

in

Foglio

n. 6
maggio 1997

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

Università di Palermo, Catania e
Reggio Calabria

Ricerca & Formazione

L'emergere di più soggetti sociali capaci di incidere sulle politiche di piano, la necessità di una costante attenzione ai temi della qualità dell'ambiente, il difficile equilibrio tra trasformazioni antropiche e l'evoluzione dei processi naturali, le opportunità d'uso delle risorse e l'innesto di azioni sempre crescenti di controllo e salvaguardia, la diffusa preoccupazione del recupero e dell'uso dei patrimoni esistenti, le necessità di confronto con una pervasiva rivoluzione tecnologica delle comunicazioni e dell'informatica, la dialettica tra differenti culture locali e regole economiche e sociali che tendono alla globalizzazione ed alla omologazione, sono solo alcuni dei grandi temi che la cultura contemporanea del territorio e del piano deve affrontare.

Dare risposte al nuovo articolarsi delle problematiche connesse alle trasformazioni del territorio può apparire opera ardua e produrre confusioni, se non si riescono a definire quelle centralità culturali e quindi etiche che devono accompagnare l'operato dell'uomo. La ricerca ha questo compito essenziale, entro di esso si muovono la scienza e le tecniche.

All'emergere di una nuova complessità nei processi che intervengono nelle costanti trasformazioni del territorio e del suo uso fa fronte una modifica di atteggiamento del lavoro nel suo complesso, e quindi nello specifico della produzione della ricerca. Da un lato le discipline tradizionali ridiscutono i loro paradigmi, i loro riferimenti culturali, gli impalcati teorici e tecnici di supporto alla conoscenza ed all'azione. Dall'altro si scopre che la realtà possiede un valore a "tutto tondo" che non riesce ad appiattirsi in una unica dimensione del sapere e che occorre fare ricorso ad una interazione tra le scienze, ad un dialogo fitto tra discipline per far crescere scelte più consapevoli e quindi partecipate.

La dimensione scientifico-tecnica diventa così il naturale supporto capace di fornire una guida ai possibilismi che contraddistinguono l'azione umana. In questo emerge quanto sia necessario procedere nelle due direzioni della interazione e contemporaneamente verso la migliore identificazione che ogni singolo contributo apporta alla configurazione di quel "tutto tondo" di cui la realtà si compone.

Il Dottorato di ricerca in *Pianificazione Urbana e Territoriale* centra, pertanto, i propri contributi nel campo specifico della formazione alla ricerca nel settore disciplinare della pianificazione fisica e, proprio partendo da questo, alimenta e definisce tutte quelle interazioni disciplinari che consentono oggi ai processi di piano di prendere corpo. Esso pertanto sviluppa al suo interno, sia come contributo didattico-formativo che come opportunità di ricerca, linee di attività che, pur centrandosi sui temi della pianificazione fisica, costruiscono relazioni ed opportunità con quelle discipline della conoscenza fisico-geografica e sociale-antropica che contribuiscono alla costruzione della "verità del piano".

In questo contesto la costruzione di una ricerca impone una ampia capacità di giudizio che può ottenersi solo attraverso un adeguato principio di libertà ed autonomia di azione del dottorando. Le capacità di investigazione crescono quanto più si aderisce alle problematiche oggetto della ricerca e tale adesione è sempre una conquista personale.

Il Dottorato in PU&T mira a definire questa condizione operativa, costruendo occasioni di dialogo e di stimolo alla ricerca, definendo, assieme ad opportunità didattiche

SOMMARIO

Ricerca & Formazione

ATTIVITÀ

Calendario dei Seminari, pag. 2

Francesco Martinico, La conoscenza dell'ambiente, pag. 2

Alessandra Barresi, L'immagine del piano. Incontro con Patrizia Gabellini, pag. 3

Ferdinando Trapani, La ricerca Itaten: luci e ombre sull'Italia, pag. 5

Lorenzo Guarino, I programmi complessi. Pratiche innovative per la costruzione del piano, pag. 7

Filippo Schilleci, Archeologia e recupero del verde: un seminario a Firenze, pag. 8

RICERCA

Giuseppe Abbate, Il ruolo dell'analisi tipologica nell'evoluzione del quadro disciplinare per il recupero dei centri storici. Il caso di Palermo, pag. 10

Paola Panuccio, Ambiente come bene giuridico da riconoscere-tutelare-progettare, pag. 14

Francesca De Lucia, Il bacino idrografico nella pianificazione territoriale. Il caso della Sicilia, pag. 15

Michele Di Rosa, L'evoluzione del paesaggio rurale tra economia e territorio: il ruolo della programmazione, pag. 18

Francesco Martinico, Il territorio del lavoro. Spunti per una riflessione sulle implicazioni territoriali delle mutazioni del mondo del lavoro, pag. 22

TESI

Maurizio Carta, L'armatura culturale del territorio.

Segni, cifre e letture sul ruolo del patrimonio culturale nei processi di pianificazione, pag. 24

Salvatore Cartarrasa, Il processo di piano e le problematiche ambientali: la Valutazione Ambientale Strategica, pag. 31

Francesco Lo Piccolo, La città multietnica: ambiti, ruolo e prospettive dei processi di piano. Note introduttive alla ricerca, pag. 37

RETI

Gabriella Negrini, Il Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali, pag. 44

ANTOLOGIA

Ernesto Dario Sanfilippo e Franz Faro, Limiti dell'approccio sistemico alla pianificazione ed uso dei sistemi informativi nella gestione urbanistica, pag. 45

Calendario

Seminari del Dottorato svolti nell'anno accademico 1996-97

- 23 gennaio Guido Morbelli, *Il contributo dell'esperienza francese alla costruzione dell'urbanistica contemporanea* (DAU, Catania)
- 12 marzo Giulio Querini, *La politica ambientale dell'Unione Europea* (DCT, Palermo)
- 19 marzo Javier De Mesones, Adriana Dal Cin, *La città del futuro vs il futuro della Città* (DCT, Palermo)
- 7 maggio Seminario di studio sulle metodologie di ricerca coordinato da Bernardo Rossi-Doria, con la partecipazione di Giovanni Caudo e Francesco Lo Piccolo (DCT, Palermo)
- 9 maggio Giornata di studio coordinata da Leonardo Urbani su *La Ricostruzione in Val di Noto come elemento di riferimento per la pianificazione attuale della Sicilia*, con la partecipazione di Maurizio Carta, Enrico Costa, Nicola Giuliano Leone, Henri Raymond, Ettore Sessa (DSPA, Palermo)
- 15,16 maggio Giornate di studio su *La Macchina Urbana*, coordinate da Bernardo Rossi-Doria con la partecipazione di Ferdinando Corriere, Paolo Degli Espinosa, Bruno Jaforte (DCT, Palermo)
- 21 maggio Dino Borri, *La dimensione etica e la pianificazione comunicativa* (DCT, Palermo)
- 12,13 giugno III Giornata di Studi su *Problemi e Prospettive della Ricerca in Italia per l'Ambiente e la Città. Percorsi Meridiani* (DCT, Palermo)
- 20 giugno Luigi Mazza, *Linee di ricerca nella pianificazione territoriale in Europa* (DCT, Palermo)

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

Convegno *Pubblico e Privato per lo sviluppo delle città: politiche urbane innovative per il mezzogiorno*, Palazzolo Acreide (20-21 giugno)

- Secondo seminario annuale della ricerca nazionale *Itaten Indagini sulle Trasformazioni degli Assetti del Territorio Nazionale*, Roma (20-21 giugno)
- Convegno-Mostra *La Pianificazione di area vasta*, promosso dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, Lecce (10-12 ottobre)
- XVII Conferenza italiana di scienze regionali, Sondrio (16-18 ottobre)
- II Conferenza nazionale sui temi della ricerca, Roma (24-26 ottobre)
- Convegno internazionale *La città e il piano - risorse e programmi per Catania*, Catania (30-31 ottobre)
- Convegno di presentazione delle *Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale*, Palermo (14-16 novembre)
- Seminario su *Architettura e Terremoti. Dalla storia al progetto: il Val di Noto dopo il 1693*, Palermo (5-6 dicembre)
- Corso di alta specializzazione organizzato dall'INU su *Contenuti perequativi del Piano Regolatore Generale*, Perugia (23-25 gennaio)
- Convegno *Riprendiamoci la città. Tutti in tram, tutti in taxi*, Roma (30-31 gennaio)
- Giornata di Studio su *Problemi e Prospettive della Ricerca in Italia per l'Ambiente e la Città*, Cosenza (14 febbraio)
- Convegno su *Le aree periurbane. Verso una pianificazione ambientalmente sostenibile*, Bologna (14-15 marzo)
- Convegno su *Archeologia del paesaggio*, Pompei (14-18 aprile)
- Giornate di studio sul tema *In Centro. Centri storici a convegno: politiche integrate e prospettive di riqualificazione urbana*, Modena (16-17 maggio)
- Aesop PhD Research Workshop, Nijmegen - Olanda (25-27 maggio)
- XI Aesop Congress *Planning Knowledge for The European Market*, Nijmegen - Olanda (28-31 maggio)

LA CONOSCENZA DELL'AMBIENTE

di Francesco Martinico

Fra i temi affrontati nel corso dell'attività seminariale del Dottorato nel 1996 ha assunto particolare rilievo la conoscenza dell'ambiente, osservata secondo diverse angolazioni disciplinari e con particolare riferimento alla realtà siciliana. I contributi offerti da studiosi di differenti discipline - dalla geologia al diritto - hanno delineato un quadro di conoscenze rilevanti per la definizione del bagaglio culturale necessario ad una pianificazione consapevole dell'elevato livello di interazione dei fenomeni naturali ed antropici nel territorio.

Nel corso del primo seminario **Giuseppe Gisotti** ha trattato il tema dei paesaggi geologici italiani. A partire dalla definizione di paesaggio geologico, cioè quello in cui predomina la componente naturale, è stata delineata una classificazione delle macro unità di paesaggio che caratterizzano il territorio italiano, individuando e descrivendo i sistemi costieri, le pianure alluvionali, i paesaggi collinari, i sistemi vulcanici ed i massicci calcarei, nelle loro varie articolazioni.

Per ciascuna unità sono state individuate le trasformazioni antropiche e gli elementi di rischio legati all'assetto idrogeologico ed agli interventi umani. Nella seconda parte del seminario è stato analizzato l'ultimo rapporto sullo stato dell'ambiente in Italia, evidenziando gli aspetti positivi ed i problemi ancora irrisolti.

L'intervento di **Vincenzo Liguori** ha avuto come argomento i paesaggi geomorfologici siciliani. Il tema è stato trattato con particolare riferimento alle Linee Guida per il Piano Paesistico della Regione Siciliana, la cui recente redazione è stata oggetto di una esperienza multidisciplinare. A partire dalla classificazione degli eventi di trasformazione della litosfera e dalla tassonomia dei fatti geomorfologici di Tricart, sono state evidenziate le unità di riferimento del paesaggio siciliano. L'acquisizione di una approfondita conoscenza della geologia, della petrografia, dell'idrogeologia e della paleontologia costituisce il punto di partenza per definire gli elementi di pregio, i fattori di fragilità e le trasformazioni dovute agli interventi antropici sul territorio. Questi elementi di conoscenza consentono di valutare eventuali interventi di trasformazione dell'ambiente naturale come, ad esempio, il consolidamento dei costoni di rocce sedimentarie stratificate, in disfacimento a seguito di una evoluzione erosiva naturale.

Una apertura verso temi di interesse nazionale di grande rilevanza è stata fornita dal seminario di **Giuliano Cannata** sulla pianificazione di bacino. A partire da un excursus storico sulle esperienze internazionali, è stato descritto il percorso legislativo e culturale che ha portato alla nascita della normativa italiana. È stato poi delineato il meccanismo di funzionamento dei bacini, con riferimento ai più importanti eventi alluvionali che hanno caratterizzato la storia italiana recente. I meccanismi di deflusso delle acque meteoriche sono stati spiegati evidenziando gli effetti indotti dalle trasformazioni antropiche (attività agricole, urbanizzazioni) ed i provvedimenti legislativi a contenuto pianificatorio, che

hanno inciso su questi meccanismi. È stato evidenziato come una corretta gestione delle risorse idriche deve emergere da un complesso di decisioni, a supporto delle quali esistono strumenti di studio molto più sofisticati rispetto alle prime analisi costi benefici. Nella seconda parte del seminario è stato trattato il tema della politica delle dighe in Italia ed il caso del piano del bacino del fiume Ombrone in Toscana, nel quale è stata effettuata una accurata pianificazione mensile dell'uso delle risorse fluenti e sotterranee. La descrizione del caso ha evidenziato la necessità di integrare la pianificazione di bacino con una ampia gamma di interventi a protezione del territorio.

Di nuovo la realtà siciliana ha costituito il tema del successivo seminario condotto da **Francesco Maria Raimondo** sui paesaggi vegetali siciliani. L'articolazione orografica del territorio siciliano genera una ampia varietà di condizioni climatiche e, di conseguenza, di aggregazioni vegetali. Da questa considerazione ha preso avvio la descrizione dei paesaggi vegetali siciliani, condotta con riferimento alla influenza delle attività umane che ne modificano continuamente le caratteristiche. I vari paesaggi, dai boschi di faggio delle alte montagne alle aree di bassa quota dove la vegetazione naturale si alterna al paesaggio agricolo ed al pascolo, sono stati illustrati evidenziando come la natura del substrato influenzi profondamente la copertura vegetale. Le particolari ricchezze dei paesaggi siciliani ha portato ad includere la regione fra le aree del Mediterraneo ad elevata ricchezza floristica. La preservazione della biodiversità, valore riconosciuto come fondamentale, deve diventare quindi una delle motivazioni più qualificanti per l'istituzione di parchi e riserve naturali, come peraltro indicato dagli attuali obiettivi delle politiche comunitarie. Un altro importante elemento sollevato è stato quello del superamento della logica fino ad oggi perseguita nell'istituzione delle aree protette che devono assumere la forma di veri e propri corridoi naturalistici e non

più quella di ambiti isolati all'interno di un territorio soggetto alla completa trasformabilità. Tale condizione di continuità è infatti fondamentale per garantire alcune delle caratteristiche peculiari dell'ecosistema vegetale ed in particolare il mantenimento dei meccanismi di speciazione.

Il quadro delineato dal seminario sui paesaggi vegetali ha trovato il suo logico completamento nel successivo seminario, condotto da **Giuseppe Barbera**, sui paesaggi agrari siciliani.

Il tema è stato affrontato con riferimento a due aspetti, la diversità dei paesaggi agrari e l'evoluzione storica delle colture e delle tecniche. L'agricoltura siciliana si caratterizza per le condizioni climatiche semiaride che inducono un'alternanza di colture irrigue e asciutte. Una distinzione di tipo generale individua il sistema interno, a produzione estensiva, ed un sistema costiero, intensivo e maggiormente influenzato dalla prossimità ai mercati. Sono stati evidenziati gli apporti di colture esterne all'evoluzione del sistema agricolo – come l'introduzione delle tecniche irrigue durante la dominazione araba, o la conoscenza delle tecniche agronomiche nordeuropee dovuta alla presenza degli inglesi alla fine del settecento – ed il ruolo giocato da colture oggi scomparse come la canna da zucchero, il cotone, il gelso per l'allevamento del baco da seta o il sommacco. Sono stati poi affrontati i temi dell'integrazione tra la città e campagna ed il ruolo dell'agricoltura periurbana, nel quadro delle politiche comunitarie, con riferimento a recenti esperienze in corso nell'area palermitana.

Una interessante escursione nel settore del diritto ha concluso il ciclo dei seminari orientati su argomenti connessi all'ambiente. **Alba Alessi** ha affrontato il tema del regime dei suoli e della disciplina dell'uso del territorio in una prospettiva di sviluppo ecocompatibile. Il seminario, dal sottotitolo "proprietà pubblica privata, conformata e collettiva diversi modi di possedere il territorio", ha affrontato i temi dell'uso del territorio e della pianificazione dal punto di vista del giurista. È stata delineata l'evoluzione delle

norme legislative e delle sentenze della Corte Costituzionale che ha fatto seguito al passaggio da una prevalenza dei fini edificatori nella pianificazione alla presa d'atto della polifunzionalità del territorio, evidenziando gli elementi di arretratezza di alcune normative regionali. L'emergere della questione ambientale ha reso nuovamente attuale l'istituto della proprietà collettiva – le terre civiche – non destinabili neppure ad usi di interesse generale e soggette al vincolo paesistico. È stato inoltre affrontato il tema della impossibilità giuridica di imporre vincoli relativi all'uso agricolo del suolo, individuando nelle politiche di incentivazione il principale sistema di salvaguardia del paesaggio agricolo.

Dall'insieme dei contributi qui brevemente riassunti è emerso un quadro dettagliato del livello di approfondimento raggiunto nel processo di conoscenza dell'ambiente e del territorio, attraverso le discipline che tradizionalmente interagiscono con la pianificazione. Tale sistema di conoscenze si dimostra sempre più capace di cogliere con precisione le interazioni tra le componenti naturali ed antropiche dell'ambiente, fornendo utili strumenti per la valutazione ed il controllo delle trasformazioni indotte dalle attività umane. Dagli approcci adottati emerge costantemente il ricorso alla *razionalità sostantiva* che permea sia i complessi sistemi di classificazione delle discipline geologiche e botaniche che i sofisticati modelli matematici utilizzati nelle analisi dei bacini idrografici. E se da un lato questo patrimonio di conoscenze si rivela utile per valutare e controllare le scelte effettuate dal pianificatore, dall'altro il suo approfondimento apre un interessante campo di valutazione critica. Una sfida aperta alla pianificazione, come ha sottolineato di recente Dino Borri in occasione del convegno di Cosenza sui problemi e prospettive della ricerca in Italia, è infatti costituita dalla possibilità di incrociare questi elementi di conoscenza in un sistema più ampio che incorpori i campi della *razionalità interattiva*, presupposto fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi della pianificazione. n

L'IMMAGINE DEL PIANO. Incontro con Patrizia Gabellini

di *Alessandra Barresi*

Uno dei temi centrali del recente dibattito urbanistico è relativo alla crisi del piano regolatore, ai suoi attuali contenuti, alla sua capacità di controllare e regolare lo sviluppo della città moderna.

Tra i diversi contributi, interessanti sono quelli che ripercorrono le varie tappe di evoluzione del piano, al fine di comprendere gli aspetti che questo ha assunto nei particolari momenti storici, politici, culturali nei quali è stato prodotto, con l'obiettivo di cogliere le possibili cause della crisi attuale.

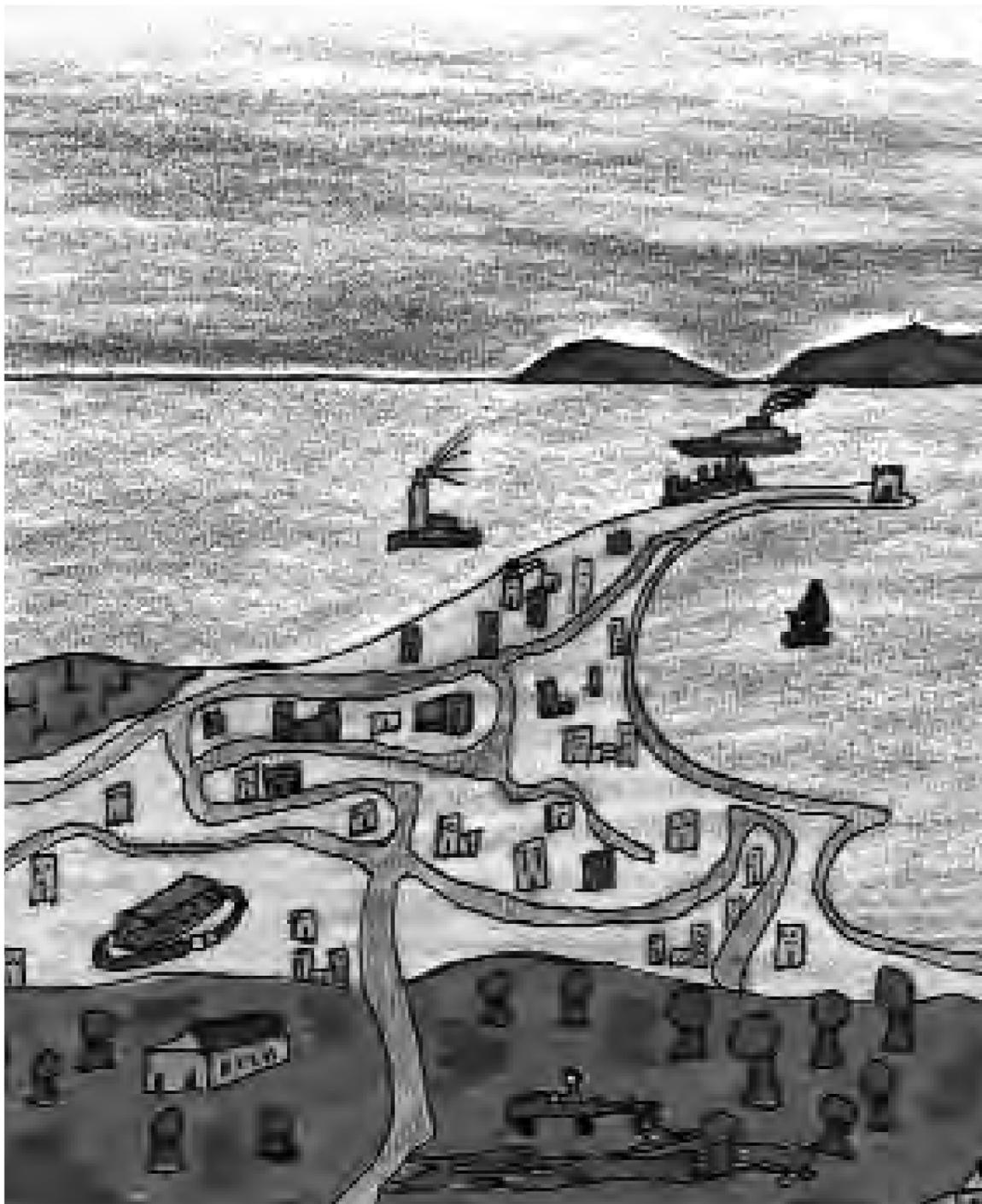
In questo filone di ricerca si inserisce il recente testo di Patrizia Gabellini *Il disegno urbanistico* edito dalla NIS, oggetto dell'incontro con l'autrice tenutosi lo scorso 30 Maggio a Palermo presso il Dipartimento di "Storia e Progetto nell'Architettura", in seno alle attività promosse dal Dottorato.

Come è stato sottolineato da Nicola Giuliano Leone, in apertura dell'incontro, il lavoro della Gabellini intende approfondire un particolare tema del piano, il linguaggio, "in modo non idealistico ma attento alla descrizione storica che il linguaggio ha avuto nella sua evoluzione con riferimento al sistema dei piani più che al sistema degli autori".

Il testo, composto da una parte scritta, da una ricca quantità di immagini accompagnate da didascalie descrittive e da una serie approfondita di note, per la composizione della sua struttura, si presta a diversi tipi di lettura: offre una chiave interpretativa delle questioni urbanistiche per gli studenti che si avvicinano alla materia, una possibilità di comparazione delle sole immagini ed infine uno stimolo al riscontro e all'approfondimento della disciplina, per chi già la studia, viene dalle ampie note. Al contrario, l'obiettivo di ricerca che Patrizia Gabellini si pone è unico, ed è quello di interpretare l'immagine "per individuare il progetto che essa veicola". Con questo fine, al titolo, al quale potrebbero attribuirsi diversi significati, da "immagine" a "schema", a "proposito", la Gabellini ne attribuisce uno preciso, quello di "tecnica", in quanto attraverso l'analisi tecnica delle immagini, l'autrice è voluta risalire ai concetti posti al di là del disegno con un tipo di approccio alla ricerca dichiarato simile a quello eseguito dagli storici dell'arte che, partendo da una singola immagine, cercano di rintracciare i simboli di una intera epoca.

L'idea di puntare l'attenzione principalmente sull'immagine del piano nasce dalla consapevolezza che l'urbanista, oltre che testi, produce anche disegni e spesso usa questo strumento "che ha una sua complessità ... senza la cultura necessaria" con risultati spesso "sciatti", "disordinati", "malfatti" "senza regola d'arte".

La Gabellini riconosce nell'arco temporale compreso dalla metà dell'800 ad oggi tre generi di piano: "iconico" quello che va dalla metà dell'800 agli anni '30, "convenzionale" dagli anni '30 agli anni '70 e "misto" dagli anni '70 ad oggi. Motivazioni metodologiche ben precise giustificano sia la selezione temporale, finalizzata a prendere in considerazione piani espressione di una pratica ordinaria e non prodotti eccezionali, sia il tipo di piani prescelti di livello "generale", finalizzati all'organizzazione dell'intera città, sia la categoria di selezione utilizzata, ovvero il "genere" ritenuto più adatto per trattare disegni di una produzione media.



Il modo di redigere il piano che si sviluppa dalla metà dell'800 agli anni '30 ha la caratteristica fondamentale di "essere ampiamente evidente al senso comune, di non richiedere la conoscenza di codici particolari per essere compreso". La ricerca di verosimiglianza di questi piani detti "iconici", non può ovviamente essere soddisfatta dalla planimetria generale, che essendo una proiezione orizzontale non può essere "realistica" ed ha necessità di essere corredata da una serie di disegni di tipo illustrativo quali dettagli di parti di città, vedute a volo d'uccello, prospettive, etc. L'urbanista, secondo l'autrice, in questo periodo, si serve nella rappresentazione dei piani di strumenti che appartengono ad altre categorie professionali soprattutto gli architetti ed i geografi, due figure che hanno osservato in modo differente la realtà, i primi ponendo cura agli edifici, i secondi alla terra, disponendo di quegli strumenti necessari a questa nuova figura che si andava consolidando, l'urbanista, che aveva come suo principale compito quello di esplicitare come dovesse essere costruito il territorio.

In molti dei piani redatti negli anni '20 - '30 compare, in aggiunta alla planimetria generale ed alla tavola della viabilità, la tavola di azzonamento con valenza tematica e funzione di approfondimento. L'uso di questa nuova tecnica di rappresentazione segna il passaggio dal genere "iconico" al genere "convenzionale" che diviene usuale nel dopoguerra e caratterizza la produzione dei piani fino agli anni '70.

L'affermarsi di questo nuovo tipo di rappresentazione, secondo la Gabellini, coincide con il consolidamento disciplinare dell'urbanistica, quando la comunità scientifica che la rappresenta prende coscienza della propria peculiarità ed avendo accumulato un proprio sapere ambisce ad esprimersi attraverso un linguaggio specifico.

Dalla conoscenza dei caratteri principali di questa modalità di rappresentazione, che secondo Patrizia Gabellini è per la prima volta propria degli urbanisti avendola assunta consapevolmente, emerge il significato dell'attributo "convenzionale" che viene assegnato a questo genere di piani. La zonizzazione è qui intesa, tra i suoi molteplici aspetti, quale "tecnica elementare di rappresentazione che conta di punti, linee, campiture, simboli puntiformi, perimetri chiusi", tutti segni caratterizzati da quattro aspetti fondamentali - la discrezione, l'astrattezza, l'articolazione, la radicalità - dall'incrocio dei quali viene fuori la specificità della zonizzazione che è "un montaggio di elementi qualsivoglia", più che "un mosaico con una scena da ricomporre", ha riferimento specifico alle idee più che alle cose, possono esserle convenzionalmente attribuiti i più svariati significati. Il manifesto più esplicito di questo rivolgimento avvenuto all'interno della disciplina è stato il numero 49 della rivista *Urbanistica*, nel quale Giovanni Astengo attribuisce ai segni di una legenda significati univoci, con l'intento di spingere tutti gli urbanisti ad utilizzare quei segni con quei significati per facilitare il confronto e la veicolazione dei piani.

Alla fine degli anni '70 questa forma di rappresentazione, alla quale sottende un preciso programma scientifico, entra in crisi, investendo diversi livelli di riflessione tra i quali quello della identificazione della zonizzazione, con una matrice nella quale vengono inserite una serie di possibilità che diventano effettive solamente se interpretate e che nel tempo possono acquisire significati diversi se la matrice viene rielaborata o reinterpretata. L'assenza, in questa interpolazione di dati, della forma, di immagine fisica ed estetica dello spazio ha sollecitato gli urbanisti che hanno iniziato ad interrogarsi sul loro modo di concepire il piano e su quale fosse la loro vera identità.

Da qui il consolidarsi di una produzione di piani di genere "misto" caratterizzati da un ritorno all'iconismo integrato dalle più importanti acquisizioni della lezione convenzionale, quali la presa di atto del valore normativo e processuale del piano e il riconoscimento dello stesso di essere il prodotto di una molteplicità di soggetti.

La visione complessiva della produzione urbanistica italiana dal 1865 ad oggi, offerta dalla ricerca di Patrizia Gabellini, suggerisce parecchie riflessioni sugli eventi che nel tempo

hanno determinato il continuo modificarsi della struttura e dei contenuti del piano, di cui il linguaggio (oggetto specifico della ricerca) rappresenta una delle espressioni più evidenti, poiché esso, avendo il compito di trascrivere la realtà, muta la sua sintassi e diviene più o meno complesso in rapporto alla complessità della realtà che il piano deve affrontare e risolvere.

Tra queste riflessioni una in particolare sembra importante esplicitare, quella che, presupponendo la stretta concatenazione dei tre generi di piano (ognuno dei quali, espressione tecnico-culturale di esigenze politico-sociali del proprio tempo, costituisce la base per lo sviluppo del genere successivo) ribadisce l'importanza dei piani prodotti nell'arco temporale ascrivibile al genere iconico, durante il quale si svolge un dibattito disciplinare che è da considerarsi basilare per la successiva istituzionalizzazione del piano. Dal dibattito, che si focalizza sul rapporto piano-città, emergono sostanzialmente due aspetti del piano, il primo che avendo alla base la consapevolezza della complessità della città definita già da G. Giovannoni "organismo in continua trasformazione" riconosce al piano il ruolo di strumento giuridico che deve regolare i rapporti tra pubblico e privato, il secondo che invece riconosce un'attenzione particolare per la città fisica.

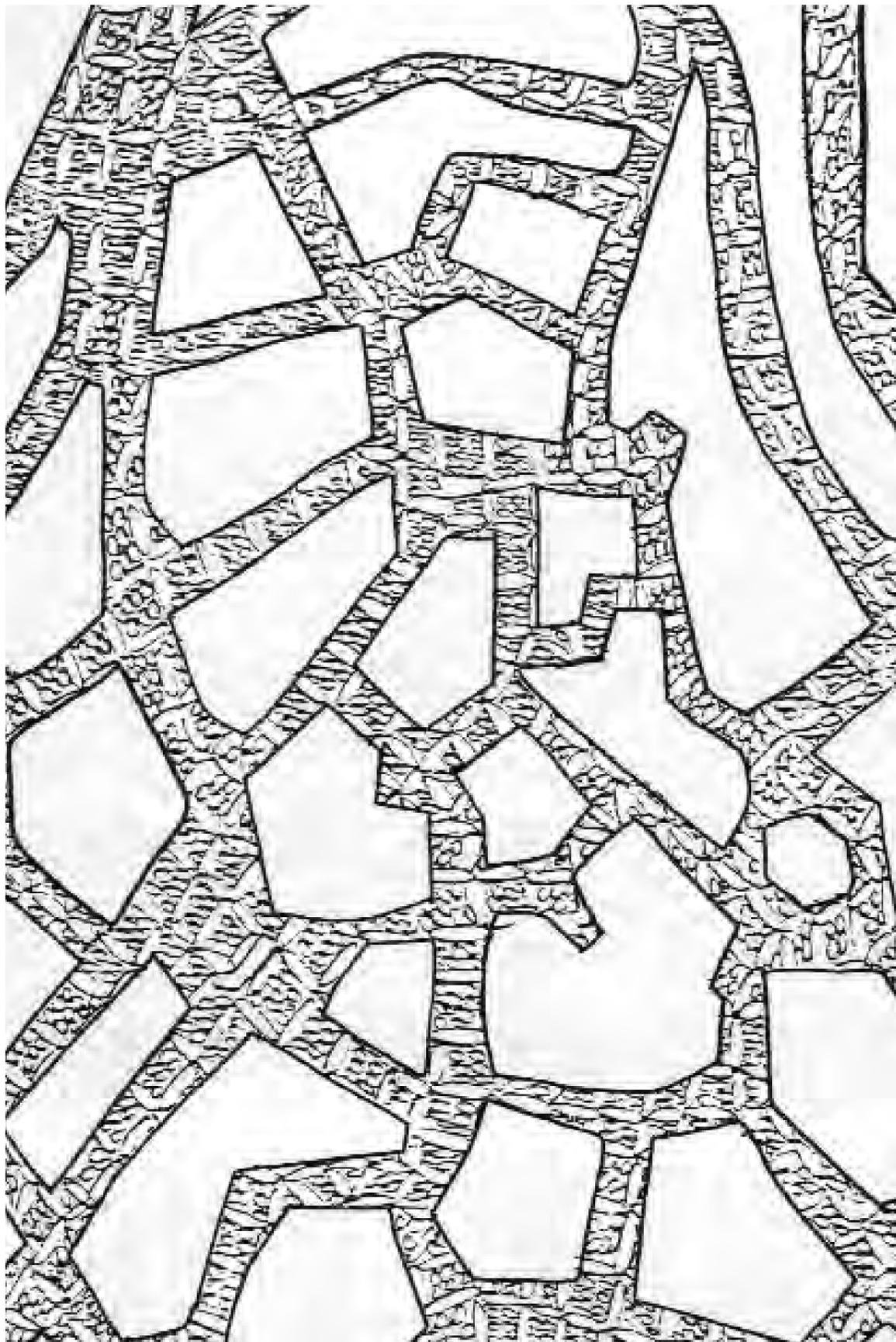
Il primo aspetto trova riscontro nelle proposte fatte da G. Giovannoni e C. Albertini di articolare lo strumento urbanistico in due livelli, uno generale di massima, l'altro esecutivo, in modo da limitare il vincolo alla scala generale sulla proprietà privata e negli editoriali di C.

Albertini su *Rassegna di Architettura* nei quali suggerisce, a garanzia di attuazione del piano, la creazione di condizioni di convenienza per il privato, da preferire ad un esproprio generalizzato difficilmente attuabile per le scarse condizioni economiche di molti comuni italiani.

Il secondo aspetto si documenta nella ricerca di un rapporto univoco tra morfologia dei luoghi ed impianto urbano, nel controllo della qualità spaziale dei luoghi e nel tentativo di prefigurazione dei quadri urbani, che risulta evidente nelle lezioni teoriche e nelle esperienze concrete di Stubben, Piccinato, Giovannoni, Piacentini.

Alla luce di queste considerazioni è evidente l'importanza del periodo che racchiude in sé i temi che negli anni successivi saranno sviluppati alternativamente prevalendo ora l'idea del piano quale strumento giuridico che debba regolare i regimi dei suoli (genere convenzionale) senza particolare attenzione alla fisicità della città, ora l'idea del piano quale strumento di disegno urbano (come talvolta accade nel genere misto) che non tiene in considerazione le condizioni reali di proprietà la cui conoscenza è indispensabile per la sua attuazione.

Una lettura più recente degli ultimi piani fa intravedere, in alcune esperienze, la volontà di reintegrare i due aspetti del piano di strumento giuridico e di controllo della qualità spaziale della città fisica attraverso la riscoperta di uno strumento giuridico, già previsto dalla legge del 1942, il "comparto edificatorio" che associato al sistema della perequazione dei suoli tenta di trovare un punto di unione tra questi fondamentali aspetti del piano. n



LA RICERCA ITATEN: LUCI E OMBRE SULL'ITALIA

di Ferdinando Trapani

In occasione della conferenza "Le forme del territorio. Presentazione della ricerca Itaten, indagine delle trasformazioni degli assetti territoriali nazionali", 31 maggio 1996, nella sede del Dipartimento Storia e Progetto nell'Architettura dell'Università di Palermo

Dopo molti anni si ricomincia a parlare di pianificazione territoriale in Italia grazie alla ricerca Itaten, programma di ricerca pluriennale affidata dal Ministero dei Lavori Pubblici all'Università italiana per l'indagine sulle trasformazioni degli assetti del territorio nazionale. Un lavoro di ricerca che ha coinvolto molte università italiane e dipartimenti¹ e che dopo il primo anno ha prodotto i primi risultati pubblicati nei due volumi di Laterza².

Nicola Giuliano Leone e Bernardo Rossidoria hanno invitato Pier Carlo Palermo e Alberto Clementi ad un incontro per la presentazione della pubblicazione del lavoro con i corsi ed il dottorato di ricerca per l'area di urbanistica e pianificazione territoriale. Con questa ricerca per la prima volta all'Università italiana viene riconosciuto dallo Stato il ruolo di soggetto pubblico di produzione della conoscenza³ scelto per una sorta di consulenza interpretativa, conoscitiva dei fenomeni del mutamento italiano, ma capace anche di produrre i presupposti per una proposta d'intervento sulle opportunità di trasformazione del territorio italiano.

Tutto quello che precede Itaten⁴ testimonia il progressivo avvicinamento ai temi del mutamento del territorio e rappresenta soprattutto la conquista graduale di autorità nella formulazione delle strategie di assetto del territorio nazionale da parte della cultura della pianificazione in Italia. Le strumentazioni precedenti a questa consistevano in "proiezioni territoriali" basate sull'attenzione agli elementi permanenti anziché al mutamento, risultando un mosaico di situazioni locali dove ogni realtà può essere colta soltanto nella propria specificità (come se si trattasse di tante isole) senza che il quadro insediativo e quello ambientale venissero alla luce in alcun modo.

