che funzionano meno bene. Per esempio, il suo intestino, che è quello di un animale carnivoro adattato soltanto secondariamente a un'esistenza erbivora, è dotato di scarse capacità di assimilazione. E questo spiega perché il bilancio alimentare del panda gigante sia tendenzialmente deficitario: per non morire di fame l'animale deve dedicare gran parte del suo tempo di veglia proprio all'attività di nutrizione, con tutte le conseguenze che questo fatto comporta. Oggi che un mutamento di condizioni ambientali ha ridotto drasticamente l'habitat naturale del panda gigante, questo squilibrio di fondo costituisce un handicap non indifferente per le sue stesse possibilità di sopravvivenza.

La storia del Panda gigante, insieme ad altre storie naturali di *bricolages* evolutivi, ci consente di mettere in discussione le idee di ottimalità (quale stato) e di ottimizzazione (quale processo) degli adattamenti, che erano il cuore stesso del "paradigma di Pangloss". L'idea emersa è la seguente: gli organismi viventi non sono affatto sistemi di parti armonicamente unificate

dall'appartenenza a un unico piano, o dall'adeguatezza a un medesimo fine, fosse pure quello della presunta ottimizzazione dell'adattamento. Sono piuttosto composti da parti che hanno storie differenti, che sono state "progettate" per fini diversi e talvolta contrastanti, e che hanno origine in tempi, se non in ere, lontani gli uni dagli altri. Gli organismi, nel corso della loro storia, devono affrontare continui problemi di coesistenza fra le parti, cioè fra gli organi e i comportamenti di cui sono costituiti. Questi problemi di coesistenza sono a loro volta indissociabili dai problemi di compatibilità fra gli organismi e un ambiente in costante mutamento, fra gli organismi e i vincoli che impongono agli organismi una precisa forma del corpo e un particolare stile di sviluppo embrionale, fra gli organismi e le biforcazioni della storia passata, la cui irreversibilità è talvolta in contrasto con le esigenze del momento presente... Tutta la storia delle specie, la storia delle interazioni fra i vari organismi e fra gli organismi e i loro ambienti mette sempre in discussione gli equilibri di volta in volta raggiunti, che hanno la necessità di ridefinirsi costantemente. L'evoluzione appare come un processo storico e innovatore in senso forte: il carattere fortemente non lineare delle sue dinamiche interattive produce infatti un'irriducibile indecidibilità e imprevedibilità delle svolte e delle traiettorie future.

Uno degli aspetti più interessanti messi in luce nella revisione dell'idea di progetto biologico delineatasi negli ultimi anni è l'opportunità dell'evoluzione. Si inizia a comprendere il modo in cui gli organismi riescono a risolvere in modo passabile, se non francamente buono, i loro enormi problemi, pur avendo a disposizione materiali di origine e di natura disparata, il più delle volte completamente irrelati alle loro necessità presenti. Stephen J. Gould e Elizabeth Vrba hanno coniato il termine "ex-attamento" (*ex-aptation*) proprio per indicare quei caratteri che, comparsi in un organismo per una ragione contingente e locale, entrano a far parte di un ampio ed eterogeneo "repertorio", di un enorme magazzino dal quale la selezione naturale può trarre, con un *bricolage* creativo e imprevedibile, materiale utile per far fronte a situazioni critiche e a trasformazioni radicali. Di origine exattativa sono ad esempio le piume degli uccelli. Esse sono state prodotte per la regolazione termica di quegli animali, e solo in seguito sono state utilizzate per far fronte ai problemi che comportava l'esplorazione, da parte degli uccelli, di una sconfinata nicchia ecologica, gli strati inferiori dell'atmosfera, attraverso una nuova forma di comportamento accompagnata da molteplici esigenze morfologiche: il volo. L'idea di ex-attamento è dunque ben distinta dall'idea classica di ad-attamento (*ad-aptation*) che rimane pertinente solo per definire i caratteri direttamente selezionati per le necessità del momento: le piume degli uccelli erano di origine *adattativa* rispetto al problema della regolazione termica.

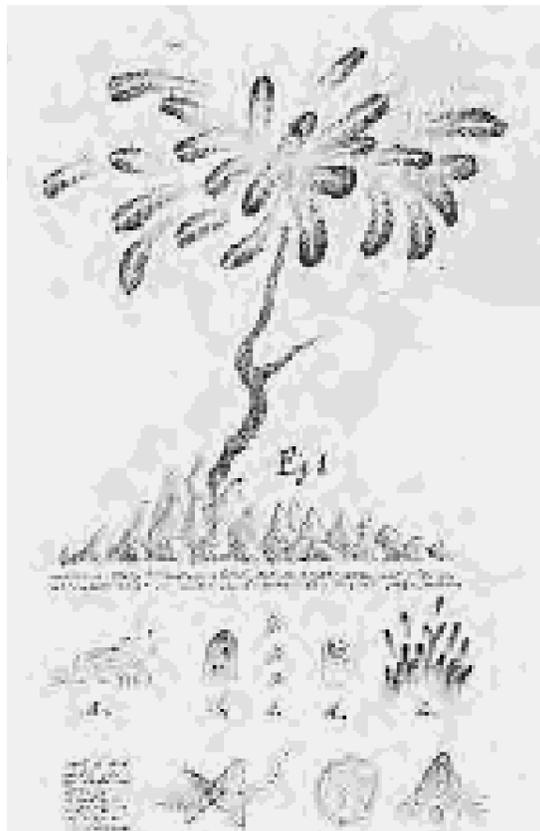
Si sta delineando una teoria della progettazione degli organismi biologici che fuoriesce dall'universo di Pangloss. Viene rovesciata l'idea tradizionale secondo cui gli sviluppi evolutivi più interessanti sarebbero dovuti a una progressione dell'adattamento, nel senso ristretto del termine. Nella nuova prospettiva, è vero proprio il contrario: adattamenti locali troppo riusciti in genere conducono gli organismi in un vicolo cieco, li fanno incamminare lungo la via dell'estinzione. Un forte successo momentaneo può nascondere l'incapacità futura di affrontare i cambiamenti climatici e geografici. Sono invece la varietà e la flessibilità del "repertorio ex-attativo" a costituire le migliori indicazioni per il successo futuro degli organismi, il migliore indice della loro capacità di resistere alle crisi climatiche e geografiche o, addirittura, di trarne vantaggio. Come nel caso delle piume degli uccelli, caratteri sorti con una particolare funzione adattativa possono, successivamente, rivelarsi adatti per una nuova funzione.

C'è anche una seconda accezione dell'idea di ex-attamento. Infatti, di natura differente, ma sempre ex-attativa, sono anche quegli aspetti degli organismi che non sono sorti affatto per necessità adattative e che solo in seguito possono rivelarsi adeguati per finalità particolari. Può darsi che la struttura dei mammiferi, a quattro arti, sia particolarmente adeguata alle esigenze

della locomozione terrestre. Resta tuttavia il fatto che questa struttura non è di origine adattativa, ma ex-attativa, perché è semplicemente ereditata dalle quattro pinne che a un certo punto si trovarono a esibire i pesci nostri diretti antenati.

Infine, una terza accezione, più ampia, dell'idea di ex-attamento si riferisce alle interazioni fra il genotipo e il fenotipo, intesi quali livelli di differente generalità della complessa organizzazione gerarchica degli organismi. Un carattere prodotto a uno di questi livelli, causato da dinamiche e da eventi puramente interni a questo stesso livello, si amplifica, supera una "soglia di discernibilità" e diventa capace di influenzare il livello superiore (causalità all'insù) o il livello inferiore (causalità all'ingiù) nell'ambito della gerarchia. In questa accezione più generale della nozione di ex-attamento, le mutazioni stesse del genoma sono eventi ex-attativi: dovute (almeno in massima parte) a cause locali puramente interne al genoma stesso, esse possono superare la soglia di discernibilità e diventare così "il materiale per la selezione naturale che opera al livello degli organismi individuali".

*La funzione precede sempre la forma: tutti i caratteri sono adattativi, in quanto sono espressione puntuale delle risposte dell'organismo alle pressioni dell'ambiente; l'evoluzione, in definitiva, è dovuta alle soluzioni (più o meno valide) che gli organismi riescono a dare ai problemi loro posti dall'ambiente: questi presupposti della tradizione darwiniana e della sua versione neo-*



darwiniana sono stati radicalmente criticati, riformulati, ripensati da quando si è riconosciuta l'importanza di fattori evolutivi non riducibili alla selezione naturale e da quando si è cominciato a scoprire la molteplicità dei processi exattativi. In conseguenza di tale critica, la biologia evolutiva sta elaborando una teoria della progettazione degli organismi biologici che fuoriesce dal "Paradigma di Pangloss" (che è quello delle spiegazioni adattazioniste nel senso ristretto del termine), per indagare quegli aspetti di non linearità e di non ottimalità che oggi si rivelano caratteristiche distintive di qualunque progetto (non soltanto di quelli biologici, ma anche - e forse soprattutto - di quelli umani, sociali, tecnologici...).