La ricerca si affida alla capacità di osservazione non solo delle morfologie fisiche ma anche, e forse soprattutto, delle morfologie sociali; questo, a partire dall'osservazione diretta, permette di cogliere alcune realtà dinamiche che sembrano oggi essere il laboratorio delle trasformazioni territoriali principali in ambiti spaziali definibili. È allora necessario pervenire alla definizione di nuovi strumenti analitici per la costruzione delle immagini capaci di far interpretare in modo innovativo il territorio italiano; tali strumenti, allo stato della ricerca attuale e quindi provvisoriamente, vengono proposti con la definizione di "ambienti insediativi locali". Per l'individuazione di questi ultimi bisogna avere presente sia lo schema concettuale che il fenomeno da analizzare scegliendo le categorie degli indicatori pertinenti e, procedendo per tentativi di selezione delle categorie ed eventualmente delle metodologie, ottenere una particolare immagine del territorio. Un'altro modo è quello di cogliere i connettivi più evidenti, quelli consistenti e quelli "serendipici". L'utilizzo più o meno costante di questi percorsi di ricerca, secondo le tradizioni delle varie sedi di studio, caratterizza la differenza tra i lavori dei vari

gruppi di ricerca dando luogo a particolari tipi di regionalizzazione. Gli ambienti insediativi locali mettono assieme le matrici che dettano le condizioni alle trasformazioni, le matrici storiche ed infrastrutturali che sottendono l'organizzazione attuale e tendenziale del territorio italiano, le morfologie fisiche degli insediamenti ed infine le forme sociali. Questo modo di intendere i contesti locali consente la lettura dei processi evolutivi superando il riferimento a concetti di stampo deterministico, illustrando un dato divenire, mettendo in conto anche le strategie dei soggetti locali. Questi ultimi sono i veri protagonisti del mutamento: concetto a cui si fa corrispondere una idea non selettiva della trasformazione e che comprende perfettamente le discontinuità ed i punti di crisi come elementi strutturali della realtà di questi ambienti insediativi. La prossimità spaziale non interessa più poiché invece bisogna comprendere i nuovi fenomeni di competizione tra le città/distretti e i loro modi nuovi di relazionarsi con l'attuale mercato globale.

Le immagini che si trovano nei libri, più chiaramente visibili su *Urbanistica* n. 106, sono ipotesi dell'assetto del territorio italiano in cui, attraverso i dati Istat e con il supporto della cartografia disponibile, sono evidenziati gli ambienti insediativi locali con una tecnica grafica che riporta all'idea dei "vetrini" usati dai biologi. Si esprime così, anche in termini grafici, la condizione oscillante dell'osservatore tra la necessità di distacco e coinvolgimento nei confronti dei fenomeni in esame⁵. Si tratta non di astrarre schemi strutturali da masse anonime di dati quantitativi ma di lavorare su entità vitali laddove si distingue il formicolare di processi, di movimenti e di situazioni. In effetti si può sostenere che l'analisi della morfologia urbana ha già acquisite molte esperienze specifiche e qualificate ma nessuna di queste dispone di un quadro generale così ampio e controllato. L'Osservatorio è inteso come luogo necessario di una certa disponibilità di conoscenza e di



immagini interpretative territoriali in modo che sia reso problematico il fatidico ricorso a dispositivi di emergenza e di deroghe speciali al quadro della pianificazione e delle leggi ordinarie. Non un sistema onnicomprensivo su cui continuamente riversare risorse economiche ed intellettuali per i problemi di ogni singola realtà, ma un'atlante delle interpretazioni possibili, una sorta di "sfondo di orientamento" da tenere presente ad ogni richiesta di utilizzo.

Alla fine dell'esposizione dei relatori Nicola Giuliano Leone ha avviato il dibattito condividendo l'importanza da assegnare alle immagini interpretative del territorio e rilevando come una ricerca sia un'occasione culturale molto più interessante rispetto ad un piano disciplinare

istituzionale. Ha inoltre accennato alla necessità della comprensione approfondita delle singole realtà locali, dovendo assegnare ad ognuna di esse un ruolo all'interno del mutamento/sviluppo complessivo del paese pena la loro auto-emarginazione. Altre riflessioni invece hanno messo in evidenza i rischi dell'uso distorto di immagini, come quelle presentate e pubblicate, che si presentano immediatamente come aree "bianche", quelle del mutamento, ed aree "nere", ossia quelle dove il mutamento è meno sensibile o inesistente (Gustavo Cecchini e Emanuela Belfiore). Si è pure rilevata l'importanza di una riflessione sul significato attuale della campagna e sulla necessità della chiarezza nella presentazione degli esiti della pianificazione così come era presente nel Progetto '80 (E. Belfiore). Giuseppe Dato, riferendosi alle parti relative all'area regionale siciliana, nel confermare sostanzialmente la lettura fatta, ovvero l'immagine del forte mutamento della parte orientale dell'isola, ha evidenziato l'esigenza di rinnovo degli strumenti di governo relativi proprio ai sistemi insediativi locali, i piani regolatori, che sono da considerare oramai strumenti inadeguati per il governo dei fenomeni urbani in forte processo di mutamento; inoltre ha interrogato i relatori sulla reale interpretazione delle aree "nere" dato che in queste è sicuramente considerata non solo la natura e l'antropizzato stabile ma anche la dispersione edilizia (fenomeno diverso rispetto alla città diffusa e allo spreco di suolo) che, nel caso siciliano, costituisce una parte importante del modo di abitare e di vivere il territorio. Il tema di fondo della attuale tendenza a prevalere dell'inedito rapporto "oggetto/realtà virtuale" rispetto al più conosciuto "contesto/relazioni", ovvero del rischio in cui si trova la società moderna di semplificare e di soggettivare ogni possibile rapporto dialettico con se stessa è stato sollevato da Leonardo Urbani che nel suo intervento ha anche messo in evidenza la validità pedagogica di un lavoro come Itaten che sembra andare contro la produ-

rilevare gli effetti territoriali delle imprese basate sul telelavoro o che lo contengono in parte (G. Cecchini e Francesco Martinico), sull'importanza della scelta dell'Università come soggetto deputato della conoscenza e sulla necessità di una adeguata strumentazione tecnologica e concettuale per la diffusione dei risultati della ricerca stessa (M. Carta). Le sollecitazioni ricevute dagli interventi hanno permesso ai relatori di chiarire ancora meglio i limiti della ricerca che sono e vanno intesi nella natura stessa dell'incarico fornito dalla committenza che non comprende affatto la possibilità/necessità di redigere un vero e proprio piano territoriale nazionale. Itaten fornisce invece un quadro territoriale nazionale di riferimento basato su un atlante delle interpretazioni condivise dalla comunità scientifica nazionale rispetto al quale è possibile trarre indicazioni qualitativamente utili alla pianificazione di interventi significativi sul paese. I problemi relativi alla corretta interpretazione dei risultati grafici della ricerca da parte dei decisori costituirà certamente un ambito di perfezionamento importante per il raggiungimento degli obiettivi auspicati, tra i quali, è bene non sottacerlo, vi è anche la possibilità di mutamento nel comportamento della pubblica Amministrazione riguardo ai temi della programmazione delle grandi opere rispetto alle diverse realtà del territorio italiano. n

Note

1. Il programma pluriennale di ricerche è regolato da una convenzione della Direzione Generale del Coordinamento Territoriale (Dicoter) con l'Università di Chieti ed i Politecnici di Milano e Torino; il coordinamento è affidato rispettivamente ad Alberto Clementi, Giuseppe Dematteis e Pier Carlo Palermo.
2. A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo, *Le forme del territorio italiano*, primo tomo: "Temi e immagini del mutamento"; il secondo tomo: "Ambienti insediativi e contesti locali", Ministero dei Lavori Pubblici-Dicoter, Laterza, Roma-Bari 1996.
3. Il Ministero, senza coinvolgere società private di consulenza, oltre a rivolgersi all'Università si sta rivolgendo all'ISTAT, al CNR, ai servizi tecnici della Presidenza del Consiglio, all'ENEA ed al CNEL.
4. Soprattutto il Progetto 80, le analisi di Bagnasco, lo studio del CNR con a capo Fuà e la ricerca It. Urb. di Astengo.
5. "In tutte le scienze, insomma, come nelle ricerche più ideali, vale lo stesso principio: se si vuole apprendere la dottrina, bisogna vivere la vita. Il distacco scientifico è solo uno stato d'animo, è uno stato d'animo spesso necessario; ma la nostra meta non può essere raggiunta senza una partecipazione attiva alla vita della città.(...) Il principio generale è il principio sinottico, quello cioè di cercare per quanto sia possibile di individuare e sfruttare tutti i punti di vista e gettare così le basi dell'«Enciclopedia Civica» del futuro". Patrick Geddes, *Città in evoluzione*, Il saggiaatore Milano 1970, pagg.293-294.

Riferimenti bibliografici

- Aa.vv., "Progetto 80. Proiezioni territoriali", in *Urbanistica*, n°57, 1971.
- Archibugi F., Il significato delle «proiezioni» territoriali nel quadro del Progetto '80", in «Ministero del Bilancio, Le proiezioni territoriali del Progetto '80», vol.1, Roma 1971.
- Bagnasco A., *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna 1988.
- Borachia V., Moretti A., Paolillo P.L., Tosi A., *Il parametro suolo: dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Grafo, Brescia 1988.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., *Le forme del territorio italiano* (2 voll.), I vol.: "Temi ed immagini del mutamento", II vol.: "Ambienti insediativi e contesti locali", Laterza, Roma-Bari 1996.
- CNR, *Studio di fattibilità del progetto finalizzato analisi e gestione dei sistemi territoriali. Relazione finale*, Roma 1979.
- Fuà G. (a cura di), *Orientamenti per la politica del territorio*, Il Mulino, Bologna 1991.



I PROGRAMMI COMPLESSI. Pratiche innovative per la costruzione del piano

di Lorenzo Guarino

Il 4 luglio 1996, presso la Sala Convegni dell'Associazione Costruttori Edili di Roma, si è tenuto il Seminario pubblico organizzato dall'INU (sezione Lazio) dal titolo "I Programmi Complessi - pratiche innovative per la costruzione del piano".

La **Prima Sessione** dei lavori su "I Programmi di Riquilificazione Urbana" è stata coordinata da **Ornella Segnalini** (INU Lazio) che ha tracciato un quadro diacronico dei P. C. come risposta abitativa ad una domanda diversificata e articolata (rispetto al concetto di casa tradizionalmente inteso) e a una continua insufficienza delle risorse pubbliche. La prima proposta legislativa con concorso di differenti risorse e soggetti e coesistenza di pluralità di funzioni per la riorganizzazione dei servizi urbani e delle reti tecnologiche, è la L. 179/92, più conosciuta come Botta - Ferrarini. La strada aperta da essa e dal programma straordinario ex art.18 della L.203/91 - le case per il personale dello Stato impegnato nella lotta alla criminalità organizzata - che ha promosso la prima consistente iniziativa nel campo dei P.C., è stata poi proseguita dai provvedimenti legislativi più recenti - L.493/93 - in cui il Comune ha assunto il ruolo di promozione, valutazione e selezione delle proposte, mentre l'investimento privato è finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche e private. Laddove infatti la L.865/71 prima, la L.457/78 poi, con l'istituzione del fondo per l'acquisizione delle aree e per le urbanizzazioni o *fondo di rotazione*, hanno di fatto "disgiunto" la realizzazione dell'alloggio dai servizi (ritardandone la realizzazione), la legge Botta Ferrarini, pur continuando a prevedere il "fondo di rotazione", ha mosso i primi passi verso la costruzione di parti di città plurifunzionali. Le risorse che finanziano i Programmi di Recupero di iniziativa pubblica, pur continuando a provenire in parte dai contributi della L.60/63 del Piano Gescal, possono essere utilizzate anche per immobili non residenziali, e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Il tema del nuovo rapporto tra il *piano* - provvidimentazione estensiva - e il *programma* - provvidimentazione puntuale - è stato al centro dell'intervento di **Salvatore Dierna** per il Comune di Sora e di **Daniel Modigliani** per l'esperienza romana. Il Comune di Roma ha partecipato al bando per i Programmi di Riquilificazione Urbana con cinque proposte: si va dal centro (il rione Esquilino) e dalla periferia storica (il Pigneto) all'estrema periferia legale (Ostia Ponente) e abusiva (Borghesiana e Case Rosse). Questo tipo di strumenti si adattano bene ad attuare la strategia dei *progetti urbani*, una pianificazione di livello locale con cui il Comune di Roma da alcuni anni ha avviato la rivisitazione del vecchio PRG, governando i progetti pubblici in variante (Roma Capitale, Urban, Suburbia) e rileggendo la necessità e le vocazioni delle parti di città. La strategia del *pianificare facendo* ha definito le procedure del confronto pubblico concorrenziale tra quelle previste dal D.M. 1.12.94 (il Consiglio Comunale è tenuto a formulare: le aree di intervento prioritario - lo schema di assetto pubblico-privato - il peso insediativo massimo ammissibile). I bandi sono stati stabiliti con limiti quantitativi e qualitativi entro i quali ammettere le pro-

poste (anche in variante di PRG) e il *contributo minimo straordinario* che devono offrire i soggetti proponenti in base alla loro offerta economica e in eccedenza agli oneri e alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, è comunque dovuto ai sensi delle disposizioni vigenti (cessione di aree per standard, realizzazione di opere previste dal programma o pagamento in denaro). La rendita differenziale urbana passa dalla semplice appropriazione individuale di valori posizionali prodotti dalla crescita urbana, alla compartecipazione degli investitori privati alla sua produzione mediante riquilificazione.

Mara Moscato ha illustrato gli esiti che i Programmi di Riquilificazione hanno avuto su scala nazionale soffermandosi sui primi quindici piani classificati: l'isola di Ortigia a Siracusa; il centro storico di Caltanissetta; l'area che separa i giardini ottocenteschi dalla via Emilia a Piacenza; la Darsena di Ravenna; l'area ex Barilla a Parma; l'ex macello di Siena e l'ex zuccherificio di Cesena (non avevano presentato proposte, grandi città come Venezia, Napoli e Palermo). Un punto dell'intervento si è poi diretto sulla dote finanziaria iniziale, che utilizza il contributo CER - 588 mld - come motore per interventi ben più consistenti. Ad esempio i programmi selezionati a Roma, di fronte a un finanziamento richiesto al CER di 123 mld, avrebbero investimenti complessivi per 556 mld (il bilancio annuo medio dello Assessorato



LL.PP. del Comune di Roma è pari a 300 mld). Il contributo delle risorse private, complessivamente pari al 52%, è inoltre estremamente variabile perché va da un massimo dell'88% ad Ostia ponente, al minimo (0%) dell'Esquilino che sfrutta i fondi statali della legge per Roma Capitale e dei bilanci Comunali.

La prima sessione dei lavori si è conclusa con il presidente dei costruttori romani **Paolo Buzzetti**. Questi ha posto l'accento sull'assoluto disinteresse dei presenti programmi per tutti quei soggetti che non erano proprietari di nessun'area tra quelle interessate dai PRU ma che avrebbero potuto incentivare nuove progettualità realizzative risolvendo altresì la crisi attuale dell'imprenditoria (piano previsionale 94-99 è stato finanziato per il 42% del totale previsto). Tale crisi è riconducibile a due fattori ben precisi: la lentezza burocratico - amministrativa nell'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi; la mutevolezza del quadro urbanistico di riferimento. L'approvazione di una convenzione urbanistica sconta tempi "storici", mediamente intorno a 10-12 anni con qualcosa come 150 passaggi amministrativi. Le zone di recupero urbanistico (zone O), introdotte con la Variante al PRG del 1978, prevedevano 74 Piani Particolareggiati di cui, ad oggi, solo uno è stato adottato.

La **Seconda Sessione** del convegno su "Quale ruolo nella riforma urbanistica" si è aperta con la relazione del coordinatore **Lucio Contardi** (INU Lazio) sul rapporto dei P.C. con il quadro legislativo. Rispetto ai piani attuativi codificati dalla legge, i nuovi strumenti operativi di concertazione pubblico - privata sembrano più adatti a governare i fenomeni complessi della riqualificazione, quando questa si prospetti nella forma del *progetto urbano*, cioè un'operazione ad alta intensità di trasformazione concentrata nel tempo e nel numero dei soggetti coinvolti. La determinazione di diritti non certificati precedentemente dal PRG, attiva da un lato la necessità di una direzione pubblica e dall'altro richiede una diversa partecipazione della cittadinanza per la definizione degli obiettivi pubblici e per le convenienze private. Il concorso delle risorse private che i programmi possono determinare anche in settori di intervento tradizionalmente pubblici, implica inoltre una compartecipazione privata alla produzione di rendite differenziali, finora prodotte solo dalla mano pubblica. Si delinea il concetto di *promozione immobiliare*, una nuova figura di investitore che promuove la trasformazione costruendo lo spazio e il ruolo di ognuno dei soggetti presenti. Il maggior tasso di operatività dei programmi in esame è conseguenza anche della concentrazione proprietaria degli edifici e delle aree interessate che permettono la programmazione /contrattazione degli interventi. Appare evidente che la estraneità dall'impianto giuridico e la capacità di rispondere a diffuse esigenze di intervento urbano, fanno escludere una lettura continuista di questi strumenti (in termini attuativi) e mostrano l'impossibilità di relegarli nella casistica degli strumenti di intervento straordinario (ex art.18 della L.203/91).

Claudio de Albertis ha continuato ad approfondire il discorso del "project planning" (progetti settoriali riconducibili al piano generale). Le reciproche obbligazioni sarebbero proponibili entro un "accordo di progetto", un piano esecutivo con modalità simili all'accordo di programma, ma configurabile come uno strumento di codecisione pubblico/privata. "Credo ad un'ipotesi fondata sull'individuazione di una proposta e di un'area suscettibile di intervento. Tale proposta andrà accompagnata da un BIT, un bilancio di impatto territoriale portatore di tutti i pesi, costi e benefici che quell'intervento rappresenta e che diventerà la base d'asta. L'Amministrazione a quel punto sa che quell'opera comunque qualcuno, a quei costi e con quei ritorni è disposto a realizzarla; per cui la mette in gara rimborsando le spese della progettualità e disciplinando la relazione tra project financing e P.C."

Anche **Maurizio Marcelloni** ha evidenziato come non poche delle difficoltà operative connesse alla strumentazione locale derivino oggi dall'integrazione tra le diverse amministrazioni competenti e dal loro rapporto col settore privato. Uno dei fattori che più spesso portano certezze, è la presenza di una figura amministrativa (come il Sindaco) capace tanto di aggregare consenso quanto di sostenere l'azione amministrativa con la necessaria autorità. Lavorando sul consenso assume valore centrale il coinvolgimento di attori economici e società civile su quei pochi obiettivi in grado di concentrare le risorse finanziarie e i ruoli dei diversi operatori. Con i Programmi Integrati e i Programmi di Recupero urbano si hanno una serie di finanziamenti - derivanti dall'accordo Regione, CER, Min. Ll. Pp.- che possono essere utilizzati con grande flessibilità, ma che devono relazionarsi con piani vecchi di trent'anni con i quali si rischia di entrare in conflitto permanente.

"I P.C. come risposta italiana a consolidate esperienze straniere" è stato il tema dell'intervento conclusivo di **Gaetano Fontana**, il quale ha rimarcato come sembra pertinente sottolineare come nell'indagine promossa dal CER e qui presentata, emergano due importanti elementi conoscitivi: la definizione concreta di quel che possiamo realizzare nel breve e nel medio periodo; una lettura "laica" ed attenta delle esperienze straniere che possa mettere in luce i limiti e i difetti di queste vicende in un campo di azione amministrativa, come quello del recupero a scala urbana, di cui tutti riconoscono le numerose insidie e le rilevanti difficoltà. n

ARCHEOLOGIA E RECUPERO DEL VERDE: UN SEMINARIO A FIRENZE

di Filippo Schilleci

Nel maggio 1996 presso il Centro per la Conservazione dei Giardini Storici, con sede all'Università Internazionale dell'Arte (U.I.A.) a Firenze, dal 20 al 24 si è svolto un Seminario di aggiornamento su "Il restauro del giardino storico e le tecniche di indagine conoscitiva". Il Centro, attivo dal 1993 e diretto dall'arch. Mariachiara Pozzana, organizza, avvalendosi di docenti italiani e stranieri e con cadenza semestrale, seminari incentrati principalmente su temi legati alla conoscenza, gestione e manutenzione del giardino e del paesaggio.

Nello specifico il seminario, articolato in cinque giornate comprendenti lezioni, laboratori e visite, analizzava i temi trattati attraverso esempi concreti riguardanti giardini storici e contemporanei, parchi archeologici e interventi sul paesaggio.

Il giardino, tema centrale del seminario insieme al paesaggio, nella storia è sempre stato un luogo ricco di significati e di valori, ed i precedenti seminari erano stati dedicati ad analizzare questi significati. Non volendo qui fare una storia del giardino, basterà solo ricordare che il senso del verde è sempre stato presente lì dove c'è stata la civiltà; già i babilonesi avevano chiaro il suo ruolo all'interno della città dove era visto come "luogo di transizione tra l'edificio, materia dell'uomo, ed il giardino, paradiso che sormontava le torri e gli edifici sacri". E così gli egizi, che realizzarono i giardini urbani come diretta derivazione della selva primigenia; i greci, con il sacro senso del verde ed i romani per i quali assunse anche valori utilitaristici. Nei secoli poi, tra periodi bui come il medioevo e grandiosi come il rinascimento o il barocco, si può affermare che questi concetti, espressi sotto forma di parco, di giardino od in tempi più vicini a noi di verde pubblico, sono sempre rimasti presenti sebbene con funzione, dimensione e forma differenti.

Si evince allora come lo studio del giardino inteso, come dice G.C. Argan, non solo come integrazione scenica dell'architettura dello spazio costruito ma anche come "elemento di fusione tra lo spazio architettonico dell'edificio e lo spazio naturale o, più propriamente, tra uno spazio dedicato alla vita civile dei proprietari e le aree della vita rustica, dedicata alla normale coltura agricola", è da considerare uno degli aspetti del più vasto studio della città e da tenere presente nei processi di pianificazione urbana.

Nel corso del seminario, attraverso gli argomenti trattati, tutto ciò è risultato chiaro; inoltre è emerso un altro concetto fondamentale in questo tipo di studi: l'approccio pluridisciplinare.

La presenza infatti di diverse competenze e professionalità all'interno del Seminario, sia come relatori – erano presenti storici, botanici, architetti, paesaggisti, ingegneri, archeologi – che come partecipanti – i seminari sono aperti ad architetti, storici dell'arte, agronomi, forestali, botanici – ha fatto sì che comunicazioni e dibattito risultassero stimolanti e costruttivi.

La prima giornata è stata dedicata all'introduzione delle problematiche inerenti la tutela, la salvaguardia e la valutazione degli spazi verdi, sia a grande che a piccola scala. Questo compito è stato affidato a C. A. Feliu, che in Spagna si occupa di recupero di parchi e giardini, ed a P. Goodchild, che opera nello stesso settore ma in Inghilterra. La prima si è soffermata soprattutto

sul valore della conoscenza, con particolare riferimento a ciò che l'UNESCO ha fatto e sta facendo per la salvaguardia dei beni culturali ed ambientali attraverso la "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention" del 1994 dove sono contenuti i "Criteria for the inclusion of cultural and natural properties in the World Heritage List". Il secondo invece ha introdotto l'argomento della valutazione e della classificazione per la conservazione, applicata a parchi e giardini. Ambedue gli interventi si sono conclusi esaminando alcune esperienze operazione risultata utile sia per chiarire i concetti trattati che per aprire il dibattito.

Ultimo intervento della giornata è stato quello della botanica P. Lanzara, dell'Orto Botanico di Roma. Anche quest'ultima ha parlato sui temi della conoscenza, facendo rilevare come sia importante, per chi opera nei giardini o sul paesaggio, conoscere la storia delle piante, quando e come esse siano arrivate in un determinato luogo e le loro esigenze climatiche e pedologiche.

La seconda giornata ha avuto invece due argomenti principali: l'archeologia e gli aspetti tecnici nel recupero.

Per quanto riguarda il primo argomento due sono stati gli interventi. Ha iniziato M. Mariotti, specialista in archeobotanica che da alcuni anni collabora con la Soprintendenza Archeologica di Pompei, che ha introdotto i concetti di archeobotanica e paleobotanica, spe-

Campania, ma soprattutto dalle "lettere di Plinio il Giovane dove viene descritto dettagliatamente il rapporto paesistico e le *amoenitates locorum* della Villa Laurentina e della Toscana", si è sempre più affermato il convincimento di un voluto inserimento ambientale delle antiche residenze di campagna divenute così veri e propri punti nodali nel territorio. Tali studi, ha sottolineato la Ciarallo, risultano più complessi rispetto a quelli dei giardini di città. Le notizie infatti che si possono reperire sui giardini extraurbani, fino ad una certa data, sono molto scarse; gli stessi geografi, spesso fonti di utilissime descrizioni, nelle loro trattazioni non sempre si soffermano sul territorio.

Gli aspetti tecnici sono stati invece trattati, a chiusura di giornata, da D. Zanzi che ha incentrato il suo intervento su come anche il punto di vista tecnico è legato ai problemi inerenti il recupero di aree verdi. La stabilità degli alberi, ad esempio, risulta importante per quei progetti che tendono ad intervenire su aree, siano esse giardini storici o parchi urbani ed extraurbani, dove l'elemento vegetale arboreo assume un ruolo importante o addirittura determinante.

La terza giornata è stata dedicata ad alcuni casi di restauro visti in tre ambiti diversi: quello di un giardino storico e del suo ruolo nel paesaggio; quello di alcune ville nate come extraurbane, e che adesso, con lo sviluppo delle città, si ritrovano ad essere inserite nel tessuto urbano; quello dei parchi archeologici.



cificando che la prima tende a ricostruire l'ambiente dove ha vissuto l'uomo – quindi comprende anche i problemi legati alle coltivazioni ed alle deforestazioni – mentre la seconda si occupa della ricostruzione della copertura vegetale che i territori dovevano presentare migliaia o centinaia di migliaia di anni fa. L'intervento è proseguito con l'esposizione di alcuni casi legati ai lavori che ormai da alcuni anni si stanno portando avanti nella vasta area archeologica di Pompei. Il caso della città distrutta nel 79 d.C. dall'eruzione del Vesuvio è stato oggetto anche del secondo intervento della mattina, fatto da A. Ciarallo anch'essa esperta in archeobotanica. Questa, all'interno della Soprintendenza Archeologica di Pompei, si occupa degli scavi delle aree verdi della città. Particolarmente interessante è apparsa la seconda parte dell'intervento, dedicata a sottolineare come l'attenzione degli scavi si stia spostando anche verso i territori extraurbani, tentando di ricostruire l'ambiente circostante la città. Dallo studio infatti delle antiche ville del Lazio o della

Il primo di questi, la Villa Gamberaia a Firenze, è stato affrontato da M. Pozzana, direttore del Centro che ha ospitato il seminario.

Una premessa all'intervento ha permesso di poter collegare il caso più specifico di un giardino all'argomento più vasto del paesaggio. La Pozzana ha infatti ricordato come nella maggior parte dei casi un giardino storico per la sua posizione, storia e dimensione assume un ruolo importante non solo nell'architettura dei giardini, ma anche nello studio del paesaggio; e la Villa Gamberaia, "con la sua perfetta composizione ambientale in un terreno limitato ed acclive", ne è un degno esempio.

Dopo una veloce introduzione alla storia del giardino sono state esposte le fasi di lavoro già effettuate, quelle in itinere e quelle da programmare.

Nella seconda parte dell'intervento invece il relatore si è soffermato su un problema di più vasta scala. Citando infatti l'esempio dell'Inghilterra con il *Master Plan* e della Germania con il *Park Pflege Werk* ha sottolinea-

to come in Italia non esista un "piano delle opere di conservazione e manutenzione delle aree verdi". L'esempio migliore è quello della Germania dove questo piano esiste e comprende "gli intenti, la dimensione cronologica dell'intervento, le indagini e la documentazione necessarie, una valutazione dei dati e del progetto di massima, il piano della conservazione e la valutazione economica".

Successivamente è intervenuta A. Maniglio Calcagno, architetto e direttore della Scuola di specializzazione in Architettura dei giardini, progettazione ed assetto del paesaggio di Genova che, come già accennato, soffermandosi sulla realtà genovese ha introdotto il caso particolare degli "ex giardini extraurbani".

Anche lei ha iniziato con una premessa, riguardante lo stretto rapporto che nella storia hanno avuto la villa, la città ed il paesaggio. Già dal XVI sec. infatti i giardini delle ville che costellano il territorio si inseriscono scenograficamente nel paesaggio, assumendo il ruolo di "prolungamento all'esterno della struttura formale dell'edificio, di complesso architettonico paesistico, unitario e coordinato, in cui realizzare il collegamento tra il volume della villa e l'ambiente". Oggi tale rapporto è spesso andato perduto; già verso la fine del secolo scorso, sotto la spinta del fenomeno dell'urbanesimo, gli antichi giardini hanno ceduto lembi sempre più ampi delle loro superfici alle nuove esigenze della vita industrializzata. Il gusto individuale del giardino, noto come complemento dell'architettura e ad essa strettamente legato, scompare; le città hanno divorato il poco verde rimasto e solo recentemente è ritornata una coscienza tesa a porre rimedio alla grave carenza di tali spazi all'interno della città.

Il fenomeno è stato ampiamente documentato ed esemplificato esaminando il caso di Genova. La stessa Maniglio Calcagno dice "Genova, alla metà del quattrocento, offriva ai viaggiatori che provenivano dal mare l'originalità di un paesaggio suburbano punteggiato di ville che dall'immediato perimetro delle mura si diffondeva diradandosi lungo le due Riviere e lungo le valli". E ancora nel cinquecento, con Galeazzo Alessi, e successivamente nel seicento e nel settecento, fu sempre il paesaggio retrostante la città ad ispirare la composizione delle ville. Ma dalla seconda metà del XIX secolo per la città

inizia un periodo in cui, a causa "dell'inserimento della rete ferroviaria, con lo sviluppo portuale e dell'industria metalmeccanica il noto ambiente paesistico genovese, contornato da ville, orti e giardini, comincia a pagare il primo e pesante prezzo dell'avvio alla modernizzazione"⁸. Alcune ville rinascimentali, come villa Doria, villa Pallavicino, villa Scassi, sono oggi al centro della città ed i loro giardini risultano tagliati da strade od occupati da strutture recenti. L'ambiente originale è ormai perso, ed in alcuni casi un recupero è impensabile. L'intervento si è chiuso proprio su questi interrogativi: cosa poter fare di questi "simboli" del paesaggio genovese di un tempo?

Ultimo intervento della giornata è stato quello di M. De Vico Fallani sul parco archeologico, da intendere come soluzione che leghi e tuteli più valori: ambiente storico naturale, presenze archeologiche, integrazione con il territorio attuale. Ogni azione di pianificazione e trasformazione territoriale infatti, deve tenere presenti ed interpretare le componenti storiche dell'ambiente in cui interviene⁹.

La quarta giornata è stata interamente dedicata alla visita di tre casi di giardini storici restaurati o in corso di restauro¹⁰, che racchiudevano tutte quelle problematiche esaminate nei tre giorni precedenti, mentre nell'ultima giornata M. Mosser ha presentato le politiche francesi nel campo del restauro delle aree verdi, soffermandosi sulla programmazione degli interventi, sulla storiografia, sul contesto giuridico per la tutela, sugli interventi eseguiti negli ultimi anni e sulle diverse metodologie utilizzate presentando alcuni casi rilevanti per il loro "peso" sul territorio come quello di Versailles, del Désert de Retz o di Courson.

Durante la tavola rotonda conclusiva è emerso come sia affrontando le problematiche del recupero, conservazione o restauro delle aree verdi che parlando di archeologia del paesaggio si toccano problemi che oggi necessitano di una grande attenzione. In questo secolo infatti nel nostro paese il "problema del verde" è stato sottovalutato. A fronte infatti di poche realtà dove questo è stato oggetto sia di tutela che di progettazione, la tendenza è stata quella di sacrificare i giardini all'edilizia e di abbandonare gli spazi verdi all'incuria, negando loro valori ambientali, storici, sociali, igienici e urbanistici.

Oggi la tendenza sembra ribaltarsi; c'è una presa di coscienza dei guasti ambientali prodotti dalle attività umane negli ultimi decenni ed una volontà di affrontare in modo attivo la prospettiva di migliori livelli di qualità per un ambiente ormai fortemente impoverito. n

Note

1. Vedi P. Grimal, *L'arte dei giardini*, ed. Ripostes, Napoli 1993.
2. La concezione del giardino, nei secoli, ha subito notevoli trasformazioni; come pure differente è stata la sua idea per le diverse popolazioni della terra. Per approfondire l'argomento si veda la voce "Giardino e Parco" dell'*Enciclopedia Universale dell'Arte* (EUA), vol. VI, Istituto Geografico de Agostini, Novara 1987.
3. Le "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention", prodotte dall'UNESCO e dallo Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage nel febbraio del 1994, sono suddivise in tre parti; e precisamente: 1) Establishment of the world heritage list, 2) Establishment of the list of world heritage in danger, 3) International assistance.
4. Marta Mariotti, ricercatore presso il Dipartimento di Biologia vegetale dell'Università di Firenze, è una delle poche persone che in Italia si occupa di archeobotanica applicata ai giardini ed al paesaggio. Ha collaborato con Annamaria Ciarallo alla ricostruzione di alcuni giardini pompeiani attraverso analisi palinologiche. Attualmente sta applicando il metodo a livello territoriale.
5. Vedi al riguardo A. Ciarallo, "La regione vesuviana al 79 d.C.", in *Il territorio vesuviano nel 79 d.C. Dallo scavo archeologico alla ricostruzione ambientale*, (a cura di A. Ciarallo e A. Varone), Pompei 1992; A. Ciarallo, "L'apporto delle scienze naturali alla conoscenza ed alla conservazione delle aree archeologiche vesuviane", in *I siti archeologici, un problema di musealizzazione all'aperto*, Secondo seminario di studi, Roma, 1994; A. Ciarallo, *Orti e giardini di Pompei*, ed. F. Fiorentini, Napoli 1992.
6. Daniele Zanzi fa parte della Fito-Consult di Varese.
7. La Villa Gamberaia a Settignano possiede un superbo giardino che aderisce al fianco della collina, su cui si trova la villa, con varie terrazze. Un lungo viale termina in un affaccio da cui si può godere una veduta che spazia sulla campagna circostante sino alle cupole ed alle torri di Firenze. E' inoltre il giardino dove si formò uno dei più grossi nomi della paesaggistica italiana contemporanea, Pietro Porcinai.
8. Vedi al riguardo A. Maniglio Calcagno, *Architettura del paesaggio*, ed. Calderini, Bologna 1982.
9. Vedi al riguardo M. De Vico Fallani, *I parchi archeologici di Roma*, Nuova ed. Spada, Roma 1988.
10. Nello specifico si sono visitati il giardino di Villa Torreggiani ed il giardino di Villa Bardini.



IL RUOLO DELL'ANALISI TIPOLOGICA NELL'EVOLUZIONE DEL QUADRO DISCIPLINARE PER IL RECUPERO DEI CENTRI STORICI. Il caso di Palermo

di Giuseppe Abbate

La proposta di ricerca

Nel 1970 Bruno Gabrielli a proposito dei centri storici scriveva: «Le discipline architettonico-urbanistiche non hanno ancora sistematizzato e chiarito i loro strumenti di ricerca ed operativi al punto che non sono ancora in grado di fornire un prodotto "scientifico": cioè a dire comprensibile in ogni sua fase di passaggio logico, comunicabile, esplicito per ciò che concerne l'analisi della situazione di fatto, il giudizio critico, il significato e gli obiettivi della proposta, verificabile nelle sue conseguenze. Un prodotto cioè che un qualunque operatore possa smontare e rimontare come un meccanismo sì complesso e, se si vuole, "aperto", ma di cui è possibile conoscere il funzionamento»¹.

A distanza di quasi un trentennio, le considerazioni di Gabrielli risultano quanto mai attuali, ed è proprio da queste che il programma di ricerca intende partire. Il tema dell'intervento nei centri storici, infatti, non può ancora dirsi risolto, ed è ben lontano dall'essere esaurito, soprattutto nel Mezzogiorno, ma non solo.

Il programma di ricerca parte anche dal presupposto che per intervenire nei centri storici è indispensabile conoscere in maniera esauriente il contesto in cui si opera, quindi lasciando poco spazio all'intervento progettuale di tipo soggettivo guidato da intuizioni personali, ma facendo in modo che dalla stessa analisi dello stato di fatto scaturisca la metodologia dell'intervento. L'intento è quindi quello di formulare un programma di ricerca che confronti e verifichi i metodi finora individuati dalla cultura del settore per l'intervento nei centri storici. L'ipotesi di ricerca intende anche affrontare la verifica del metodo dell'indagine tipologica sul patrimonio edilizio storico come matrice in grado di guidare la metodologia di intervento per le operazioni di recupero urbano. Un obiettivo è quello di individuare, attraverso le esperienze compiute in Italia negli ultimi trent'anni, una linea che costituisca un metodo scientifico e oggettivo per garantire qualità all'intervento. La ricerca intende procedere articolando il campo di indagine in quattro parti. Nella prima si vogliono approfondire le esperienze portate avanti da quegli studiosi che per primi si sono mossi in questa direzione, il cui apporto costituisce l'impalcatura del quadro teorico, metodologico e operativo di riferimento; nella seconda vengono presi in considerazione gli studi compiuti successivamente, non tanto in senso cronologico, ma più che altro cercando di individuare quelli più significativi che si sono posti in continuità o in discontinuità rispetto al quadro di riferimento iniziale, determinandone l'evoluzione; la terza e la quarta parte del programma di ricerca intendono invece affrontare il caso di studio di Palermo, la prima città italiana di grande dimensione che già da qualche anno dispone di uno strumento urbanistico attuativo per il recupero del centro storico, elaborato sulla base della ricerca e dell'analisi dei tipi edilizi. In particolare la terza parte, che si può considerare essenzialmente descrittiva dello stato di fatto, compie in un certo senso un percorso a ritroso nel tempo ricercando le ragioni e le cause della situazione attuale in cui versa il centro storico. L'intenzione è quella di analizzare per punti alcuni argomenti specifici, iniziando con l'inquadramento della città storica nel contesto urbano e con l'individuare le origini del degrado

fisico e sociale. Si intende quindi procedere con l'analisi della struttura della proprietà e delle ricadute sullo stato di conservazione e sul recupero del patrimonio edilizio. La quarta ed ultima parte analizza invece il Piano per il centro storico di Palermo redatto da Benevolo, Cervellati e Insolera, di cui si vogliono mettere a fuoco gli aspetti relativi alla classificazione tipologica adottata e alla relativa metodologia di intervento. In questa fase si pensa di procedere con una verifica dell'analisi tipologica da effettuare su aree campione del centro storico. L'obiettivo è infatti quello di individuare una classificazione del patrimonio edilizio più adeguata alla realtà del tessuto storico di Palermo. Nella messa a punto della nuova proposta, che dovrebbe riguardare anche la normativa d'intervento, sembra comunque indispensabile tenere conto soprattutto del rapporto, particolare e complesso, che intercorre tra tipologie storiche ed unità edilizie; aspetto di fondamentale importanza che il Ppe, forse per eccessiva schematicità e limiti temporali, sembra non avere ponderato opportunamente. La proposta di un caso di studio vuole quindi essere una tappa conclusiva del percorso tracciato in questa ricerca, con l'obiettivo, forse arduo, di avanzare una proposta correttiva dell'analisi tipologica fornita dal piano particolareggiato per il centro storico, ma anche di approfondire la lettura del patrimonio edilizio di centri storici molto stratificati e interessati da processi notevoli di trasformazione.