Nel nostro secolo si è infranto il quadro epistemologico definito dalla "vecchia alleanza" tra fisica e scienze del cambiamento e dell'evoluzione, accentrata attorno alle idee di legge necessitante e prescrittiva, e dalla sostanziale identificazione di determinazione e prevedibilità. Si è nel contempo delineata una "nuova alleanza", fondata sul riconoscimento del carattere non prescrittivo di qualunque legge, di qualunque regolarità, di qualunque invarianza. Leggi, regolarità, invarianze continuano a svolgere un ruolo importante nel discorso scientifico, ma accanto alle invarianti, compaiono nuovi protagonisti nei giochi della natura: le condizioni iniziali, le rotture di simmetria, i principi

organizzatori, gli effetti selettivi, i punti di vista degli osservatori...

Si è resa possibile una nuova interpretazione della nozione di legge: da sole, le leggi non ci dicono nulla riguardo all'effettivo decorso spazio-temporale dei fenomeni. Esprimono piuttosto i vincoli entro i quali i processi concreti hanno luogo. Il decorso degli eventi non è dato in anticipo. Le leggi sono le regole dei giochi della natura, che stabiliscono un mondo, una gamma di possibilità in cui successivamente si generano gli effettivi decorsi spazio-temporali, dovuti all'abilità o alle deficienze dei giocatori, ma anche agli eventi singolari e aleatori con i quali essi hanno a che fare. Ogni processo naturale è costellato di punti di biforcazione. Dato un medesimo quadro di partenza, una medesima situazione storica, da medesimi vincoli e condizioni iniziali, le strategie praticabili non sono mai predeterminate. Per ogni strategia si impone un prezzo da pagare, ma nessun prezzo pagato può rendere certi del successo della strategia. Piccole cause possono produrre grandi effetti, e la cascata di eventi così generata può rendere irreversibile ciò che originariamente era soltanto una possibilità fra molte, forse non così "facilmente riconoscibile".

Questa nuova interpretazione delle leggi come vincoli pone in evidenza il reale carattere costruttivo, mai predeterminato, dell'evoluzione e della storia. La prevalenza di una strategia rispetto a un'altra dipende non soltanto dai vincoli preesistenti, ma anche (e talvolta prevalentemente) dagli aspetti singolari, contingenti, irripetibili della storia. Nessuna strategia è buona o cattiva in senso assoluto, e vincente indipendentemente dall'effettivo svolgersi del gioco. Il buon esito di un processo evolutivo (il "successo" che è espresso dall'emergenza di nuovi caratteri, di nuove unità evolutive oppure dalla vitalità dei caratteri, delle unità evolutive preesistenti) dipende dall'interazione di un'irriducibile molteplicità di fattori rilevanti (potenzialmente infiniti), dalle strategie di azione dei sistemi in gioco, dai vincoli accumulatisi nella storia passata, dal complesso intreccio degli eventi... Nessun processo evolutivo è costituito da un'unica direzione. Possono darsi solo direzioni prevalenti, che si impongono attraverso punti critici nei quali sono in competizione diverse alternative possibili. Se una direzione prevale, possiamo certo riscontrare nel passato una serie di buone ragioni per il suo successo. Ma tutte queste ragioni, per quanto buone, non riusciranno mai a colmare l'abisso che le separa per sempre dalla necessità irrevocabile della scienza classica. Anche la necessità è tale solo a posteriori: emerge, si costruisce, ha una storia.

Le relazioni fra vincoli e possibilità prendono corpo all'interno di contesti storici ed evolutivi, e le forme assunte da queste relazioni dipendono strettamente dalle specificità di questi contesti. Il rapporto fra regole e mosse del gioco varia sempre a seconda dei giochi, delle situazioni di gioco, della storia e delle caratteristiche individuali dei giocatori, della loro capacità di vedere quanto altri non riescono a vedere. Talvolta prende le forme di un semplice gioco a somma nulla, come il tris, in cui le regole impongono di volta in volta un'unica mossa "buona" da eseguire. Più spesso, poche regole dall'alto potere generativo sono alla base di un numero infinito di situazioni concrete. Presenta inoltre alcune situazioni in cui lo stesso svolgimento del gioco impone un mutamento di regole (e quindi di gioco) più o meno radicale.

Tutti i processi della storia naturale ritagliano il loro decorso all'interno di questa vastissima tipologia. Tale tipologia va dalle situazioni in cui i vincoli preesistenti canalizzano rigidamente le varie possibilità evolutive fino alle soglie critiche in cui si assiste all'emergenza drammatica e quasi istantanea di un nuovo spazio di possibilità, generatore a sua volta di nuovi vincoli. È proprio in riferimento a queste due situazioni ricorrenti che possono venire reinterpretate le nozioni tradizionali di necessità e di caso, ora intese come una sorta di "attrattori" in uno spazio concettuale dalle molteplici dimensioni. Ilya Prigogine e Isabelle Stengers hanno mostrato che nell'evoluzione termodinamica la necessità costituisce una categoria pertinente per la lettura di quei fenomeni che hanno luogo in contesti temporali lontani dai punti di biforcazione. In

prossimità di questi punti, al contrario, il ruolo dell'evento contingente, della singola fluttuazione, diventa fondamentale, irriducibile, non più controllabile.

Possiamo valutare la distanza che separa la nuova epistemologia evolutiva dalle immagini della scienza caratteristiche della tradizione moderna, se paragoniamo il differente ruolo che in esse giocano le nozioni di *possibilità* e di *cambiamento*. Nelle immagini della natura e della storia elaborate dalla scienza classica, la *possibilità* è stata subordinata all'*invarianza*. L'insieme di possibilità di un decorso evolutivo è stato considerato come dato *a priori*, e fissato una volta per tutte. L'idea di possibilità è stata vanificata a tutto privilegio dei due poli opposti, dei due grandi attrattori della *necessità* e dell'*impossibilità*. Il riconoscimento del fatto che l'universo del possibile si rigenera ricorrentemente nel corso della storia naturale, in modo discontinuo e imprevedibile, è invece proprio l'aspetto più caratteristico delle immagini della natura e della storia che sono state via via elaborate dalle scienze del nostro secolo.

Si è delineata l'idea di una *storia naturale delle possibilità* nella quale *nuovi universi di possibilità* si producono in coincidenza con le grandi svolte, le grandi discontinuità, le grandi soglie dei processi evolutivi. Questa immagine della storia naturale conduce a una reinterpretazione delle leggi e delle regolarità, *non quali necessità* predeterminate e atemporali, *bensì quali vincoli* risultanti da una storia che è creatrice di nuove forme. Questi vincoli sono da interpretare non soltanto come limiti del possibile, ma anche come condizioni di nuovi possibili. Nella storia si fissano certe possibilità, che, trasformandosi in vincoli, eliminano talune alternative possibili, ma ne producono anche di nuove. Evidentemente, la storia naturale dei vincoli e la storia naturale delle possibilità sono strettamente intrecciate. Il loro intreccio delinea una storia della coproduzione e della coevoluzione reciproca delle possibilità e dei vincoli, che oggi si rivela il contesto di riferimento più adeguato agli odierni sviluppi delle scienze della progettazione.

Le idee di linearità e di ottimizzazione quali criteri affidabili per il controllo del decorso storico sono dunque in crisi. Nel corso della tradizione moderna queste idee avevano preso corpo nell'immagine di uno spazio e di un tempo progettuali tendenzialmente omogenei, indeterminati nei loro confini ed espandibili all'infinito con l'incremento di tendenze di tipo quantitativo. In particolare, il rapporto fra gli uomini e i loro ambienti, sia dal punto di vista spaziale che da quello temporale, è stato letto nei termini dell'inserimento progressivo in una serie di sistemi aperti sempre più ampi, in cui la "frontiera" si poteva spostare indefinitamente, e in tutte le direzioni.

Nella storia recente, questa prospettiva è venuta meno nel momento in cui l'umanità si è trovata a urtare contro frontiere che si sono rivelate difficilmente transitabili, contro discontinuità che si sono rivelate difficilmente colmabili. È questo, fra l'altro, il momento in cui sorge una problematica planetaria in senso proprio, il momento in cui si crea un'ecumene completamente umanizzata all'interno della quale ogni evento locale può comportare, in linea di principio, una serie di conseguenze che possono diventare rapidamente globali. Per molti versi, il pianeta diventa un grande sistema chiuso. Questa è la prospettiva resa popolare dalle molteplici indagini sui limiti dello sviluppo caratteristiche degli anni Settanta. In essa, le idee di equilibrio e di stato stazionario hanno sostituito l'immagine del tempo lineare e del progresso costante, quali luogo fondamentale di osservazione e di spiegazione della storia. Se la tradizione moderna ha messo in primo piano l'incremento quantitativo delle tendenze, in questa prospettiva oggi il problema centrale diventerebbe quello di fissare determinati parametri di stabilità attorno ai quali dovrebbe oscillare il sistema in questione.