Alcune considerazioni sul tema di ricerca.

La costruzione del quadro teorico, metodologico e operativo

Negli anni cinquanta l'urbanistica di derivazione funzionalista entra in crisi. I limiti si esplicano nei risultati che, in genere, erano stati raggiunti nella soluzione dei problemi della città. Il metodo funzionalista, infatti, ottiene migliori risultati negli studi rivolti alla definizione di un nuovo concetto di residenza, e di conseguenza alla codificazione dell'alloggio-tipo e delle sue parti componenti, aggregate secondo alcuni criteri guida ispirati dalle moderne esigenze sociali. Meno convincenti risultano invece gli studi condotti su quartiere e città-tipo, in cui i funzionalisti sembrano perdere di vista la complessità della funzione dell'abitare nel suo insieme, non riuscendo ad integrare tra loro i risultati ottenuti dall'analisi separata, delle diverse funzioni urbane. Queste ultime finiscono così per non relazionarsi tra loro, se non per rispondere a semplicistiche leggi topologiche². Accantonata la proposta funzionalista, una via praticabile sembra così quella di valutare la potenziale capacità della struttura formale della città storica di rispondere alle esigenze spaziali proprie della città moderna. Questo campo di ricerca indaga quindi sulle relazioni profonde che intercorrono tra organismo urbano e suoi elementi ricorrenti, caratteristici della città storica, da riproporre, con forme rinnovate, nella progettazione di nuovi brani di città.

La svolta di orientamento negli studi urbanistici sembra rintracciarsi a partire dalle indagini urbane condotte da Saverio Muratori, a cui va il merito di avere posto le basi teoriche, metodologiche e operative di un'indagine urbana secondo l'ottica tipologica e di avere fornito una prima risposta ai problemi della decodificazione del patrimonio edilizio storico. Inoltre Muratori è tra i primi studiosi ad avere posto il problema della necessità del rilievo completo delle strutture edilizie e della conoscenza del contesto fisico come presupposto fondamentale per il successivo intervento di progettazione. Muratori parte dalla considerazione che la fase di crisi in cui versa la pianificazione urbanistica è da imputarsi principalmente all'incapacità di quest'ultima di prevedere gli effetti degli interventi e quindi di poter operare una scelta efficace in relazione agli obiettivi prefissati. In passato non è stato infatti accertato il carattere dei fenomeni urbani, i limiti del loro sviluppo, e soprattutto è stata sottovalutata la presenza di fattori operanti di grande complessità e rilevanza, come quelli storici, geografici, economici e sociali, la cui azione non prevista finisce inevitabilmente per alterare il senso degli interventi. La vita di una città è caratterizzata da fenomeni di crescita e di decre-

scita, di sviluppo e di decadenza con relative fasi di incremento e di decremento demografico, e questo significa, dice Muratori, «trovare le leggi dei rapporti e delle influenze tra periodi diversi di uno stesso processo urbano, che comprenda non uno, ma più cicli, più momenti di rigoglio e di contrazione, più corsi e ricorsi». Occorre quindi avere una visione globale di tutti quegli aspetti che hanno concorso alla formazione dell'organismo urbano, il cui esame può essere condotto solo attraverso lo studio delle testimonianze concrete e più precisamente attraverso un'approfondita analisi mirata a documentare i processi di trasformazione delle strutture edilizie avvenuti nel tempo. In quest'ottica si inquadrano due importanti esperienze compiute da Saverio Muratori, riguardanti l'analisi delle strutture urbane, lo sviluppo storico e gli impianti originari di Venezia e di Roma, che per la loro peculiarità rappresentano due casi di studio emblematici. Con tali studi sono stati posti i capisaldi di un esame scientifico dei fenomeni urbani e allo stesso tempo è stato posto il problema della città a sviluppo complesso, su cicli storici multipli «che pone e risolve con evidenza il quesito dei rapporti e delle influenze tra cicli e periodi diversi di uno stesso processo urbano». Il problema delle leggi che legano i diversi periodi di uno sviluppo urbano assommante la totalità dei fattori componenti diventa così, per Muratori, il fulcro attorno al quale impostare gli studi e le previsioni urbanistiche per ogni centro urbano.

Gli studi sui tipi e sui tessuti edilizi, iniziati da Saverio Muratori, vengono ulteriormente approfonditi negli anni successivi da quelli che possono essere considerati i rappresentanti più autorevoli della scuola Muratoriana: Gianfranco Caniggia, allievo dello stesso Muratori, Gian Luigi Maffei e Paolo Maretto.

Costoro venuti a contatto, per svariate circostanze, con ambiti urbani molto differenti tra loro, hanno la possibilità di operare una comparazione tra le strutture edilizie e urbane più disparate. Ciò ha permesso a questi studiosi ad affinare progressivamente le riflessioni sul tipo edilizio originario, spingendo l'indagine tipologica verso l'individuazione della casa di epoca romana, la *domus* originaria, da cui si sviluppano altri passaggi, che spiegano l'evolversi del tipo dalla «matrice elementare» verso tipi edilizi più maturi.

Il tipo deve ineluttabilmente la sua esistenza all'essere «sintesi a priori», «concetto», non deriva da procedimenti analitici, ma esiste nella mente dell'operatore prima di esistere fisicamente. Si tratta di un progetto mentale, espressione della cultura collettiva, codificata indipendentemente dalla volontà del singolo, attraverso l'esperienza nel tempo, ed è per questo usato dall'operatore spontaneamente³. Il tipo è quindi il prodotto della «coscienza spontanea», di una determinata area culturale e di un definito arco temporale; al variare di questi due parametri (spazio e tempo) corrisponde un susseguirsi di mutazioni del tipo, definibile come processo tipologico. Quindi «la riacquisizione del processo tipologico è indispensabile alla comprensione dei tipi, in quanto questi sono reciprocamente legati da un rapporto di derivazione nel quale ciascun tipo si spiega dal precedente e dal successivo»⁴.

Contemporaneamente all'esperienza portata avanti da Caniggia a Como, il metodo dell'analisi tipologica viene proposta da Pier Luigi Cervellati nel piano per il centro storico di Bologna⁵. Rispetto però alla classificazione tipologica individuata da Caniggia, basata su un'analisi di tipo strutturale, cioè su parametri legati alla struttura dell'organismo edilizio, Cervellati adotta una classificazione tipologica più di tipo funzionale, incentrata sulla corrispondenza tra destinazione d'uso e tipo edilizio.

Il piano per il centro storico di Bologna si inquadra in un preciso disegno urbanistico che ha per obiettivi l'equilibrio territoriale e il blocco dell'espansione e che di conseguenza vede nell'intero ambito urbano le coordinate di riferimento. Il contributo culturale offerto dall'esperienza bolognese ha di fatto costituito una svolta nel panorama delle politiche del recupero urbano. Fonte d'ispirazione per la stessa legislazione nazionale (L.457/78), il piano per il centro storico di Bologna ha per anni rappresentato, a livello europeo, un modello di riferimento per nume-

rose altre esperienze.

La metodologia d'intervento proposta da Cervellati risulta fondata sulla lettura sistematica del tessuto della città storica alle diverse scale, da quella urbanistica a quella del singolo isolato, fino alla lettura attenta e all'interpretazione dei caratteri dei differenti tipi edilizi. L'analisi tipologica, dice Cervellati, «permette di evidenziare, all'interno del centro storico, il rapporto che intercorre tra la struttura residenziale (che ha sempre caratterizzato la città antica) e i grandi complessi architettonici (elementi emergenti e poli di aggregazione della struttura urbana): è da questo rapporto che è possibile definire i criteri di base del piano particolareggiato». Ma dietro a questa approfondita indagine tipologica, attraverso cui viene definita una metodologia, che, come afferma Cervellati, è «obiettiva e ripetibile nelle varie realtà storiche», si avverte, secondo Carlo Gasparrini «un parziale abbandono del criterio interpretativo della processualità tipologica che si accompagna all'idea Muratoriana di tipo edilizio. A favore cioè di una classificazione tendenzialmente statica». In effetti nel metodo proposto da Cervellati la complessità formativa dei tipi viene ridotta ad un numero limitato di casi, quasi come a voler enucleare dagli stessi tipi edilizi quei «modelli di progettazione che sono serviti a suo tempo per realizzarli e che servono oggi per stabilire i modi ammissibili a recuperarli»⁶. Dalla storia Cervellati sembra quindi volere ricavare più che il tipo, il modello che diventa matrice di riferimento anche negli interventi di sostituzione e di completamento, che risultano accorpatisi insieme nella categoria del ripristino tipologico⁷.

Un'evoluzione dell'approccio di tipo strutturale si ravvisa invece nell'impostazione del Prg di Venezia, a cui lavorano per circa un decennio Edoardo Salzano, Edgarda Feletti e Luigi Scano. Per la redazione dello strumento urbanistico è stata condotta un'analisi storica e morfo-tipologica dell'insediamento molto approfondita, nel suo insieme e nei suoi singoli elementi⁸. In base ai risultati dell'analisi è stato possibile effettuare una classificazione tipologica sistematica di ogni singolo edificio e una conseguente schedatura riferita non soltanto ai diversi tipi edilizi ma anche ai diversi tipi di giardini e di orti urbani⁹. Le schede-censimento oltre ad avere carattere descrittivo hanno anche carattere prescrittivo, danno infatti indicazioni circa le trasformazioni fisiche consentite, e circa le utilizzazioni compatibili. Il piano, quindi, particolarmente attento al tema del recupero dei centri storici, risulta così basato su un'analisi tipologica estremamente rigida e complessa, la cui elaborazione ha consentito di individuare l'elemento minimo modulare che prende il nome di «unità di spazio» a cui corrisponde una gamma più o meno vasta d'interventi possibili.

Continuità e discontinuità nell'evoluzione del quadro di riferimento

Nella continuità si colloca l'approccio di Tommaso Giura Longo che nel 1987 è incaricato di redigere il primo programma di interventi per il recupero dei Sassi di Matera¹⁰. Nel programma l'attenzione si concentra in particolare sul Sasso Barisano su cui Giura Longo aveva già condotto un'attenta analisi storica riferita alla situazione tipologica e statica di tutti edifici, e dove la complessità del sito era risultata tale da imporre la riformulazione di un'indagine tipologica adeguata al contesto da analizzare.

Anche nei criteri generali del programma si è quindi dovuto tenere conto della particolarissima struttura dei Sassi che Giura Longo definisce una «magmatica figura di concrezione tufacea nella quale non si distingue dove finisce l'elemento di calcarenite naturale e dove comincia l'elemento di calcarenite squadrata, cioè il manufatto costruito». Questa considerazione suggerisce quella che si può considerare l'unica costante e invariante dei diversi tipi edilizi presenti nel tessuto storico dei Sassi. Tutti gli edifici infatti risultano costituiti in genere da una parte costruita destinata alla residenza e da una parte sottostante ricavata invece scavando il masso tufaceo e destinata a magazzini e depositi. Giura Longo a differenza di Cervellati non utilizza il metodo del ripristino tipologico, ma propone interventi di sostituzione con il linguaggio dell'architettura attuale. Tra le categorie

ammesse dalla normativa d'intervento oltre al restauro e al risanamento conservativo, che salvaguardano le caratteristiche configurazioni tufacee, gli ipogei e il costruito, si ammette la categoria della riqualificazione urbana che prevede invece interventi di nuova edificazione facendo uso di materiali e tecnologie attuali. Secondo tali prescrizioni sono già state realizzate alcune nuove unità edilizie che pur ispirandosi alle tipologie storiche presenti, dovendosi poi adattare all'andamento ripido del terreno si sono quasi naturalmente modificate fino ad assumere caratteri propri di altri tipi. La scelta di non procedere necessariamente al ripristino tipologico è dovuto anche a fattori oggettivi. Nelle aree in cui si è verificato il crollo di un masso tufaceo con il conseguente sprofondamento di alcune grotte sarebbe stato impensabile ripristinare la situazione preesistente. In questi casi si è cercato quindi di proporre interventi molto calibrati di ristrutturazione urbanistica mirati a migliorare la fruizione delle qualità urbane presenti nel rispetto delle strutture tipologiche interne ed esterne dei singoli edifici da conservare.

Decisamente critico risulta invece l'atteggia-



mento di Giancarlo De Carlo nei confronti del tipo edilizio e della relativa analisi tipologica. Il tipo può risultare un riferimento stabile da cui partire quando, in fase di progetto, si procede all'organizzazione dello spazio, ma quando lo spazio è già configurato, ed è inoltre il risultato di un processo di trasformazioni e di stratificazioni avvenute nel corso dei secoli, non ha senso affidare al tipo originario un ruolo cardine nella strategia del recupero. De Carlo così afferma che il tipo edilizio «stupido e fatale arzigogolo...dato come indiscutibile costante del consistere umano nello spazio fisico» è invece la sua variabile più instabile, modificandosi in funzione della società. Infatti per le profonde alterazioni dovute ai cambiamenti delle destinazioni d'uso, a loro volta determinate dal cambiamento delle esigenze individuali e sociali, il «tipo» finisce per diventare quanto di più effimero ci sia¹¹. De Carlo già a partire dal piano regolatore di Urbino e dai piani particolareggiati del suo centro storico, redatti nei primi anni sessanta, rinunciando ad un tipo di analisi oggettiva come può considerarsi quella tipologica, sviluppa il tema del recupero dei centri storici entro un approccio attento alla morfologia del contesto urbano, la cui decodificazione sembra risentire dell'originale metodo Lynchiano per l'analisi critica della forma urbana. Nel 1963 De Carlo riceve il Premio Edoardo Caracciolo per il risanamento dei centri storici artistici (progetto di risanamento della zona di Lavagine a Urbino).

Risultati diversi si hanno invece con lo studio del Piano Programma per il centro storico di

Palermo avviato nel 1979 da Giancarlo De Carlo, insieme ad Umberto Di Cristina, Giuseppe Samonà e Anna Maria Sciarra Borzì, incaricati come esperti dall'amministrazione comunale di elaborare una proposta complessiva per il recupero del centro storico. Dal punto di vista del metodo, infatti, gli autori del Piano Programma, partendo con l'essere abbastanza flessibili nei confronti della tipologia e maggiormente rigorosi nei confronti della morfologia, considerata l'unico riferimento veramente stabile e quindi assunta come invariante, finiscono con l'ignorare pregiudizialmente la struttura edilizia del tessuto storico. Il più delle volte vengono così proposte delle soluzioni progettuali spesso dettate da suggestioni ed intuizioni estremamente personali e soggettive non basate su criteri di analisi oggettivi, che non approfondiscono gli aspetti statici e strutturali del costruito ricadente nelle aree analizzate.

Un ulteriore studio che affronta il tema del recupero, basandosi sul metodo dell'indagine tipologica, è rappresentato dalla sperimentazione di riqualificazione urbana di Napoli, con interventi di recupero e di nuova edilizia, varata

dopo il terremoto del 1980 attraverso il Programma straordinario di edilizia residenziale¹². Il Programma straordinario per Napoli oltre a costituire un'esperienza di notevole valore sotto il profilo urbanistico, rappresenta quantitativamente una delle più vaste operazioni di recupero pubblico intraprese in una città italiana, paragonabile per la dimensione degli interventi e l'ampia casistica di situazioni a poche altre esperienze europee, come quella dell'Iba condotta nei primi anni '80 a Berlino. Per la comprensione dei meccanismi storici di formazione e crescita dei tessuti edilizi l'amministrazione pubblica ha saggiamente preferito avvalersi dell'aiuto di alcuni consulenti che già lavoravano al tema del recupero urbano¹³. Si è così dato avvio ad una serie di riflessioni e di elaborazioni per la decodificazione delle caratteristiche costitutive dei tessuti edilizi del centro storico e dei Casali interessati dagli interventi di recupero, passaggio necessario per definire successivamente una metodologia d'intervento unitaria. Tra i consulenti invitati a collaborare è proprio Gianfranco Caniggia che ripropone per Napoli il metodo dell'indagine tipologica già ampiamente sperimentato in altre città italiane. Le analisi sviluppate in particolare sui Casali dell'agro napoletano hanno portato all'individuazione del tipo edilizio «a corte» plurifamiliare, originato a sua volta dall'aggregazione di tipi edilizi più antichi che Caniggia definisce «domus elementari» monofamiliari. Nel corso del tempo il tipo a corte si è però lentamente adattato al mutamento della domanda sociale ed economica,

subendo ulteriori trasformazioni. Queste sono avvenute comunque senza alterare la riconoscibilità di alcune regole caratterizzanti il tipo, che contestualmente alla precisazione della metodologia di progetto sono state riconosciute come invarianti generatrici di identità nelle previste operazioni di recupero urbano.

Schematicamente, si può anche accennare all'approccio assunto nell'impostare i documenti normativi contenuti nella L. 219/80 che è stato sostanzialmente di tipo sperimentale. Tra le interessanti innovazioni che questa legge propone, si prevede tra l'altro una più elastica articolazione delle categorie di intervento al fine di reinterpretare al meglio le regole storiche e insediative, superando così la rigida casistica di categorie applicabili prevista dal Titolo IV della L.457/78.

Anche in Sicilia si registrano esperienze innovative come quella condotta negli anni ottanta da Giuseppe Pagnano incaricato dall'amministrazione comunale di Siracusa di redigere il piano per Ortigia¹⁴. La particolarissima struttura del patrimonio edilizio ortigiano, cresciuto disordinatamente per una serie di fattori storici e socioeconomici, dà luogo come dice Pagnano «ad una formazione che può essere chiamata corallina o ad albero, in cui la struttura portante è costituita dal frammento di casa che ha resistito al terremoto del 1693». L'origine di queste formazioni aggrovigliate risulta strettamente legata anche a tutte quelle variazioni che nel corso del tempo si sono registrate nella struttura della proprietà che a loro volta hanno generato due processi di segno contrario: la rifusione e il frazionamento. Oggi le stesse unità edilizie costituenti il tessuto di Ortigia si caratterizzano per uno sviluppo verticale che presenta da piano a piano diverse estensioni planimetriche con conseguenti incastri e sovrapposizioni. Attraverso questi processi, inoltre, la struttura del tessuto edilizio è stata alterata a tal punto che oggi risulta assolutamente inclassificabile anche dal punto di vista dell'analisi tipologica. La costanza tipologica ad Ortigia è infatti riscontrabile solo per poche classi di edifici, soprattutto per quelli specialistici e per i grandi palazzi nobiliari, mentre per quanto riguarda l'edilizia

residenziale minore si registra un'infinita variabilità di tipi difficilmente distinguibili. Per questi motivi si è deciso quindi di acquisire la documentazione di base anziché attraverso le analisi delle unità edilizie che assumono nel piano valore di insiemi e non di elementi, attraverso analisi a tappeto degli elementi componenti il costruito e verso ogni parte del costruito enucleabile dal *continuum* edilizio come muri, solai, scale e ballatoi. Dalla convinzione di non riuscire con una sola categoria d'intervento ad esaurire le complesse operazioni da effettuare in ogni unità edilizia discende l'elaborazione di una normativa d'intervento complessa ma allo stesso tempo molto chiara che ha per oggetto non l'unità edilizia nella sua globalità ma le singole parti che la costituiscono e che per questa ragione costituisce la vera innovazione metodologica del piano. Partendo da una critica della terminologia relativa alle categorie d'intervento contenute nella L. 457/78, Pagnano segue così, una linea appositamente studiata per il contesto ortigiano, affiancando alla normativa di intervento scritta, una normativa d'intervento grafica attraverso la quale con una diversa coloritura degli spazi, prevede tutta una gamma di operazioni che vanno dalla conservabilità assoluta alla trasformabilità assoluta al fine di produrre un migliore assetto funzionale¹⁵.

Il programma di ricerca intende inoltre approfondire, attraverso uno studio di ricognizione, se e in quali termini è stato affrontato il tema dell'analisi tipologica in altre esperienze condotte in Sicilia nel campo del recupero e della riqualificazione dei tessuti storici.

Il caso di Palermo. Il contesto

Il centro storico di Palermo, come del resto è accaduto per molti altri centri storici del Mezzogiorno, ha subito nel tempo, per una serie di fattori storici e sociali così come politici ed economici, un processo di svalutazione complessiva tale da apparire oggi fortemente degradato e compromesso da usi impropri. Il tessuto storico risulta caratterizzato da forti discordanze e da una disomogeneità diffusa, a cui concorrono sia la straordinaria veste architettonica della città

antica in cui si fondono una moltitudine di stili, sia l'effetto ottenuto dall'accostamento degli imponenti edifici specialistici e dei sontuosi palazzi della nobiltà isolana con un tessuto residenziale estremamente povero, intricato e stratificato. A Palermo il sistema monumentale formato dagli edifici speciali, civili e religiosi e dai palazzi, ha un'entità eccezionale, comprendendo circa la metà del costruito. Sebbene parecchi edifici specialistici siano di impianto molto antico, sono comunque quelli in cui risulta di più facile lettura l'evoluzione del processo di trasformazione subito nel tempo dal manufatto. Diverse considerazioni vanno fatte invece per quanto riguarda l'edilizia residenziale, in cui le stratificazioni e le continue ristrutturazioni compiute in maniera incessante fino ai nostri giorni, rendono estremamente difficile l'analisi dei processi di trasformazione e di conseguenza ogni tipo di classificazione tipologica. «Infatti gli isolati – spiega Teresa Cannarozzo – hanno subito nel tempo profonde trasformazioni, attraverso saturazioni progressive delle aree libere e un progressivo aumento dell'altezza dei corpi di fabbrica. Vicoli e cortili passanti sono stati talvolta ostruiti da interventi privati, ben riconoscibili. Lungo i bordi esterni degli isolati, più appetibili per via del rapporto con la strada, si sono impiantate le residenze più ricche, e si è attuato un maggior numero di interventi di ristrutturazione....Nelle parti interne degli isolati affacciate sulla rete viaria minore, si trovano invece edifici molto più modesti, e talvolta sopravvivono alcune case a schiera o a pseudo-schiera unifamiliari...»¹⁶. Il tipo edilizio che si riscontra più di frequente, definibile come "casa in linea processuale" plurifamiliare discende in genere da un processo di rifusione di "case a schiera" monofamiliari. Non di rado invece, l'impianto originario di molti palazzi e palazzetti, e ancora, di alcune pertinenze di edifici monumentali civili e religiosi a causa di un processo inverso a quello di rifusione e cioè il frazionamento, risulta nel tempo sconvolto a causa di profonde alterazioni. Questi processi testimoniano l'alternanza di ceti sociali più o meno abbienti che si sono avvicinati nelle varie fasi di crescita dell'organismo

Riferimenti bibliografici

Sulla prima e seconda parte

- AA. VV., "Dossier/Il caso Palermo", in *Progettare* n°1, 1984.
- AA. VV., *ANCSA 1960-1990 - Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente*, pre-atti del XI Convegno Congresso Nazionale ANCSA, Gubbio 1990.
- AA. VV., "Edilizia seriale pianificata in Italia 1500-1600", in *Studi e documenti di Architettura* n°14, Alinea, Firenze 1987.
- AA. VV., "Matera: da museo a città", in *Parametro* n° 123/124, 1984.
- Benevolo L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari 1976.
- Caniggia G., "Ricerca storico tipologica", in *La città murata di Como. 1968-69*, Como 1970.
- Caniggia G., Maffei G.L., *Composizione architettonica e tipologia edilizia - Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio Editori, Venezia 1979.
- Caniggia G., *Strutture dello spazio antropico - Studi e note*, Uniedit, Firenze 1976.
- Cannarozzo T., *Cultura dei luoghi e cultura del progetto*, Alinea, Firenze 1986.
- Cannarozzo T., "Le attività commerciali come fattore della complessità urbana della città storica", in AA. VV., *La città e le attività commerciali*, Osservatorio Economico del Commercio e Turismo, Edizioni Commercio, Roma 1990.
- Cannarozzo T., "L'identità storica della città meridionale tra conservazione e innovazione", in AA. VV., *La qualità urbana nella città meridionale - Il ruolo della ricerca universitaria*, Quaderni del Dipartimento di Architettura e Analisi della città mediterranea, Gangemi Editore, Roma 1992.
- Cannarozzo T., "La riqualificazione e il recupero dei centri storici delle città mediterranee", in *Città e Territorio* n°1, Palermo 1994.
- Ceccarelli P., Indovina F., *Risanamento e speculazione nei centri storici*, Angeli, Milano 1974.
- Cervellati P. L., "Bologna - Introduzione all'intervento pubblico nel centro storico", in AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.
- Cervellati P. L., Scannavini R. (a cura di), *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*, il Mulino, Bologna 1973.
- Cervellati P. L., Scannavini R., De Angelis C., *La nuova cultura delle città*, Mondadori, Milano 1977.
- Cervellati P.L., Miliari M., *I centri storici*, Guarnaldi, Firenze 1977.
- Ciccone F. (a cura di), *Recupero e riqualificazione urbana nel Programma straordinario per Napoli*, Giuffrè, Milano 1984.
- De Carlo G., *Urbino*, Marsilio Editori, Milano 1966.
- De Carlo G., "Riusare non è riciclare", in *Progettare* n°1, dicembre 1984.
- Gabrielli B., "Il nodo dei centri storici", in AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.
- Gabrielli B., *Il recupero della città esistente*, Etas, Milano 1993.
- Gangemi G. (a cura di), "Palermo - Piano programma del centro storico", in

Supplemento a *Progettare* n°1, giugno 1985.

- Gasparrini C., *L'attualità dell'Urbanistica*, Etas, Milano 1994.
- Gazzola L., *Architettura e tipologia edilizia*, Officina Edizioni, Roma 1990.
- Gimdalcha I., *Il progetto Kalhesa*, Marsilio, Venezia 1995.
- Giura Longo T., "Matera: il primo programma per il recupero dei Sassi", in *Abacus* n°20, 1985.
- Giura Longo T., "Matera: dalla legge speciale al programma attuativo", in Cannarozzo Teresa (a cura di), *La riqualificazione della città meridionale*, Quaderni di Urbanistica Informazioni n° 11, Roma 1992.
- Maffei G. L. (a cura di), *La casa rurale in Lunigiana*, Venezia, Marsilio 1990.
- Maffei G. L., *La casa fiorentina nella storia della città*, Venezia, Marsilio 1990.
- Maretto P., *La casa veneziana nella storia della città*, Venezia, Marsilio 1986.
- Muratori S., *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1959.
- Muratori S., *Studi per una operante storia urbana di Roma*, CNR, Roma 1964.
- Pagnano G., "Siracusa: il piano particolareggiato di Ortigia", in *Abacus* n°20, 1985.
- Pagnano G., "Siracusa: il piano per Ortigia", in Cannarozzo Teresa (a cura di), *La riqualificazione della città meridionale*, Quaderni di Urbanistica Informazioni n° 11, Roma 1992.

Sulla terza e quarta parte

- Benevolo L., Cervellati P. L., Insolera I., "Il piano particolareggiato esecutivo per il centro storico di Palermo" in *Parametro* n°178, 1990.
- Benevolo L., Cervellati P. L., Insolera I., *PPE Centro Storico. Piano Particolareggiato Esecutivo*, Comune di Palermo - Assessorato all'urbanistica e centro storico, Palermo 1989.
- Cannarozzo T., "Il piano per il centro storico di Palermo" in *Urbanistica Informazioni*, n° 107, 1989.
- Cannarozzo T., "Palermo Centro Storico" in *Recuperare* n° 48, 1990.
- Cannarozzo T., *Palermo tra memoria e futuro*, Publicis, Palermo 1996.
- De Seta C. e Di Mauro L., *Le città nella storia d'Italia. Palermo*, Laterza, Roma-Bari 1980.
- Inzerillo S., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, Palermo 1981.
- La Duca R., "Vicende topografiche del centro storico di Palermo", *Quaderno dell'Istituto di Architettura e Rilievo dei Monumenti della Facoltà di Architettura di Palermo*, n° 2-3, Palermo 1964.
- La Duca R., *Repertorio bibliografico degli edifici pubblici e privati di Palermo. Parte Prima - Gli edifici entro le mura*, Flaccovio, Palermo 1994.
- La Duca R., *Repertorio bibliografico degli edifici religiosi di Palermo*, Edi Oftes, Palermo 1991.
- Trombino G., "Palermo: gli interventi realizzati", in *Abacus* n°20, 1985.
- Vicari N., *Bilancio dell'attuazione del PPE*, in Bollettino dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Palermo, anno XLIX, 1996.

urbano. Effetto dei suddetti processi di rifusione e di frazionamento è la non coincidenza dei «tipi» originari con le unità edilizie. Queste ultime infatti il più delle volte variano da un'elevazione all'altra creando incastri e sovrapposizioni, spesso non leggibili a livello di facciata. Ciò chiaramente complica ogni intento di decodificazione e di classificazione e pone non pochi problemi nella messa a punto della metodologia d'intervento.

Il Piano per il centro storico di Palermo di Benevolo, Cervellati, Insolera

Commissionato dall'Amministrazione Comunale nella primavera del 1988 e consegnato dai redattori nell'estate del 1989, il Ppe, come viene denominato, viene approvato nell'estate del 1993. Insieme a questo vengono approvati in un'unica soluzione anche i piani di recupero precedentemente redatti a cura dell'Italter riguardanti alcuni brani del centro storico e il piano di recupero del quartiere Albergheria redatto dal prof. Giuseppe Trombino (capogruppo). Tralasciando per il momento tutte le considerazioni che andrebbero fatte sul piano, la parte su cui interessa soffermare l'attenzione riguarda, gli aspetti relativi all'analisi tipologica. È quest'ultima infatti che nel Ppe svolge un ruolo cardine attorno a cui vengono strutturate le previsioni normative del piano. La classificazione tipologica proposta dal Ppe, oltre agli edifici destinati a funzioni specializzate non religiose, cioè civili e militari e agli edifici destinati a funzioni specializzate religiose, come chiese e complessi conventuali, individua i tipi residenziali storici nel palazzo, nel palazzetto, che può essere unifamiliare o plurifamiliare, nel catoio semplice e in quello multiplo. Il termine «catoio» deve avere in qualche modo affascinato i redattori del piano, tanto da promuoverlo a tipo edilizio. Si tratta invece, come spiega Teresa Cannarozzo, di «abitazioni improprie che occupano i piani terreni o seminterrati di unità edilizie maggiori, formate da una stanza in cui si accampa un intero nucleo familiare in condizioni di grande disagio igienico e ambientale»¹⁷. Sicuramente, lo studio finalizzato alla classificazione tipologica, a Palermo avrebbe meritato un'attenzione maggiore. Inoltre la tendenza a ridurre ad un numero limitato di casi, i possibili «tipi» individuabili (tendenza che sarebbe comunque giustificata per la velocità con cui è stato elaborato il piano e di conseguenza la relativa analisi dei tipi edilizi), sembra da imputare al fatto che il modello di classificazione tipologica proposta da Benevolo e Cervellati per il centro storico di Palermo è praticamente desunto da quello proposto, all'inizio degli anni settanta, sempre da Cervellati per Bologna, di cui si è già accennato precedentemente. Un modello, quindi,

che poteva a limite andar bene per l'analisi di un contesto come quello bolognese, in cui la presenza di una società ricca e stabile, in un esteso lasso di tempo, ha di fatto rallentato possibili processi di trasformazione del tessuto storico, che risulta così caratterizzato da tipi edilizi elementari e ripetitivi, ancora oggi facilmente individuabili¹⁸. Questo stesso modello, però, importato e adattato in un contesto particolarmente complesso com'è quello di Palermo, sembra trascurare alcuni nodi problematici di una certa rilevanza, di cui andrebbe tenuto conto nella definizione della normativa d'intervento. Primo fra tutti il particolare rapporto che intercorre tra tipi storici ed attuale assetto della proprietà. La parcellizzazione della proprietà è causa delle maggiori trasformazioni avvenute all'interno degli isolati del centro storico di Palermo. Questa infatti ha comportato, nel tempo, il proliferare di nuove unità edilizie funzionali con la conseguente alterazione dei tipi edilizi storici. Nel caso di Palermo, quindi, per le peculiarità che caratterizzano il patrimonio edilizio storico, la sola analisi tipologica, comunque venga effettuata, non sembra essere esaustiva per giustificare le previsioni di piano. Probabilmente questa andrebbe integrata con un'approfondita analisi della struttura della proprietà edilizia in centro storico. Inoltre compiendo quest'analisi oltre che sull'assetto attuale della proprietà, anche andando a ritroso nel tempo, potrebbe risultare agevolata la comprensione del processo di trasformazione diacronico dei tipi edilizi storici. Ritornando al piano, le modalità d'intervento prevedono per il sistema monumentale, formato dagli edifici specialistici e dai palazzi, l'uso alternativo del restauro o del ripristino filologico, secondo l'entità delle distruzioni, mentre per gli altri edifici residenziali è previsto il ripristino tipologico, la manutenzione (ordinaria e straordinaria), la ristrutturazione e la demolizione.

Anche a riguardo delle categorie d'intervento adottate nel Ppe molte cose andrebbero dette, ma fin d'ora appare poco chiaro, in effetti, cosa si intenda per «restauro» quando questa categoria d'intervento viene applicata ad un «palazzo» che magari esternamente conserva ancora una sua riconoscibilità, ma che internamente risulta frazionato in più unità edilizie con aggiunta di nuovi corpi scala e nuovi ingressi su strada. Nella Relazione generale del Ppe si legge: «le tipologie storiche derivano da numerose modificazioni sovrapposte nel tempo, che di regola nascondono e rendono irrecuperabile un eventuale impianto originario; così l'elemento distintivo da cogliere e salvaguardare, è l'equilibrio raggiunto fra la fine del '700 e la prima metà dell'800...». Da ciò sembrerebbe quasi che con la categoria del restauro si volesse riproporre il palazzo sette-ottocentesco, quando cioè svolge-

va ancora la funzione di residenza nobiliare monofamiliare, ma questo criterio non è applicabile in forma generalizzata. Ed ancora, la categoria del ripristino filologico, sempre applicata ad un «palazzo», o meglio ai suoi resti, comporta un altro problema: la ricostruzione di un «palazzo» così com'era alla fine del settecento sembra non avere senso, soprattutto se ciò avviene non sapendo ancora quale sarà la sua futura destinazione d'uso. n

Note

1. Vedi Gabrielli B., "Per una revisione critica del problema dei centri storici", in *Il recupero della città esistente*, Etas, Milano 1993.
2. Vedi Gazzola L., *Architettura e tipologia*, Officina Edizioni, Roma 1987, p.96.
3. Vedi Gazzola L., op. cit., p. 17.
4. Vedi Caniggia G., Maffei G.L., *Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio, Venezia 1979, p.33.
5. In realtà Cervellati riprende gli studi di Leonardo Benevolo.
6. Cervellati P. L., "Il progetto della conservazione", in AA.VV., *I centri storici*, a cura di F. Ciardini e P. Falini, ed. Mazzotta, 1978, p. 121.
7. Vedi Gasparini C., *L'attualità dell'urbanistica*, Etas, Milano 1994, p.168.
8. L'analisi dei «tipi» proposta per Venezia si fonda essenzialmente sugli studi tipologici compiuti da Saverio Muratori e successivamente approfonditi da Paolo Maretti.
9. La lettura della tipologia edilizia mediante la scheda-censimento, definita «scheda storica tipologica», è introdotta per la prima volta da Gianfranco Caniggia con lo studio sulla città murata di Como, condotto per redigere il piano per il centro storico di questa città.
10. Per attuare il recupero dei Sassi di Matera è stato necessario varare una legge speciale, la L. 771/86 che prevede lo stanziamento di 100 miliardi in due bienni per la salvaguardia e il recupero urbanistico ambientale del Sasso Barisano, del Sasso Caveoso e del prospiciente altopiano murgico.
11. De Carlo sintetizza questo concetto nel libro scritto sotto lo pseudonimo di Ismé Gimalcha intitolato *Il progetto Kalesa*, diario degli anni in cui in qualità di «saggio» lavora al Piano Programma per il centro storico di Palermo.
12. Il Pser viene inserito come titolo VIII nella L. 219/81 per la ricostruzione e lo sviluppo delle aree colpite.
13. Tra i consulenti che collaborano alla stesura del piano, alcuni anche di propria iniziativa, si possono ricordare Cesare De Seta, Sandro Dal Piaz, Italo Insolera, Tommaso Giura Longo e Gianfranco Caniggia.
14. Il piano di Ortigia nasce da una legge speciale, la L.r. 70/76 sulla "Tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere di Ortigia e per il centro storico di Agrigento", modificata e integrata dalla L.r. 34/85.
15. Sono stati individuati quattro sistemi di intervento: la conservazione, la ristrutturazione, la demolizione, la nuova costruzione.
16. Vedi Cannarozzo T., *Palermo tra memoria e futuro*, Publicicula Editrice, Palermo 1996, p.38.
17. Vedi Cannarozzo T., op. cit., p.30.
18. Vedi Cannarozzo T., "L'identità storica della città meridionale tra conservazione e innovazione" in *Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente*, XI Convegno Congresso Nazionale ANCSA, Gubbio ottobre 1990.



AMBIENTE COME BENE GIURIDICO DA RICONOSCERE TUTELARE PROGETTARE

di Paola Panuccio

L'introduzione nella disciplina giuridica del "bene ambientale" ha determinato delle immediate difficoltà; infatti la difficile riconoscibilità dell'oggetto "bene" è causa di una incertezza per la sua tutela, valorizzazione e gestione. La causa fondamentale della difficoltà sta inizialmente nel fatto che non esiste, perché impossibile allo stato attuale, una definizione unica del termine ambiente ed ancora che lo stesso risulta decisamente un termine non appartenente alla disciplina giuridica. Le diverse indagini che sul tema sono state svolte non hanno risparmiato alcun settore della cultura in generale e della ricerca in particolare, e hanno avuto come principale obiettivo quello di costruire una nozione giuridica unitaria dell'ambiente, autonoma, e comprensiva di tutti gli elementi naturali che lo dovrebbero comporre: acqua, aria, terra, flora, fauna, clima, paesaggio, abitazioni, comportamenti umani, ecc. Da qui definizioni più che generali, generiche, quale quella che considera l'ambiente come l'insieme, in un dato momento, degli agenti fisici, chimici, biologici e dei fattori sociali suscettibili di avere un effetto diretto o indiretto, immediato o a termine, sugli esseri viventi e le attività umane, o quell'altra per cui l'ambiente è l'insieme dei fattori abiotici (fisici e chimici) e biotici in cui vivono i diversi organismi con le loro caratteristiche costitutive e le loro infinite ed imprevedibili relazioni e conseguenti trasformazioni; sistema complesso che immerge ogni elemento presente coinvolgendolo attivamente o passivamente in ogni attività di trasformazione. Queste definizioni sono per il giurista inutilizzabili, giacché allargando l'area dei beni e dei comportamenti coinvolti nella nozione di ambiente ne dissolvono fatalmente i confini ed impediscono di individuare ben definiti strumenti giuridici di attuazione della relativa tutela.