Ma in questa prospettiva, la presa di coscienza dei "limiti dello sviluppo" comporterebbe semplicemente lo slittamento da un luogo fondamentale di osservazione (l'incremento lineare e indefinito) a un altro luogo fondamentale di osservazione (l'equilibrio), dal privilegiamento

unilaterale dell'idea di sistema aperto al privilegiamento altrettanto unilaterale dell'idea di sistema chiuso. Possiamo considerare questa unilateralità come tratto distintivo di tutte le strategie progettuali basate sulla convinzione che esista un luogo fondamentale di osservazione e di spiegazione della storia, sulla pretesa di esaurire nei propri termini la presunta "logica" dell'evoluzione storica, sull'ambizione di porsi come lo stadio più avanzato di un processo di ottimizzazione. Di tali strategie progettuali, le due forme principali sono naturalmente simmetriche e opposte: il dominio dell'ambiente da parte della tecnologia, presente in tanta parte dell'età moderna, e l'adattamento della struttura sociale all'ambiente, che oggi determina e condiziona gran parte dell'orizzonte ambientalista.

Da parte nostra, ipotizziamo invece come oggi possibili e urgenti strategie progettuali che si impennano proprio sulla presa di coscienza del carattere parziale e limitante del dilemma di cui sopra: dominio sull'ambiente o adattamento all'ambiente. Tali strategie possono venire delineate in almeno tre importantissime direzioni:

– Una direzione che mette in questione le distinzioni e separazioni tradizionali fra sistema e ambiente, e prospetta una visione in cui le nozioni di chiusura e di apertura non sono in contrapposizione. Esplorazioni in tale direzione sono, per esempio, le strategie progettuali che prospettano possibili forme di simbiosi con l'ambiente (bioarchitettura, utilizzazione delle biomasse, utilizzazione intensiva dei flussi di energia solare...).

– Una direzione che mette in questione il carattere fisso e definitivo dei limiti dell'ambiente in cui insediare il progetto in questione, e tende a sperimentare l'evoluzione e l'esplorazione di nuove opportunità tramite l'estensione dell'ambiente dato.

– Una direzione che mette in questione l'inevitabilità dei limiti interni della società e della mente umana, mettendo in risalto il carattere radicalmente creatore delle innovazioni tecnologiche, dei sistemi di trattamento dell'informazione, delle nuove modalità di organizzazione della comunicazione, ecc. Possiamo definirne una direzione che mira all'apertura di nuove opportunità attraverso un'estensione della coscienza (nel senso più ampio possibile).

La delimitazione di un'ecologia delle idee che consenta di mettere in relazione differenti forme di strategia progettuale costituisce il preciso punto di rottura del pensiero sociale, politico, economico, tecnologico contemporaneo rispetto al "Paradigma di Pangloss" presente implicitamente in tutte le filosofie classiche della storia. In tale ecologia, nessuna strategia progettuale definisce mai esaustivamente le possibilità di sviluppo a partire da una situazione data, perché è venuto meno il presupposto che queste possibilità siano inventariabili e classificabili una volta per tutte. Al contrario, queste possibilità si costruiscono attraverso l'interazione fra molteplici punti di vista, fra molteplici strategie progettuali, attraverso le loro relazioni di antagonismo, cooperazione, complementarità.

Possiamo dunque individuare il requisito fondamentale di una nuova ecologia della progettazione nell'attenzione prestata alla pluralità delle strategie progettuali e alle loro modalità di interazione. Questa ecologia della progettazione, d'altra parte, richiede un analogo mutamento di paradigma nel pensare i tempi e gli spazi dell'azione progettuale.

Nel nostro secolo molti progetti – tecnologici,

urbani, economici, politici, sociali – sono falliti perché hanno trascurato o sottovalutato la complessità dei tempi e degli spazi in cui avrebbero dovuto essere realizzati, imponendo loro una drastica semplificazione. Nell'attuazione di questi progetti, sono stati privilegiati grandi interventi centralizzati, situati al di sopra di determinate soglie di grandezza o di produzione energetica. Gli interventi centralizzati, naturalmente, comportano particolari soglie per i tempi richiesti per la completa realizzazione dei progetti. Nella maggior parte dei casi, questi tempi si sono rivelati dell'ordine del decennio, e non dei singoli anni. Le conseguenze sono chiare: se l'attuazione di un progetto è portata a termine molti anni dopo la sua prima formulazione, è molto probabile che questa attuazione incorpori in sé tecnologie già superate, o comunque inadatte alle nuove condizioni economiche e sociali, che mutano ormai in modo significativo secondo un ritmo misurabile in anni piuttosto che in decenni.

La discrepanza, in molti casi drammatica, fra il tempo del progetto che tende a congelare il tempo dei mutamenti tecnologici, economici e sociali, e i ritmi reali di questi mutamenti, ci indica le direzioni da esplorare per rendere feconde le nostre tecnologie e i nostri progetti.

La prima direzione consiste nel creare meccanismi autocorrettivi del progetto attraverso la messa in atto del progetto stesso. Scopo di tali meccanismi è far sì che il progetto assomigli sempre di meno ad un programma prestabilito che cerchi di anticipare tutte le mosse della sua messa in atto, e assomigli invece sempre di più ad una strategia in grado di apprendere dagli eventi e dalle contingenze che si producono durante la messa in atto. Si prospetta uno stile della progettazione che tenda ad ampliare e non a ridurre l'incertezza, che miri ad ampliare lo spettro delle scelte possibili, a responsabilizzare l'immaginazione, a ricercare e a tenere in considerazione anche ciò che non è immediatamente ovvio.

La seconda direzione consiste nel ripensare la natura dei progetti globali, quelli che coinvolgono "grandi quantità" (spaziali, temporali ed energetiche). Non necessariamente l'unica via per realizzare questo tipo di progetti è una via dal nulla al tutto, per cui il tempo della loro realizzazione non sarebbe che una terra bruciata tra il momento del loro concepimento e il momento del loro primo funzionamento. Questi progetti possono essere realizzati anche attraverso una strategia di accrezione, di integrazione, di interazione, di sinergia fra progetti locali pensati su scala più modesta, ma, proprio per questo, realizzabili più celermente e più concretamente: la loro realizzazione trasformerebbe la natura dell'intero sistema, e produrrebbe nuove possibilità, impensabili al tempo zero della sua evoluzione. Non è necessario nemmeno che un progetto globale sia dipendente da un centro: in molti casi, una rete fra vari progetti locali, la cui eterogeneità (di natura e di scala) non sia annullata, ma al contrario valorizzata, può diventare la ragione fondamentale del buon funzionamento del sistema globale.

Le scienze della progettazione stanno oggi tentando di ridefinire un'ecologia della progettazione. Ciò equivale a prendere sul serio la complessità dei tempi dell'esistenza umana, e a delineare un'idea di progetto che non combatta questa complessità, ma che anzi apra con essa un dialogo creativo. n

### Bibliografia

- G. Bocchi, M. Ceruti, *Origini di storie*, Milano, Feltrinelli, 1993.
- G. Bocchi, M. Ceruti, E. Morin, *L'Europa nell'era planetaria*, Milano, Sperling & Kupfer, 1992 (Edizione francese: *Un nouveau commencement*, Paris, Seuil, 1992; edizione tedesca: *Einen neuen anfang wagen*, Hamburg, Junius, 1993; edizione portoghese: *Os Problemas do fim de século*, Editorial Notícias).
- M. Ceruti, *Il vincolo e la possibilità*, Milano, Feltrinelli, (1992) (Edizione inglese *Constraints and Possibilities*, New York, Gordon and Breach, 1993).
- M. Ceruti, *Evoluzione senza fondamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- M. Ceruti, *La danza che crea*, Milano, Feltrinelli, 1989.
- S. J. Gould, *The Panda's Thumb*, New York, Norton, 1980.
- S. J. Gould, *Wonderful Life*, New York, Norton, 1989.
- I. Prigogine, I. Stengers, *La nouvelle alliance*, Paris, Gallimard, 1979.
- I. Prigogine, I. Stengers, *Entre le temps et l'éternité*, Paris, Fayard, 1988.
- E. Tiezzi, *Tempi storici, tempi biologici*, Milano, Garzanti, 1985.

# CAN PLANNING HELP IN TIME OF CRISIS?

## *Planners' Responses to Israel's Recent Wave of Mass Immigration*

by Rachelle Alterman

«Chi si occupa di pianificazione può essere d'aiuto in tempo di crisi? Qual'è il suo ruolo, ed il ruolo della disciplina in genere?» Con questo ambizioso, difficile interrogativo Rachelle Alterman del Technion - Israel Institute of Technology ha aperto i lavori dell'Aesop PhD Research Workshop, organizzato dal nostro Dottorato e svoltosi a Glasgow dal 12 al 15 agosto di quest'anno, invitata ad intervenire nella sessione dedicata a "Pianificazione e Innovazione".