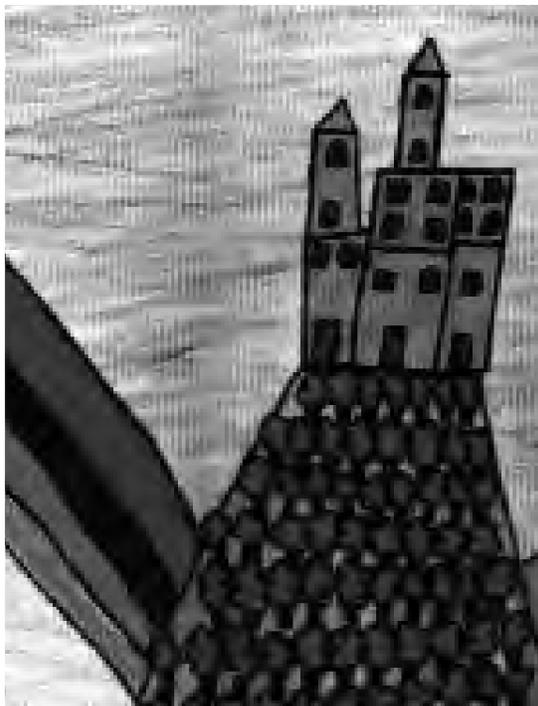
Programmi e leggi distinte tutelano lo stesso bene considerandolo da punti di vista differenti proprio perché non esiste un oggetto bene definito, la terminologia adoperata è incerta ed è interpretabile con diversi significati.

Appare evidente la necessità di costruire una nozione giuridica unitaria dell'ambiente per evitare gli equivoci interpretativi e per riconoscere l'esistenza di un bene giuridico che possa qualificarsi con il termine ambiente. La maggiore difficoltà nel fare questo sta nell'evidente affermazione che l'ambiente non è una nozione tipicamente giuridica e che lo stesso appare costituito da varie "voci" che tradotte in termini giuridici rappresentano i vari interessi che proprio perché non unitari ma differenti e diversificati, inevitabilmente creano conflitti (convergenza di più interessi verso una determinata cosa) e non possono dare luogo ad una identità del "bene" in senso giuridico.

L'art. 810 del Cod. Civ. definisce beni "le cose che possono formare oggetto di diritti". Generalmente per «bene» si intende qualcosa che è oggetto di desiderio ma soprattutto che arreca vantaggio, utilità; è un concetto che risulta collegato al grado di convenienza e di valore, di appetibilità rispetto ad una cosa. La cosa è un elemento neutro, di per sé entità extragiuridica perché fa parte del mondo dell'irrelevante; infatti ogni cosa esistente è

potenzialmente un bene; la sua trasformazione in bene avviene solo se vengono accordati al titolare dei poteri giuridici. "Il bene in senso giuridico è rappresentato da una sintesi fra il particolare interesse tutelato e la situazione soggettiva predisposta dall'ordinamento giuridico come strumento di tutela". È dunque l'area dei poteri accordata al proprietario che differenzia una cosa da un bene in senso giuridico; questi poteri sono in funzione dell'utilità. L'appetibilità di una cosa non è sufficiente alla sua trasformazione in bene, la trasformazione può avvenire solo quando l'ordinamento giuridico accorda al soggetto il potere di tutelare l'interesse che esprime l'appetibilità della cosa. Entriamo dunque, nel campo delle tutele e della loro gestione.

Le due leggi del 1939 permettono di tutelare cose che hanno un particolare valore perché testimonianze materiali di civiltà, e danno la possibilità di identificare beni giuridicamente definiti come beni culturali ed ambientali. La legge n. 1089 del 1939 tutela le "cose d'arte", considera oggetto di tutela una serie di beni identificati come beni culturali; in seguito ad un procedimento di valutazione e di dichiarazione di interesse pubblico, la cosa viene trasformata in bene con l'obbligo del rispetto da parte del proprietario del vincolo imposto. La legge n. 1497 del 1939 tutela le "bellezze naturali", generando così, un nuovo tipo di beni: beni ambientali. Anche in questo caso, così come avviene per la legge precedente, assistiamo ad una valutazione ed ad una trasformazione della cosa in cosa tutelata perché identificata come bene giuridico. "Sul bene



coesistono due diritti: un diritto della collettività a fruire del bene (fruizione universale), un diritto del proprietario (ente pubblico, soggetto privato) a goderlo nei limiti in cui il primo lo consente". Il proprietario può essere considerato come il "custode nell'interesse pubblico di una cosa comune". Viene introdotto un sistema di tutela e di vincoli paesaggistici ed anche un particolare strumento, il piano territoriale paesistico, per tutelare le bellezze d'insieme, alle quali viene riconosciuta la funzione di beni di interesse pubblico assolutamente non modificabili; al bene viene imposta una stabilità attraverso cui debbono essere mantenute inalterate le specifiche caratteristiche distintive.

La L.431/1985 obbliga la redazione di un piano territoriale paesistico o un piano territoriale urbanistico a valenza paesistica che non dovrà compiere solo una rigida azione di tutela, ma una regolazione degli usi ed una valorizzazione delle risorse attraverso una gradazione dei vincoli basata su livelli differenziati di compatibilità rispetto a caratteristiche costitutive, funzioni, obiettivi e tempi di intervento. Le leggi sono vincoli risultanti dalla storia di un universo, non necessità predeterminate ed atemporali. E questi vincoli sono da interpretare non soltanto come limiti del possibile, ma anche come condizione di nuovi possibili, non si impongono semplicemente dall'esterno ad una realtà esistente, prima di tutto, ma partecipano alla costruzione di una struttura integrata

e determinano, all'occasione, uno spettro di conseguenze intelleggibili e nuove.

Il piano territoriale urbanistico a valenza paesistica è un piano integrato che garantisce, oltre alle azioni di tutela e di salvaguardia, la valorizzazione e la fruizione delle risorse attraverso una normativa d'uso. Il piano dovrà basarsi su un'attenta ricognizione di tutte le forme e tipi di vincolo; dovrà organizzare un "quadro di controllo" da cui far derivare possibili scenari progettuali alternativi sostenibili. Questi scenari potranno dare una forma di flessibilità al piano perché permetteranno di effettuare scelte differenziate ma legittime in base alle esigenze o ai desideri. Occorre individuare un'ossatura di salvaguardia attiva caratterizzata da aree che definiscono unità ambientali, intese non come espressione di omogeneità, ma come ambiti riconoscibili per le relazioni che si instaurano tra le componenti eterogenee costitutive dell'area. Questo sistema di relazioni che si verifica all'interno dell'ambito, conferisce ad ognuno di questi una specifica individuale caratteristica, tanto da farlo apparire come unità. Queste aree si riconosceranno in unità, per il motivo che al loro interno esisteranno delle relazioni particolari fra le emergenze naturalistiche, i frammenti della memoria storica, le identità culturali ed ambientali; in questo sistema di interazioni vengono coinvolte la sfera ambientale, quella ecologica e l'organizzazione urbanistica. Queste relazioni particolari sono così definite perché il loro esistere è la causa dell'esistere dell'unità ambientale di riferimento che, assieme alle altre diverse unità ambientali forma l'ossatura di salvaguardia attiva. Dopo aver individuato un'ossatura di riferimento il piano dovrà provvedere alla sua regolazione e al suo sviluppo, definendo norme di uso e di valorizzazione per una tutela conforme alle esigenze delle aree ed anche capace di promuovere uno sviluppo compatibile.

Il piano di conservazione attiva, interessato al recupero ed alla riqualificazione delle risorse territoriali ed urbane, in termini istituzionali è configurato come un piano di settore portante. Gli obiettivi fondamentali di un piano di settore ambientale paesistico sono riassumibili nelle seguenti voci:

- salvaguardia e tutela dell'ambiente e del paesaggio;
- recupero dei frammenti di memoria storica testimoniale e loro valorizzazione;
- riqualificazione e riequilibrio delle forme di uso fisico;
- organizzazione funzionale per l'uso delle risorse;
- accelerazione della strumentazione esecutiva e dei livelli di operatività.

Le proposte di progetto sono il risultato di un'attenta operazione organizzativa che definisce un quadro di controllo entro cui misurare le compatibilità fra gli usi e le risorse. Nasceranno dei prospetti, espressione di scenari progettuali ottimali perché risultato di condizioni ideali.

Si presuppone la previsione di un intervallo ottimale, confinante con degli stati di criticità delimitati da delle soglie, porte di ingresso ai limiti della tolleranza assoluta relativamente a due tipi di valori estremi ed opposti. n

Riferimenti bibliografici

- G. Albanese, M.E. D'Angelo, *L'urbanistica tra territorio e ambiente*, Gangemi, Roma, 1992
- T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985
- N. Assini, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1991
- L. Fusco Girard (a cura di), *Estimo e economia ambientale; le nuove frontiere nel campo della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 1993
- V. Romani, *Il paesaggio teoria e pianificazione*, FrancoAngeli, Milano, 1994
- F. Salvia, F. Teresi, *Diritto urbanistico*, CEDAM, Padova, 1986
- G. Torregrossa, *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1987

IL BACINO IDROGRAFICO NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE. Il caso della Sicilia

di Francesca De Lucia

1. L'oggetto della ricerca

Nel nostro paese piovono ogni anno circa 240 miliardi di mc di acqua di cui più della metà evapora o si infiltra nelle falde profonde. Dei 100 miliardi di mc rimanenti ne arrivano al mare poco più di 50. Il resto viene consumato: il 65% per usi irrigui, il 14% per l'industria e gli usi civili, il 12% per gli impieghi idroelettrici. Ogni abitante consuma al giorno 220 litri di acqua che diventano mediamente oltre 300 nelle grandi città (400 a Milano, 350 a Genova e Torino, 200 a Napoli, e 184 a Palermo).

Il governo dell'acqua è da sempre uno dei compiti fondamentali dei poteri pubblici, basti pensare all'esperienza della Repubblica di Venezia che in buona misura deve proprio al sapiente controllo dei corpi idrici la sua origine e la sua affermazione. Sono noti agli esperti l'uso irrazionale, lo spreco, le distorsioni nei consumi, l'inquinamento, i rischi per l'integrità fisica di vaste parti di territorio: tutto ciò impone un governo attento e rispettoso del ciclo dell'acqua.

Recentemente lo storico Piero Bevilacqua¹ ha individuato nell'Italia della pianura Padana un ricco scenario che permette di rilevare, fin dai secoli scorsi, le particolari connotazioni del rapporto degli uomini con la natura. La presenza dei grandi fiumi e la minaccia che questi rappresentavano obbligavano di fatto le comunità a imporsi regole di comportamento ben preciso. Intorno agli usi correnti dell'acqua i proprietari dei terreni si organizzavano in compiti quotidiani di regolamentazione. Tutto ciò creava una "cultura della responsabilità" nei confronti della natura trasformata. Bevilacqua sostiene che il grande senso civico che si riscontra in alcune regioni del nord Italia deriva, tra le altre cose, proprio da questa continua organizzazione sociale legata all'uso e alla protezione dalle acque.

Nell'Italia unita, invece, l'azione dello Stato in materia è sempre stata inadeguata. Per limitarci al secondo dopoguerra, dall'alluvione del Polesine del 1951 a quella del Piemonte del 1994, sono stati ricorrenti i danni e le catastrofi provocati dall'assenza di una rigorosa politica dell'acqua. Con grande ritardo rispetto ad altre nazioni, solo nel 1989 è stata approvata la legge "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", n. 183 che introduce per la prima volta in Italia la pianificazione di bacino idrografico.

Dal punto di vista fisico è possibile definire il bacino idrografico come quel territorio le cui acque confluiscono tutte ad uno stesso fiume. Il bacino idrografico è quindi un sistema fisico in cui "tutte le variabili sono legate tra loro"². Ovvero non è possibile muovere nessuna cosa a monte senza che se ne risenta a valle. Questo "sistema", per essere pianificato, deve essere considerato una unica entità e studiato e conosciuto nella sua interezza³.

Ai fini della nostra ricerca la legge 183/1989 va analizzata insieme ad altre due leggi, quella per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (431/1985), e quella sulle aree protette (394/1991). A queste tre leggi si deve senz'altro aggiungere la legge sull'ordinamento delle autonomie locali n. 142 del 1990 che costituisce la più rilevante riforma istituzionale dalla attuazione delle regioni e che, riconsiderando la

legislazione regionale, rivede le competenze dei comuni, delle province e delle stesse regioni.

Le leggi prima citate non hanno risolto il rapporto tra pianificazione ordinaria e specialistica; anzi, per alcuni versi, hanno ancora più complicato la situazione precedente. La legge 431/85 per prima ha rivalutato il piano paesistico, già previsto dalla legge sulla tutela del paesaggio del 1939, e peraltro raramente utilizzato, come strumento essenziale di gestione e tutela dell'ambiente. Ma il piano paesistico si limita a porre vincoli che devono essere rispettati dai piani urbanistici.

La legge 183/89, con il piano di bacino, prevale sui piani territoriali regionali e sui piani urbanistici. Ma il piano di bacino resta uno strumento settoriale, poiché la legge non definisce chiaramente l'interazione con i piani regionali e locali.

La legge 394/91 ha introdotto un nuovo strumento di pianificazione specialistica. Per la prima volta in Italia a livello nazionale viene giuridicamente riconosciuto il "piano per il parco" che deve essere predisposto dall'Ente parco entro sei mesi dalla sua istituzione. Il problema dell'integrazione con la pianificazione ordinaria non sembra però essere risolto neanche da quest'ultima legge con il potere sostitutivo riconosciuto al piano del parco. Il che determina, tra l'altro, una separazione delle competenze non sempre ragionevole tra ciò che è dentro e ciò che è al di fuori dei confini delle aree protette⁴. A questi provvedimenti se ne potrebbero aggiungere altri di carattere più settoriale, come i piani per i trasporti (nazionale e regionale), il piano energetico, i piani di disinquinamento e di smaltimento dei rifiuti ecc.

Un impegno particolare andrà speso nel tentativo di capire cosa accade in Sicilia dove la situazione nazionale prima delineata sembra essere ancora più complessa per ragioni di ordine politico, istituzionale e di morfologia del territorio.



2. L'obiettivo

Come recuperare un percorso unitario in una materia così disarticolata, tanto a livello siciliano che a livello nazionale? Come si è già detto, l'obiettivo dovrebbe essere rappresentato da soluzioni pianificatorie in materia urbanistico-ambientale, adatte a superare, a tutte le scale, la dicotomia esistente tra la pianificazione specialistica e quella ordinaria. Tra le ipotesi formulate dagli studiosi la più convincente è quella che propone di arrivare a definire un processo di pianificazione in cui l'integrità fisica del territorio e delle sue risorse rappresenti una condizione, un *prìus*, una invariante rispetto alle scelte successive. È necessario allora ragionare in termini di unitarietà sia del contesto normativo che degli strumenti per la gestione integrata del territorio, andando oltre la mera suddivisione amministrativa ma riconoscendo i fondamentali

sistemi ambientali di cui il nostro territorio è composto. In questo senso è necessario innanzitutto riconsiderare globalmente la pianificazione del territorio anche rispetto al concetto di sostenibilità dell'ambiente fisico. Infatti il territorio italiano, di riconosciuto alto grado di vulnerabilità per la sua specifica conformazione, deve necessariamente essere "trattato nel piano non come un sistema di funzioni distese su un supporto spaziale omogeneo, ma come un'articolazione di sistemi territoriali, dotati ciascuno di identità"⁵.

La legge 183/89, per la prima volta in Italia, ha ripartito il territorio nazionale in funzione delle esigenze del controllo del suolo definito dai bacini idrografici e non più in funzione degli ambiti amministrativi.

Non sembra esserci dubbio sul fatto che le specifiche precisazioni in materia di difesa idraulica debbano essere emanate dalla Autorità di bacino⁶. Analogamente, è indiscutibile, per esempio, la titolarità degli organi ai quali compete la tutela e la valorizzazione delle risorse archeologiche a imporre la (o meglio, a concorrere alla ricerca della) soluzione di problemi riguardanti aree di interesse archeologico. Quel che andrebbe messo in discussione è invece il pluralismo della pianificazione così come oggi è strutturato. In altre parole, la molteplicità delle forme con cui il territorio viene pianificato dovrebbe risolversi in un processo univocamente definito, capace di coordinare tutte le esigenze e garantirne il coordinamento. In buona sostanza, l'ipotesi da sottoporre a verifica è di riservare gli strumenti della pianificazione territoriale esclusivamente agli organi titolari di poteri in materia di pianificazione ordinaria (che sono le istituzioni elettive, e cioè Regione, Provincia e Comune). Questi stessi organi sarebbero però anche destinatari di prescrizioni, direttive ed indirizzi da parte delle amministrazioni responsabili delle materie specialistiche.

Il problema è evidentemente assai comples-

so. Tanto dal punto di vista disciplinare, perché si tratta di cambiare radicalmente la "forma" della pianificazione, quanto dal punto di vista istituzionale e legislativo. Prima di assumere qualsivoglia decisione in proposito vanno perciò condotte esperienze concrete e anche simulazioni con opportuni accorgimenti.

È bene chiarire subito che la ricerca che si propone tende ad escludere, almeno inizialmente, obiettivi di revisione legislativa. In effetti, nonostante i limiti presenti nella legislazione, sembra ugualmente possibile sperimentare, nella formazione dei piani e nelle pratiche di partecipazione, modalità tecniche e "sociali" mirate all'allargamento territoriale della tutela, all'integrazione tra aspetti territoriali, paesistici e ambientali ed alla cooperazione tra istituzioni e comunità interessate. Un tentativo in questa direzione è stato effettuato con il "Progetto Po", che prende le mosse dalla decisione di sviluppa-

re un *progetto territoriale operativo* per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali dell'intera fascia del Po piemontese. Il progetto parte dalla tesi secondo cui la pianificazione ambientale non dovrebbe essere altra cosa rispetto alla pianificazione urbanistica e territoriale e tenta l'integrazione delle due tematiche.

Tutto ciò nella convinzione che non spetti alla legge di anticipare le soluzioni tecnico-amministrative, ma spetti ad essa invece di trarre a posteriori, da quelle soluzioni, principi e norme validi in termini generali.

3. Il metodo

La prima parte della ricerca riguarda i riferimenti storici sull'uso delle acque e cerca di definire in maniera dettagliata lo stato dell'arte, partendo dal contesto legislativo, a livello sia nazionale che regionale. Nell'azione di governo e quindi nella legislazione italiana si è sviluppata una netta separazione tra gli interventi relativi all'uso del suolo a fini urbani e quelli relativi all'ambiente naturale e ai beni storico-artistici. Soprattutto il tema dell'ambiente è stato storicamente trattato dalla legislazione nazionale per parti separate, in ambiti settoriali distinti: boschi, acqua, suolo. Anche quando le norme sono riferite ad un unico oggetto raramente prefigurano una sequenza organica. L'analisi che stiamo conducendo riguarda in particolare il confronto tra gli strumenti (o i tentativi) di pianificazione specialistici dell'ultima generazione, ponendo attenzione al nodo essenziale, di cui si è già detto, della prevalenza di un piano sugli altri, siano essi specialistici o ordinari.

Ovviamente, al centro dell'indagine si pone il tema delle risorse idriche come avvio di un percorso in controtendenza rispetto alla situazione prima delineata che è stato effettuato dalla legge per la difesa del suolo e dalla legge Galli (36/1994) che si distinguono per continuità logica ed integrazione reciproca: infatti, la migliore utilizzazione della risorsa idrica e l'economicità ed efficienza del servizio di gestione e di controllo delle acque sono considerati obiettivi da conseguire in stretta connessione con la pianificazione di bacino idrografico.

Dall'esame della normativa in materia di acque emerge che negli ultimi anni è stato ridisegnato il sistema dei poteri, sono stati istituiti nuovi soggetti e sono stati affidati alla pubblica amministrazione nuovi compiti. Un'analisi attenta e dettagliata, quindi, risulta indispensabile per illustrare il nuovo quadro delle competenze e delle funzioni assegnate sia a livello centrale, sia regionale, sia di enti locali.

A tal fine assume centralità l'attuale situazione italiana sia dei bacini di interesse nazionale che quelli di interesse interregionale e regionale attraverso i "recepimenti" e l'azione delle regioni ordinarie e a statuto speciale⁷.

La seconda parte della ricerca è dedicata allo studio e all'approfondimento dei modelli di pianificazione territoriale e gestione delle risorse idriche nei maggiori paesi europei: Gran Bretagna (in cui da oltre cento anni l'azione di controllo delle acque è ininterrotta), Francia (che per prima in Europa si è dotata di un sistema che individua nel bacino idrografico l'unità ottimale di gestione), Germania (che invece ha sviluppato un sistema in cui la gestione delle acque non è integrata al livello di bacino), Spagna (in cui dal 1986 è iniziata un'interessante azione di aggiornamento normativo). Il confronto con la situazione europea, soprattutto con i paesi con esperienze più avanzate rispetto alle nostre, aiuta a comprendere meglio l'ambito disciplinare entro cui agire.

Un ulteriore capitolo approfondisce i problemi emergenti a livello nazionale (inerenti la pianificazione di bacino) ed analizza le possibili soluzioni che possono essere utilizzate per migliorare l'applicazione della legge 183/1989. L'esempio delle esperienze e delle proposte metodologicamente più avanzate permette di arrivare a definire alcuni obiettivi verso cui deve necessariamente tendere la pianificazione di bacino.

Tra le proposte più interessanti ed attuali c'è quella del Gruppo 183⁸. Nonostante la legge 183/1989 prenda le mosse dalle leggi speciali degli anni Cinquanta per la Calabria (emanate

all'indomani delle disastrose alluvioni del 1951 e 1953) il Gruppo 183 individua proprio nella struttura della legge una delle cause principali della sua quasi totale inapplicazione. Infatti, da una verifica più attenta, i contenuti di quest'ultima appaiono troppo modellati sulle problematiche inerenti il bacino del Po⁹. Nel Mezzogiorno la tripartizione dei bacini idrografici (in nazionali, interregionali e regionali) si è dimostrata del tutto inefficace. Nel Sud Italia molti bacini sono collegati tra loro per gli spostamenti di acqua e ciò ha modificato radicalmente la loro struttura. L'associazione di gruppi di bacini (in particolare quelli interconnessi nei trasferimenti di acqua) sembra una strada percorribile verso "l'estensione delle Autorità di bacino di rilievo nazionale". Dalla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (L. 488/1992) la formazione di Autorità di bacino di rilievo nazionale (che comporta la coope-



razione tecnica e istituzionale delle Regioni interessate e del Governo nazionale) può costituire una alternativa alle forme di governo dall'alto¹⁰.

In questo modo si potrebbero formulare scelte di pianificazione sostenibile di risorse limitate come il suolo (per bloccare, intanto, i dissesti dei versanti e l'erosione delle coste) e l'acqua (per controllare e governare la risorsa e scegliere le priorità degli usi attuali compatibili senza compromettere quelli futuri).

Tutto ciò rappresenta il modo più convincente per smantellare i sistemi consolidati che agiscono sul territorio come i Consorzi di bonifica, che gestiscono enormi quantità d'acqua al di fuori di ogni bilancio della risorsa. I trasferimenti d'acqua tra bacini contigui, che per lo più vengono decisi al di fuori di una seria conoscenza delle risorse disponibili, dovrebbero invece essere effettuati sulla base di una seria verifica delle compatibilità dei diversi usi partendo sempre dal rispetto dei vincoli di tutela per i corsi d'acqua e dal mantenimento del minimo deflusso costante e vitale¹¹.

Al contrario però l'unione di più bacini in una unica Autorità porterebbe alla perdita dell'identità fisica e delle caratteristiche naturali di ogni bacino contraddicendo la filosofia di fondo della legge che individua il bacino idrografico come una entità fisica a se stante¹².

4. Il caso della Sicilia

Il fulcro della ricerca è, comunque, l'indagine sulla situazione siciliana in materia di acqua¹³

partendo anche questa volta da un quadro sia storico che legislativo di riferimento, approfondendo l'uso attuale delle risorse idriche¹⁴.

In Sicilia, fino ad oggi, il territorio è stato sottoposto ad una lunga serie di frammentazioni delle competenze tra i vari organi della pubblica amministrazione che hanno favorito interventi non coordinati nella gestione e tutela delle risorse ambientali. Basti pensare ai numerosi interventi di sistemazioni idrauliche dei corsi d'acqua e alla distribuzione delle competenze tra i diversi assessorati regionali ed enti specifici concernenti le acque, le opere intorno alle acque e le diverse attività connesse al loro uso. I principali enti che se ne occupano sono: l'Assessorato territorio e ambiente (coordinamento degli interventi in materia di acque, nonché piano delle acque), l'Assessorato lavori pubblici (regime delle acque e degli impianti elettrici, nonché vigilanza sull'Ente Acquedotti

Siciliani), l'Assessorato agricoltura e foreste (sistemazioni idraulico-forestali e bonifica - consorzi ed enti di bonifica - nonché opere di bonifica), e inoltre l'Ente Acquedotti Siciliani, l'Ente Sviluppo Agricolo, i Consorzi di bonifica, i Consorzi delle aree di sviluppo industriale¹⁵.

La rassegna e l'analisi dei provvedimenti normativi non può non partire dallo Statuto autonomistico siciliano del 1946 (che precede di due anni la Costituzione) che attribuisce alla regione facoltà di decidere una propria politica ambientale, nel rispetto dei principi costituzionali e successivamente anche comunitari. L'art. 14 dello Statuto infatti attribuisce alla regione la potestà esclusiva in materia di urbanistica, di paesaggio, di lavori pubblici, di foreste, di caccia.

Di fatto la regione Sicilia iniziò la sua politica ambientale e di difesa del suolo dopo le alluvioni del 1972-73 con l'emanazione, a distanza di un anno, di due differenti atti legislativi che introducono concretamente nella legislazione regionale il concetto della difesa del suolo tramite la redazione di specifici piani per "la conservazione e la tutela degli equilibri ambientali in materia di boschi, difesa del suolo e conservazione della natura, ivi compresi quelli concernenti la costruzione di piccoli serbatoi per la raccolta delle acque nei tronchi montani dei bacini e le opere connesse a scopo di irrigazione nelle aree montane"¹⁶.

Qualche anno più tardi venne istituito con lr 39/1977 il "Comitato regionale per la tutela dell'ambiente e per la lotta contro l'inquinamento" e venne definito il piano generale per la tutela dell'ambiente che si esplica tramite piani spe-

cifici nei settori dell'inquinamento idrico, dell'aria, del suolo, del sottosuolo, acustico con il compito di determinare "i criteri per un censimento delle disponibilità idriche della regione e per la stesura di carte idrogeologiche redatte per i bacini idrologici", sia la determinazione dei "criteri generali per un corretto e razionale uso delle acque ai fini produttivi e irrigui, industriali e civili".

Con la lr 52/1984 "Nuovi interventi nel settore forestale" la regione Sicilia ha anticipato, come d'altronde era già accaduto nel 1981 con la legge sui parchi, all'art. 5 alcune linee direttrici della futura legislazione statale in materia di difesa del suolo come quella di aver individuato come unità di riferimento progettuale il bacino idrografico.

Il 30 ottobre 1990, recependo la 183/1989, venne approvato dal Governo regionale il decreto n. 401 che istituiva una unica Autorità di bacino per tutta la Sicilia il cui presidente era lo stesso presidente della Regione¹⁷. Infatti, in base al decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 1990 ogni Autorità di bacino ed ogni Regione aveva il compito di redigere un documento (schema previsionale e programmatico) finalizzato alla ripartizione dei finanziamenti stanziati per il triennio 1989-1991. Nel giugno 1993 in seguito ad una inchiesta della magistratura vennero notificati avvisi di garanzia a tutti i componenti della giunta che avevano approvato il citato decreto¹⁸.

Ancora oggi dunque per operare nell'ambito della difesa del suolo in Sicilia ci si deve rifare alla lr 52/1984.

Il fine della ricerca è la comprensione e lo studio di quei fattori che hanno portato la Sicilia ad essere la Regione italiana con maggiori problemi rispetto all'uso delle acque. L'analisi svolta, tramite un confronto diretto con le migliori esperienze condotte in Italia, dovrebbe condurre alla possibilità di effettuare una proposta metodologica per la redazione dei Piani di bacino in Sicilia.

In conclusione, come già detto, la ricerca non intende proporre nuovi modelli legislativi, poiché si ritiene che la soluzione non stia nell'esasperazione del dato normativo - ossia in una norma perfetta che regola tutto - ma piuttosto nella necessità che l'obiettivo della tutela delle risorse debba "perdere la specializzazione" per diventare oggetto corrente della pianificazione. n

Note

1. Cfr. P. Bevilacqua (1996).
2. Cfr. P.G. Cannata (1994).
3. Il concetto di bacino idrografico non è nuovo nella nostra cultura. È nuova l'idea di utilizzare questo ambito territoriale come ottimale per analizzare e studiare tutti quei processi ambientali che interessano il nostro territorio. Già nel XVIII secolo era stato accettato il concetto di bacino idrografico, da quando cioè risultò chiaro che le acque superficiali e sotterranee finivano tutte in un ciclo integrato tra atmosfera e suolo in cui il suolo ha precisi confini geografici e il ciclo precisi limiti temporali. La Francia durante la rivoluzione scelse, nella ripartizione amministrativa, i confini di spartiacqua derivanti dai Dipartimenti idrici. Nei primi anni dell'Ottocento il bacino idrografico veniva comunemente utilizzato per la verifica dei bilanci delle utilizzazioni intensive dell'acqua. Il primo paese moderno ad avere una legge sui bacini idrografici è stata la Russia di Lenin nel 1924. Qualche anno più tardi, gli Stati Uniti di Roosevelt assumono il bacino idrografico come vero ambito di riferimento per la pianificazione e la programmazione economica, come dimostra l'esperienza della Tennesse Valley Authority che, insieme alla River Authority, in poco più di undici anni hanno raddoppiato la produzione di energia elettrica di tutti gli Stati Uniti (cfr. Cannata P.G., 1994).
4. La politica dei parchi tutela una quota comunque esigua di territorio. Si calcola infatti che se si attuassero i parchi previsti si potrà arrivare a salvaguardare meno del 10% del territorio nazionale.
5. Cfr. A. Magnaghi (1995).
6. È appena il caso di ricordare che, recentemente, l'autorità di bacino del Po ha imposto l'assoluta inedificabilità a decine di comuni della Lombardia, dopo aver accertato che si trattava di aree a rischio di inondazione.
7. L'art. 14 della legge 183/1989 individua i seguenti bacini di rilievo nazionale: Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione, Adige, Po, Arno, Tevere, Liri-Garigliano, Volturno e quelli di rilievo interregionale: Lemete, Fissaro-Tartaro-Canal Bianco, Reno, Marecchia, Conca, Tronto, Sangro, Trigno, Saccione, Fortore, Ofanto, Bradano, Sinni, Magra, Fiora, Sele, Noce, Lao.
8. Il Gruppo 183 è promosso da Giuseppe Gavioli e da altri esperti, parlamentari, ambientalisti, dirigenti sindacali e d'impresa, che assumono la legge di riforma istituzionale e ambientale per la difesa del suolo e tutela dell'acqua come riferimento di proposte specifiche di sviluppo sostenibile.

9. L'art. 17 della legge 183/1989 definisce in dettaglio i contenuti del piano di bacino che riguardano:

- a) il quadro conoscitivo, organizzativo ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli relativi al bacino;
- b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
- c) le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto; del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
- e) la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie e forestali ed estrattive;
- f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
- g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla precedente lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali e da leggi ordinarie di bilancio;
- h) le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il bacino idrografico;
- i) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
- l) la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;
- m) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
- n) le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulle qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei;
- o) le misure per contrastare fenomeni di subsidenza;
- p) il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con speci-

ficazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri delle portate;

- q) il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;
 - r) il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;
 - s) le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto.
- 10 "Per il rilancio e l'adeguamento della legge di difesa del suolo", Le proposte del Gruppo 183, Roma, 31 ottobre 1996.
11. "Per il rilancio e l'adeguamento ...", cit.
12. Questa tesi è sostenuta da Giorgio Nebbia, uno dei fondatori del Gruppo 183.
13. La piovosità media della Sicilia è di 730 mm/anno per una superficie di 25.700 Km² ma la disponibilità calcolando precipitazioni, risorse superficiali naturali e risorse potenziali potrebbe valutarci poco al di sotto di 3 miliardi di mc/anno (cfr. A. Rusconi, 1994).
14. In Sicilia risultano classificati dal Servizio Idrografico (Ministero dei lavori pubblici, Servizio Idrografico, Sezione del Genio civile della Sicilia, *Superficie dei bacini imbriferi*, Palermo, 1923) 121 bacini idrografici: 59 nel versante settentrionale (o tirrenico), 40 nel versante meridionale (o mediterraneo) e 22 nel versante orientale (o ionico). Di questi 121 bacini idrografici 79 hanno una superficie inferiore ai 100 Km², 35 compresa tra 100 e 500 Km² e solo 7 oltre 500 Km². Dei 79 inferiori ai 100 Km² 58 sono costituiti da gruppi di bacini minori che presentano una superficie di poche decine di Km². Nel versante settentrionale i principali bacini sono rappresentati dai fiumi Pollina, Imera, Torto, Oreto e San Leonardo. I bacini localizzati nel versante meridionale e orientale dell'isola sono molto più importanti sia per estensione che per possibilità di utilizzazione. Nel versante meridionale ricadono i bacini dei fiumi Belice (964 Km²), Platani (1.785 Km²), Imera meridionale (2.002 Km²), Gela (569 Km²), Dirillo (385 Km²). Nel versante orientale quelli dei fiumi Simeto (4.186 Km²), San Leonardo (460 Km²) e Alcantara (574 Km²) (Barbagallo S., Indelicato S., Rossi G., "Individuazione dei bacini di rilievo regionale: proposte per la Sicilia", in Atti del Convegno Nazionale *I piani di bacino per la difesa del suolo, la gestione delle acque e la tutela dell'ambiente*, Taormina, 23-24 novembre 1990).
15. Mazzola R., "Gestione delle risorse idriche", in INU, *Il recupero della qualità per lo sviluppo del territorio siciliano*, Dossier, 1988.
16. Cfr. lr 16 agosto 1974 n. 36 "Interventi straordinari nell'attuazione della difesa del suolo e della forestazione".
17. Cfr. F. Schilleci (1993).
18. Cfr. F. Schilleci (cit).

Riferimenti bibliografici

- AA VV. (1993), *Aspetti ecologici nella pianificazione del territorio*, Grafo, Brescia.
- Albanese G., D'Angelo M.E. (1992), *L'urbanistica tra territorio e ambiente*, Gangemi, Roma.
- Benevolo L. (1996), *L'Italia da costruire*, Laterza, Bari.
- Bevilacqua P. (1996), *Tra storia e natura*, Ed. Donzelli, Roma.
- Borachia V., Paolillo P.L. (a cura di) (1993), *Territorio sistema complesso*, Franco Angeli, Milano.
- Calzolari V., "Natura, sito e opera: il caso del parco fluviale", in *Casabella*, n. 575-576, 1991.
- Campeol A. (1995), "Le interazioni tra piano di bacino e piani di area vasta. Brevi note attorno ad una proposta di lettura", in *Marcheterritorio*, n. 9.
- Campeol G. (a cura di) (1990), *Parchi fluviali. Esperienze di pianificazione ambientale*, Grafo, Brescia.
- Cannata P.G. (1992), "La sete in Italia: un falso problema", in *Micromega*, n. 3.
- Cannata P.G. (1994), *Governo dei bacini idrografici*, Etaslibri, Milano.
- Capria A. (1990), "La legge quadro sulla difesa del suolo n. 183/1989", in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente* n. 3.
- Ciccone F., Scano L. (1988), *I piani paesistici, le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, NIS, Roma.
- Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo (1970), *Atti della Commissione*, Vol. 1, Relazione conclusiva, Roma.
- Costantino D. (a cura di) (1988), *Teorema siciliano*, Palermo, Pubbliscicula.
- De Marco R. (1991), "Difesa del suolo", in *Urbanistica Informazioni* n. 116/117 marzo-giugno.
- Di Marca A. (1992), "La Sicilia senza difesa del suolo", in *Urbanistica Informazioni*, n. 119/120 settembre-dicembre.
- Felloni F. (1996), "Nodi critici dell'attuazione dei piani di bacino di rilievo nazionale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 150.
- Franzosi C. (1995), *La difesa del suolo*, Fenice 2000, Milano.
- Gambino R. (1996), *Progetti per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano.
- Gambino R. (1995), "Separare quando necessario, integrare ovunque possibile", in *Urbanistica* n. 104.
- Magnaghi A. (a cura di) (1990), *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi A. (1995), *Ecologia e ...urbanistica. Urbanistica e... ecologia*, in E. Tiezzi (a cura di), *Ecologia e...*, Laterza, Bari.
- Malaman R. (1995), *La gestione delle risorse idriche*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero dell'Ambiente (a cura di) (1992), *Relazione sullo stato dell'ambiente*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Nebbia G. (1969), *Il problema dell'acqua*, Cacucci, Bari.
- Peano A. (1992), *La difesa dell'ambiente*, Gangemi, Roma.
- Regione Emilia Romagna (1986), *Piano Territoriale Paesistico Regionale*, Bologna.
- Salzano E. (a cura di) (1992), *La città sostenibile*, Ed. delle Autonomie, Roma.
- Schilleci F. (1993), "Pianificazione fisico-ambientale: e la Sicilia?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 131, sett.-ott.
- Trombino G. (1988), "Bilancio della pianificazione territoriale in Sicilia" in *Urbanistica Informazioni*, n. 101.
- Ziparo A. (a cura di) (1995), "Pianificazione ambientale: le posizioni di tre urbanisti", in *Urbanistica*, n. 104.