Illustrando il caso specifico dei recenti fenomeni migratori in Israele, e dei problemi a questi connessi, Rachelle Alterman ha inteso indagare alcuni aspetti teorici inerenti i rapporti fra pianificazione e crisi, verificando - attraverso le particolarità di un episodio assunto come "laboratorio a grande scala" - se in contesti incerti e conflittuali la disciplina sia destinata, più che mai, a fallire o se, viceversa, i suoi compiti e le sue funzioni possano risultare potenziati dalla "singolarità" delle circostanze. Il caso "estremo", ma significativo, della migrazione è stato pertanto impiegato come occasione privilegiata per verificare limiti ed efficacia della pianificazione, per interrogarsi sulla dimensione etica delle azioni di piano, per indagare possibili forme di innovazione.

Nello spirito di questo numero della rivista, che si interroga su paradigmi incerti e sulla complessità del reale, alla ricerca di nuove prospettive e possibili soluzioni, abbiamo ritenuto opportuno selezionare per l'antologia un punto di vista che si presenta, nella sua singolare specificità, assai distante ma al tempo stesso ricco di utili indicazioni. Il testo che presentiamo è una selezione di un lungo articolo, pubblicato sul *Journal of the American Planning Association*, che ripercorre i temi presentati da Rachelle Alterman nel suo intervento al seminario di Glasgow. La selezione ha privilegiato gli aspetti più generali del lavoro, sacrificando i riferimenti più specifici al caso di studio.

**C**risis may not be everyday occurrences in planners' careers, but from time to time situations of major and unanticipated change arise that urgently require solutions with high risks. In a crisis, a system must handle a situation for which existing resources, institutional structure, laws, and procedures are inadequate (Bryson 1981). Dilemmas in planning take on a sharpened edge. Crises may therefore encapsulate important lessons for everyday planning.

Consider the following scenario: You, a senior planner with the United States government, wake up one morning to learn from the news that because of a foreign policy change or an imminent catastrophe overseas, your country has decided to open its gates and will take in a total of 50-70 million people -equivalent to the total population of Italy, France, or the United Kingdom- in the next 3-5 years, starting immediately (an increase of one-fifth to one-fourth of the country's population). Knowing that the decisionmakers will look to you for answers, you ask yourself: What planning approaches can I offer to cope with such an all-engulfing crisis? As a planner, you say to yourself: A grand challenge for planning! The opportunity our profession has long been looking for! But when you rush to dig out your planning-theory books and notes, searching for guidelines, you begin to wonder: Can planning help in time of crisis?

Proportionate to population size, that was the magnitude of the immigration crisis that Israel faced, starting in November 1989. News came of a sharp change in policy of the Soviet government, effective immediately. Numerical estimates of the immigration wave of Jews and non-Jewish family members from East Europe rose almost with each newscast, eventually reaching an official estimate of one to 1.5 million between 1990 and 1994. Although the wave weakened unexpectedly in 1992, by 1994 more than 500,000 had arrived, most from the former USSR. This was an 11 percent addition to a country with a population of 4.5 million in 1989 and an area approximately that of New Jersey. (All numbers, laws, and institutions in this paper refer to Israel proper, without the West Bank and the Gaza strip, unless stated otherwise.) An estimated one million people in the former USSR are still holding pre-visa "request" status, and the exodus could resume at any time in that strife-torn and poor part of the world.

The Israeli story is one of the more distinct large-scale "laboratories" available in recent times for studying a major crisis in an industrialized democracy that was not a product of war nor a natural catastrophe (when drastic emergency legal powers come to bear along with standards of conduct that cannot teach us much about nonemergency situations). It is also a crisis that turned out to be contained in time, thus conveniently permitting comparison of planning modes before, during, and after the crisis. The reader is invited to draw from the story insights that might apply to

situations of less encompassing crises in his or her planning environment.

This paper analyses the modes of response of planners and policy-makers for the Israeli central government to the crisis during its height, 1990-1992, with special emphasis on urban planning and housing issues. The final section points out what can be learned from this story about planning in crisis, the roles of planners, and the ethical dilemmas they face.

The information for this paper is based on observations made at the time, on documents and official publications, and on reports in the media. The observations were made possible by the author's role as participant-observer in several national forums dealing with the crisis and in conferences. Recognizing that I was in the midst of a crisis with important implications for planners, I took profuse notes. Interpretation of a complex set of events with many actors cannot produce an assessment with which all will agree; and since the crisis is by no means completely over, some future vantage point may produce different conclusions.

### Planning Theories and Crises

In crises, when policymakers urgently seek effective advice, they are likely to call on planners for help. Yet there is very little in planning theory to guide planners in a crisis, nor is there much documentation of how planners have responded to crises in practice. Are they likely to use the same planning approaches, methods, and rules of ethical conduct as in a noncrisis situation? Most of the approaches in planners' kit of tools do not distinguish between 'life as usual' and crises. Indeed, most approaches implicitly assume a relatively stable system, with ample time to analyze, scan, model, advocate, improve communication, mediate, coordinate, or empower. And although some notable contributions focus on planning under pressure and on handling uncertainty (Friend and Hickling 1987; Benveniste 1989, 87-110), what they have in mind, as indicated by the examples they use, is not much different from the usual level of uncertainty in any planning situation. Yet the role of planning and planners in a relatively stable system may differ significantly from their role in a crisis.

Planning literature offers several frameworks that attempt to match planning approaches with the types of problems they are suited to tackle. The four frameworks I have surveyed -Braybrooke and Lindblom (1963), Cartwright (1973), Douglas and Wildavsky (1982), and Christensen (1985)- distinguish among problem types in terms of two or more of the following variables: degree of uncertainty, change, knowledge, complexity, risk, or consent. It so happens that each of the four frameworks offers a two-by-two matrix of problem types, and in all four, crisis-like situations are placed in the fourth quadrant. The striking observation is that fourth-quadrant problems, as I shall call them, although classified along somewhat different sets of variables in each of these frameworks, are consistently relegated by the authors to a realm outside planning, or beyond the current state of understanding. In effect the authors of these frameworks are arguing that in time of crisis there is "planning failure."

Christensen's framework (1985) is different from the others in that it does offer important clues to understanding how planners cope with situations of high uncertainty. Christensen names her fourth quadrant, where there is little agreement among goals and there are no known solutions, "Chaos"; in a second diagram that presents, for each quadrant, roles and approaches that planners might adopt to solve problems, Quadrant D again is almost empty. Christensen does say, however, that planners have a role in "problem definition", and she notes the importance of leadership in time of chaos. She devotes the rest of her article to a discussion of how in practice planners handle tough problems by trying to redefine them, so as to "move" them from the tougher quadrants to more solution-prone ones, that is, from quadrant D to B and C, and from B and C to quadrant A, where the familiar rational and quantitative techniques reside and where criteria for success can be articulated. However, apart from the crisis problem being redefined, Christensen's framework does not illuminate us as to whether planners are likely to modify any of their usual roles. She also leaves us wondering whether she views the redefinition of crisis problems as a recommendation -a good way for planners to act- or as a descriptive finding. Despite these ambiguities, Christensen's framework does offer an important prism through which to understand planners' manner of coping with crises, and I shall return to it later in this story. I have also found useful an article by Bryson (1981), who views institutional responses to crises as opportunities.

### The "Base Line": Israel on the Eve of the Crisis

Resumption of mass immigration to Israel came at a time when the social and economic turbulence that had characterized the country until the late 1960s (Hill 1986) had subsided; although Israel remained a crisis-prone country, decisionmakers expected crises to originate from the security front, not the domestic one. By the 1980s Israel had outgrown the developing-country mode of the 1950s and 1960s and had entered a phase much more akin to other highly industrialized democracies, a phase I shall term "steady-state Israel." The rate of immigration in the late 1980s was at an all-time low of about 12,000-15,000 annually, in some years not even offsetting outmigration by Israelis. Immigration was so low and a new wave so unforeseen that, ironically, a few months before the crisis, the Ministry of Absorption decided to close its "immigrant absorption centers" (halfway housing and Hebrew language learning centers), and proposed a new policy of "direct immigrant absorption," suited to the small trickle of immigrants who were then arriving from the West. These immigrants would be given housing-rental grants immediately upon arrival to use on the open market, with the hope that they would soon choose to use the mortgages offered them to buy an apartment.

The 1980s were a period of inward direction and improvement in the quality of life: urban revitalization projects rather than massive new developments; accelerated social integration; self-empowerment of ethnic and national groups; initial steps toward decentralization; growing public par-

ticipation and interest-group influence (Churchman 1990; Alterman 1988, 1991; Yishai 1991); privatization of some government-owned corporations; a sharp shrinkage in the share of public-program housing construction, from 60-70 percent of housing starts in the 1950s and 1960s to only 18-20 percent in the 1980s; a steep rise in housing standards (Carmon 1989); and growing citizen concern about environmental quality. The values and norms held by Israeli professional planners gradually converged with those of their American counterparts (Compare Kaufman 1985 with Gertel and Alterman 1994.)