L'EVOLUZIONE DEL PAESAGGIO RURALE TRA ECONOMIA E TERRITORIO: IL RUOLO DELLA PROGRAMMAZIONE

di Michele Di Rosa

Il tema

L'attività agricola costituisce uno degli elementi determinanti il disegno del territorio, tanto per la sua rilevanza fisico-ambientale che per la sua incidenza economica e sociale. Il suo portato di trasformazioni, specie in contesti altamente antropizzati come quello siciliano, modellandone la struttura, ha costruito e continua a trasformare un paesaggio stratificato e complesso, talvolta vulnerabile.

Le recenti modificazioni del settore primario, legate al potenziamento degli strumenti a disposizione e alle crescenti esigenze della produzione, le profonde trasformazioni sociali e lo scenario economico che si sono affermati negli ultimi anni impongono di riflettere sulla evoluzione del mondo rurale per comprenderne le tendenze evolutive, misurarne le trasformazioni, tanto fisiche quanto sociali, indirizzarne lo sviluppo. Si tratta di trasformazioni che se da una parte trovano una matrice negli scenari ampi di natura geoeconomica e politica della «globalizzazione», con l'inserimento dell'agricoltura nel più ampio sistema agroindustriale, l'omogeneizzazione delle politiche agricole nazionali degli stati industrializzati, il controllo dei flussi commerciali internazionali da parte delle multinazionali, dall'altra si riferiscono allo specifico dei rapporti territorio-produzione-commercio che si sono sviluppati e stratificati localmente, pervenendo talvolta ad assumere il ruolo di 'poli' del sistema stesso (Fabiani, 1995; 297).

La stessa 'doppia scala' si rileva in relazione anche al problema della 'sostenibilità', dunque del mantenimento dell'equilibrio fisico tanto globale che locale, in particolare della risorsa suolo (Borachia, Paolillo, 1993).

L'attività agricola tende dunque a perdere la connotazione di 'settore' in favore di una dimensione 'complessa', e con la necessità di interfacciarsi con gli strumenti di gestione del territorio: la tradizionale produzione agroalimentare, collegandosi con le attività che le stanno a monte e a valle, è solo uno dei momenti, e non il più economicamente incisivo, del processo produttivo, e lo subordina alla più complessiva organizzazione del territorio; la (rivalutata) funzione di 'presidio' del territorio talvolta lascia come secondaria la funzione produttiva, necessitando di strumenti di sostegno *ad hoc*; la rivalutazione dei processi di costruzione 'dal basso' del territorio ne rimette in gioco la dimensione sociale.

La sostenibilità degli interventi interessanti il mondo rurale si misura pertanto in termini di non depauperamento dell'ambiente fisico, di effettività economica, di sviluppo sociale.

Le politiche che hanno investito il mondo rurale, non solo quelle specificamente agricole ma anche quelle relative allo sviluppo regionale e ambientale, ai tre livelli istituzionali (regionale, nazionale, europeo) nelle quali si sono dispiegate, hanno determinato soprattutto negli ultimi decenni una profonda trasformazione dell'assetto del territorio. Se le condizioni dell'agricoltura italiana erano, entrando la Nazione nel Mec, nel complesso di maggiore svantaggio rispetto agli *standards* degli altri paesi comunitari, si è comunque registrata una complessiva crescita e modernizzazione della nostra agricoltura, che tuttavia non è passata attraverso una politica che abbia affrontato la

dimensione strutturale, oltre a quella del sostegno e condotto ad un riallineamento complessivo del settore (Fabiani, 1986).

L'evoluzione degli strumenti di governo conseguenti le trasformazioni dell'ordinamento comunitario e, discendentemente, degli ordinamenti interni, assegna oggi una funzione chiave alla Programmazione per la crescente influenza delle azioni comunitarie, ed un ruolo centrale alla dimensione regionale. La Programmazione, *medium* tra definizione degli obiettivi e gestione delle risorse, e ponte tra i diversi livelli di azione nell'ottica della *sussidiarietà*, costituisce in tal senso uno strumento di indirizzo (o di disturbo) delle dinamiche di trasformazione del paesaggio rurale.

La ricerca intende, attraverso la valutazione dell'influenza di queste politiche sul paesaggio rurale e l'analisi dei raccordi con la pianificazione del territorio, fornire un contributo per l'individuazione degli spazi per incidere sulle (e in una prospettiva 'costruttiva' correggere le) trasformazioni dell'assetto del territorio rurale.

Il percorso consiste nella coniugazione dei valori storici, ambientali ed economici; nella definizione di un pacchetto di 'indicatori' ad uso dei processi di gestione, onde mettere in relazione politiche agricole e politiche territoriali, individuando sempre rischi ed opportunità a breve ed a lungo termine per l'evoluzione del paesaggio.

A tal fine va definito il senso del termine 'rurale' per modellare opportunamente le strategie, in riferimento da una parte al carico di significati che assume in virtù della sua 'territorializzazione' e dall'altra alla evoluzione che questo termine ha nell'ambito comunitario. In secondo luogo occorre delinearne il significato di 'paesaggio', alla luce delle mutazioni del quadro culturale contemporaneo – il riferimento è alla idea di "complessità" – onde definire operativamente gli strumenti di analisi, studio e intervento, vale a dire individuare le forme di conoscenza ed i modi dell'intervento antropico alla luce delle capacità odierne di monitoraggio e di intervento.

Le dimensioni fisiche, culturali ed economiche del paesaggio rurale

L'approccio allo studio e gli strumenti per la elaborazione del paesaggio rurale si fondano da una parte sulla conoscenza della realtà fisica, quindi dei limiti dell'uso del territorio in funzione delle sue condizioni di fragilità, vulnerabilità e stabilità, da un'altra sulla sua storia, intesa come luogo del mutamento, non da assumere in quanto dato di fatto, ma in quanto limite al processo della sua elaborazione e trasformazione, infine dalla conoscenza della dimensione produttiva.

È indispensabile, in quest'ottica, recuperare una griglia di lettura tanto dei dati quantitativi – cartografici e statistici – quanto degli elementi qualitativi incommensurabili, fisici e relazionali; guardando del paesaggio rurale i processi di trasformazione tanto nella loro dimensione spaziale che temporale, attraverso i processi sociali che lo determinano, i processi di mercato e di sostegno che lo stimolano, gli elementi fisico-ecologici che lo strutturano.

È superfluo sottolineare come l'agricoltura si trovi al confine tra il mondo biologico, con il suo «carattere progettuale permanente» (Borachia, Paolillo, 1993; 19), ed i processi di trasformazione antropici, tesi talvolta, specie di recente, a combattere gli elementi di «naturalità», e dunque a semplificare gli ecosistemi onde ottimizzare la produzione. Occorre pertanto 'dialogare' con la complessità della dimensione fisica del territorio, e con i suoi processi legati ai principi di relazione e probabilità, e valutarne il grado di possibile interazione coi processi decisionali (Borachia, Paolillo, 1993; 37).

Ragionando nei termini di «struttura agraria ampia» di Rossi-Doria (1980), cioè di «insieme delle molteplici condizioni nelle quali si attua l'uso della terra e l'esercizio dell'agricoltura» (in contrapposizione alla struttura 'ristretta' che comprende l'insieme dei rapporti in base ai quali è organizzata la società agricola) si includono nel nostro studio del paesaggio agrario i

processi ed i rapporti che lo hanno strutturato nonché i fattori modificativi di grande scala, onde cogliere i nuovi processi di organizzazione generale e la loro rispondenza alle configurazioni di «sistemi territoriali» (Fabiani, 1995; 313). Territoriali in quanto l'attenzione si sposta dallo sviluppo di settore allo sviluppo integrato del contesto al cui interno è compresa la componente agricola, e di cui diventa metro di valutazione il grado di interazione con il sistema territoriale nel suo complesso (Fabiani, 1995; 343)².

La individuazione delle 'tipologie' rurali pertanto si basa, oltre che sulle caratteristiche endogene, anche sulle potenzialità dei rapporti – di prossimità, di dipendenza, ... – con i sistemi urbani, venendosi dunque a ridurre il senso della tradizionale contrapposizione tra urbano e rurale, dal momento che entrambi vengono ad essere reciprocamente funzionali.

La situazione siciliana

Le profonde differenze tra la struttura pedoclimatica e i contesti socioculturali delle varie parti dell'Isola permettono di individuare dei contesti affatto differenziati, anche se chiaramente in stretta correlazione tra loro. Ricalcando la tradizionale ripartizione dell'agricoltura meridionale, possiamo individuare nella fascia costiera le colture agricole più ricche e redditizie, ovvero gran parte delle aree irrigue, da falda o da serbatoio; le zone interne vedono prevalere gli ordinamenti asciutti estensivi, quali il cerealicolo o lo zootecnico, di norma scarsamente attivi (Bacarella, Rossitto, 1981; 127). Se nelle prime si concentrano un'alta percentuale di investimenti e occupazione, le seconde da una parte posseggono una elevata vulnerabilità, specie in relazione alla incongrua utilizzazione ed ai fenomeni in atto di dissesto ed abbandono, ma godono di condizioni che permettono delle produzioni tipiche, biologiche, di qualità (Regione Siciliana, 1991a; 38).

Nel suo complesso il sistema agroalimentare isolano soffre di una insoddisfacente capacità di inserimento concorrenziale dei prodotti nel mercato; ciò per carenze strutturali (polverizzazione fondiaria, produttiva e commerciale), infrastrutturali, istituzionali e legislative (deboli rapporti intersettoriali sovra regionali e sovranazionali ecc.); a cui si aggiungono la debolezza del tessuto associazionistico, pur sovrabbondante in numero, la carente formazione professionale, tecnica ed imprenditoriale (Regione Siciliana, 1991a; 13). Si tratta di una situazione che sconta le deficienze di una politica agraria «caratterizzata da interventi congiunturali a carattere assistenziale e da interventi strutturali frammentari, dispersi e tardivi» (Bacarella, Rossitto, 1981; 101) che non ha seguito il processo evolutivo dei mercati dei prodotti agricoli, e curato il collegamento con le grandi centrali di acquisto dei paesi europei ed extraeuropei.

La politica regionale, in effetti, si è incamminata sostanzialmente lungo due vie: da una parte ha dedicato ampie risorse finanziarie per interventi ed incentivi alla fase produttiva dei principali settori interessati alla esportazione, dedicando modesta attenzione alla fase distributiva, lasciando dunque sostanzialmente alla libera iniziativa privata il compito di adeguare l'organizzazione distributiva e le strutture di mercato alle nuove esigenze della produzione (Bacarella, Rossitto, 1981; 121); dall'altra parte ha mirato alle realizzazioni strutturali ed infrastrutturali di natura fisica, trascurando le azioni mirate a sviluppare il livello imprenditoriale, la cultura professionale, l'organizzazione tecnico-gestionale necessari per superare l'arretratezza e la carente produttività, per consentire la ripresa dei legami di interdipendenza fra i diversi settori delle filiere e per collegare l'intero settore produttivo con il mercato nazionale ed internazionale (Regione Siciliana, 1991a; 14).

Particolare attenzione va posta, trattando del contesto siciliano, nella individuazione delle 'tipologie' rurali e delle loro strutture nella individuazione di criteri e parametri che ricalchino la struttura e le peculiarità dei processi locali e individuino le caratteristiche interazioni col più ampio sistema territoriale, al fine di una effettiva aderenza delle analisi al contesto e dunque di una reale incidenza delle azioni di programma e di piano.

Questione agraria, questione meridionale e Autonomia regionale: la programmazione

Le caratteristiche dell'agricoltura siciliana e conseguentemente la crisi del rurale in Sicilia vanno inquadrati nello scenario dello sviluppo regionale e legati alla più ampia questione meridionale.

La questione meridionale la si ritrova già, nel periodo post-unitario, nella insufficienza dello sviluppo del Mezzogiorno, attardato da una feudalità non intaccata dalla ascendente borghesia e dall'incontro con lo Stato accentratore e con gli interessi delle banche e dei monopoli³. Dopo la seconda guerra mondiale un forte condizionamento allo sviluppo ed allo stesso modello amministrativo regionale continuerà ad essere dato proprio dal blocco agrario: l'Autonomia regionale, infatti, nata in un momento storico in cui veniva dibattuta la collocazione dell'Isola nello scenario italiano e non solo, trova in fondo la sua forza come risposta 'moderata' alle spinte di esso verso il separatismo.

Con lo Statuto si sono poste le basi per una forma di amministrazione e, conseguentemente, per dei modelli di sviluppo che di fatto, nel loro sviluppo storico, e per le alterne vicende politiche, non hanno sciolto la 'ambiguità' tra i termini integrazione ed autonomia che condizioneranno lo sviluppo siciliano in relazione alla questione meridionale ed allo sviluppo dell'Isola. Il tema è già presente nel dibattito per la forma di autonomia, che vede contrapporsi da una parte l'opzione di un sistema di autonomie regionali per il Sud in uno Stato propulsore di un'economia di piano, dall'altra l'idea di un assetto autonomistico in chiave economicistica (che risulterà vincente) basato sul contributo 'riparatore' del divario dei redditi tra Nord e Sud e guidato da un piano di sviluppo.

La Sicilia ha talvolta sottolineato le spinte integrazioniste rispetto al contesto nazionale ed europeo, talvolta tentato di rompere i rapporti di dipendenza rispetto ai capitali del Nord, riproponendo il tema dell'avvicinamento al Mediterraneo, assumendo rispetto alla stessa questione meridionale una posizione distinta, ed orientando di conseguenza le intenzioni di programma.

L'analisi dei documenti della programmazione regionale della Regione Siciliana permette di ricostruire (pur a prescindere dalla effettiva - scarsa - coerenza di questi strumenti) questa evoluzione, e di comprendere il ruolo assegnato al settore primario per lo sviluppo dell'Isola.

In una prima fase, dalla formazione dello Statuto regionale al tramonto di fatto delle aspettative di autonomia, alla fine degli anni Cinquanta, pur con le differenze di contesto storico, i piani redatti intendono far transitare lo sviluppo della Sicilia attraverso la industrializzazione, lasciando all'agricoltura un ruolo di supporto al processo di trasformazione dopo una fase transitoria di centralità⁴.

Questo periodo è segnato dallo scontro tra obiettivi ed interessi circa l'industrializzazione. La Sicindustria, portavoce degli interessi degli industriali locali, auspica uno sviluppo equilibrato e territorialmente diffuso, in grado di valorizzare le risorse locali⁵, focalizzando per converso il tema della «Sicilia senza Mezzogiorno». Che, come rileva Salvatore Butera, se dà alla Regione una spinta differenziale, di fatto la attarda nella difesa delle prerogative autonomistiche (Butera, 1981; 24).

La fase successiva, che si potrebbe definire dello «sviluppo per poli», vede il mutare di alcune condizioni politiche ed amministrative: dalla nascita del Mercato Comune (e la prima PAC), il rilancio della programmazione nazionale ed i «Piani Verdi», la riduzione del potere dello Statuto, la 'seconda fase' dell'intervento straordinario (lanciato già nel 1950), ed in ambito siciliano la legge sull'industrializzazione. La ristrutturazione del settore agricolo è subordinata al disegno 'industriale' del territorio. Emerge in Sicilia «una disponibilità di marca nuova» nei confronti del potere centrale (Butera, 1981; 56-57), proprio mentre ci si interroga su concetti quali dipendenza da inte-

grazione o perifericità⁶.

Il ruolo cruciale che gioca l'intervento straordinario si determina nei due periodi descritti rispettivamente nella creazione delle «precondizioni» per lo sviluppo, preparando l'ingresso in un regime di mercato in condizioni di non svantaggio; poi, attraverso l'ingresso diretto nella azione industrializzatrice.

La fase successiva, degli 'interventi programmati' è caratterizzata dall'orientamento al mercato della PAC strategica ed i suoi tentativi di riforma, dalla legge Quadrifoglio, dall'avvio della regionalizzazione. Sono gli anni della 'vertenza Mezzogiorno', della ricerca di una strategia politica meridionalistica comune, della prevalenza delle politiche anticongiunturali anche per il settore primario⁷.

La 'dimensione europea' della Regione

La fase successiva del nostro excursus vede l'avvio del processo di trasformazione dei rapporti interistituzionali: da una parte l'Atto Unico Europeo e il trattato di Maastricht; da un'altra la soppressione dell'intervento straordinario e del Ministero dell'Agricoltura e Foreste; infine l'avvio in Sicilia della «programmazione come metodo di governo».

Il ruolo delle Regioni muta profondamente in conseguenza delle trasformazioni che avvengono a livello comunitario. L'Atto Unico Europeo prima e gli accordi di Maastricht poi, nella prospettiva del Mercato Unico (o più esattamente in funzione della riduzione dei rischi di allargamento delle disparità che ne deriverebbero)



avviano un processo di regionalizzazione delle politiche di sviluppo. «Immagine» e ruolo della Regione si misurano ora con l'obiettivo comunitario della «coesione economica e sociale», finalizzato alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni⁸.

Al fine di tutelare un equilibrato processo di integrazione, il principio di sussidiarietà⁹ ha lo scopo di incentrare l'azione comunitaria non più sul dettaglio, ma sull'essenziale, tendendo maggiormente conto delle diverse tradizioni nazionali e dell'opinione pubblica. Ciò ridisegna profondamente la natura delle competenze, regolate dalla *partnership*, in base alla quale gli obiettivi vengono raggiunti attraverso il concerto dei tre livelli istituzionali che agiscono in qualità di *partners* che perseguono un obiettivo comune.

Già i regolamenti riguardanti i PIM¹⁰ anticipano la stretta concertazione con le autorità substatuali designate dagli stessi Stati in quanto espressione dell'opportuno livello geografico di attuazione dei programmi.

«La Sicilia torna, grazie all'uso di tutti gli strumenti disponibili - tra ispirazione autonomi-

stica e visione meridionalistica - a «fare» politica». Tra questi la programmazione, disciplinata organicamente dalla l.r. 16/78, «presupposto per affrontare in condizioni di pari dignità il confronto con l'Europa comunitaria, con il governo centrale e con le altre Regioni italiane» (Hoffmann, 1995a; 156). Gli atti scaturiti dalla l.r. 16/78¹¹ sono organizzati secondo il modello di programmazione «per progetti» con ricaduta su «aree produttive integrate», intensificando i collegamenti con le altre Regioni meridionali, individuando un rapporto con il governo centrale che valorizzi l'Autonomia (Hoffmann, 1995a; 158).

La l.r. 6/88, che riforma la 16/78 aderisce ai principi della «programmazione come metodo di governo», da realizzarsi insieme con Stato, enti locali e società e col coinvolgimento della collettività, e include tutte le risorse disponibili in un unico 'contenitore' - il Prs. La Proposta di Prs 1992-1994 intende rilanciare la programmazione nell'ambito del Mediterraneo e nel quadro comunitario. Il «disegno» cui si riferisce mira a ridurre il divario rispetto alle medie comunitarie e nazionali, in termini di sviluppo economico e di vivere civile. Il quadro strategico che lo apre (l'analisi degli scenari internazionali e nazionali) coglie i limiti macroeconomici e istituzionali entro i quali si possono dirigere i fattori locali di sviluppo, la debolezza strutturale dell'economia legata alle produzioni meno dinamiche, una competitività non in grado di determinare uno sviluppo autopropulsivo, una struttura economica «dipendente» dal resto del paese e del mondo, ma poco «interdipendente»¹².

Il paesaggio degli agrumi

Il paesaggio degli agrumi viene proposto per la sua immagine distintivamente «locale» nonché per la paradigmaticità della sua evoluzione, svoltasi tra mutazioni politico-economiche esogene e peculiarità storico-produttive locali.

Si tratta di una immagine che, se oggi risulta essere stereotipata, affonda le sue origini nelle descrizioni dei viaggiatori, dal *Viaggio in Italia* di Goethe, e che permette di attribuire al paesaggio degli agrumi un 'valore' di natura culturale, e in seconda analisi di misurare la distanza tra la rappresentazione - il fenomeno storico - e la realtà - le condizioni per il futuro.

«Nell'Italia meridionale l'agrumeto suole essere chiamato giardino, con riferimento ad un complesso di significati ma con un'immediata evocazione della visione, tipica del mondo arabo, del luogo della bellezza, dell'intimità, del piacere dell'anima». Così Lupo (1990; 6) delinea l'«archetipo» del paesaggio degli agrumi, il cui sviluppo, prima di assumere la connotazione e le dimensioni che avrà dalla fine dell'800, è legato alla funzione di ornamento dei giardini delle ville nobiliari o al più al piccolo commercio locale. «Un'immagine dunque in cui i valori estetici sono strettamente correlati alla capacità umana di dominio e trasformazione di una società ostile; correlazione destinata - prosegue Lupo - a mantenersi sin oltre il decollo di un'agrumicoltura «di reddito»» (Lupo, 1990;7). La dimensione economica dell'attività agrumicola, in effetti, sarà dirompente, e questo creerà una espansione notevole della produzione, con radicali trasformazioni del territorio, una diversa distribuzione della popolazione, una notevole valorizzazione dei terreni, un forte utilizzo delle risorse naturali, in special modo dell'acqua.

Le condizioni ed i vincoli per la sua nascita ed il suo sviluppo sono state da una parte la presenza di un ceto sociale dotato di capitali adeguati all'investimento necessario per la riconversione produttiva, l'esistenza di un pacchetto di competenze culturali ed irrigue, dall'altra le condizioni ambientali, climatiche ed altimetriche, la qualità e la giacitura dei terreni, ed in ultimo, ma non per ultimo, la disponibilità di consistenti volumi d'acqua.

L'agrumicoltura ha costituito una forma originale di organizzazione produttiva, fortemente legata ai mercati nazionale, europeo ed americano ed in stretta continuità col latifondo, avendo in comune gli stessi protagonisti, provenendo i capitali di questa dallo zolfo e dal grano, essendo in comune le forme di gestione e di credito, inserendosi la prima «nella continuità delle

strutture economiche modellate da una tradizione plurisecolare di specializzazione per l'esportazione dei prodotti agricoli» (Aymard, in: Lupo, 1990, X)¹³, mettendo un'area periferica come quella del Mezzogiorno d'Italia a contatto con i centri dello sviluppo mondiale.

Queste le «radici lunghe» della questione del rapporto tra il settore agrario e un mercato non neutro ma che poteri economici e politici hanno potuto aprire o chiudere, modificando i termini della domanda e dell'offerta, con interventi protezionistici (Lupo, 1995; 11), e generando delle fasi alterne di contrazione ed espansione che nel tempo hanno segnato l'espansione della coltura.

Il mondo dell'agrumicoltura si sviluppa pertanto tra due vincoli forti: il mercato, ricco ma segnato da forti momenti di espansione e da crisi ricorrenti, e l'acqua, bene raro e prezioso, su cui si sono innescate forme di controllo dell'attività produttiva e di conseguenza dell'intero territorio¹⁴. Vincoli entrambi che continuano a condizionare, sotto differenti forme, la coltura, e che necessitano di un continuo monitoraggio.

Se nel passato le agricolture esportatrici del Sud non sono state privilegiate alle industrie del Nord, negli stessi piani regionali raramente si è inteso difenderne la centralità. L'incremento interno della produzione ha supplito al crollo della richiesta estera degli agrumi, la protezione doganale (la barriera fitosanitaria) che ha protetto fino a pochi anni addietro la produzione italiana garantendole il mercato interno, non mette più questo al riparo dalla concorrenza straniera. Venendo a scemare gli strumenti di riequilibrio tra domanda e offerta (il ritiro), si determina in alcuni settori della produzione la formazione di filiere scarsamente dinamiche e poco inclini alla trasformazione. Le condizioni per la permanenza sono legate pertanto alla capacità di aggiornare le colture, orientare le produzioni e qualificare il prodotto, azioni più «faticose» specie dopo la «disincentivazione» della qualità dovuta al ritiro (Regione Siciliana, 1992a).

Programmazione e sviluppo rurale

Le riflessioni qui esposte partono dalla necessità di collegare «verticalmente» il territorio «economico» della programmazione col sistema ecogeografico e storico del rurale. Obiettivo è l'introduzione nel processo decisionale di un insieme di informazioni non avulse dalla loro base territoriale, necessarie per la formulazione delle «raccomandazioni», o linee-guida.

Da una parte si pongono le *invarianze*: le condizioni minime inderogabili per la tutela del paesaggio, le reali opportunità offerte dal mercato alle differenti varietà di prodotto. Dall'altra si propongono delle riflessioni sugli *strumenti* e sugli *effettivi spazi* «di manovra». Invarianze e strumenti come «paletti» di un percorso che per sua stessa natura non può essere predittivo ed unico (Borachia, Paolillo, 1993; 21), alla luce del senso che il termine *sviluppo* assume nell'Isola in ragione delle sue peculiarità.

Dal punto di vista amministrativo la Sicilia gode, in materia di agricoltura, piena competenza in virtù della autonomia statutaria; dall'altra parte essa è strettamente integrata in un sistema comunitario che genera vincoli ed opportunità per le attività agricole (Atto Unico, Politica Agricola Comunitaria, Politiche Regionali Comuni.); dal punto di vista sociopolitico occorrerà valutare gli spazi creati dal passaggio diretto dalla preindustrializzazione alla fase post-industriale, «senza passare dal moderno» (Butera 1993; 76), tra «perversioni» dello sviluppo (Trigilia, 1992)¹⁵ e conservazione di risorse e strutture tradizionali, preziose di fronte alla «constatazione dell'impossibilità di uno sviluppo umano e civile basato sulla concentrazione delle attività economiche in aree urbane sempre più congestionate, sulla separazione, semplificazione, e marginalizzazione delle attività produttive primarie da quelle secondarie e terziarie, sul mancato rispetto delle profonde interrelazioni tra economia, territorio e natura» (Sotte, 1995; 7).

Se di fatto non si è mai avuta per la Sicilia

una programmazione agricola o rurale, organica si intende, la geografia *in progress* dell'Unione Europea da una parte impone di ripensare le strategie da adottare in vista della strategia della competizione (rinforzata dall'abolizione delle dogane) e dei nuovi rapporti tra centro e periferia, dall'altra offre delle opportunità legate alle politiche regionali tramite la programmazione, valutando le conseguenze che derivano dalla riarticolazione dei rapporti centro-periferia, ricercando nel processo della decisione gli elementi determinanti, gli eventuali anelli deboli, il migliore livello di azione in funzione dell'efficacia ed effettività delle azioni.

Occorre altresì guardare alle mutazioni dello scenario in corso principalmente in Europa, agli elementi di perturbazione che potrebbero pervenire dalle mutazioni dello scenario geopolitico (quale il programma di Europartenariato Mediterraneo, col relativo aumento degli scambi di servizi, beni e capitali, e di cooperazione scientifica e tecnologica con un'area produttivamente simile alla siciliana; programma entro il quale la Sicilia può e deve ricercare il proprio ruolo).

La questione ambientale impone da un altro lato all'agricoltura l'assunzione di un nuovo ruolo non produttivistico di riequilibrio territoriale, in accordo con la ridefinizione operata dal trattato di Maastricht della politica ambientale, da svolgersi «nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie». La questione del rapporto tra produzione ed ambiente, così come quello tra produzione agricola e altri setto-



ri produttivi, impone il perseguimento di una serie di strategie di sostegno e propone la questione della qualità del territorio e del prodotto, tra di loro strettamente collegate. Una agricoltura «ecocompatibile» che deve trovare il suo punto di forza in una politica di sostegno «positiva» in grado di segnare «quel tanto di ripetibilità» di prodotto e territorio (Alessi, 1993), e per la quale è indispensabile individuare a monte lo spazio della pianificazione per incidere sullo svolgimento delle attività e sul diritto di proprietà.

Per la forte ricaduta fisica e per gli effetti trasformativi sul paesaggio, occorre curare la connessione con l'attività urbanistica, onde valorizzare la «polifunzionalità» del territorio, così da avere «un regime di pianificazione del territorio non più concepito prevalentemente quale pianificazione degli interventi di urbanizzazione e di edificazione, bensì quale metodo di programmazione e gestione equilibrata dell'intero territorio» (Alessi, 1993, 12). Si pone il problema della definizione del rapporto tra l'interesse proprietario e dell'interesse collettivo, dunque il problema della «proprietà conformata»; il tema delle forme di possesso (proprietà collettive, usi civici...), la facoltà di incidenza della pianificazione sulle attività economiche oltre che sui beni, i problemi del raccordo tra i differenti strumenti di programmazione.

Il superamento della settorializzazione

dell'agricoltura necessita di una politica di intervento «attenta ai fenomeni di integrazione del comparto agricolo e dotata di strumenti capaci di assecondare tali collegamenti» (Alessi, 1993, 11). Centrale è dunque la riconversione del ruolo di finanziatore passivo dello Stato e della Comunità attraverso il sostegno indiscriminato, di un certo modello di impresa, delle tecniche di produzione ed in ultimo la riconversione del modello sociale rurale.

Questa nuova dimensione della ruralità, verso la valorizzazione complessiva delle risorse del territorio e dell'ambiente rurale attraverso il coordinamento di tutte le politiche a disposizione e degli interventi in programmi integrati, mira al consolidamento di una crescita equilibrata, del mantenimento dei livelli competitivi, degli equilibri col territorio, della «difesa» dell'evoluzione del paesaggio e dell'ambiente, da perseguire attraverso l'integrazione col tessuto fisico e socioeconomico dell'area territoriale di riferimento, e per la qualità della vita e del territorio. Da qui, e per le interrelazioni economiche «ampie» di cui sopra, discende il ruolo essenziale dell'ambito regionale, che si ripropone quale ambito fondamentale di riferimento per l'organizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura (Alessi, 1993, 2; Sotte, 1995; 7).

È questo uno scenario di transizione da governare con strumenti che devono caratterizzarsi per flessibilità, capacità di rimodellarsi al mutare delle condizioni e degli stessi obiettivi; fondarsi su un processo informativo e valutativo continuamente aggiornabile rispetto al sistema economico e territoriale locale e al sistema degli interventi che lo investe. n

Note

1. «All'indagine dello storiografo di una realtà agraria contemporanea, come alla prassi del politico riformatore, i problemi del paesaggio si presentano e si impongono, dapprima, proprio in quanto problemi di un *dato di fatto storico*, dal quale egli non può non prender le mosse; ma in quanto problemi, per ciò stesso, di un *limite*, dinanzi al quale egli non potrebbe in alcun modo arrestarsi, senza il rischio di veder esaurita in partenza la ragion d'essere stessa di ogni sua indagine storiografica e la possibilità, addirittura, di una sua prassi rinnovatrice» (Sereni, 1993; 16).
2. Circa la loro individuazione, «sulle determinanti legate alla dotazione di risorse e agli ordinamenti produttivi che costituiscono le variabili guida della articolazione rossidioriana (cfr. Rossi-Doria, 1969, *nda*), altre se ne sono sovrapposte nel tempo consolidando condizioni di competitività naturali, scomponendo situazioni che sembravano omogenee, accentuando o mutando gerarchie territoriali ed economiche, ed infine dando luogo a differenziazioni più numerose e definite» (Fabiani, 1995; 346).
3. «Quella estensione stessa del paesaggio delle piantagioni e del giardino mediterraneo, che sembra promettere una rinnovata preminenza agricola del Mezzogiorno, trova dei limiti insuperabili, più ancora che nelle condizioni geologiche ed agronomiche di vasti territori, non adatti alle ricche culture arboree ed arbustive, nella politica estera commerciale, fiscale della nuova feudalità, che sovente preclude la via al collocamento della produzione agricola del Mezzogiorno sui mercati esteri. Questa politica stessa, d'altra parte, - fondata sul *pactum sceleris* del dazio sul grano, col quale i monopolisti industriali del Nord comprano la complicità dei latifondisti meridionali - risulta anche per un altro verso nefasta per per l'economia del Mezzogiorno. Non solo, infatti, ne comprime le possibilità di sviluppo industriale; ma - favorendo un'esagerata estensione della cultura granaria - diviene un ostacolo decisivo ai progressi della «rivoluzione agronomica» (Sereni, 93, 415).
4. La Loggia (Centro..., 1948) punta allo scrollamento degli «antichi fattori di immobilismo», (la struttura non solo «rurale» del latifondo), attraverso la trasformazione fondiaria ed agraria della Sicilia. Per Alessi (Ires, 1956), se «la base fondamentale dell'economia e della vita sociale è l'agricoltura», sono le industrie di larghissima occupazione a moltiplicare i redditi di lavoro ed i consumi. L'incentivazione agricola passa attraverso il miglioramento infrastrutturale e fondiario (intensificazione delle colture) e la meccanizzazione per «assicurare rese elevate e tranquillità economica per il produttore».
5. Cfr. la premessa al convegno letta dal Presidente della Sicindustria, organizzato dal Cepes «Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole» svoltosi a Palermo (ottobre 1955). Cfr. Renda, 1987; 367. Il piano Battelle (Institut Battelle, 1961), espressione della linea politica della Sicindustria, dunque mirante all'incremento di una industria «locale», considera il rapporto bilaterale di sostegno tra industria e agricoltura: da una parte l'incremento della produttività agricola, che incoraggia l'industria per la meccanizzazione, dall'altra la produzione agricola fornitrice di materia prima per la trasformazione industriale.
6. Per il piano «Grimaldi» (Assessorato ..., 1965) l'attività agricola va incrementata ai fini dell'esportazione: le «aree di sviluppo agricolo» vengono tagliate in base ad «una più omogenea e coordinata determinazione dei mezzi finanziari e dei conseguenti ritmi e finalità evolutive» (Assessorato ...,

1965; 35). Il Piano Mangione (Assessorato ..., 1967) si preoccupa di innalzare i bassi livelli di produttività delle coltivazioni estensive attraverso l'intensivizzazione laddove possibile ed il trasferimento della manodopera eccedente in altri settori.

7. La Proposta di Piano del 1974 (Assessorato ..., 1974) investe i problemi localizzativi conseguenti le politiche settoriali in corso, preoccupandosi del settore agricolo giacché esso può comportare una profonda alterazione della struttura socioeconomica. Per ridurre le deficienze del settore si vuol promuovere la specializzazione delle attività agricole e dirigere gli investimenti verso il settore industriale da localizzare nelle zone di spopolamento. Il Piano degli Interventi 1975-80 (1975) (Regione Siciliana, 1982b) nasce come coordinamento degli interventi per il sostegno e lo sviluppo della produzione dell'occupazione e dei consumi attraverso la riqualificazione della struttura produttiva isolana attraverso la reintegrazione delle aree interne del territorio regionale e il miglioramento della predisposizione dell'ambiente fisico a recepire le trasformazioni e le innovazioni dell'apparato produttivo.

8. Le Regioni non hanno nel contesto europeo un ruolo definito come dall'ordinamento interno. Questo ruolo discende dal rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale. Il processo di coordinamento tra ordinamento interno e ordinamento comunitario ha inciso sulla stessa essenza del principio di sovranità nazionale, e di conseguenza sulla connotazione delle Regioni (Musio, 1995).

9. Trattato di Maastricht, art. 3b.

10. Reg. CEE n. 2088/85.

11. Tra cui la Proposta di PRS 1985/87, che persegue l'aumento della produttività del sistema agro-alimentare con l'obiettivo di ridurre il disavanzo con l'estero e potenziare i livelli occupazionali; le azioni che il Piano intende intraprendere sono: l'intensificazione delle opere per l'irrigazione già avviate; l'aumento delle risorse per le aree interne; il potenziamento dei servizi allo sviluppo; l'ammmodernamento delle strutture produttive; il sostegno associazioni.

12. Le strategie per il raggiungimento dell'Obiettivo 1 riguardano: l'autopropulsività, la qualificazione delle aree

interne, lo sviluppo sostenibile, il risanamento del territorio degradato, la promozione della cultura d'impresa.

13. I protagonisti sono di provenienza aristocratica o borghese, i detentori di feudi o di grandi proprietà, i quali investono i ricavi dello sfruttamento della terra e del lavoro, in una attività agricola nella quale per le favorevoli opportunità del mercato è possibile coniugare i vantaggi della rendita coi profitti della speculazione commerciale, senza affrontare i rischi dell'investimento produttivo.

14. In questo contesto la mafia si è talvolta presentata storicamente come meccanismo *sui generis* di "regolamentazione" della conflittualità sociale in ordine allo sfruttamento della risorsa, in grado però di intervenire come forza mediatrice anche all'interno di tutte le altre dimensioni della vita sociale (Cusimano, 1993-94; 151).

15. Carlo Trigilia (1992; 77sgg.) sottolinea i benefici per le industrie del Nord, il meccanismo di incremento del consenso politico, dunque lo sviluppo di una «imprenditorialità politica» più che economica, oltre allo sviluppo e la modernizzazione della criminalità.

Riferimenti Bibliografici

- Alessi, Alba 1981, «Legislazione agraria e apparati di governo dell'agricoltura», in: Galasso Alfredo (a cura di), *La Sicilia alla svolta degli anni '80, analisi e proposte per un Piano Regionale di Sviluppo*, Angeli, Milano, pagg. 282-284.
- Alessi, Rosalba, 1993. «Nuove direzioni della politica comunitaria, tutela della qualità dei prodotti e ruolo delle regioni», estratto da: *Il diritto dell'agricoltura*, 1/93, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Aymard, Maurice e Giarrizzo, Giuseppe (a cura di), 1987. *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi - La Sicilia*, Einaudi, Torino.
- Assessorato Regionale per lo Sviluppo Economico, 1965. *Progetto di Programma di sviluppo economico della Regione Siciliana per il quinquennio 66-70*, Palermo.
- Assessorato Regionale per lo Sviluppo Economico, 1967. *Progetto di Piano di sviluppo economico e sociale della Regione Siciliana per il quinquennio 66-70*, Palermo.
- Assessorato allo Sviluppo Economico 1974. *Proposta per la elaborazione del Piano di interventi 1974-77*, Palermo.
- Bacarella, Antonino, Rossitto, Elio, 1981. «La struttura produttiva»; in: Galasso Alfredo, (a cura di), 1981. *La Sicilia alla svolta degli anni '80*; Angeli, Milano.
- Bacarella, Antonino, Schimmenti, Emanuele, Altamore, Luca, 1995. *Gli agrumi in Italia. Aspetti produttivi e commerciali*, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Economia, Ingegneria e Tecnologie agrarie - Settore economia, Palermo.
- Borachia, Vittorio, Paolillo, Pier Luigi, 1993. «Il governo dello spazio urbano-agricolo: dalla complessità del territorio e dell'ambiente alla semplificazione del piano»; in: Borachia, Vittorio, Paolillo, Pier Luigi (a cura di) (1993), *Territorio sistema complesso*, Franco Angeli, Milano, pagg. 19-53.
- Butera, Salvatore, (a cura di), 1981. *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*. Giuffrè Editore, Milano.
- Butera, Salvatore, 1993. *Esposti a Mezzogiorno*, Flaccovio Editore, Palermo.
- Cannata, Giovanni (a cura di), 1994. *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti*; Atti del XXXI convegno di Studi della SIDEA; Campobasso, 22-24 settembre 1994; Il Mulino, Bologna.
- Carabba, Manin, 1977. *Un ventennio di programmazione 1954-74*, Laterza, Roma-Bari.
- Centro per l'Incremento Industriale della Sicilia, 1946, *Primo schema di un piano economico quinquennale per la Sicilia a termini dell'art. 38 dello Statuto della Regione*. Relatore On. Prof. Enrico La Loggia; Arti Grafiche Battaglia, Palermo.
- Commissione delle Comunità Europee, 1985a. *Prospettive per la politica agricola comune*. Libro verde.
- Commissione delle Comunità Europee, 1985b. *Un avvenire per l'agricoltura europea: gli orientamenti della Commissione*. Libro bianco.
- Commissione delle Comunità Europee, 1988. *Il futuro del mondo rurale*.
- Commissione delle Comunità Europee, 1991a. *Documento di riflessione*.
- Commissione delle Comunità Europee, 1991b. *Proposte della Commissione del giugno (Rapporto Mac Sharry)*.
- Commissione Europea, 1995. *Europa 2000+ - Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*.
- Cusimano, Girolamo, 1993-94. «Agumi, mafia, organizzazione del territorio», in: *Archivio Storico per la Sicilia orientale*, anni LXXXIX-XC, fascicoli I-III.
- Di Palma Maurizio, Mele Giuseppe, 1996. «Tra economia e territorio: politiche comunitarie e nazionali», in: Clementi Alberto, Dematteis Giuseppe, Palermo Pier Carlo (a cura di), 1996. *Le forme del territorio italiano. I. Temi ed immagini del mutamento*, Laterza, Roma-Bari.
- Fabiani, Guido, 1986. *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, Il Mulino, Bologna.
- Fabiani, Guido, 1995. «L'agricoltura italiana nello sviluppo dell'Europa comunitaria», in: Aa.Vv., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, tomo I, Einaudi, Torino.
- Formez, 1994. *I fondi strutturali comunitari 1994-1999. Quadro comunitario di sostegno per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo - obiettivo 1 Italia*. Quaderni di Europa e Mezzogiorno n. 11, Roma.
- GURS, supplemento ord. n.1 alla GURS (p.I) n. 3 del 13 gennaio 1996 (n.2).
- Hoffmann, Alessandro 1995a, «La programmazione economica prima, durante e dopo gli anni Ottanta», in: Tulumello Alberto, (a cura di), 1995. *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, L'Epos, Palermo, pagg.155-171.
- Hoffmann, Alessandro, 1995b. «Le strategie di sviluppo rurale nel nuovo Quadro Comunitario di Sostegno: le misure dell'Obiettivo 1», in: *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 2 a. IX, 1995, pag. 355-372.
- Hoffmann, Alessandro, Grasso, Antonio, 1991. «La Sicilia degli anni '90 e le nuove prospettive della programmazione», in: *Economia e Credito*, n. 3-4.
- Hoffmann, Alessandro, Morale Giuseppe, 1994. «La programmazione regio-

nale per la CE tra continuità ed innovazione: il caso Sicilia», in: *Economia e Credito*, n. 1-2.

- IRES, 1956. *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*, Palermo.
- Institut Battelle, 1961. *Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia. Ipotesi di iniziativa per lo sviluppo economico dell'Isola nel quadro per le esigenze per la industrializzazione*, Servizio Pubbliche Relazioni della Sofis, Palermo.
- Lupo, Salvatore, 1983. «Agricoltura ricca nel sottosviluppo. Storia e mito della Sicilia agrumaria (1860-1950)», in: *Archivio Storico per la Sicilia Occidentale*, LXXIX, n. 1-2, pagg. 7-158.
- Lupo, Salvatore, 1990. *Il giardino degli aranci. Il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*. Marsilio, Venezia.
- Magnaghi, Alberto, Paloscia, Raffaele, a cura di, 1992. *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Franco Angeli, Milano.
- Mattei, Alberto, 1996. *Politiche comunitarie. La politica agricola, gli interventi strutturali, le relazioni esterne*, Giappichelli, Torino.
- Musio, Francesca, 1995. *Comunità europea, Stato e Regione. Lineamenti di uno studio alla luce della dottrina degli ordinamenti*. Giuffrè. Milano.
- Nigris, Enrico, 1996. «La costruzione del territorio senza pianificazione: l'uso dei fondi strutturali CEE», in: Clementi Alberto, Dematteis Giuseppe, Palermo Pier Carlo (a cura di) 1996. *Le forme del territorio italiano. I. Temi ed immagini del mutamento*, Roma-Bari, Laterza.
- Nugent, Neill, 1995. *Governo e politiche dell'Unione Europea*. Il Mulino, Bologna.
- Pizziolo, Giorgio, 1995. «Ecologia e... estetica», in: Tiezzi, Enzo, (a cura di), 1995. *Ecologia e...*, Laterza, Roma-Bari.
- Querini, Giulio, 1996. *La politica ambientale della Unione Europea*, Edizioni Kappa, Roma.
- Regione Siciliana - Ente di Sviluppo Agricolo, 1973. *Aspetti strutturali e socio-economici dell'agricoltura in Sicilia*, a cura dell'Osservatorio di Economia Agraria per la Sicilia dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria, Palermo.
- Regione Siciliana, 1982a. *Quadro di riferimento della programmazione regionale e piano per l'impiego delle risorse nel periodo 1982-1984*, Atti e documenti della programmazione, n. 7, Palermo.
- Regione Siciliana - Direzione Regionale della Programmazione (a cura della), 1982b. *Rapporto sull'attuazione degli atti programmatori in Sicilia*, Atti e documenti della programmazione, n. 3, Presidenza della Regione Siciliana - Direzione della programmazione, Palermo.
- Regione Siciliana, 1988. *Proposta di Piano di Sviluppo economico e sociale 1985-87. Progetto Zone interne. Analisi conoscitiva per il confronti, la verifica ed il coordinamento degli interventi programmatici nella «zone interne»*, Atti e documenti della Programmazione, n.10, Palermo.
- Regione Siciliana - Direzione Regionale della Programmazione, Espi, 1991a. *Materiali per il Piano regionale di Sviluppo - Rapporti progettuali*, vol. I, Palermo.
- Regione Siciliana - Direzione Regionale della Programmazione, 1991b. *Schema del Piano Regionale di Sviluppo economico e sociale 1992-1994*, Palermo
- Regione Siciliana - Presidenza della Regione, Assessorato Agricoltura e Foreste, 1992a. *Atti della 2° Conferenza regionale dell'agricoltura*, Atti e Documenti della Programmazione, n. 20, Palermo.
- Regione Siciliana - Direzione Regionale della Programmazione, 1992b. *Modelli di programmazione e agricoltura regionale*. Atti e documenti della Programmazione, n. 24, Palermo.
- Regione Siciliana - Direzione Regionale della Programmazione, 1995. *Sviluppo regionale e agricoltura. Politiche, Commercio ed esportazione, Aree irrigue, Trasporti*. Temi e Strumenti della Programmazione, n. 4, Palermo.
- Renda, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, vol. III, Sellerio, Palermo.
- Rossi-Doria, Manlio, 1946. «Cos'è il Mezzogiorno agrario», in: Caizzi, Bruno, 1950. *Antologia della questione meridionale*, Edizioni di Comunità, Milano, pagg. 109-150.
- Rossi-Doria, Manlio, 1969. *L'analisi zonale nell'agricoltura italiana*, Roma.
- Rossi-Doria, Manlio, 1978. *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- Rossi-Doria, Manlio, 1980. «Riforme agrarie», in *Enciclopedia agraria italiana*, vol. X, Roma.
- Saulle, Maria Rita, 1995. *Il trattato di Maastricht*. Edizioni Scientifiche Italiane. Napoli.
- Sereni, Emilio, 1993 (prima ediz. 1961). *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Roma-Bari.
- Sotte, Franco, 1995. «Sviluppo rurale: una nuova stagione del regionalismo», in: *La Questione Agraria*, n. 57/95, pagg. 7-14.
- Trigilia, Carlo, 1992. *Sviluppo senza Autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Il Mulino, Bologna.
- Tulumello Alberto, (a cura di), 1995. *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, L'Epos, Palermo.

IL TERRITORIO DEL LAVORO.

Spunti per una riflessione sulle implicazioni territoriali delle mutazioni del mondo del lavoro

di Francesco Martinico

Le profonde mutazioni che stanno caratterizzando il mondo del lavoro, e più in generale le modalità di produzione di beni e servizi, non possono essere trascurate dalle discipline che si occupano dell'uso territorio. Alle immagini tradizionali dei grandi complessi industriali, caratterizzati dalla presenza di tetri impianti siderurgici o petrolchimici, o dei centri d'affari, segnati dalle torri per uffici in "stile internazionale", si affiancano e sovrappongono nuove immagini, eterogenee e spesso poco definite, dove i confini degli spazi della produzione o del terziario diventano sempre meno marcati ed evidenti. I cambiamenti del mondo delle aziende, che hanno conosciuto una accelerazione a partire dagli anni settanta, anche a seguito del grande sviluppo e della diffusione delle nuove tecnologie nel mondo della comunicazione, sono stati oggetto dell'interesse specialistico di molteplici discipline, dalla geografia economica alla sociologia. Utilizzando come filo conduttore un recente saggio di Jeremy Rifkin* si riassumono qui di seguito degli spunti di riflessione su alcuni esiti territoriali delle mutazioni del mondo del lavoro, con riferimento a tre principali aspetti: le dinamiche localizzative, la mutazione dello spazio della produzione ed alcune delle conseguenze dei fenomeni di polarizzazione sociale. Data l'ampiezza e la complessità dei temi si intende delineare nulla di più di un sintetico promemoria, da utilizzare in un percorso di ricerca che si propone di osservare i contenuti territoriali di queste mutazioni.

Il libro di Rifkin, a partire dalla considerazione che la massiccia sostituzione degli uomini con le macchine costringerà a ripensare il ruolo della persona nel processo sociale, fornisce un documentato scenario sulle recenti evoluzioni del modo di produrre e lavorare. Il quadro delineato da Rifkin, al di là di alcuni toni forse eccessivamente allarmistici e di una fiducia non sempre motivata nello sviluppo di alcuni prodotti o processi ancora in via di definizione, rappresenta un documentato panorama delle recenti evoluzioni della struttura economico-sociale dei paesi ad economia di mercato. L'argomento è affrontato con riferimento all'economia mondiale anche se la maggior parte dei dati e degli esempi è riferita al contesto degli Stati Uniti. L'autore delinea in una prospettiva storica l'evoluzione del mondo del lavoro e della tecnologia, dagli inizi della rivoluzione industriale, e le conseguenze sulla struttura economico-sociale. Vengono approfonditi diversi temi, a partire dall'individuazione delle tre ere che hanno segnato l'evoluzione tecnologica recente, caratterizzate rispettivamente dal prevalere dell'uso del vapore, del petrolio e dell'informazione. I mutamenti del mondo del lavoro si intersecano strettamente con l'evoluzione della società nel suo complesso, come ad esempio nel caso della nascita del modello del consumo di massa e del corrispondente fenomeno della residenza suburbana o dell'affermarsi del "mito tecnologico" e del culto dell'efficienza nelle sue svariate articolazioni. Questo mito si evolve storicamente negli Stati Uniti a partire dalla letteratura utopistica della fine dell'ottocento, attraverso episodi quali l'affermarsi delle teorie del management scientifico di Frederick Taylor, il successo della pianificazione urbana negli anni trenta, la successiva crisi nei confronti delle capacità della tecnologia — corrispondente all'avvento del nazismo —

fino alla recente ripresa dovuta allo sviluppo dell'informatica.

Parallelamente, si evolvono le modalità di produzione nei diversi settori — dalla produzione metalmeccanica alla agricoltura — con considerevoli effetti sui gruppi sociali e sulle minoranze come, ad esempio, la comunità afroamericana che ha subito le conseguenze sia della meccanizzazione dell'agricoltura del secondo dopoguerra che della successiva ondata di automazioni nell'industria automobilistica.

Si affermano le nuove tecniche della produzione leggera, o *lean production*, che ha sostituito in diversi settori la produzione in serie, rendendo obsoleti impianti e localizzazioni tradizionali. Nel settore dell'agricoltura l'utilizzazione delle nuove tecnologie, seppure ancora in una fase iniziale, sta causando una ulteriore riduzione della forza lavoro non solo attraverso la meccanizzazione delle varie fasi della produzione ma anche a seguito di quel processo di miglioramento e sostituzione di alcuni prodotti tradizionali che costituisce uno degli esiti delle tecniche di ingegneria genetica.

Dal punto di vista dei criteri localizzativi, tra le principali conseguenze emerge quindi il superamento delle modalità tradizionali di localizzazione delle attività produttive non più strettamente vincolate dalla presenza di fonti energetiche, materie prime o manodopera a basso costo. Il fatto che questi elementi abbiano assunto una importanza secondaria non implica necessariamente che la localizzazione delle attività produttive sia divenuta indifferente al contesto. Al contrario, il crescente ruolo della *conoscenza* nel processo produttivo spinge spesso le aziende a preferire le località dove questo tipo di "materia prima" è maggiormente disponibile e cioè le grandi aree metropolitane dove si concentrano le istituzioni culturali ed i luoghi della ricerca scientifico-tecnologica (Castells, 1989) o quelle aree in cui è disponibile un patrimonio di capacità operative e di organizzazione sociale adeguato alle nuove esigenze delle aziende. È quest'ultimo il caso dei distretti industriali che caratterizzano le zone del Centro-Nord-Est del nostro paese, oggetto di un'ampia letteratura che ne ha studiato le origini e le caratteristiche (Bagnasco, 1996).

Attraverso una copiosa mole di dati, Rifkin dimostra come la teoria economica, nota come legge di Say, che sostiene che l'offerta crea la domanda, non corrisponde alle attuali dinamiche del mercato del lavoro. Nel passato, ai miglioramenti tecnologici ha sempre corrisposto una diminuzione dei prezzi ed una conseguente espansione dei mercati che ha portato a compensare la diminuzione di lavoratori nel settore interessato dalla mutazione tecnologica con un aumento dell'occupazione in nuovi settori. Tale processo si è però interrotto con la crescente diffusione delle tecnologie che sta investendo anche il terziario, settore che tradizionalmente assorbiva l'eccesso di forza lavoro proveniente dalle industrie manifatturiere. Sia il terziario che i servizi sono ormai pienamente interessati dalla diffusione di nuove tecnologie che inducono importanti cambiamenti. Basti pensare, ad esempio, alla diminuzione di importanza degli intermediari commerciali, alle prospettive ancora più radicali dovute allo sviluppo del commercio elettronico — a seguito della diffusione dell'uso delle reti informatiche — o alla trasformazione di servizi come quelli bancari dove è già iniziata una consistente contrazione degli sportelli tradizionali, a vantaggio di sistemi ad elevata tecnologia e basso contenuto di manodopera.

Nel processo di produzione i due fattori tradizionalmente prevalenti, cioè le risorse finanziarie ed il lavoro, diminuiscono di importanza a vantaggio della *conoscenza*. L'utilizzazione di nuovi strumenti di controllo informatici e l'adozione di tecniche manageriali derivate principalmente dall'esperienza giapponese se da un lato hanno consentito eccezionali aumenti di produttività, dall'altro hanno introdotto sistemi di controllo della forza lavoro molto più sottili e sofisticati, basati sulla contemporanea adozione di nuove tecniche motivazionali assieme a forme di antica coercizione. L'aumento dello stress e degli incidenti sul lavoro rappresentano alcune fra le conseguenze più gravi, anche se spesso poco pubblicizzate, di questi nuovi sistemi di produzione.

Un altro importante elemento è costituito dalla profonda modificazione che ha interessato sia lo spazio della fabbrica e dell'ufficio che i rapporti tra le aree produttive e terziarie ed il territorio. La crescente automazione, le mutazioni nell'organizzazione del processo produttivo e la contrazione delle necessità di stoccaggio dei prodotti intermedi e finali da un lato ha ridotto drasticamente le esigenze dimensionali e dall'altro ha reso spesso obsoleto quel patrimonio di edifici industriali nato per la produzione in grande serie. Quest'ultimo fenomeno è testimoniato dal proliferare delle aree dismesse (Smets, 1990) in tutti i principali centri industriali ed in particolare in quelli in cui prevalevano attività produttive "mature", caratterizzate da tecnologie di produzione meno innovative.

Le nuove modalità di produzione e le innovazioni di prodotto hanno profondamente cambiato la struttura organizzativa e logistica delle aziende. A questo proposito si evidenziano, a titolo di esempio, due elementi: l'accresciuta importanza dei rapporti tra le aziende ed un crescente numero di subfornitori, a seguito della sempre più frequente delega all'esterno delle aziende di parti del processo produttivo, e la necessità di fornire un assortimento di prodotti sempre più ricco per venire incontro alle esigenze di un mercato che si "segmenta" in una molteplicità di richieste. Ciò ha generato sia una rinnovata necessità di concentrazione delle attività produttive, allo scopo di garantire rapporti più stretti fra le aziende coinvolte nel processo di produzione, che una accresciuta esigenza di velocità nella movimentazione dei prodotti, con evidenti riflessi sui sistemi di trasporto e sulla loro organizzazione. Gli aspetti logistici diventano parte integrante della strategia localizzativa delle aziende e di conseguenza vengono avvantaggiate le aree geografiche in grado di fornire una dotazione infrastrutturale adeguata alle nuove esigenze, non solo in termini di semplice accessibilità ma anche di prestazioni più complesse come, ad esempio, un uso intermodale dei sistemi di trasporto.

Allo stesso modo lo spazio dell'ufficio conosce profonde mutazioni dovute alle nuove esigenze di conduzione delle aziende in cui le funzioni direzionali ed amministrative devono adeguarsi dinamicamente alla rapidità di evoluzione del mercato. Di conseguenza, lo spazio dell'ufficio deve consentire in misura sempre maggiore una stretta interazione tra gli utilizzatori, l'impiego delle nuove tecnologie e la formazione continua del personale. La diffusione dei sistemi di trasmissione elettronica dei dati ha reso possibile la localizzazione di alcune funzioni amministrative e di direzione delle aziende in siti periferici rispetto alle tradizionali localizzazioni centrali (Evette, Lautier, 1994). L'affermarsi dei *business parks* decentrati nei quartieri suburbani o in prossimità delle grandi infrastrutture di trasporto, spesso in siti di pregio ambientale, ha modificato profondamente i rapporti tra le attività insediate nel territorio, con particolare riferimento alle funzioni residenziali ed a quelle connesse al tempo libero.

Il mercato del lavoro conosce una crescente polarizzazione che vede contrapporsi ad una ristretta *élite* di tecnocrati una massa crescente di disoccupati, sottoccupati e lavoratori part-time, spinti in questa condizione dalla pervasiva diffusione dell'innovazione tecnologica. La polarizzazione del mercato del lavoro consente inoltre alle aziende di affrontare in modo più efficiente le sempre più frequenti mutazioni del mercato, mantenendo un "nocciolo duro" di dipendenti a tempo pieno nelle funzioni direzionali a cui affiancare un ampio serbatoio di lavoratori part-time o avventizi a bassa qualificazione il cui numero può essere agevolmente variato per adeguare le capacità produttive della azienda.

La classe dei *managers* che occupano posizioni intermedie vede contrarsi sempre di più i propri spazi all'interno delle aziende che, attraverso i processi di ristrutturazione mirati principalmente alla riduzione del costo del lavoro, riescono ad incrementare in modo considerevole i propri profitti. Si assiste ad un rallentamento dei processi di mobilità sociale e ad un consistente ridimensionamento della classe media e del modello di vita corrispondente a vantaggio di un gruppo ristretto di *knowledge workers*, lavoratori

della conoscenza, dal reddito elevato e dalle abitudini cosmopolite, poco disposti a condividere con il resto della società la propria condizione di privilegiati.

Fra le implicazioni di questi cambiamenti sociali Rifkin sottolinea l'aumento della criminalità e della violenza che ha portato, tra l'altro, a mutazioni delle forme dell'abitare con il sorgere di veri e propri "cittadelle murate" ed alla crescita di movimenti politici estremisti. A questo proposito la breve analisi delle recenti evoluzioni politiche italiane, che sembra basata soprattutto su fonti di tipo giornalistico, conduce l'autore a conclusioni non del tutto condivisibili sulle natura di tali fenomeni.

In relazione a tali cambiamenti vanno anche considerate le conseguenze spaziali dell'emergere di questa struttura sociale sempre più polarizzata che si riflettono sulla domanda di spazi per la residenza e lo svago e sul sistema dei trasporti collettivi ed individuali, generando da un lato una richiesta di crescente qualità dell'insediamento residenziale e prestazioni sempre più sofisticate per i sistemi di trasporto, dall'altro condizioni di marginalità abitativa per le classi sociali svantaggiate. Nel primo caso, si assiste all'affermarsi del modello del "centro suburbano" (*suburban downtown* o *edge city*) il cui successo dipende in modo sostanziale dall'uso dei mezzi di trasporto privato. In questo sistema insediativo, che conosce una particolare diffusione sulla costa Ovest degli Stati Uniti, l'elevata dotazione di spazi e attrezzature di servizio alla residenza e la vicinanza a contesti di elevato valore ambientale costituisce uno degli elementi particolarmente ricercati da parte degli esponenti della classi emergenti (Rocca, 1996).

Fra gli altri fenomeni che riguardano gli insediamenti residenziali destinati ai nuovi "colletti bianchi" emerge il riuso funzionale di aree industriali urbane dismesse o il pendolarismo a lunga distanza verso località di elevato pregio, reso possibile dalla realizzazione di sistemi ferroviari di trasporto ad alta velocità.

La parte conclusiva del saggio di Rifkin è dedicata alle prospettive individuate dall'autore per affrontare il problema dell'impiego delle crescenti masse di lavoratori espulsi dai processi produttivi. Alcune delle proposte avanzate, ed in particolare quelle relative alle riforme dei meccanismi del prelievo fiscale, sono riferite prevalentemente al contesto statunitense. Appare invece più interessante il ruolo individuato per il terzo settore — costituito dalle organizzazioni non governative o *non profit* e dalle associazioni di volontariato — che può costituire un elemento di equilibrio tra il ruolo dello stato e quello del mercato. Il terzo settore, già piuttosto diffuso nei paesi di tradizione anglosassone, attraverso opportuni metodi di incentivazione può infatti rappresentare una valida alternativa per l'assorbimento di quote di lavoratori espulsi dalle aziende e dallo stato e per la fornitura di un'ampia gamma di servizi in campi quali l'assistenza sociale, sanitaria, legale, la ricerca e la promozione culturale.

Tra gli elementi che caratterizzano maggiormente le recenti dinamiche localizzative emerge quindi un processo di "segregazione" delle funzioni che porta a ubicare in siti differenti, situati anche in luoghi tra loro molto distanti, le varie fasi del processo produttivo, in funzione di convenienze di tipo economico o strategico. Di conseguenza, si assiste ad una marcata concentrazione delle attività direzionali, ad alto contenuto di conoscenza, nelle principali città (Sassen, 1991) e ad una distribuzione delle attività produttive in località più o meno periferiche, selezionate in base ad una molteplice e complessa serie di motivazioni interne ed esterne alle logiche aziendali. Questi processi di "segregazione" e le modalità di diffusione di particolari tipologie di attività come quelle ad elevato contenuto di innovazione (Tosi, Cardia, 1987) sono dei settori di studio che forniscono importanti strumenti per esplorare il tema della formazione e della persistenza delle differenze territoriali dello sviluppo economico e delle conseguenti politiche di intervento (Fothergill, Guy, 1991).

All'interno di questi processi, la pianificazione deve quindi affrontare in misura crescente problemi di tipo qualitativo. La predisposizione di aree da destinare alle attività produttive o le politiche regionali volte ad incentivare la loca-

lizzazione di industrie nelle aree depresse sono aspetti della pianificazione che vanno affrontati guardando alle modificazioni del mondo delle aziende a cui si è fatto cenno. In altri termini, il controllo delle componenti fisiche, che già da più di un decennio si è rivelato insufficiente ad orientare la localizzazione e lo sviluppo delle attività produttive (Tosi, 1985), deve essere affiancato da una crescente attenzione alle dinamiche che orientano l'agire dei vari attori coinvolti sia pubblici che privati. Questo tipo di

approccio può consentire alla pianificazione di svolgere un ruolo efficace per orientare e correggere processi che possono contenere elementi di distorsione nell'uso delle risorse territoriali. n

Note

* Rifkin Jeremy, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini e Castoldi, Milano, 1995.



Riferimenti bibliografici

- Arnaldo Bagnasco, *L'Italia in tempi di cambiamento politico*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- Roberto Camagni, *Principi di economia urbana e territoriale*, NIS, Roma, 1993.
- Manuel Castells, *The informational City*, Blackwell, London, 1989.
- Alberto Clementi, Giuseppe Dematteis, Pier Carlo Palermo (a cura di), *Le forme del territorio italiano* Vol. I e II, Laterza, Roma-Bari, 1996.
- Terese Evette, François Lautier, *De l'atelier au territoire - Le travail en quête d'espaces*, l'Armattan, Paris, 1994.
- Stephen Fothergill, Nigel Guy, *Retreat from the Regions - Corporate Change and the Closure of Factories*, Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association, London, 1991.
- A. J. Fielding, "Industrial Change and Regional Development", in *Urban Studies*, Vol. 31 n. 4/5, 1994.
- Gioacchino Garofoli (a cura di), *Ristrutturazione industriale e territorio*, F. Angeli, Milano, 1978.
- Peter Hall, "Forces Shaping Urban Europe", in *Urban Studies*, Vol. 30 n. 6, 1993.
- Paul Krugman, *Geography and Trade*, Leuven University Press, The MIT Press, Leuven, Cambridge Mass, 1991.
- Raimondo Innocenti (a cura di), *Piccola città & piccola impresa*, F. Angeli, Milano, 1985.
- IRER, *I fattori territoriali nello sviluppo della piccola e media impresa*, F. Angeli, Milano, 1983.
- Arturo Lanzani, *Il territorio al plurale*, F. Angeli, Milano, 1991.
- Alessandro Rocca, "Il Ranch di Irvine a Orange County: la città che non imita la città", in *Lotus* n. 89, 1996.
- Saskia Sassen, *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, 1991.
- Bernardo Secchi, *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1989.
- Marcel Smets, "Una tassonomia della deindustrializzazione", in *Rassegna* n.42, 1990.
- Andrea Tosi, Clara Cardia (a cura di), *Il territorio dell'innovazione*, F. Angeli, Milano, 1987.
- Andrea Tosi (a cura di), *Terziario, impresa, territorio dinamiche e politiche urbane regionali*, F. Angeli, Milano, 1985.

L'ARMATURA CULTURALE DEL TERRITORIO.

Segni, cifre e letture sul ruolo del patrimonio culturale nei processi di pianificazione

di Maurizio Carta

Percorsi introduttivi: dal patrimonio culturale all'armatura culturale

L'armatura culturale come struttura e come sostenibilità del territorio

La ricerca condotta in occasione della tesi di Dottorato – qui presentata in sintesi ed attraverso alcuni segni, riferimenti operativi e percorsi di lettura – si è proposta di individuare la direzione per uno sviluppo localmente consolidato e fondato sull'identità territoriale, attraverso la definizione, l'interpretazione e la traduzione in strumenti operativi dei rapporti tra i processi di pianificazione territoriale ed il patrimonio culturale, considerato come un sistema della memoria e dell'identità locale *interagente* con il governo del territorio. Finalità esplicita della ricerca è l'individuazione dei metodi e delle forme di un governo del territorio che sia capace di superare il campo dei conflitti e delle contraddizioni (uomo-natura, conservazione-innovazione, passato-futuro, norma-procedura, locale-globale, omologazione-identità) per aspirare ad un'azione che agisca nel campo delle coerenze e della verifica delle sostenibilità delle diverse componenti (istituzionale, sociale, culturale, economica, gestionale, etc.).

Obiettivi della ricerca sono l'individuazione dei *modi* con cui incidere sulla rete delle stratifi-

cazioni culturali del territorio – rappresentazione ed oggettivazione della complessità delle relazioni –, dei *oggetti* e dei *livelli* di competenza adatti ad una gestione integrata delle molteplici componenti delle politiche del patrimonio culturale. Ulteriore obiettivo è l'individuazione di *strumenti* cognitivi e di piano capaci di intervenire sui comportamenti sociali ed istituzionali non coerenti con i valori contenuti nel patrimonio culturale, sia riguardanti la costruzione del paesaggio storico che attinenti alla memoria dei luoghi ed all'identità delle comunità.

L'elemento di connessione di questo campo tensionale di obiettivi e finalità è costituito dall'*armatura culturale* come categoria configurante del sistema dei beni culturali territoriali, sua rappresentazione concettuale e metafora fisica. L'armatura culturale del territorio, infatti, è composta non solo dai singoli beni culturali affioranti dal palinsesto dell'evoluzione del territorio (beni archeologici, architettonici, naturalistici, storico-testimoniali ed urbanistici) ma anche dal sistema relazionale tra questi, composto dai luoghi, dalle pianure e dalle montagne, dalle vie antiche, dai rapporti geografici, dalle relazioni tra tutti gli elementi culturali, ma anche «dai ricordi, dalle tradizioni locali, dagli usi ancora esistenti, dai paragoni e dai confronti che non si possono fare se non nel paese stesso», come scriveva Quatremère de Quincy già alla fine del XVIII secolo, tentando di opporsi con vigore ad una visione puntuale del patrimonio culturale, somma di «eccezionalità» dell'arte piuttosto che lento sistema di auto-rappresentazione di una comunità (si veda quanto riportato in Scolaro, 1989).

L'armatura culturale, dunque, intende proporsi come un rinnovamento dell'interpretazione e della rappresentazione della stratificazione storica del territorio, capace di superare non solo il valore estetico-percettivo, ma anche quello paesistico-strutturale della più recente legislazione paesistica, per assumere un vasto sistema di valori e ruoli: informativi, cognitivi, formativi, comunicativi, partecipativi, economici e democratici. Proprio sul valore propositivo – rilevante cioè per l'azione di piano – del passaggio dal patrimonio culturale all'armatura culturale la ricerca di Dottorato ha attuato la sua azione ermeneutica delle componenti in gioco ed indi-

cata di alcuni indirizzi per l'azione.

Punto di partenza della ricerca è stata la verifica delle proiezioni normative, semiotico-interpretative ed urbanistiche del passaggio dal territorio come luogo geografico punteggiato di beni culturali al *territorio come sistema culturale*, considerato come un palinsesto di stratificazioni storiche e culturali, capace di restituire il messaggio delle società che si sono succedute e delle loro modalità di insediamento come matrice filogenetica dello sviluppo, capace dunque di fornire una rappresentazione dell'identità delle comunità locali, intese nel senso mumfordiano di sistema relazionale tra uno spazio geografico ed una società umana.

La ricerca si è articolata sulla costante interrogazione relativa alle modalità con cui il patrimonio culturale territoriale deve essere una componente dei processi di pianificazione ed *interagire* con il governo del territorio, inserito in un *circuito aperto e coesistente* con il piano, capace di influenzarne forme ed esiti verso scelte compatibili con la specificità dei luoghi e sostenibili rispetto alla vulnerabilità delle risorse, immesso nel campo del vincolo inteso come opportunità, come elemento che invoca la creatività e l'apertura di possibilità. Il «teorema dell'armatura culturale dello sviluppo territoriale» indaga sulle ipotesi di ricerca sopra esposte, rintracciandone le origini, verificandone gli esiti e le opportunità ed evidenziandone i pericoli, attraverso un'indagine dell'evoluzione storica della definizione della categoria dei beni culturali e delle politiche del patrimonio culturale in ambito internazionale (con particolare attenzione all'ambito europeo), assumendo come riferimento di verifica – diogeniana lanterna – l'assunto iniziale del 'valore aggiunto' di un approccio culturale e sistemico al territorio.

La ricerca: quadri, ambiti e categorie

L'evoluzione del patrimonio culturale come elemento di conoscenza e comunicazione

La prima parte della ricerca ha indagato sull'evoluzione della definizione del sistema dell'eredità culturale e della sua traduzione in norme, nonché del ruolo che la sua conoscenza ed interpretazione può assumere nei processi di

Percorsi bibliografici

Capitolo 1. Il valore del patrimonio culturale: un approccio storico

Il valore semiotico del patrimonio culturale può essere preventivamente analizzato attraverso il suo valore cognitivo, o meglio attraverso il ruolo della conoscenza nella interpretazione del mondo e nella sua funzione etica nel senso di capacità di fornire modelli di condotta nell'azione. Un primo percorso di lettura sull'argomento può essere fatto iniziando dal libro di Bloor (1976), il quale costituisce una sorta di manifesto della sociologia della conoscenza, capace di fornire modelli di comportamento alle situazioni del mondo sociale (conflitti, convenzioni, patti, istituzioni ed altro), per proseguire con il volume di Ceruti e Preta (1990) sulle forme e i valori della conoscenza per l'azione. Di particolare interesse disciplinare appaiono due libri editi nel 1991 dal Service Technique de l'Urbanisme del Ministère du Logement francese, i quali propongono modelli e strumentazioni per la traduzione della conoscenza territoriale in azione di piano e per garantire un passaggio controllabile dalla conoscenza al coinvolgimento dei soggetti istituzionali e sociali del piano. In particolare l'opera di Werner e Senigout (1991) propone al partenariato locale, istituzionale e professionale un quadro concettuale, metodologico e prospettico per lo sviluppo del territorio, riservando un ruolo importante all'informazione. Vengono analizzati i fattori chiave dell'efficacia di una strategia di sviluppo territoriale (progetto, informazione territoriale, competenze pubbliche).

Bateson, Gregory, *Mente e natura*, Milano, Adelphi, 1984.
Bloor, David, *Knowledge and Social Imagery*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1976 (tr.it. *La dimensione sociale della conoscenza*, Milano, Cortina, 1994).
Ceruti, Mauro; Preta, Lorena (a cura di), *Che cos'è la conoscenza*, Roma-Bari, Laterza, 1990.
Foucault, Michel, *Le parole e le cose*, Milano, Garzanti, 1967.
Morin, Edgar, *La Méthode. I. La Nature de la Nature*, Paris, Seuil, 1977 (tr.it. di G. Bocchi, *Il metodo*, Milano Feltrinelli,

1983).
Tagliagambe, Silvano, *L'epistemologia contemporanea*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
Service Technique de l'Urbanisme, *Observer pour agir. Guide des partenariats de développement*, Paris, STU, 1991.
Werner, Klaus; Senigout, Danielle, *Observer pour agir: rencontre au Cnit*. Dossier des actes de la rencontre du 17 avril 1991, Paris, STU, 1991.

Il patrimonio culturale storico, trasformato in strumento cognitivo, diventa oggetto della discussione e dei gesti che traducono le attitudini riguardo al passato che rappresentano. Esso, nel presente, funziona all'interno del circuito semiotico: la sua funzione consiste nel *rinvviare* 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 ad esso sottese (Emiliani, 1958; Sereni, 1971). Il patrimonio diventa 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 una funzione significante: è diventato un sistema di *semiophores* (Pomian, 1990), un oggetto portatore di caratteri visibili suscettibili di ricevere dei significati (Jedy, 1986).

La funzione semiotica del patrimonio culturale, come traccia, segno, land-mark delle comunità insediate nel territorio è rintracciabile in un gruppo di opere che trova i suoi fondamenti in Bachelard (1969) e in Eco (1968, 1987, 1988), in particolare l'ultimo volume indaga il valore semiotico del patrimonio culturale nell'ottica della sua fruizione e del suo consumo. In campo sociologico, gli studi di Jedy forniscono un interessante percorso interpretativo attraverso i sentieri del valore comunicativo e cognitivo della memoria delle permanenze storiche nel territorio. In particolare, il suo volume del 1986 analizzando il valore della conservazione e del riutilizzo, non trascurava la complessità del ruolo della memoria. La memoria – sostiene – agendo sull'immaginario e sulla identificazione dei luoghi e

della società, contrasta il senso di sradicamento e di alienazione della società contemporanea. L'incremento delle strutture culturali (informative e didattiche) può essere capace di creare una sorta di «conservazione polisemica» sorretta da un codice «mnemonico». Da segnalare alla lettura anche il contributo di Choay (in c. di s.) sul concetto di autenticità nelle politiche del patrimonio culturale, il quale muove dall'assunto che il patrimonio storico non è un concetto universale culturale, ma possiede un valore relativo fortemente locale.

Aa.Vv., *Esthétique et territoire*, Paris, L'Harmattan, 1992.
Bachelard, Gaston, *The Poetics of Space*, Bacon, 1969.
Benjamin, Walter, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica*, Torino, Einaudi, 1972.
Cabanca, Vincenzo, «Storia e archeologia», in *Demetra*, n.5, dicembre, 1993.
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.).
Eco, Umberto, *La struttura assente*, Milano, Bompiani, 1968.
Eco, Umberto, «Osservazioni sulla nozione di giacimento culturale», in Aa.Vv., *Le isole del tesoro*, Milano, Electa, 1988.
Emiliani, Andrea, *Il museo alla sua terza età. Dal territorio al museo*, Bologna, Alfa, 1958.
Fédération Nationale des Agences d'urbanisme, *Les territoires de l'exclusion*, Paris, Fna, 1991.
Jedy, Henri Pierre, *Mémoires du social*, Paris, Puf, 1986.
Jedy, Henri Pierre, *Patrimoine en folie*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, 1990.
Le Goff, Jacques, «Documento/monumento», in *Enciclopedia Einaudi*, vol.5, Torino, Einaudi, 1978.
Le Goff, Jacques, *Storia e memoria*, Torino, Einaudi, 1977-1982.
Parent, Michel, Choay, Françoise, «Le sens du patrimoine», in *Monuments Historiques*, n.182, juill.-aout, pp.4-22, 1992.