Thus, when the wave of immigrants began to pour in, the change of course it necessitated in Israeli public policy was drastic. Yet the degree of change was not perceived to be as radical as it might have been in another Western country, for two reasons: First, the collective memory of past immigrant-absorption experiences was still there. Second, the central government's institutions for implementing large-scale plans had not yet been dismantled; although partially emptied of their original functions, they were still fully operative, and their staffs were happy to make a comeback. The list includes the Jewish Agency (an organization of the Jewish people that provides support for social and economic development), the Ministry of Absorption, and, not least, the Ministry of Construction and Housing (henceforth referred to as Housing), a large agency that had lost many of its housing-development functions but had kept much of its staff, and was searching for a new role. The list also includes government agencies for national planning and land management that had been operating on smaller-scale routine issues for some two decades, but that retained the legal powers to make major decisions (the Israel Lands Administration, the National Planning Board, and the Agricultural Land Preservation Commission; see Alterman and Hill 1986).

### Phases and Modes of Policy Response

I have inductively identified five phases in the process of policy response to the crisis: shock, focusing, action, planning, and postcrisis management. The phases indicate modes of policy response and the roles played by planners and decisionmakers, rather than discrete time sequences (which may differ somewhat from agency to agency). No specific dates, therefore, are indicated in the table, but approximate anchor dates will be mentioned in the discussion.

#### Phase I - Shock: Quest for Understanding

For several critical months, from November 1989 until February-March 1990, the system can best be characterized as in a state of shock, expressed by incredulity, a quest to reduce uncertainty, and a scurrying around for solutions but with no clear strategy. Three types of policy response characterize this phase.

#### Phase II - Focusing: In Search of the Critical Path

In March-April of 1990, policymakers pulled out of the phase of shock and began to focus on developing a strategy for handling the crisis. This was the critical phase in bringing public and professional attention to what was, in the eyes of political leaders, the heart of the problem. It was characterized by a sense of shared mission and a quest for collaboration and mutual alignment. Five policy response modes, as shown in Table 1, emerged.

#### Phase III - Action: Time Is More Than Money.

In the following months of summer 1990 things finally began to roll. By November 1990 all the elements were in place for the formula that about 20 months later was to increase public-sector housing production twenty-fold, and that would have gone on if it hadn't been called off in 1992, when immigration declined. But at the outset of Action, the spark that could ignite the recalcitrant housing industry was still being sought. The development-approval process was notoriously slow, often taking years to approve even a routine rezoning. Now unprecedented numbers of large tracts of land had to be made available quickly within a very small country with effectively the highest population density in the West.

With the "homelessness clock" ticking louder and louder, time became more than money. One can identify five policy response modes (Table 1) reminiscent of some of Bardach's (1978) implementation-game imperatives. (For crispness I have tagged this phase "action," but a more precise name might be "short-range planning and action.") While exposition of the full housing program is beyond the scope of this article, I shall try to provide enough detail to illustrate the strategies.

#### Phase IV - Planning: Beyond the Critical Path

In its second year, while housing production was still going full force, the crisis gave rise to an unprecedented flurry of midrange and long-range planning, going beyond the critical path, in strong contrast to the short-range planning during Action. Phase IV also saw increased public debate about planning policy on housing production. We can identify five modes of policy response.

#### Phase V - Post-Crisis Management: Opportunities for Macro Change

When immigration tapered down in 1992 to a postcrisis rate of some 80,000 a year -still 6 times the precrisis rate- planners and decision-makers were faced with managing the aftermath of the crisis. Results of the housing-production tidal wave, visible everywhere, had both positive and negative aspects (often depending on point of view). Among the positive results were the addition of some 120,000 lower and middle-priced housing units with good infrastructure and social services, a stock of the medium-size and smaller apartments that had been rare among the housing starts of the previous decade. Most of the new housing, being similar in design and quality to precrisis housing, was not stigmatized as "public housing". Tens of thousands of Israeli families, both long-time residents as well as new immigrants, have been or will be able to improve their housing. The policy of open access to all new public-program units had the positive result of integrating communities of new immigrants and Israeli-born families. Indeed, we may be observing an exciting model for other countries with conflicts between long-time residents and immigrants.

But the very success in producing good housing in record time and quantity has also produced the visible evidence of partial planning failure. The unexpected decline in immigration and the high unemployment rate, combined with the piled-on goal of population dispersal, forced the government to commit extensive public funds to fulfilling its buy-up commitment. Ironically, in some cases where developers had taken shortcuts in construction, the government later found itself committed to buy up faulty units in which it had invested large bonuses. The goal of supplying every immigrant family with its own housing unit was at the time met only partially. (By 1994, however, the rate of apartment purchase by immigrants has reached almost 50 percent of the households).

Observing the postcrisis phase unfolding, one can see great opportunities for change. Five distinct modes of public policy response are identified.

#### Lessons from Planning in Time of Crisis

In this section we highlight a few of the lessons to be learned from this case study about planning in time of crisis.

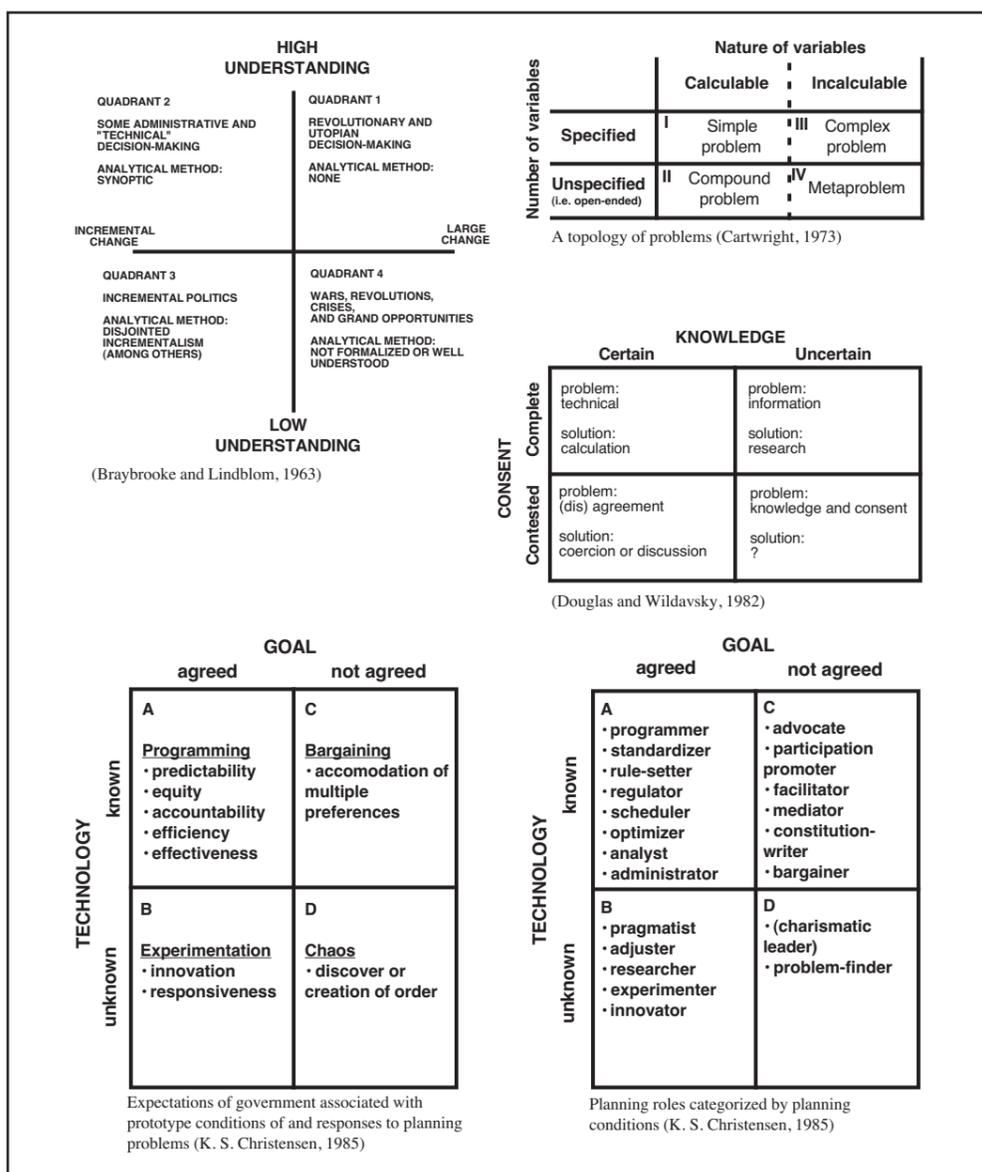
#### Does Planning Fail in Time of Crisis?

Our case study indicates that a distinction should be made between the capacity of planning to be prepared for crisis, and the capacity of planners and decisionmakers to guide decisions during a crisis. The four theoretical matrices surveyed proved to be correct on the first aspect, but not on the second. Planners at times may indeed find it difficult to prepare for crises. Yet during the major crisis we analyzed, planners and planning did play a role, indeed a much more pivotal role than in "normal" times.

#### Can Planning be Expected to Prepare for All Crises?

Israel is a good case study of precrisis preparedness, because in its special circumstances, it has maintained more national planning institutions with real powers for crisis preparation than most other industrialized democracies do. Furthermore, for Israel's Jewish population, the immigration crisis happened to fall on the main track of goal consensus and ideological readiness. If, then, preplanning for a crisis situation proved to be difficult in Israel, it may be doubly difficult in other countries.

Strategic planning is useful, spelling out relevant scenarios and contingently preparing for the major ones (Taylor 1984; Bryson 1988; Bryson and Einsweiler 1988). But there may still be situations that strategic planning either cannot predict (as when expert opinion minimized the chance of mass immigration), or finds too costly to commit resources to and compromise goals for, if viewed as having a low probability (such as earmarking agricultural land reserves for development). Where there is endemic uncertainty (Dror 1986), a wrong estimation of magnitude may undercut a crisis plan's utility. (The precrisis plan for immigrant absorption



became irrelevant because it was based on too small numbers). As Rubin (1988) has argued, an unpredicted crisis can indeed trigger strategic planning; this effect is striking in the Israeli story. Yet strategic planning cannot inoculate public policy against all types or magnitudes of crises. Planning theorists should recognize crises as planning problems that will not go away entirely even if planning works very well.

### Recognizing the Special Decision Trajectory of Crises

Crisis situations may have intrinsic attributes as planning problems that lead to other than usual trajectories of phases: In our story, there was first a phase of Shock, a distinctive phase not commonly found in noncrisis situations (but analogous to situations of organizational decline documented in management literature, as noted in Weitzel and Jonsson 1989). Shock produced delay and underestimation of magnitudes. Had the immigration rate been higher yet, the months lost might have led to severe costs. Planners in our case study emerged from the stage of shock relatively fast, and indeed, were important in getting a head start on data gathering and preparation for policymaking and action. By learning more about planning in time of crisis, planners could help policymakers emerge from shock and steer toward crisis management.

Second was the Focusing phase, especially critical in crises. Christensen (1985) predicts that the task of problem definition and selection of key issues from among the engulfing mesh of crisis-related problems will depend on political leadership more than on expert advice. She also predicts that political leaders will tend to reduce the problems' complexities by translating them into "quadrant A" problems with quantifiable, visible outputs. Is such translation inevitable, and is it desirable? In our story, the definition of the problem as mainly housing production was not something planners could effectively challenge; it was salient for decision-makers, being bound up in deep-seated societal values and priorities that many planners shared; and it did prove to be an effective course for organizing to meet the crisis. During the focusing stage, planners' capacity to "speak truth to power" (Wildavsky 1979) was limited. Planners can learn to recognize the problem-reduction tendency and, within the bounds of what the decisionmakers see as salient for handling a crisis, can advocate that at least some of the tradeoffs and broader impacts be taken into account.

Third, the precedence of the Action phase over Planning may also be characteristic of crises. The actual implementation process was not intrinsically dissimilar to the kinds of "implementation games" documented in the literature on noncrisis planning (e.g., Bardach 1978, Barrett and Fudge, eds. 1981). But the element of urgency and the politicians' need for visible, quantifiable outputs in a short time gave the Action phase a predominance greater than in normal planning, where there is more time for policy creation, evaluation, negotiation, explanation, and public involvement. The Action phase in this crisis also dictated reliance on short-range, "critical-path" planning. Planners played a prominent role at this stage, arguing against use of unsavory emergency legislation to displace regulatory planning. They tempered the emphasis by political leaders on the quantity of housing, by formulating a program that ensured quantity but also built in reasonable quality. And it was planners "in the trenches" of the district housing commissions who were left with the difficult balancing act of working to approve a huge number of site plans quickly, while ensuring as much design, social, and environmental quality as the situation allowed.

Fourth, the emergence of long-range planning following action rather than preceding it was another distinctive characteristic of the crisis. This achievement was entirely orchestrated by planners. Last, the evaluation and retuning that took place at the Post-Crisis phase were quite different from their equivalents in noncrisis times, which tend toward routinization. In our crisis story, the Post-Crisis phase turned out to hold great opportunities for innovation.

### Crises as Opportunities for Institutionalizing and Strengthening Planning

Crises may offer unique opportunities to institutionalize and strengthen the planning function in public decisions. As Benveniste (1989) tells us, the planning function in organizations must usually tiptoe, aware that leaders and other professionals perceive it as a threat. But in our story we saw how the very failure of preparedness for the crisis led to eagerness for planning guidance that planners astutely seized upon. They convinced elected leaders to allocate budgets and provide active support for innovative approaches to midrange and long-range planning that surpassed by a long shot anything the country had seen for decades.

### Crises as Opportunities for Innovative Thinking and Major Change

Quite some time ago, Lindblom (1959) taught us that policies are usually altered incrementally and adaptively, and that they rarely get off the well-worn tracks of each agency. But, as theoretically anticipated by Bryson (1981), our story indicates that a crisis can be an exception to this conservative trend. We saw many situations, from the Focusing to the Post-Crisis phases, in which planners and policymakers were able to introduce mechanisms for innovative thinking, including abandonment of sacred cows, institutional change, and rethinking of public policy priorities.

### The Roles Planners Play During a Crisis

We did not discover any secret formula for planners' role in time of crisis. Planners drew roles and sets of skills from the wide array of recognized roles -not only technical, but also political, and often "hybrid" (Howe 1980). Indeed, in time of crisis they found leeway to use a wider spectrum of their skills, with more room for initiative and innovation. Technical roles included spearheading information assembly; managing the steep increase in output of the regulative planning commissions; and applying

analytic and technical skills to develop the intricate instruments for the housing-incentives program. Political and hybrid roles included the early policy initiatives of the senior planners while the political leaders were still in "shock"; the ad hoc committee for negotiation with stakeholders; innovations in interagency coordination; convincing politicians of the need for long-range planning and policy assessment; spearheading the initiative for major legislative changes; and countering the cabinet's view about further extension of the crisis-time legislation. Meanwhile, planners in the district housing commissions gradually took the initiative to accept more input from local and interest groups and to edge in more planning scrutiny than the time-crunch in the new law officially allowed.

### Planners' Ethics and Values in Time of Crisis

Crises also carry a price tag for planners: heightened ethical conflict. Marcuse (1976) has sensitized us to the potential ethical conflict that planners in public employment may face, between the mandate of loyalty to the agency and the professional imperative to dissent when the public interest is not served well or when professional norms and values are overly compromised. Our large-scale laboratory allows us to compare how planners handled such conflict during the height of the crisis with their behavior before the crisis or as the crisis waned.

When the fear of mass homelessness and a grand debacle dictated urgent priorities, planners found it necessary to place some of their ethical views on hold. In those circumstances, they hardly saw their role as trustees of truth in communication who are mandated to seek out affected groups and be proactive in dispelling misinformation (cf. Forester 1980, 1989). On the contrary, during the height of the crisis, planners implemented the Interim Law, whose very purpose was to reduce public information and participation, centralize authority, and limit planning scrutiny while compromising norms of good planning. This was a major shift from the growing precrisis tendency among planners to support public participation (Vranesky and Alterman 1994). Yet as soon as the housing production program was reasonably under way, planners gradually started criticizing the Interim Law, even though their elected superiors were still strongly behind it. The growing conflict between the imperatives of loyalty and dissent finally came to a head in the story, almost too symbolic to be true, of the vote in the National Planning Board when several senior planners voted contrary to their Ministers' proposed extension of the law. Planners returned to their precrisis norms. These emerged intact, even fortified.

How can this change in the reactions of planners -the very same people as before the crisis, working in the very same agencies- be explained? Evidence from the literature on planning practice (Mayo 1982; Hoch 1988; Baum 1983, 1986, 1990) suggests that, faced with ethical conflict, planners often retreat into a technical role, or avoid a political one in the first place. Our story offers a different perspective. Planners, especially the senior ones, exercised political roles throughout the crisis, but the essence of those roles changed as the crisis evolved: from recruiting support for the agency's primary goal during the Focus and Action phases, to broadening the political discourse during the Planning phase, and finally, to dissent and action for policy change in the Post-Crisis phase.

The planners' change of heart can be explained in two ways: by the degree of value convergence and by the perceived goal saliency and urgency. At the height of the crisis, most government planners probably shared the values underlying the overriding goal of providing adequate housing for each immigrant family. Planners then harnessed their full political skills to help reach that goal. But as production increased and immigration declined, planners' value-dissonance increased, and they tended to shift the focus of their political roles to goal revision. At the same time, the saliency assigned to the problem by the decisionmakers changed as well. Saliency is similar to Forester's (1992) notion of degree of discretion allowed to planners, and thus room for dissent. Only when the decisionmakers' sense of urgency became less acute did planners' efforts to introduce change become both possible and more effective.