Pomian, K., «Musée et patrimoine», in H.-P. Jedy (a cura di), *Les territoires du patrimoine*, Dossier des Séminaires Techniques, Terriores et Séminaires, n.10, janvier, 1990.
Riegl, Alois, *Der moderne Denkmalkultus*, Wiens 1903 (trad. ital. *Il culto moderno dei monumenti*, Bologna, Alfa, 1985).
Sereni, Emilio, *Le Coste d'Italia*, Milano, 1971.
Scolaro, Michela (a cura di), *Lo studio delle arti e il genio dell'Europa. Scritti di A.C. Quatremère de Quincy e di Pio VII Chiaramonti*, Bologna, Nuova Alfa, 1989.
Vidal-Naquet, Pierre, «Mémoire et histoire», in *La recherche*, n.267, 1994.

L'interpretazione del valore e delle funzioni simboliche del patrimonio culturale e dei processi di fruizione dei suoi elementi non può essere condotta se non attraverso un'analisi storica della loro formazione, poiché essi dipendono costantemente dai processi sociali e politici che li hanno prodotti, costituendone specchio – talvolta fedele altre volte deformante – ma sempre rappresentante forme e significati.

La letteratura sull'evoluzione del concetto di patrimonio culturale in Italia, fin dalle sue origini romano-imperiali, è vasta e dettagliata, all'interno della produzione possono essere segnalati, per sistematicità e modalità relazionali della trattazione, Barsotti (1980), Belforte (1993), Emiliani (1978). Di particolare interesse per l'attuale valore del patrimonio culturale rispetto allo sviluppo territoriale socio-economico è l'approccio costituzionalista, rintracciabile in particolare in Franceschini (1969), Giannini (1976), Merusi (1975), Spagna Mussi (1961) e Greco (1981); quest'ultimo libro, in particolare, fornisce indicazioni rilevanti sul valore regionale e locale delle politiche del patrimonio culturale.

Aa.Vv., *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 1967.
Aa.Vv., *Ricerca sui beni culturali*, Roma, Camera dei Deputati, 1975.
Angle, Italo C., «Beni culturali: vicende di

governo del territorio e nella modifica dei comportamenti sociali, dirigendoli dal consumo di risorse e di territorio all'uso virtuoso di risorse endogene radicate nella cultura dei luoghi e nella matrice formativa delle comunità. La conoscenza dell'evoluzione culturale del territorio viene qui assunta come categoria etica – nel suo valore ontologico e non solo gnoseologico – e dunque capace di fornire *organizzazione* al territorio (Sereni, 1971) e di fornire un modello di condotta nell'azione del piano (Borri, 1994).

La necessità del rinnovamento del valore e del ruolo del patrimonio culturale nei processi di governo del territorio non può non trarre alimento ed indicazioni dalla verifica dei valori già consolidati, alla ricerca di elementi da rafforzare o di altri da sottoporre a precedenti valutazioni. Nel primo Capitolo della Tesi viene infatti indagato il valore del patrimonio culturale attraverso il percorso storico ed ideologico che esso ha compiuto passando da *monumento* a *documento* per attraversare le posizioni settecentesche ed ottocentesche – fortemente ideologiche – di *eredità culturale* e *patrimonio culturale* delle nazioni: la prima derivante dalla matrice anglosassone dell'*heritage* e maggiormente alimentata dal valore storico e tradizionale; la seconda proveniente dalla matrice francese del *patrimoine* e oggetto di una maggiore tensione verso il futuro, verso la possibilità di una componente creativa del patrimonio culturale. L'analisi è stata condotta attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori di ruolo relativi al valore semiotico, al valore didattico e formativo, al valore sociale e partecipativo ed al valore economico.

Il *valore semiotico* del patrimonio si esplica nell'assunzione delle componenti territoriali (naturali ed antropiche: centri storici, beni sparsi, aree archeologiche, insediamenti rurali, paesaggi agrari, etc.) come sistema di significati (cioè di elementi materiali) e veicolo di significati (cioè elementi di comunicazione) capaci di dare senso al territorio, di fornirgli una configurazione fisica ed una connotazione culturale che, passando attraverso il valore della memoria e dell'identità, giunga a fornirgli un ruolo preciso ed storicamente identificato nella formazione – o modifica – dei meccanismi di sviluppo e dei comportamenti (Jeudy, 1986). Il patrimonio cul-

turale diventa una componente essenziale del sistema della comunicazione territoriale, sia come elemento capace di narrare l'evoluzione dei luoghi, sia come sistema di luoghi fisici in cui la memoria collettiva e l'identità si concentrano e si trasformano in pietra ed in cui si organizza l'ascolto delle molteplici domande che provengono dai soggetti che concorrono allo sviluppo. Il patrimonio culturale diventa un significativo dei significati di cui l'investono i suoi fruitori: è un sistema semiotico, un sistema di elementi portatori di caratteri visibili suscettibili di ricevere dei significati.

Il *valore didattico* del patrimonio culturale si esplica nel rapporto tra *monumento* e *documento*: l'allargamento del "valore di contesto" del bene culturale coincide con una precisazione delle sue caratteristiche informative, cognitive e prescrittive sulla "dimensione locale" del contesto (Le Goff, 1978, Choay, 1992). Il territorio, come luogo fisico della presenza di un sistema di documenti, diventa *territorio della conoscenza*, abitato da Chirone, metafora di una Natura capace di educare e formare l'uomo. Il territorio armato attraverso il sistema culturale è capace di interpretare un ruolo sempre più forte nella formazione della popolazione e nella modifica degli usi delle risorse irripetibili.

Il *valore sociale e partecipativo* del patrimonio culturale risiede nella sua capacità di coinvolgimento della popolazione, come un elemento capace di garantire l'efficacia delle politiche del patrimonio culturale. Il patrimonio culturale diventa strumento di sviluppo locale attraverso l'incoraggiamento di iniziative volte alla realizzazione e diffusione nel territorio di luoghi della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, di centri di ricerca e sperimentazione di metodologie e tecniche per la protezione: l'armatura culturale si propone come strumento per costruire istituti di partecipazione con un forte radicamento territoriale. La *Dichiarazione di Amsterdam* (1975) dichiara infatti che la «conservazione integrata deve coinvolgere la responsabilità delle autorità locali e sviluppare la partecipazione dei cittadini; (...) deve incentivare l'avvio di imprese *non profit* per provvedere direttamente al collegamento tra i potenziali fruitori del patrimonio culturale e i proprietari».

Il quarto filtro attraverso cui il patrimonio culturale è stato indagato è quello *economico*. La sostenibilità economica delle politiche culturali muove da un riferimento ai mutamenti sociali ed economici come elementi che interagiscono con il patrimonio culturale, aggredendone la conservazione ed indebolendone il valore di fruizione. Il legame tra economia e società permette di ribaltare il concetto per legittimare la sostenibilità economica e sociale dell'intervento sul patrimonio culturale: il risultato è che non solo si diminuisce il rischio del conflitto, ma addirittura possono innescarsi circoli virtuosi di cooperazione verso il raggiungimento di obiettivi comuni. Il patrimonio culturale e naturale può essere tutelato non solo con la rimozione delle cause di decadimento, ma anche mutando le condizioni sociali ed economiche che aggravano la situazione con manifestazioni ancora più gravi di danneggiamento o distruzione. Le comunità devono collegarsi con le proprie risorse ed utilizzare il patrimonio come una *opportunità economica* per incrementare le risorse collettive.

La diversità e la complessità culturale come valore

Il secondo Capitolo indaga sul territorio nella sua accezione di sistema culturale *complesso* e *stratificato*. Alle categorie della complessità e della stratificazione attengono i problemi relativi all'aumento delle relazioni interagenti sul territorio e all'assunzione della pluralità e della differenza da un modello predefinito come ricchezza e risultato perseguibile in un governo del territorio efficace, storicamente e culturalmente sostenibile. I due termini, il patrimonio culturale ed il territorio, si affrontano e trovano una composizione delle relative tensioni nel terzo Capitolo, in cui vengono esplorate le relazioni contenute in quello che può essere definito il "valore urbanistico del patrimonio culturale", cioè il valore che il sistema dei beni culturali esplica nei processi di pianificazione, affrontato sotto due aspetti: quello degli *obiettivi* e quello degli *strumenti*.

Al primo livello appartengono le riflessioni sul valore costituzionalmente sovraordinato che assume la pianificazione del territorio *in-formata* dalla valenza culturale: la tutela del paesaggio

una definizione", in *Nord e Sud*, 1980.
Barsotti, Lucia, *La produzione giuridica dei beni culturali*, Roma, Kappa, 1980.
Belforte Silvia (a cura di), *Segni del passato regole del presente. Bibliografia ragionata sulla normativa per i Beni ambientali e architettonici*, Firenze, Alinea, 1993.
Bencivenni M., Dalla Negra R. e Grifoni P., *Monumenti e istituzioni. Parte I. La nascita del servizio di tutela dei monumenti in Italia, 1860-1880*, Firenze, Alinea, 1987.
Cassese, Sabino, "I beni culturali da Bottai a Spadolini", in *Rassegna degli archivi di Stato*, XXXV, pp. 116 ss, Roma, 1975.
Cavallo, Bruno, "La nozione di beni culturali tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini", in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988.
Emiliani, Andrea, *Una politica dei beni culturali*, Torino, Einaudi, 1974.
Emiliani, Andrea, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani, 1571-1860*, Bologna, Alfa, 1978.
Giannini, Massimo Severo, "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1973.
Giannini, Massimo Severo, "I beni culturali", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, pp. 3-38, 1976.
Greco, Nicola, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 1981.
Italia Nostra, *Proposta di Italia Nostra per la legge-quadro sulla tutela e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali*, Roma, 1980.
Italia Salvatore, *La tutela dei beni culturali nell'ambito internazionale*, Udine, Del Bianco, 1988.
Merusi, F., *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975.
Perego, Francesco (a cura), *Memorabilia*, vol. I, Roma-Bari, Laterza, 1987.
Santoro Passarelli, F., "I beni della cultura secondo la Costituzione, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969.
Spadolini, Giovanni, *Beni culturali. Diario,*

interventi, leggi, Firenze, Vallecchi, 1976.
Spagna Musso, F., *Lo Stato di cultura nella Costituzione Italiana*, Napoli, Morano, 1961.
Volpe, Gianbattista, "Tutela del patrimonio storico artistico nella problematica della definizione delle materie regionali", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971.

La lettura – semiotica ed ermeneutica – dell'evoluzione del concetto di patrimonio culturale, della definizione dei suoi ruoli nella ricostruzione della memoria dei luoghi e nella costruzione dello sviluppo e della identificazione dei suoi valori all'interno dei processi di conoscenza, trasmissione e governo, non può che comprendere una interpretazione delle Carte e Convenzioni Internazionali sul patrimonio culturale. Per una indagine comparativa dei dispositivi normativi sul patrimonio culturale in Europa si vedano Bobbio (1992) e Mezzetti (1995).

Unesco, *Convenzione dell'Aja per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, L'Aja, 1954.
Icomos, *Carta Internazionale di Venezia per la Conservazione e il Restauro dei Monumenti e dei Siti*, Venezia, 1964.
Unesco, *Convenzione di Parigi per la protezione del Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale*, Parigi, 1972.
Consiglio d'Europa, *Convenzione culturale europea di Parigi*, Parigi, 1954.
Consiglio d'Europa, *Convenzione Europea di Londra per la protezione del patrimonio archeologico*, Londra, 1969.
Consiglio d'Europa, *Carta Europea del Patrimonio Architettonico*, Amsterdam, 1975.
Consiglio d'Europa, *Dichiarazione di Amsterdam sul patrimonio architettonico europeo*, Amsterdam, 1975.
Consiglio d'Europa, *Convenzione di Granada per la Salvaguardia del Patrimonio Architettonico Europeo*, Granada, 1985.
Bobbio, Luigi (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Bologna, il Mulino, 1992.
Council of Europe, *Catalogue des documents du Conseil de l'Europe sur le pouvoirs locaux et regionaux et l'amè-*

nagement du territoire en Europe, Strasbourg, Council of Europe, 1985.
Mezzetti, Luca (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, Cedam, 1995.

Capitolo 2. Il valore della città e del territorio come sistemi culturali complessi

Le scienze del territorio non sono una scienza ideale unitaria e regolata da principi, norme e strumenti validi per tutti i casi e invariabili nel tempo: se la scienza contemporanea rifiuta la "città ideale", la *reductio ad unum*, la validità di un modello razional-comprendivo (Cini, 1994), a maggiore ragione l'urbanistica non può che dichiarare anch'essa la perdita del "paradiso artificiale" di un territorio monolitico, in cui vengono annullate le differenze delle regole nel tempo, la loro variabilità all'interno dei paradigmi e delle ideologie, e considerare il territorio come un *sistema complesso* in continua evoluzione non lineare. L'essenza stessa della pianificazione diventa quella di pensare per *varianti e scenari*: invece di promettere un *optimum* deve piuttosto mettere in evidenza i pregi e le debolezze di un numero limitato di scelte scientificamente e storicamente individuate (Sachs, 1984). Nell'ottica della Tesi, il territorio diventa un *bene culturale complessivo strutturale*, le cui componenti divengono le invarianti configuranti e connotanti dei luoghi, i portatori di segni connotanti del processo evolutivo, il segno della storia, la qualificazione dell'identità e la matrice di una evoluzione storizzata e contestualizzata. Metafora del territorio è sempre più il "palinsesto", stratificazione continua di segni di una civiltà che si sovrappongono parzialmente a quelli precedenti in una eterna danza di sostituzioni e riaffioramenti (Corboz, 1985). La categoria della complessità, dopo aver dominato le scienze naturali, estende il suo dominio al territorio dell'uomo, alle società, alle città ed ai paesaggi, fornendo interpretazioni flessibili, plasmate sulla realtà piuttosto che imposte sul reale (Bocchi, Ceruti, 1985; Scandurra, 1995), e richiedendo una forte componente multidisciplinare quale emerge dai contributi di Lombardo (1994) e

Maciocco (1996). La complessità territoriale non identifica più il vincolo come la limitazione di ciò che può esistere, ma come un elemento attivo da cui partire per produrre novità, per incrementare la creatività. I vincoli definiscono i limiti del possibile, ma anche le opportunità; si passa ad una nozione di legge come espressione di vincoli intesi come insiemi delle possibilità entro i quali hanno luogo, di volta in volta, i processi evolutivi (Ceruti, 1986, 1995).

Bocchi, Gianluca; Ceruti, Mauro (a cura di), *La sfida della complessità*, Milano, Feltrinelli, 1985.
Borachia, Vittorio; Paolillo, Pier Luigi (a cura di), *Territorio sistema complesso*, Milano, FrancoAngeli, 1993.
Cabanca V. et al., *Quadro sistemico di riferimento per la formazione e gestione dei processi di pianificazione*, Quaderni dell'Istituto di Urbanistica, Palermo, 1984.
Ceruti, Mauro, *Il vincolo e la possibilità*, Milano, Feltrinelli, 1986.
Ceruti, Mauro, *Evoluzione senza fondamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
Cini, Marcello, *Un paradiso perduto*, Milano, Feltrinelli, 1994.
Corboz, André, "Il territorio come palinsesto", in *Casabella*, n.516, sett. 1985.
Harvey, David, *The Condition of Postmodernity*, London, Blackwell, 1989 (tr.it. M. Viezzi, *La crisi della modernità*, Milano, Il Saggiatore, 1993).
Lombardo, Silvana, "Complessità, conoscenza e progettazione della città", in Maciocco, G. (a cura), *La città, la mente e il piano. Sistemi intelligenti e pianificazione urbana*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
Macchi, Silvia, "Metafore e analogie nella pianificazione urbana e territoriale: una questione di pertinenza", relazione al Seminario *Il contributo dell'urbanistica e delle scienze del territorio allo sviluppo sostenibile*, Ventotene, 1-3 giugno 1995.
Maciocco, Giovanni (a cura), *La città, la mente e il piano. Sistemi intelligenti e pianificazione urbana*, FrancoAngeli, Milano, 1994.
Maciocco, Giovanni (a cura di), *La città in ombra. Pianificazione urbana e interdiciplinarità*, Milano, FrancoAngeli, 1996.

Indice della Tesi

Introduzione. Il teorema: dal patrimonio culturale all'armatura culturale

Prima Parte. IL PATRIMONIO CULTURALE E IL RUOLO DELLA CONOSCENZA

Capitolo 1. Il valore del patrimonio culturale: un approccio storico

- 1.1. Il valore semiotico del patrimonio per la costruzione dell'identità territoriale
- 1.2. Il processo storico di costruzione del patrimonio culturale in Italia attraverso l'interpretazione delle norme
 - 1.2.1. Il monumento/documento in epoca antica e medievale: il valore didattico e comunicativo
 - 1.2.2. La legislazione pontificia: la nascita del patrimonio culturale
 - 1.2.3. La legislazione negli Stati pre-unitari della penisola italiana
 - 1.2.4. La legislazione di tutela dello Stato italiano dall'Unità al primo dopoguerra
 - 1.2.5. La legislazione di epoca fascista nei confronti del patrimonio culturale
 - 1.2.6. Lo Stato repubblicano e il valore costituzionale del patrimonio culturale
- 1.3. Il valore del patrimonio culturale attraverso l'interpretazione delle carte e convenzioni internazionali

Capitolo 2. Il valore della città e del territorio come sistemi culturali complessi

- 2.1. Il valore del territorio come palinsesto di stratificazioni
- 2.2. Il valore della diversità e della complessità culturale del territorio

Capitolo 3. Il valore urbanistico del patrimonio culturale

- 3.1. Il livello degli obiettivi della pianificazione
 - 3.1.1. La Costituzione e la giurisprudenza costituzionale: il sovraordinamento dei piani a valenza culturale
 - 3.1.2. La pianificazione come ricerca e valorizzazione delle identità storiche
- 3.2. Il livello degli strumenti della pianificazione: l'individuazione delle invarianti propedeutiche alle trasformazioni

Seconda Parte. DALLA CONOSCENZA ALL'ARMATURA CULTURALE

Capitolo 4. L'armatura culturale del territorio

- 4.1. Le categorie connotanti l'armatura culturale
- 4.2. Le radici dell'armatura culturale: il territorio sistemico del Progetto 80
- 4.3. La memoria dei luoghi e la conoscenza dei significati
- 4.4. Il monitoraggio storico e processuale del territorio: informazione, formazione, decisione

Capitolo 5. Le politiche territoriali di armatura culturale: alcune sperimentazioni

- 5.1. Esperienze europee di armatura culturale territoriale
 - 5.1.1. L'esperienza francese e il patrimonio culturale come strumento dello sviluppo locale
- 5.2. Esperienze italiane: la gestione regionale del patrimonio culturale
 - 5.2.1. L'Emilia Romagna e la gestione regionale del patrimonio
 - 5.2.2. Pensare culturalmente e agire localmente: la Carta delle Regioni per i beni culturali

Capitolo 6. L'armatura culturale in Sicilia: un campo di sperimentazione

- 6.1. L'autonomia regionale ed il governo del patrimonio culturale
- 6.2. La territorializzazione del patrimonio culturale: la l.r. 80/77 e le nuove soprintendenze multidisciplinari a scala provinciale
- 6.3. Programmazione e pianificazione regionale: patrimonio culturale e sviluppo locale
 - 6.3.1. Dal piano urbanistico regionale al Piano Territoriale Regionale: la scelta della globalizzazione
 - 6.3.2. Il piano dei beni culturali nel Piano Triennale di sviluppo economico e sociale
 - 6.3.3. Il nuovo Programma Operativo Plurifondo Sicilia: verso la costruzione di strategie culturali a rete
 - 6.3.4. Il Piano territoriale paesistico regionale e i Piani paesistici delle isole minori
- 6.4. Pianificazione del patrimonio culturale ed area vasta: la legge 142/90
- 6.5. La dimensione provinciale in Sicilia e la pianificazione di area vasta: una riforma incompleta
 - 6.5.1. Il coordinamento con la Regione e i Comuni: la costruzione dell'armatura istituzionale del governo del patrimonio culturale

Capitolo 7. Il territorio come sistema di beni culturali: verso una democrazia cognitiva

- 7.1. Dalla conoscenza alla motivazione cognitiva
- 7.2. Dalla motivazione cognitiva alla partecipazione

Conclusioni. Il valore pianificatorio della cultura del territorio

Appendici. ALCUNE SPERIMENTAZIONI DI ARMATURA CULTURALE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Appendice A. L'armatura culturale in Francia

Appendice B. L'Emilia Romagna ed il

e del patrimonio storico e artistico è sovraordinata alla promozione dello sviluppo ed è affidata alla Repubblica, come ordinamento composto da molteplici soggetti: Stato, Regioni, enti locali, cittadini. La modifica degli obiettivi della pianificazione può inoltre essere attuata attraverso il ruolo che il patrimonio culturale può svolgere come elemento legittimante e orientante della pianificazione locale, così come l'ormai consolidato dibattito internazionale dimostra, anche attraverso sperimentazioni ampiamente verificate o in atto.

Al livello degli strumenti della pianificazione, il patrimonio culturale agisce sulle modalità con cui rendere efficace e legittimo il passaggio dalla conoscenza (del territorio, dei valori, dei ruoli e delle relazioni) all'azione (di vincolo, di piano, di governo e di valorizzazione). La dimensione etica e comunicativa del patrimonio culturale può essere tradotta in strumentazione attraverso l'uso di *piani d'interpretazione*, sintesi della funzione didattica e delle capacità comunicative che agisce sull'incontro di fruitori diversi (interni od esterni alla comunità) con il patrimonio culturale del territorio. Il piano d'interpretazione viene oggi proposto in ambito europeo come il complemento indispensabile di tutti gli studi di pianificazione o di sviluppo locale, poiché è in grado di fornire un quadro di riferimento (giuridico, cognitivo, sociale, economico ed amministrativo) per lo sviluppo di un territorio culturalmente identificato, nell'ambito dell'elaborazione dei piani paesistici o dei piani di area vasta nella loro accezione – sempre più consolidata – di piani delle compatibilità e coerenze tra la tutela delle risorse e la promozione dello sviluppo.

L'armatura culturale: connotazioni, ruoli e valori

La Seconda parte della Tesi assume il compito di definire le caratteristiche, i valori, i ruoli e le modalità di utilizzo dell'*armatura culturale*. Il territorio dei beni culturali – come la Zaira descritta da Calvino-Marco Polo – pur contenendo tutta la storia dei luoghi non sempre la racconta, innescando un flusso di comunicazione dal bene culturale al fruitore/abitante. Il percorso

necessario da compiere è quello da un patrimonio culturale come somma di singoli elementi (ognuno contenente una storia parziale, talvolta episodicamente raccontata) al patrimonio culturale come sistema diffuso ed interagente, capace di fornire una struttura *didascalica e comunicativa* al territorio e che assuma la formazione permanente come finalità da perseguire, il radicamento dello sviluppo come sua matrice e lo stimolo alla partecipazione come priorità.

L'armatura culturale del territorio può essere inserita nella riflessione sulla necessità di costruire strategie cognitive rinnovate, capaci di accogliere ed utilizzare forti componenti multidisciplinari (Maciocco, 1996). Essa infatti, alimentandosi della saggezza prodotta dalla storia ed evolvendosi con i tempi lenti delle trasformazioni sedimentate, può essere in grado di agire nella risoluzione di alcuni conflitti che sempre più spesso caratterizzano l'intervento sul palinsesto territoriale, soprattutto in presenza di aree ad alto valore storico, artistico e testimoniale o paesaggistico ed ambientale.

La ricerca ha utilizzato il metodo strutturalista delle antinomie per evidenziare le connotazioni che l'armatura culturale, come luogo e modo della pianificazione, deve possedere e le opportunità che può offrire all'azione (Mazza, 1993). Le coppie di opposizioni utilizzate sono:

Conservazione/trasformazione. Lo sviluppo territoriale governato attraverso gli strumenti della pianificazione si è spesso trovato bloccato e reso inefficace dal conflitto tra la vastità ed il valore del patrimonio storico esistente e la necessità di trasformare il territorio in conformità alle esigenze dello sviluppo, alle necessità di insediamento, alle trasformazioni delle modalità produttive. L'armatura culturale, nella sua connotazione di organizzazione sistemica del patrimonio culturale territoriale, può essere in grado di produrre un sistema di conoscenza territoriale diffusa e fornire la legittimazione storica, la sostenibilità istituzionale e le risorse per una conservazione che non ostacoli la trasformazione, ma che anzi ne divenga uno degli elementi portanti: una trasformazione del territorio che non lasci indietro gli elementi della memoria collettiva e dell'identità dei luoghi e degli abi-

Maturana Humberto R., Varela Francisco J., *Autopoiesis and Cognition. The realization of the Living*, Dordrecht, Reidel, 1980 (tr.it. *Autopoiesi e cognizione*, Venezia, Marsilio, 1985).

Monod, Jacques, *Les hasard et la nécessité*, Paris, 1970 (tr.it. *Il caso e la necessità*, Milano, Mondadori, 1970).

Nicolis G., Prigogine, Ilya, *Exploring Complexity*, New York, Freeman, 1989 (tr.it. *La complessità. Esplorazioni nei nuovi campi della scienza*, Torino, Einaudi, 1991).

Nijkamp, Peter, Reggiani, Aura, "Teoria del caos e applicazioni in sistemi territoriali", in *Territorio*, n.5, 1990.

Palermo, Pier Carlo, "Problemi epistemologici e relazioni interdisciplinari nelle scienze territoriali: un'introduzione", in *Atti del Seminario Pianificazione urbana e interdisciplinare*, Cagliari, 29-30 settembre 1994.

Rabino Giovanni A., "Tesi di pianificazione urbanistica", pre-prints del seminario internazionale dell' AISRe *La città e le sue scienze*, Perugia, 28-30 settembre 1995.

Sachs, Ignacy, *Développer les champs de planification*, Paris, Uci, 1984 (tr.it. *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Ed. Lavoro, 1984).

Scandurra, Enzo, *L'ambiente dell'uomo*, Milano, Etas, 1995.

Stengers, Isabelle (a cura di), *D'une science à l'autre. Des concepts nomades 1987* (tr.it. *Da una scienza all'altra. Concetti nomadi*, Firenze, Hopeful Monster, 1988).

Tiezzi, Enzo, *Tempi storici tempi biologici*, Milano, Garzanti, 1984.

Capitolo 3. Il valore urbanistico del patrimonio culturale

Sul livello degli obiettivi della pianificazione
La Costituzione Italiana formalizza ed unifica intorno alla 'funzione culturale' una serie di beni dispersi nella legislazione ordinaria (paesaggio, patrimonio storico, patrimonio artistico). Il

secondo comma dell'art.9 Cost. individua precisi valori culturali e la natura dei compiti conferiti ai pubblici poteri: non semplice 'promozione' della tutela, ma 'azione diretta' a centrare un obiettivo: la saldatura della conservazione con lo sviluppo. La norma costituzionale, nell'interpretazione più consolidata (rintracciabile in Franceschini, 1969; Merusi, 1975; Predieri, 1969; Santoro Passarelli, 1969) ed in una lettura finalizzata alla verifica della costruzione di un governo sostenibile del territorio, diventa una apertura verso la costruzione di uno sviluppo fondato sulla matrice culturale. Riveste particolare importanza la tesi dottrinale secondo cui la Costituzione, attribuendo la tutela allo Stato-ordinamento, ha fissato non soltanto un pluralismo operativo di funzione, ma anche che tutti i soggetti coinvolti nell'attività 'protezionistica' dispongono di un compito comune. In tal senso, la natura comune del compito diviene necessario paradigma entro cui risolvere i rapporti tra vari enti ed, in particolare, fra Stato e Regioni: dunque, nel caso di interferenze fra le rispettive spettanze, il perseguimento in comune di una determinata attività non può che tradursi, sul piano giuridico, in moduli organizzativi e procedurali di 'partecipazione' (Merusi, 1975). È la *res publica* che tutela il patrimonio culturale, è la collettività associata che lo tutela e lo valorizza.

Cabianca, Vincenzo, "Piano dei valori, Documento dei bisogni, Piano delle scelte compatibili. Una proposta di nuova legge urbanistica per dare un'armatura costituzionale ai piani", in *Città e Territorio*, n.2, 1995.

Conseil de l'Europe, *Catalogue des documents du Conseil de l'Europe sur le pouvoirs locaux et régionaux et l'aménagement du territoire en Europe*, Strasbourg, 1985.

Jeannot, Gilles, *Du monument historique au patrimoine local. L'évolution de la notion de patrimoine architectural à travers les publications des sociétés savantes et des associations de sauvegarde en France après 1945*, Marne-la-

Vallée, Institut Français d'Urbanisme, 1988.

Leon, Paolo; Causi, Marco, "La politica economica dei beni culturali", *Note di ricerca Cles*, n. 3, ottobre, pp. 3-8, 1990.

Leon, Paolo, "Evoluzione dell'economia della cultura in Italia", *Economia della Cultura*, anno III, numero unico, 1993.

Letarjet, Bernard, *L'aménagement culturel du territoire*, Paris, La documentation française, 1992.

Merusi, F., *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975.

Morin, Yves; Paragon, Michele, *De la culture en tous ses états ou les relations en matière culturelle entre l'Etat et les collectivités locales et territoriales*, Reims, Iateur, 1984.

Predieri, A., "Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969.

Rosili, F., "Gli enti locali e la cultura. Un caso di risposta politica ai mutamenti socioculturali", in G. Martinotti (a cura di), *Politiche locali e politiche pubbliche*, Milano, FrancoAngeli, 1985.

Sandulli, A.M., "La tutela del paesaggio nella Costituzione", *Rivista giuridica edilizia*, II, 1967.

Santoro Passarelli, F., "I beni della cultura secondo la Costituzione, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969.

Spagna Musso, F., *Lo Stato di cultura nella Costituzione Italiana*, Napoli, Morano, 1961.

Tropeano, Elena (a cura di), *Beni culturali e servizi per la cultura nelle politiche delle regioni e degli enti locali*, Roma, Formez, 1984.

Sul livello degli strumenti della pianificazione
L'azione sul territorio e la pianificazione dei sistemi territoriali si traducono nell'operare in un contesto altamente complesso, il quale esige il possesso di una enorme informazione

tanti troverebbe notevolmente spostati in avanti i limiti della sua azione.

Uno dei problemi della pianificazione in presenza di elementi di alto valore storico, artistico o naturale è quello che una loro conservazione integrale renderebbe inefficaci le politiche di piano, rendendole oggetto di un'eccessiva conflittualità: nasce dunque la necessità di una selezione ed una gerarchizzazione dei tempi, le quali non possono che essere attuate attraverso una valutazione complessiva degli elementi strutturali dell'identità culturale dei luoghi. Solo una valutazione 'territoriale' (globale e contestualizzata e cioè non settoriale) del patrimonio culturale può fornire indicatori validi per assegnare agli elementi costituenti un peso, una gerarchia ed opzioni di priorità di tutela o di opportunità di riutilizzo. Appare inevitabile l'identificazione di figure istituzionali, procedure e strumenti di pianificazione che diano certezza ed autorità alle esclusioni, stemperando i conflitti inevitabili tra espansione ed esclusione.

Dal punto di vista istituzionale, il fondamento costituzionale del valore 'territoriale' del patrimonio culturale fornisce all'armatura culturale – fondata su un paradigma cognitivo e comunicativo – la possibilità di costituire uno strumento capace di legittimare i processi di esclusione di cui inevitabilmente lo sviluppo territoriale si alimenta; l'antinomia tra espansione ed esclusione deve trovare una sua risoluzione in un apparato cognitivo che fornisca una conoscenza sistemica del territorio, individuandone le invarianti in relazione a situazioni di valori e preesistenze culturali, ambientali e paesistiche, *garantite e tutelate* dalla Costituzione e quindi sovraordinate rispetto a qualsiasi scelta soggettiva degli strumenti urbanistici.

Obbligazione/previsione. La giurisprudenza consolidata e la prassi urbanistica più frequente hanno spesso considerato il piano come un sistema rivolto a prevedere e controllare le trasformazioni d'uso del suolo: il piano viene inteso come strumento per raggiungere una distribuzione equilibrata degli usi del suolo tra le diverse componenti territoriali. All'interno di questo quadro di riferimento, diventa sempre più urgente elaborare strumenti di previsione capaci di

contenere, rappresentare e comprendere la complessità territoriale e di interpretarla adeguatamente per fornire indicazioni all'elaborazione delle obbligazioni. Solo una forte conoscenza storica può dare certezza e veridicità alle previsioni ed alle proiezioni del piano: la conoscenza degli esiti intermedi del processo evolutivo è in grado di fornire *ruoli e valori* corretti agli elementi territoriali – senza sopravvalutazioni, né sottovalutazioni – poiché opera, non sulla fenomenologia degli esiti, ma sul percorso che agli esiti ha condotto. L'armatura culturale è composta proprio da questo sistema di ruoli e valori coerenti, cioè verificati all'interno del 'sistema storico delle permanenze'; essa dunque agisce



non sugli elementi singoli, ma sulle relazioni sistemiche, ed esiste per la capacità di rappresentare non lo stato dell'arte, ma l'intero processo storico di stratificazione e di formazione del territorio.

Partecipazione/imposizione. Nel percorso verso una maggiore partecipazione democratica alle scelte relative allo sviluppo ed ai modelli delle sue proiezioni territoriali il problema del consenso costituisce un elemento importante nella valutazione dell'efficacia della pianifica-

zione. Il consenso e la partecipazione però, per evolvere da semplice coinvolgimento in co-operazione, non possono essere imposti ed illuministicamente eterodiretti, ma devono muovere dalla consapevolezza delle scelte, dalla conoscenza diffusa degli elementi culturali territoriali; devono alimentarsi nella *noosfera*, luogo dove abitano le più alte idee dell'umanità e le loro finalità etiche. Sosteneva Max Weber (1922) che la conoscenza e il suo utilizzo per la costruzioni di scenari di sviluppo non può essere il prodotto di una *conoscenza empirica*, ma deve essere il risultato di una *conoscenza partecipata*, prodotta da una riappropriazione dei luoghi e dal senso di riconoscimento nel territorio.

L'armatura culturale del territorio si configura come una struttura che connette ruoli e valori di alcune componenti fondamentali della pianificazione del territorio:

- la conoscenza come matrice della democrazia,
- l'interpretazione come strumento di sostenibilità delle scelte,
- la pianificazione come strumento di allargamento delle opportunità,
- la comunicazione come azione partecipativa e socializzante.

L'armatura culturale del territorio è in grado di incrementare la partecipazione alla definizione degli obiettivi ed alla valutazione delle decisioni attraverso la conoscenza delle risorse endogene del territorio; essa può essere in grado di costituire uno strumento di informazione sugli elementi territoriali, sui valori ambientali, storici, culturali, e sulle loro relazioni reciproche, attraverso la sua funzione didattica e formativa; deve essere in grado di accendere la 'motivazione cognitiva', cioè la spinta a conoscere innescata da un interesse specifico che legittimi e spinga verso l'approfondimento dell'informazione e che renda sensibile il soggetto conoscente alle sollecitazioni dell'ambiente.

L'armatura culturale, veicolata dal sistema del patrimonio culturale consolidato, diventa sempre più il luogo in cui si indaga il *senso* delle cose e non solo il loro *significato*, ed il senso è il luogo in cui si sviluppa la partecipazione. La pianificazione costruita sulla matrice della stratificazione culturale del territorio deve

circa le possibilità che si offrono all'azione. Agire sulla complessità necessita di una riduzione delle azioni attuabili in un quadro *semplificato*, di una schematizzazione, di una selezione di variabili, nel rispetto della multiformità del territorio.

La pianificazione come azione sul territorio conseguente ad un ragionamento implica quelli che Habermas (1985) chiama 'atti comunicativi', cioè una capacità discorsiva quotidiana svolta nel contesto dell'azione per orientarne le scelte verso esiti orientati dalla conoscenza. La natura provvisoria della conoscenza nella pianificazione – espressa da Friedmann in varie occasioni (1978, 1987) – ci dice tuttavia che non si deve mai consentire la cristallizzazione di dogmi cognitivi, quanto piuttosto una costante apertura a quesiti e riconcettualizzazioni derivati dalla costante acquisizione della conoscenza.

Si delinea dunque la necessità di organizzare un *sistema multidisciplinare di conoscenze* per la pianificazione, all'interno del quale ciascun campo disciplinare rinnova i propri metodi di indagine, in modo da renderli confrontabili con quelli delle altre discipline afferenti. Occorre dirigersi verso un sistema delle conoscenze per la pianificazione che «superi l'interdisciplinarietà concepita in maniera eventualistica e occasionale» (Clemente, 1994), per giungere ad una struttura cognitiva, capace di connettere i contributi dei singoli settori di indagine per dare risposte coerenti ai problemi del territorio. Punto di partenza – non cronologica – può essere considerato il saggio di Castells (1989), il quale analizza le relazioni tra le nuove tecnologie dell'informazione ed i processi di trasformazione territoriale nel vasto contesto dell'evoluzione storica nella quale le tecnologie sono emerse e nella quale sono evolute. A partire dal saggio di Castells, la trasformazione del paradigma cognitivo in rapporto alla pianificazione territoriale può essere ricostruita attraverso i saggi di Giraudin (1985), Levan (1987) e Knight (1989), fino ad arrivare al completo lavoro edito dall'Ocde (1993) sui sistemi cognitivi per la pianificazione territoriale.

Besio Mariolina, Frixione Marcello, Pedemonte O., *Ambiente e paesaggio: rappresentazione della conoscenza*, Atti della X Conf. AISRE, Roma, Roma, 1988.

Cadieu, Pascal; Dauvin, Pascal; Guezou,

Jean-François; Le Bart, Christian, *Innovation technologique et service urbain de l'information: l'exemple de Rennes*, Paris, Plan Urbain, 1990.

Castells, Manuel, *The Informational City: information technology, economic restructuring and the urban regional process*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.

Clemente F., introduzione a G. Maciocco (a cura di), *La città, la mente, il piano. Sistemi intelligenti e pianificazione urbana*, Milano, FrancoAngeli, 1994.

Friedmann, John, "The Epistemology of Social Practice: A Critique of Objective Knowledge", *Theory and Society*, 6, no. 1 (July), 1978.

Friedmann, John, *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton, Princeton University Press, 1987 (tr. it. a cura di Dino Borri, *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993).

Giraudin, Philippe, *Fonction des systèmes d'informations urbaines et leur mise en oeuvre*, Paris, Comité français de cartographie, 1985.

Habermas, Jürgen, *Der philosophische Diskurs der Moderne. Zwölf Vorlesungen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1985 (tr. it. di E. Agazzi, *Il discorso filosofico della modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1987).