Our crisis study provides an opportunity to look at planners' response to ethical conflict while the agency is "held constant", and to focus on the attributes of the planning problem. This perspective adds to the growing body of empirical research on how agency contexts affect planners' ways of coping with ethical conflict (Hoch 1988; Baum 1987, 1990; Forester 1992; Howe 1993). In our case study, the problem attributes varied sharply among the "before", "during", and "after" stages, and had marked effects on planners' response to ethical conflict. We should perhaps view ethical norms as contingent upon certain situational characteristics. Crisis situations are one such set, and there may be others that merit research into how planners resolve -or dodge- ethical conflicts in particular problem contexts. (See for example, Kaufman 1993.)

### Differential Planner Reaction to Risk and Professional Allegiance

We saw how planners employed by the Department of the Environment and as advocates of environmental groups began expressing criticism of the new law and of particular site plans sooner than did the government planners in Housing and Interior. Note also that planners at Interior joined their critical colleagues sooner than did planners at Housing, who were the last group of senior government planners to remain supportive of extending the Interim Law. Douglas and Wildavsky, in a fascinating analysis of Risk and Culture (1982), help us to shed light on this disparity. They explain that the perception of risk not only is culture bound, but may differ between decisionmakers at the center of responsibility and those at the periphery. Planners whose agencies would be held publicly responsible if housing production were insufficient tended to accept the decisionmakers' perception of the risks at stake longer than the planners in the noncritical-path agencies did. The latter had the luxury of avoiding the more severe ethical conflict. However, they too faced the need to make an about turn from their previous value stance. And finally, planners in Housing, the

agency that today would be held accountable if the wave of mass immigration were to resume full force and there were once again not enough housing, faced a two-tier conflict: the crisis-time conflict between their professional, ethical norms and an urgent national goal; and in addition, a growing disparity between them and their professional peers in other agencies.

## Conclusion

In contrast to the assumptions of all four theoretical frameworks surveyed at the outset, planning did not fail in time of crisis. While planning and planners may have failed in preparation for the crisis and may have held backstage positions in the initial phases of Shock and Focusing, they came to occupy center stage in the subsequent phases of the crisis. Indeed, planners played a much more important role in this crisis than in noncrisis times. They performed a wide spectrum of roles drawn from the planner's repertoire, and did so with more leeway for action and innovation than before the crisis. But the crisis did not hold only good news for planners. It exacted from them the necessity to cope with sharp ethical conflict. Indeed, during the height of the crisis they severely compromised some of their precrisis norms of public involvement and good planning in order to fulfill an overriding national goal. But once the crisis had passed somewhat, some of the planners resumed an active role in promoting their professional norms and values.

Our story suggests that in time of crisis, planning may take on a different profile, in phases, priorities, roles for planners, and questions of ethics, than it holds in normal times. For students of planning theory, this poses a challenge to resume a line of thought that has receded in recent years: to search for relevant variables that differentiate among planning problems and contexts. This challenge merits much more research into planning practice. It is to be hoped that the much-bemoaned dissonance between theory and practice, and between ethical norms and the capacity to act on them, can be further clarified.

### Phases and modes of policy response in crisis

#### Phases and Characteristics

#### Policy Response Modes

#### PHASE I - SHOCK

##### A quest for understanding

institutional numbness  
incredulousness  
scurrying for solutions

#### Delay and underestimation

while searching to dispel uncertainty

**Deflection** of institutional blame

**Denial** of crisis implications and attempted reliance on existing institutions

#### PHASE II - FOCUSING

##### In search of the critical path

sense of overriding urgency  
joint sense of mission  
quest for alignment

**Problem definition** and identification of the lead issue

**Problem reduction** and identification of the "critical path"

**Coordination and information-gathering** (along the critical path only)

**Harnessing cooperation** and the good will of conflicting interests

**Encouraging innovative policymaking** and slaughtering of "sacred cows"

#### PHASE III - ACTION

##### Time is more than money

implementation  
imperatives

#### Imbuing a sense of urgency

**The race with the burning ball** for legal authority

**Centralization**

**Plan only as necessary** (short range)

**Act now, plan later**

**Maximize quantity and minimize time**

**Pile on ancillary goals**

#### PHASE IV - PLANNING

##### Beyond the critical path

getting recognition for  
planning  
broadening public debate

#### Middle-range planning

**Long-range strategic planning**

**Expanded interagency coordination** (beyond the "critical path")

**Reemergence of public participation** and negotiation with interest groups

**Toleration of goal slippage**

#### PHASE V - POSTCRISIS MANAGEMENT

##### Opportunity for macro change

**Evaluation** and self-criticism

**Use of opportunities** for legal-institutional change

**Innovative solutions** for mitigating damage

**Macro-policy rethinking**

**Planning for a future** "positive catastrophe"

## References

- Alterman, Rachele, (1988), «Implementing Decentralization for Neighborhood Regeneration: Factors Promoting or Inhibiting Success», *Journal of the American Planning Association*, 54, 4.
- Alterman, Rachele, and Morris Hill, (1986), «Land Use Planning in Israel», in *International Handbook on Land Use Planning*, edited by Nicholas N. Patricios, Greenwood Press.
- Bardach, Eugene, (1978), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Barrett, Susan, and Colin Fudge, eds. (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, London, Methuen.
- Baum, Howell S., (1983), *Planners and Public Expectations*, Cambridge MA, Shenckman.
- Baum, Howell S., (1986), «Politics in Planners' Practice», in *Strategic Perspectives on Planning Practice*, edited by Barry Checkoway, Lexington MA, Lexington Books.
- Baum, Howell S., (1987), *The Invisible Bureaucracy*, New York, Oxford University Press.
- Baum, Howell S., (1990), «Caring for Ourselves as a Community of Planners», *Journal of the American Planning Association*, 56, 1.
- Benveniste, Guy, (1989), *Mastering the Politics of Planning: Crafting Credible Plans and Policies That Make a Difference*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Braybrooke, David, and Charles E. Lindblom, (1963), *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Glencoe IL, Free Press.
- Bryson, John M., (1981), «A Perspective on Planning and Crises in the Public Sector», *Strategic Management Journal*, 2.
- Bryson, John M., (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey Bass Publishers.
- Bryson, John M., and Robert C. Einsweiler, eds. (1988), «Introduction» and «Chapter I», in *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*, Chicago, Planners Press.
- Carmon, Naomi, (1989), *Neighborhood Rehabilitation in Israel - Evaluation of Outcomes*, Haifa, Samuel Neaman Books, Technion - Israel Institute of Technology.
- Cartwright, Timothy J., (1973), «Problems, Solutions and Strategies: A Contribution to the Theory and Practice of Planning», *Journal of the American Institute of Planners*, 39, 2.
- Christensen, Karen S., (1985), «Coping with Uncertainty in Planning», *Journal of the American Planning Association*, 51, 1.
- Churchman, Arza, (1990), «Resident Participation Issues Through the Prism of Israel's Project Renewal», in *Neighborhood Policy and Programmes, Past and Present*, edited by Naomi Carmon, London, MacMillan.
- Douglas, Mary, and Aaron Wildavsky, (1982), *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley CA, University of California Press.
- Dror, Yehezkel, (1986), «Planning as Fuzzy Gambling: A Radical Perspective on Coping with Uncertainty», in *Planning in Turbulence*, edited by David Morley and Arie Shachar, Jerusalem, The Magnes Press, Hebrew University.
- Forester, John, (1980), «Critical Theory and Planning Practice», *Journal of the American Planning Association*, 46, 3.
- Forester, John, (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press.
- Forester, John, (1992), «On the Ethics of Planning: Profiles of Planners and What They Teach Us About Practical Judgement and Moral Improvisation», Working Papers series, Ithaca NY, Department of City and Regional Planning, Cornell University.
- Friend, Jessop K., and Alan Hickling, (1987), *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*, Oxford, Pergamon Press.
- Gertel, Shulamit, and Rachele Alterman, (1994), *Ethics for Planners Amidst Political Conflict: The Case of Israel*, Center for Urban and Regional Studies, Technion - Israel Institute of Technology.
- Hill, Moshe, (1986), «Israeli Planning in an Age of Turbulence», in *Planning in Turbulence*, edited by David Morley and Arie Shachar, Jerusalem, The Magnes Press, Hebrew University.
- Hoch, Charles, (1988), «Conflict at Large: A National Survey of Planners and Political Conflict», *Journal of Planning Education and Research*, 8, 1.
- Howe, Elizabeth, (1980), «Role Choices of Urban Planners», *Journal of the American Planning Association*, 46, 4.
- Howe, Elizabeth, (1993), *Acting Upon Ethics In City Planning*, New Brunswick, NJ, Center for Urban Policy Research.
- Howe, Elizabeth, and Jerome Kaufman, (1979), «The Ethics of Contemporary American Planners», *Journal of the American Planning Association*, 45, 3.
- Kaufman, Jerome, (1985), «American and Israeli Planners: A Cross-Cultural Comparison», *Journal of the American Planning Association*, 51, 3.
- Kaufman, Jerome, (1993), «The Planner as Strategist: Towards an Action Theory of Planning», Paper under revision for possible publication.
- Lindblom, Charles E., (1959), «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19, 2.
- Marcuse, Peter, (1976), «Professional Ethics and Beyond: Values In Planning», *Journal of the American Institute of Planners*, 42, 3.
- Mayo, J., (1982), «Sources of Job Dissatisfaction: Ideals Versus Realities in Planning», *Journal of the American Planning Association*, 48, 4.
- Rittel, H., and Melvin Webber, (1973), «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, 4, 2.
- Rubin, Michael S., (1988), «Sagas, Ventures, Quests, and Parlays: A Typology of Strategies in the Public Sector», in *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*, edited by John M. Bryson and Robert C. Einsweiler, Chicago, Planners Press.
- Taylor, Bernard, (1984), «Strategic Planning: Which Style Do You Need?», *Long Range Planning*, 17, 2.
- Vranesky, Ariella, and Rachele Alterman, (1994), «Citizen Participation in Planning: The Law, Administrative Rules, and the Opinions of Decision Makers», *Ir Ve'ezor (City and Region)*, forthcoming (in Hebrew, English abstract).
- Weitzel, William, and Ellen Jonsson, (1989), «Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension», *Administrative Science Quarterly*, 34, 2.
- Wildavsky, Aaron, (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Sciences*, Boston, Little, Brown.
- Yishai, Yael, (1991), *Land of Paradoxes: Interest Politics in Israel*, Albany NY, State University of New York Press.

Alterman Rachele, "Can Planning Help in Time of Crisis?", in *Journal of the American Planning Association*, vol. 61, n. 2, spring 1995

n. 4 *in*  
ottobre 1995

# Folio

Università di Palermo, Catania e  
Reggio Calabria

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

*in* Folio

Rivista del Dottorato in Pianificazione Urbana e  
Territoriale

Comitato di Direzione

Bruno Jaforte (Coordinatore), Bernardo Rossi-Doria,  
Ernesto Dario Sanfilippo, Antonio Quistelli

Redazione

Angela Badami, Maurizio Carta, Salvatore Cartarrasa,  
Giovanni Caudo, Francesco Lo Piccolo, F. Carmelo  
Nigrelli

Progetto grafico e impaginazione

Maurizio Carta

Apparato iconografico

Angela Badami

Segreteria

Maria Concetta Petri

Dipartimento Città e Territorio, piazza Bologni 13,  
90134 Palermo - tel. 091/6079201 - fax 091/6079244

## Il Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale

Sede amministrativa: Università di Palermo  
(Dipartimento Città e Territorio)

Sedi consorziate: Università di Catania (Dipartimento  
Architettura ed Urbanistica), Università di Reggio  
Calabria (Dipartimento di Scienze dell'Ambiente del  
Territorio)

Inizio attività: 1992

Coordinatore: Bruno Jaforte

Collegio dei docenti:

(DCT) Vincenzo Cabianca, Teresa Cannarozzo, Giuseppe  
Carta, Gustavo Cecchini, Domenico Costantino, Bruno  
Jaforte, Ignazia Pinzello, Francesco Rizzo, Bernardo Rossi-  
Doria, Giuseppe Trombino.

(DAU) Piera Busacca, Giovanni Campo, Giuseppe Dato,  
Ernesto Dario Sanfilippo.

(DSAT) Giuseppe Albanese, Francesco Di Paola, Giuseppe  
Fera, Maria Adele Teti.

Partecipanti:

VII Ciclo (1992): Maurizio Carta, Salvatore Cartarrasa,  
Francesco Lo Piccolo.

VIII Ciclo (1993): Angela Badami, Giovanni Caudo, Imad  
Daseqi, Firas Gandah, F. Carmelo Nigrelli.

IX Ciclo (1994): Giuseppe Abbate, Francesca De Lucia,  
Paola Panuccio.

Supplemento ai Quaderni del Dipartimento Città e Territorio

© Dipartimento Città e Territorio, piazza Bologni, 13 - Palermo  
Autorizzazione n.3/1980 del Tribunale di Palermo, registrata il 7.3.1980

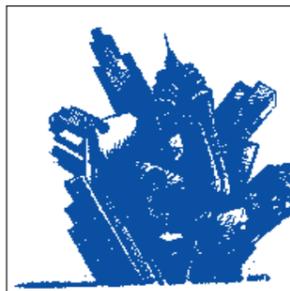
stampa: Priulla, via Agrigento, 13 - Palermo  
finito di stampare il 21 ottobre 1995

nisce sicuramente lo spazio entro cui l'uomo, come individuo e come cittadino organizzato, deve accettare di circoscrivere il proprio campo d'azione. Naturalmente agli occhi di chi non si è liberato della durissima crosta riduzionista – di cui tutti siamo dotati, per formazione ed educazione – un'idea siffatta pare repressiva e frustrante. Questa presupporrebbe infatti la rinuncia alla creatività ed alla immaginazione prospettiva e, perciò, viene rifiutata con energia e spesso con rabbia.

Eppure proprio la contestazione dell'idea secondo cui non è rilevante tutto ciò che non è riducibile a razionalità (in campo economico, statistico e matematico si direbbe *ad algoritmo*; in urbanistica *a disegno razionale*), ci apre uno spazio enorme: l'esplosione di tutto ciò che non abbiamo saputo finora ridurre a razionalità e che risulta essere molto più di ciò che conosciamo. Se questo è vero, il Vincolo ci può tirar fuori dal Vicolo Cieco in cui ci troviamo. Ove continuassimo nell'affollarci entro questo Vicolo per continuare a cercare di forzare una situazione – perseverando nella ricerca impossibile, e sempre più connotata di violenza, di nuove risorse da togliere ad altri – non faremmo che rendere irreversibile la crisi ambientale. L'esplorazione della immensa parte sconosciuta del Vincolo può invece aprirci la strada verso una nuova creatività.

In conclusione c'è molto da riflettere. Ed in proposito vale la pena di ricordare qualcuno che da molto tempo aveva cominciato a farlo. In maniera semiclandestina si celebra in alcune università (a Venezia ed a Firenze) il centenario della nascita di Lewis Mumford, autore di *Tecnica e cultura* e di *La città nella storia* e discepolo di Patrick Geddes, biologo prima, urbanista poi, ed autore di *Cities in evolution*.

Che Darwin proponesse temi che avrebbero dovuto interessare maggiormente gli urbanisti, Geddes e Mumford lo avevano capito da un pezzo. C'è stata in seguito una significativa eclissi ed ora occorre riprendere il discorso laddove loro, ed anche Darwin, lo avevano lasciato. Per questo abbiamo cominciato da lontano, parlando di complessità... (BRD)



### Le immagini di questo numero

"Solo nei resoconti di Marco Polo, Kublai Kan riusciva a discernere, attraverso le muraglie e le torri destinate a crollare, la filigrana d'un disegno così sottile da sfuggire al morso delle termiti". La descrizione delle città dell'impero, invisibili sia perché troppo lontane dall'imperatore, sia perché infinitamente complesse nella loro struttura, forma, diversità, intreccio di relazioni, stratificazioni storiche, rimane uno dei pochi strumenti di rappresentazione della complessità della realtà urbana e del territorio. Come il racconto di Italo Calvino disegna le città attraverso la descrizione del loro carattere - che spesso le rende simili ad esseri umani -, il ritratto del territorio di Tullio Pericoli

non è la registrazione obiettiva dei lineamenti, un catalogo completo degli oggetti, quanto piuttosto l'approccio ad un sistema altamente complesso attraverso una particolare visione del mondo, la descrizione di un luogo attraverso la descrizione delle sue componenti, lasciando a chi "legge" il disegno la libertà di introdurre le relazioni tra gli elementi. La città è un insieme di edifici, accostamento di stili, di epoche, di dimensioni; gli uomini che dovrebbero abitarle le popolano come elementi giustapposti. La natura è interpretata a volte come paradiso fertile di forme e di colori, altre come caotico rivolgimento delle forze della natura contro le devastazioni dell'uomo, altre ancora come un catalogo di forme didascalizzate in mano all'uomo-demiurgo per la costruzione del suo mondo.

Nella sfida della complessità anche la pianificazione è impegnata a misurarsi con la rappresentazione della città e del territorio, con la ricerca delle regole le cui caratteristiche sono la molteplicità e la modificabilità continua: occorre puntare all'anima, come nei disegni di Pericoli, ritraendo la realtà attraverso la sua essenza, il suo codice genetico, i suoi elementi configuranti e connotanti, distinti dai fattori contingenti ed effimeri. (AB)