Isocarp, *Planning in the Age of the Information City: more human, more harmonious, more sustainable*, Atti del Berlin Workshop, 6-8 sept, Berlin, JGCB, 1990.

Knight, Richard V., "City Development and Urbanization: Building the Knowledge-Based City", in Knight R.V. (ed.), *Cities in a Global Society*, London, Sage, 1989.

Levan, Serge, *Les systèmes d'information urbains. L'apport des bases de données dans la gestion des phénomènes urbains*, Paris, Min. de l'Équipement et Logement, 1987.

Mayère, Anne, *Pour une économie de l'information*, Paris, Ed. du CNRS, 1990.

Ocde, *Systemes d'information pour la gestion des villes*, Paris, Ocde, 1993.

Palermo, Pier Carlo, Mazza, Luigi, *Un laboratorio ipermediale di didattica e di ricerca per le discipline urbanistiche*, Milano, Politecnico, CNR, 1992.

Rudulier, J. Le, "Pour une meilleure connaissance du patrimoine", in *Paysage-*

Actualites, n.4, sept., 1985.

Treffel, Jacques, *Les centres de documentation et les nouvelles technologies de l'information*, Paris, La documentation française, 1994.

Van Geenhuizen, Marina; Nijkamp, Peter, "Information System Architecture in Managing a Complex City", relazione al Seminario internazionale dell' AISRE *La città e le sue scienze*, Perugia, 28-30 settembre, 1995.

Nel campo degli strumenti non istituzionali della pianificazione territoriale, un'attenzione particolare merita il *Piano d'interpretazione*. Fondamento teorico del piano è la categoria epistemologica dell'*interpretazione*, intesa come un'attività che avviene sempre sulla base di una "mediazione" tra soggetti tendente alla conoscenza. Traducendo il concetto nei termini delle politiche del patrimonio culturale, possiamo dire che l'interpretazione si configura come un'azione attiva, argomentativo-discorsiva e cognitiva che agisce sul territorio attraverso il suo patrimonio culturale per rivelarne il senso conferitogli dal processo di evoluzione storica e di consolidamento dell'identità (Machlis, Field, 1992; Knudson, Cable, Beck, 1995). Nel campo delle politiche del patrimonio culturale, il concetto di interpretazione ha una lunga tradizione nella cultura anglosassone – fin dalla sua apparizione negli Usa negli anni '50 (Tilden, 1957) – la quale ne ha anche fornito la più concisa e consolidata definizione secondo cui l'*interpretation planning* è la capacità di conoscere, comunicare e far comprendere il significato e il valore di un territorio attraverso un'attenta lettura ed interpretazione dei segni del suo patrimonio culturale (Aldridge, 1991), finalizzata alla proposizione di linee guida per uno sviluppo endogeno.

Aldridge D., *Guide to Countryside Interpretation*, Countryside Commission, Scotland, 1991.

Carta, Maurizio, Pinzello, Ignazia, "La conoscenza come matrice del piano", in *città e territorio*, n.3, 1997.

Knudson D. M., Cable T. T., Beck L., *Interpretation of Cultural and Natural Resources*, Venture Publishing, 1995.

Machlis G. E., Field D. R., *On Interpretation: Sociology for Interpreters of Natural and Cultural*

History, Oregon State University Press, Oregon, 1992.

Tilden, Freeman, *Interpreting our Heritage*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1957.

Capitolo 4. L'armatura culturale del territorio

Il governo dei beni culturali, anche se assume connotazioni specifiche derivanti dal carattere dell'oggetto a cui si applica (i beni, ma anche la storia, la memoria e l'identità del territorio), è pur sempre inquadrabile nel campo delle politiche pubbliche. Indicare la strada per l'attuazione di efficaci politiche (pubbliche) dei beni culturali, e per la loro valutazione, equivale dunque ad occuparsi delle procedure delle politiche pubbliche, in cui l'azione dei decisori è caratterizzata da conflitti, la cui individuazione e risoluzione diventa un obiettivo prioritario del governo del territorio. L'armatura culturale del territorio come obiettivo e strumento della pianificazione non può sottrarsi al confronto con tali conflitti, per ricomporli o diminuirne la tensione (Mazza, 1993, 1995; Bryson, Crosby, 1992).

Il valore e l'esplicitazione di un'armatura territoriale iniziano in Italia con l'esperienza del *Progetto 80* (Centro di studi e piani economici, 1971), del quale una delle qualità più innovative era quella di considerare il territorio nazionale come «una rete di centri propulsivi della formazione per modificare conoscenze e comportamenti alla base di uno sviluppo compatibile con l'identità, la diversità e ad un tempo con l'internazionalizzazione della produzione, dei mercati e con i tempi reali della società globale» (Cabanca, 1996).

Finalità dell'armatura culturale è la coniugazione dell'offerta di formazione (propositiva e creativa) con la domanda di conoscenza a rete e generalizzata, ritenuta un elemento fondativo della democratizzazione della società (Weber, 1922; Council of Europe, 1991; Ocde, 1992) ed elemento capace di espandere la funzione comunicativa del piano (Borri, 1994).

Borri, Dino, "Prospettive e problemi della pianificazione etica", in *Urbanistica*, n.103, luglio-dicembre 1994.

Bryson J. Crosby B., *Leadership for the Common Good*, San Francisco, Josey

quindi contribuire a costruire codici di interpretazione dei luoghi, a renderli comunicabile, a dargli, oltre che una forma, anche un linguaggio. Il processo di pianificazione diventa con sempre maggiore evidenza un'operazione linguistica di conferimento di codici di interpretazione e comunicazione al territorio (Venti, 1996).

Casi di studio: scenari internazionali ed italiani

L'analisi e la comparazione di alcune sperimentazioni – italiane ed europee – di politiche territoriali che esplicitamente assumono l'armatura culturale come strumento di sviluppo locale permettono di individuare i valori ed i limiti di efficacia dell'assunto iniziale e di comporre un primo bilancio di un'azione sul territorio con modalità sistemiche e con valenza culturale. Le analisi hanno selezionato ed approfondito tre campi a scala diversa: il campo francese del passaggio dalla gestione centrale a quella multipolare, il campo italiano dell'Emilia Romagna, prima tra le regioni a statuto ordinario ad attuare politiche integrate di sviluppo socio-economico e di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, della Sicilia, regione a statuto speciale che fin dalla sua costituzione possiede esplicite competenze sulla gestione urbanistica del territorio e sulla tutela dei beni culturali.

La scelta dello studio delle politiche del patrimonio culturale in Francia è stata funzionale all'assunto della Tesi, poiché ha permesso di verificare contemporaneamente due elementi che sostengono il 'teorema': uno è quello relativo all'efficacia di un governo del territorio a forte connotazione culturale, accentrato ma con forti tradizioni partecipative e capace di agire con la certezza del diritto nei confronti dei singoli; dall'altro lato il caso francese consente di verificare i risultati della scelta dell'abbandono di politiche culturali centralistiche e l'avvio di politiche locali (regionali, dipartimentali, municipali) di azione culturale sul territorio con forti rapporti con la pianificazione fisica e lo sviluppo socio-economico delle comunità; queste ultime, inoltre, vengono assunte come attore fondamentale del processo di pianificazione e di sviluppo, elemento propulsivo e di verifica dei risultati.

Dalle politiche e dalle sperimentazioni studiate è emerso con evidenza che l'attuazione di politiche efficaci di valorizzazione è avvenuta attraverso la costruzione di una *armature culturelle du territoire* capace di valorizzare contemporaneamente l'identità dei luoghi e della storia, la promozione dello sviluppo e la tutela del patrimonio culturale, saldando le esigenze della conservazione e quelle della trasformazione in un sistema integrato di sostenibilità a forte connotazione endogena (Datar, 1994).

La scelta dell'Emilia Romagna come caso di approfondimento è stata determinata dall'importanza che la regione riveste per aver avviato fin dagli anni '70 una politica regionale capace di collegare lo sviluppo locale alla conoscenza, fruibilità e gestione del patrimonio culturale territoriale (Emiliani, 1974). La creazione, nel 1972, dell'*Istituto regionale per i beni culturali* ha fornito alla Regione uno strumento politico-scientifico di ricerca, di consulenza e di attuazione per le politiche di governo del territorio culturale. Recentemente l'esitazione di leggi sempre più specifiche nel definire i rapporti tra patrimonio culturale e pianificazione del territorio ha fortificato le interrelazioni tra memoria e sviluppo e consente oggi l'avvio della sperimentazione di un *sistema regionale dei beni culturali territoriali* come luoghi della comunicazione che rappresenta una chiara assunzione dell'armatura culturale come obiettivo e strumento del governo del territorio (Mantovani, 1993).

Infine, il caso della Regione Siciliana assume valore paradigmatico nella riflessione dei soggetti della pianificazione culturale, non solo per la sua autonomia statutaria che le conferisce competenze integrate di pianificazione territoriale e tutela dei beni culturali, ma anche perché l'avvio della pianificazione paesistica ha assunto caratteri di decentramento delle competenze e di partecipazione intersoggettiva all'interno di una rete di rapporti tra la memoria, la tutela del patrimonio culturale e lo sviluppo socio-economico. Il quadro delle opportunità per una politica integrata è stato costruito attraverso un'analisi dei livelli di pianificazione già percorsi. Il processo di pianificazione e programmazione, iniziato con il "Piano per beni culturali" richiesto

dalla legislazione siciliana alla fine degli anni '70, ha recentemente prodotto le *Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale* per il territorio insulare ed i *Piani Territoriali Paesistici delle Isole Minori* (piani di area vasta a forte matrice culturale). Gli esiti di questo processo presentano alcuni interessanti elementi di riflessione e permettono di verificare la realizzabilità di una pianificazione del territorio che agisce sui beni culturali con una normativa specifica, ma fortemente indirizzata verso un collegamento con la pianificazione di area vasta e la compartecipazione degli enti locali.

In questo processo di pianificazione del patrimonio culturale agisce con sempre maggiore potere il livello provinciale, interpretato dalle Soprintendenze come organi tecnico-scientifici (unificate nelle competenze ed articolate per province dalla l.r. 80/77) e dalle Province Regionali (introdotte dalla l.r. 9/86) come organi politico-amministrativi. Le Province siciliane, infatti, in forza dell'art.13 della l.r. 9/86 hanno competenze sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale attraverso un collegamento con gli organi periferici scientifici (Soprintendenze); ed il Piano provinciale di coordinamento appare come la figura pianificatoria di area vasta più efficace per la sintesi e la verifica di coerenza delle istanze culturali, sociali, partecipative e gestionali dei beni culturali e che può accogliere con efficacia l'istanza dell'armatura culturale del territorio come strumento dello sviluppo locale. Recentemente questo processo partecipativo nella pianificazione e gestione delle risorse culturali siciliane è stato rafforzato da un protocollo d'intesa tra la Regione e le Province per l'avvio della fase attuativa della pianificazione paesistica insulare e dall'emanazione di una norma della Legge finanziaria 1997 della Regione Siciliana che prescrive per i comuni la redazione di Piani triennali per la tutela del patrimonio culturale. In questo modo la rete delle competenze (Regione-Soprintendenze-Province-Comuni), la rete dei piani (PTPR, PTP Isole Minori, Piani provinciali, Piani triennali bb.cc.) e la rete della domanda sociale di rafforzamento delle identità territoriali non possono non trovare una sintesi nella strut-

Bass, 1992.
Cabianca, Vincenzo, "Il Progetto 80. L'ambiente e la formazione come elementi centrali del nuovo umanesimo culturale", in V. Cabianca, *La conoscenza come matrice di libertà. La pianificazione come matrice di pari opportunità*, Palermo, Medina, 1996.
Carta, Maurizio, "Il territorio di Chirone. L'armatura culturale del territorio ed il ruolo della conoscenza storicizzata", in *Pianificazione territoriale e urbanistica. Dalla conoscenza alla partecipazione*, Palermo, Medina, 1996.
Centro di studi e piani economici, *Le proiezioni territoriali del Progetto 80*, Roma, Quaderni del Centro di studi e piani economici, 1971.
Council of Europe, *Participation à la vie culturelle en Europe. Tendances, stratégies et défis*, Actes de la Table ronde de Moscou, Strasbourg, 1991.
Larkham, Peter J., Jones, Andrew N., "The character of conservation areas in Great Britain", in *Town Planning Review*, vol. 64, n.4, oct. 1993
Magnaghi, Alberto (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Milano, FrancoAngeli, 1992.
Mazza, Luigi, "Previsione e obbligazione, cambiamento e conservazione: un esercizio di ricostruzione di un piano regolatore", in *Territorio*, n.15, settembre 1993.
Mazza, Luigi, "Ordine e cambiamento, regola e strategia", pre-prints del seminario internazionale dell' AISRe *La città e le sue scienze*, Perugia, 28-30 settembre 1995.
OCDE, *Environmental Policies for Cities in the 1990s*, Paris, Ocde, 1991.
OCDE, *Villes et technologies nouvelles*, Paris, Ocde, 1992.
Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr 1922 (tr. it. a cura di Pietro Rossi, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961).
Werner, Klaus, Thomas, Jean-Noel, Rossignol, Jean., *Territoires à construire. Observer et agir pour le développement local*, Paris, Ed. Villes et Territoires, 1994.

utilizzati come strumenti per la costruzione del futuro (Agren, 1993). In Italia, l'attenzione nei confronti di un sistema museale conoscitivo e dei musei del territorio come luoghi per la diffusione della conoscenza sulla stratificazione storica del territorio, trova le sue radici culturali nella metà degli anni Settanta, quando, attraverso i contributi di Gambi (1973) ed Emiliani (1958) sul 'territorio geografico della storia', emerge l'importanza dell'architettura rurale, contenitore di oggetti e testimonianze del lavoro e proiezione territoriale delle tradizioni contadine o protoindustriali italiane, come portatore dei segni (semioforo) di un'epoca bruscamente superata dalle trasformazioni degli anni Cinquanta e Sessanta (Zamboni, 1993; Romby, 1993). I beni culturali territoriali, in quest'ottica, assumono un rinnovato valore: una volta vincolato quello di scambio, rivalutato e rifunzionalizzato in parte quello d'uso, è il valore di *conoscenza* e di *memoria* che diventa predominante e connotante (Rossi Doria, 1983). Il museo della conoscenza è dunque sempre un museo del territorio, uno strumento cognitivo, selettivo e descrittivo dei processi di evoluzione, rurali o urbani: diventa sede della valorizzazione del patrimonio, laboratorio nel quale si mettono in relazione metodologie e fonti diverse, non solo materiali, ma anche documentarie, scritte, orali e iconografiche; si usano messaggi complementari per rivolgersi adeguatamente ad un pubblico che esprime una domanda estremamente differenziata. L'armatura culturale degli osservatori territoriali, accanto ai compiti di conservazione e documentazione della realtà attuale, di *mobilizzazione* della popolazione, con l'obiettivo ambizioso di divenire luogo di *decisione*, non certo amministrativa quanto piuttosto politica: luogo della individuazione delle categorie, delle priorità e delle scelte, in accordo con quel rafforzamento degli istituti di partecipazione che emerge dalle indicazioni della l. 142/90 (Aa.Vv., 1993).

Aa.Vv., *La legge 142 ed i nuovi strumenti per il governo del territorio*, Atti del Seminario nazionale Inu (Perugia, 14-16 nov. 1991), Perugia, Centro Luigi Buzzucchi, 1993.
Agren, Per-Uno, "Ecomuseums and the Issue of Museography", paper for the International EMYA Seminar *Towards the Eco-museums of the Future*, Ferrara, 1993.

Boriani, Maurizio, "Città, territorio, ambiente nella nuova cultura del museo", in L. Basso Peressut (a cura di), *I luoghi del museo*, Roma, Ed. Riuniti, 1985.
Ceccarelli, Francesco, Zagnoni, Stefano (a cura di), *Progetto Palinsesto. Cartografia e memoria dei siti*, Bologna, Piano Territoriale Infraregionale, 1990.
Emiliani, Andrea, *Il museo alla sua terza età. Dal territorio al museo*, Bologna, Alfa, 1958.
Emiliani, Andrea, "Musei e museologia", in AA.VV., *Storia d'Italia*, vol. 5, Torino, Einaudi, 1973.
Gambi, Lucio, *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973.
Romby, Carla, "L'ecomuseo della Montagna Pistoiese. Un laboratorio permanente per la storia e la salvaguardia del territorio", contributo al seminario internazionale *Verso l'ecomuseo del futuro*, Ferrara, 7 maggio 1993.
Rossi Doria Bernardo, "Tutela, recupero e valorizzazione dei beni culturali ambientali: ricerca di metodi, di analisi e di intervento", in *Il territorio collinare e montano*, Roma, 1983.
Valentino, Pietro A. (a cura di), *L'immagine e la Memoria. Indagine sulla struttura del Museo in Italia e nel Mondo*, Milano, Leonardo, 1992.
Zamboni, A., "Sistema museale di Comacchio e ecomuseo del parco del delta del Po", contributo al seminario internazionale *Verso l'ecomuseo del futuro*, Ferrara, 7 maggio 1993.

Capitolo 5. Le politiche territoriali di armatura culturale: alcune sperimentazioni

Le politiche del patrimonio culturale in Francia
L'idea moderna di protezione conservazione dei monumenti nasce in Francia durante la Rivoluzione, come opposizione ai vandalesmi 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. La storia dell'evoluzione del concetto di patrimonio culturale territoriale, prima, e quella delle politiche del patrimonio culturale come strumenti dello sviluppo possono essere rintracciate

negli studi di Ritaine (1983), Jeudy (1990) e Choay (1992), oltre che in quanto già scritto in Carta (1995).
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.
Carta, Maurizio, "Patrimoine en perspective. Alcune riflessioni sull'armatura culturale in Francia", in *inFolio*, n.4, ottobre 1995.
Choay, Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992.
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, Terriores et Sociétés, n.10, janvier, 1990.
Jeudy, Henri Pierre, *Patrimoines. Strategies de la conservation du patrimoine*, Paris, Gaia, 1989.
Ritaine, Evelyne, *Les stratégies de la culture*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1983.
Vidal-Naquet, Pierre, "Mémoire et histoire", in *La recherche*, n.267, 1994.

A livello nazionale il ruolo del patrimonio culturale come matrice di un rinnovato modello di sviluppo fondato sull'armatura storica del territorio è rintracciabile nei recenti lavori della Datar, esplicitati con l'emanazione del *Document d'étape "Débat national pour l'aménagement du territoire"* (Datar, 1994).
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.
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

tura, nella forma e negli strumenti dell'armatura culturale del territorio come matrice delle relazioni culturali dei luoghi.

Dalla conoscenza alla partecipazione

L'ultimo Capitolo della Tesi indaga su una duplice relazione: il ruolo della partecipazione degli abitanti al processo di governo del territorio per l'efficacia delle scelte e delle azioni, ed il ruolo della pianificazione nei processi di formazione ed educazione e nella modifica dei comportamenti di mistificazione dell'identità territoriale e di consumo di risorse culturali. La finalità è la realizzazione di modelli e strumenti per una democrazia compiuta, la quale non può non essere una "democrazia cognitiva": una democrazia della conoscenza in cui l'accesso alla conoscenza ed alla valutazione degli elementi territoriali - culturali, ma non solo - sia garantito e sia strumento di uno sviluppo efficace ed intersoggettivo, cioè auto-sostenibile.

Dall'analisi della letteratura, dalle sperimentazioni analizzate e dagli obiettivi di azione scaturiti dalla ricerca, emerge con evidenza il valore della *dimensione politica* delle azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Non possiamo trascurare, infatti, che le interrelazioni tra gli elementi fisici del patrimonio culturale, i significati che essi veicolano, gli obiettivi di sviluppo che propongono e le coerenze globali di cui necessitano impongono un atteggiamento "politico" nella ideazione ed organizzazione di strumenti e metodi di azione nei confronti del territorio inteso come luogo della sedimentazione, della reificazione del concetto di patrimonio culturale della società.

È necessario produrre una rinnovata analisi delle caratteristiche della "democrazia culturale" per definire gli strumenti e le procedure per costruirla e consolidarla: prima di tutto attraverso una ricognizione dei diritti culturali, quali il diritto all'identità, all'individuazione, tutela e trasmissione di tutti gli elementi per la conoscenza dell'eredità culturale (Meyer-Bisch, 1993; 1995); e poi attraverso una ricognizione dell'importanza che le "comunità culturali" possono assumere nella costruzione e sostenibilità della società civile, non come giustapposizione

di culture locali, ma come una molteplicità di intersezioni, interdipendenze e reciprocità (Carta, 1997). Il diritto all'eredità culturale, lontano dall'essere un elemento accessorio dei diritti umani che può essere relegato in una posizione secondaria, occupa un posto specifico nel *corpus* indivisibile dei diritti umani: esso può costituire un'arma importante nel processo di democratizzazione l'Europa deve percorrere per trovare nel valore delle differenze e nella pluralità delle identità quella *koiné* culturale che fornisce nuovi sensi all'unità economico-moneteria.

Conclusioni: linee guida per l'azione

La complessità delle politiche culturali territoriali esaminate, con riferimento alle esperienze italiane ed internazionali, rende impossibile - forse non desiderabile - una conclusione definitiva, e richiede piuttosto la definizione di un *quadro di indirizzi* innovativi per la pianificazione territoriale, soprattutto di area vasta: linee guida capaci di fornire dei criteri per l'attuazione e la valutazione delle politiche pubbliche dei beni culturali.

Tentiamo dunque di definire il quadro delle opportunità emerse dalla ricerca condotta e dei ruoli che il patrimonio culturale può svolgere nel processo di governo del territorio, nella convinzione che la pianificazione sia una categoria "comprensiva" e non esclusiva, che viva della molteplicità degli approcci e non della loro riduzione, che sia capace di accogliere la complessità delle relazioni del sistema-territorio all'interno del quale esiste, si riproduce - e talvolta scompare - il sistema del patrimonio culturale.

Il tema del governo e dell'amministrazione del patrimonio culturale. Un primo livello in cui possiamo articolare il quadro di indirizzi è quello che riguarda l'attuazione delle *politiche pubbliche* nel campo dei beni culturali; una riflessione sulle politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, infatti, non può essere separata dalla produzione di un apparato normativo specifico, capace di disegnare il rapporto tra

le istituzioni competenti e tra l'intervento pubblico e quello privato. Oltre l'aspetto politico, esiste anche un livello più propriamente *amministrativo*, e riguarda la necessità di completare il processo di riforma degli enti locali, delle competenze e delle autonomie (come quella messa in atto in Italia con la l. 142/90 ed in Sicilia con le ll.rr. 9/86 e 48/91) attraverso l'individuazione di rinnovati livelli di competenze della pianificazione e gestione delle risorse culturali. Della stesso indirizzo d'azione fa parte la *sostenibilità economica* delle scelte, in cui un ruolo fondamentale gioca l'individuazione del livello di compartecipazione del capitale pubblico e di quello privato alla realizzazione dei progetti di valorizzazione dei beni culturali, o nella valutazione del ruolo dell'indotto per l'avvio delle "filieri economiche" di sostegno ai progetti culturali. Infine, l'ultimo livello di attenzione riguarda il valore della dimensione *locale* delle politiche del patrimonio, inteso come sintesi tra una tensione ideale nei confronti dei valori storici ed una pratica costante del governo locale delle risorse.

Il tema delle strategie. L'approccio *strategico* al patrimonio culturale è caratterizzato dalla ricerca di un "equilibrio dinamico", capace di non obliterare le differenze e le complessità del territorio. Un primo livello di attenzione è quello filosofico ed epistemologico che agisce sul riconoscimento del *valore multidisciplinare* del patrimonio culturale e del territorio come sistema culturale ad elevata complessità per le numerose relazioni spaziali e temporali che possiede. Un ulteriore livello è quello della *formazione*, cioè del ruolo del patrimonio culturale come fonte e recapito di informazione ed educazione (sperimentato in alcune politiche francesi di armatura culturale del territorio come sua struttura cognitiva e nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna di costruzione di un sistema regionale museale che fornisca un'armatura didattica ai beni culturali territoriali e nel PTP delle Isole Eolie). Il valore formativo del patrimonio culturale conduce alla formulazione di un ultimo livello, quello delle *strategie umane*, cioè delle modalità attraverso cui trasformare la struttura organizzativa, relazionale e comportamentale

argomento è uno studio condotto da van de Welle (1987) nell'ambito di una missione tra i ministeri dell'Agricoltura, della Cultura e dell'Ambiente. L'ipotesi di origine è quella di un legame privilegiato tra patrimonio culturale e sviluppo locale: il patrimonio viene collocato al centro di un processo di sviluppo locale che si appunta sulla valorizzazione dell'insieme delle potenzialità di un territorio, potenzialità fisiche, culturali, umane, economiche. Esso costituisce una risorsa territoriale, suscettibile di affermare un'identità del territorio indispensabile ad uno sviluppo compatibile: si confrontano, ad esempio, i dati sul patrimonio culturale protetto dallo Stato e quello gestito in cooperazione con gli enti locali. Altri elementi possono essere rintracciati nei contributi di Collinet (1978), Lamaison (1982), Moulinier (1991) e Gault (1992). La sperimentazione di *Plans d'Interprétation* come quadro di indirizzi operativi per la pianificazione di area vasta consente già la verifica delle opportunità che tali strumenti offrono alla pianificazione di area vasta fondata sulla stratificazione storica delle identità e su una matrice filogenetica dello sviluppo. Alcuni indirizzi metodologici possono essere attinti dai lavori dell'Atelier Technique des Espaces Naturels (1988, 1992). Alcune esperienze analizzate riguardano: il *Plan d'interprétation de la Petite Camargue Alsacienne* (1989), il *Plan d'interprétation pour la Région du Nord Pas de Calais* (1989), l'*Interprétation d'un site de Loire* (1991), il *Plan pour l'interprétation de Causse Méjean et des Gorges du Tarn*, il *Plan pour l'interprétation du Parc National de la Guadalupe* ed i *Plans d'interprétation dans le département de l'Hérault*; questi ultimi possono essere analizzati nelle diverse fasi di attuazione in Salasse (1993).

Aa.Vv., *Les départements et la gestion du patrimoine*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993.
Aa.Vv., *Tourisme et environnement. Du tourisme de nature a l'écotourisme*, Paris, Ete (Cahier espaces, hors-serie), 1993.
Aa.Vv., "Tourisme et culture", *Cahier d'Espèce*, n.37, juin, 1994.
Antoine, Serge (et al.), *Promouvoir le patrimoine français pour l'an 2000*, Paris, Caisse nationale des monuments historiques et des sites, 1987.
Atelier Technique des Espaces Naturels,

Concept et démarches de l'Interprétation, Ministère de l'Environnement, Paris, 1988 (mimeo).
Atelier Technique des Espaces Naturels, *Méthodologie des plans d'Interprétation*, Ministère de l'Environnement, Paris, 1992 (mimeo).
Collinet, Jean-François, "Politiques culturelles et choix de société", in *Futuribles*, n.17, 1978.
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.
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.
Guibal, Jean, "La gestion du patrimoine entre nouvelle demande sociale et nouvelles responsabilités des départements", in Aa.Vv., *Les départements et la gestion du patrimoine*, Actes du séminaire de Grenoble, 16-17 fév 1993, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1993.
Lamaison, Pierre, *Ethnologie et protection de la nature. Pour une politique du patrimoine ethnologique dans les Parcs Naturels*, Rapport au Ministère de l'Environnement, Paris, 1982.
Lamy, Yvon (a cura di), *Le pouvoir de protéger*, Editions de la maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, ...
Latarjet, Bernard, *L'aménagement culturel du territoire*, Paris, La documentation française, 1992.
Ministère de la Culture, *Culture et aménagement du territoire*, Paris, Dossier du Ministère, 1994 (mimeo).
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 (mimeo).
Ministère de l'environnement, *Elaborer un plan d'interprétation*, Paris, 1989 (mimeo).
Moulinier, Pierre (a cura di), *Patrimoine et développement culturel*, Paris, Ministère de la Culture, 1991.
Observatoire des politiques culturelles, *La place de la culture dans les "systemes*

urbains". Une approche de l'Est du territoire français, Paris, Datar, 1993.
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.
Salasse, Jean-Pierre, "Les sites d'interprétation dans le département de l'Hérault. L'expérience d'une équipe de concepteurs", in *Cahier Espaces*, "Tourisme et Environnement", 1993.
Van de Welle, Isabelle, *Le patrimoine local, un outil du développement*, Paris, Ass. nat. pour le développement local et les pays, 1987.

Sull'armatura culturale in Emilia-Romagna l'attenzione al rapporto tra la conoscenza e la conservazione dei beni culturali e la pianificazione del territorio in Emilia Romagna non è certo recente, già dal 1972 la fondazione dell'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali da parte di maestri dello studio dei fenomeni territoriali come Andrea Emiliani, Carlo Poni e Lucio Gambi, ha contribuito a risolvere non pochi problemi concernenti il ruolo che devono assumere i beni culturali territoriali nella definizione dei modelli di sviluppo e nella attuazione delle politiche di gestione territoriale. L'Istituto infatti, postosi come priorità la conoscenza del territorio culturale e l'indagine sulla vasta armatura culturale che la Regione possiede, ha immediatamente attuato una politica di collaborazione con gli enti preposti al controllo ed alla gestione del territorio, non solo quello culturale, ma anche quello sociale, produttivo e residenziale attraverso l'armatura storica del territorio (Bonilauri, Niccoli, 1993). Di particolare rilevanza è il tema della pianificazione provinciale (Aa.Vv., *Regione Emilia Romagna...*, 1995), all'interno del quale un accenno particolare merita il *Progetto Palinsesto*, un'indagine sistematica e documentata della storia insediativa delle comunità della provincia bolognese al fine di disciplinare la tutela delle caratteristiche storiche e culturali dei luoghi (Cavalcoli, 1995). Il tema dell'armatura culturale del territorio è affrontato nel contributo di Pezzoli (1990) relativo alla rete dei "beni sparsi" come telaio sul quale tessere l'identità del paesaggio.

Aa.Vv., *Regione Emilia Romagna. I Piani infraregionali nel processo di pianificazione*, Roma, Inu, 1995.
Bonilauri, Franco; Niccoli, Flavio (a cura di), "Tre passi nel museo", in *IBC*, anno 1, n.4, luglio 1993.
Cavalcoli, Piero, "Piano infraregionale della Provincia di Bologna", in Aa.Vv., *Regione Emilia Romagna. I Piani infraregionali nel processo di pianificazione*, Roma, Inu, 1995.
Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, *Documenti sulla riforma dell'ordinamento statale e sull'attuazione del regionalismo*, Roma, Camera dei Deputati, 1993.
Legnani, Federica, "Anche la provincia di Modena fa il piano", *Urbanistica Informazioni*, n. 138, novembre-dicembre, 1994.
Mantovani, Luigi Davide, "Sulla strada del sistema", *IBC*, n.4, 1993.
Orlandi, Piero, Pezzoli, Stefano (a cura di), *Progetto Palinsesto. Centri storici elementi per la pianificazione*, Piano Territoriale Infraregionale, Bologna, 1990.
Pezzoli, Stefano (a cura di), *Progetto Palinsesto. Beni sparsi elementi per la pianificazione, Provincia di Bologna*, Piano territoriale Infraregionale, Bologna, 1990.
Tropeano, Elena (a cura di), *Beni culturali e servizi per la cultura nelle politiche delle regioni e degli enti locali*, Roma, Fornez, 1984.
Venti, Donatella, "La pianificazione di area vasta: i contenuti, le procedure, gli strumenti", in Aa.Vv., *La legge 142 ed i nuovi strumenti per il governo del territorio*, Atti del Seminario nazionale Inu, Perugia, 14-16 nov. 1991, Perugia, Centro Luigi Bazzocchi, 1993.

Capitolo 6. L'armatura culturale in Sicilia: un campo di sperimentazione

Nonostante la lunga tradizione della tutela del patrimonio culturale (Cavallari, 1872; Tusa, 1969) e l'autonomia regionale, l'impianto della tutela e conservazione del patrimonio culturale ed ambientale è rimasto quello della legislazione del 1939, poiché la Regione non ha mai introdotto le

le: la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale (delle sue caratteristiche materiali, dei suoi modelli relazionali, dei suoi valori, della sua stratificazione storica e della sua contestualizzazione) può costituire una strada percorribile per modificare i comportamenti di consumo, sostituendo la crescita quantitativa prodotta dal modello fordista e taylorista con uno sviluppo che sia sostenibile rispetto al valore culturale delle risorse.

La complessità e la variabilità degli elementi e delle interrelazioni reciproche e contestuali del patrimonio culturale pongono le politiche di tutela nella necessità di non poter più costituire una forma di protezione passiva e selettiva. Superare questa incoerenza significa individuare spazi operativi e margini di compatibilità tra logiche conservative e dinamiche di sviluppo.

La pianificazione di area vasta deve confrontarsi con i sistemi di permanenza, formati dalle tracce materiali e immateriali dei sistemi di relazioni sociali ed economiche operanti nelle varie epoche storiche. Di conseguenza l'assunzione all'interno degli attuali processi di piano di interventi a carattere conservativo deve trovare una legittimazione a livello di partecipazione sociale allo sviluppo, di consapevolezza dei valori e di comunicazione della conoscenza. Volendo sintetizzare, l'armatura culturale del territorio deve agire nella pianificazione territoriale a quattro livelli:

– il livello della conoscenza, attraverso un processo costante di produzione dell'informazione e della sua comunicazione in un sistema di formazione permanente diffusa su territorio;
– il livello degli strumenti, come elemento legittimante (scientificamente, storicamente e contestualmente) delle scelte e delle selezioni. La conoscenza si fa comunicazione territoriale, diffusa e seducente, veicolo di identità ai fini della partecipazione creativa dei cittadini alla cono-

scenza del valore dei beni culturali e delle loro implicazioni economiche;

– il livello delle finalità della pianificazione, la quale sempre più deve configurarsi come la costruzione di un'armatura per le opportunità culturali del territorio e per la realizzazione di modelli di sviluppo compatibile attuati attraverso "strategie lillipuziane" di connessione della rete delle competenze, delle capacità e delle molteplici istanze di partecipazione;

– il livello della gestione, attraverso una struttura istituzionale capace di operare quell'integrazione delle competenze necessaria a fornire un valore aggiunto al territorio, attraverso il recupero del valore didattico e formativo del patrimonio culturale come matrice fondativa per la sua valorizzazione e per la riqualificazione territoriale.

Il territorio della stratificazione storica, il territorio semiotico della conoscenza ed il territorio comunicativo devono connettersi in una rete per intraprendere la via di uno sviluppo in sintonia con il vasto patrimonio di endogenia espresso dal patrimonio culturale: quel vasto sistema di relazioni, di decisioni, di opportunità che forma l'armatura culturale dei luoghi, l'armatura delle identità e delle differenze, l'armatura delle opportunità sedimentate, l'armatura delle sostenibilità. La prospettiva dello sviluppo deve inquadarsi in una struttura in cui concetti dominanti siano la qualità piuttosto che la quantità, la varietà piuttosto che l'omogeneità, il dialogo piuttosto che l'imposizione ed il confine come membrana permeabile che favorisce il nomadismo delle idee, delle persone e delle emozioni. Una prospettiva dello sviluppo come universo di significati stratificati e mediati dalla conoscenza storica dei luoghi e luogo epistemologicamente fecondo per una permanente attività di conoscenza, di apprendimento delle identità e di connessione tra le parti. n



modifiche ed integrazioni ritenute da più parti necessarie (Causi, 1995; Rossi-Doria, 1996). Infatti, pur avendo esteso con l'art.1 della l.r. 80/77 il concetto e la categoria dei beni culturali ai segni testimonianza di civiltà, l'amministrazione regionale non ha attuato politiche coerenti con tale impostazione, non ha perseguito, cioè, quella protezione globale che gli strumenti e le procedure consentivano, e che altre regioni italiane hanno rivendicato a gran voce ed attuato con specifici provvedimenti legislativi o utilizzando interpretazioni estensive della legislazione vigente. Il dibattito svoltosi in Sicilia, preparatorio all'emanazione della nuova legge sui beni culturali (Aa.Vv., 1976), ha approfondito le conseguenze sul territorio e sulle politiche di governo della distinzione tra patrimonio e beni, con una evidente preferenza per il secondo termine. Il termine 'beni culturali' veniva interpretato come un incremento del valore emergente e del rispetto del contesto, conduceva cioè all'istanza della 'totalità' conservativa che il dibattito nazionale di quegli anni andava proponendo. Il contributo di Calvesi (1976), per esempio, sottolineava l'importanza del punto di vista antropologico del patrimonio culturale, riconoscendogli ampiezza tale da risolvere, nel concetto di antropologia culturale, l'unità fondamentale, storica e strutturale, di beni culturali ed ambientali, cioè anche naturali e naturalistici. Alla dizione di 'beni culturali' veniva inoltre associata l'istanza di una gestione democratica e popolare del patrimonio culturale, con concreti apporti dal basso. Anche l'emanazione delle Linee guida del PTPR segue la direzione di una tutela attiva del patrimonio ambientale, rimuovendo le situazioni di rischio e di criticità, anche in relazione ai fenomeni di abbandono e di degrado: il PTPR non si esaurisce in un piano di vincoli e di condizioni di compatibilità, ma intende offrire una prima base concreta per la mobilitazione politica, economica e culturale necessaria alla valorizzazione efficace delle risorse regionali, innescando procedure di partecipazione degli enti locali (Ass. Bb.Cc.Aa., 1996; Costantino, 1997). Tra le sperimentazioni di area vasta, il Piano Territoriale Paesistico delle Isole Eolie si propone come strumento d'interpretazione delle risorse culturali e naturali finalizzato alla verifica delle sostenibilità costituzionali, culturali, sociali, economiche e gestionali (Cabanca, 1997): un piano che agisce all'interno della sfera epistemologica del pensiero mediterraneo come luogo in cui il valore delle differenze territoriali si traduce in matrice dell'identità dei luoghi ed in opportunità per uno sviluppo culturalmente compatibile e ecosocialmente sostenibile.

Aa.Vv., *I beni culturali in Sicilia*, Atti

dell'incontro organizzato dalla Facoltà di Lettere dell'Università di Palermo (10-12 marzo), Palermo, 1976.
Aa.Vv., *Opportunità Sicilia: memoria e sviluppo*, Prima Conferenza Regionale sui Beni Culturali e Ambientali (Palermo, 17-20 aprile 1991), Milano, 1992.
Assessorato Regionale Beni Culturali e Ambientali, *Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale*, Palermo, Arti Grafiche Siciliane, 1996.
Cabanca, Vincenzo, "Le sostenibilità culturale, costituzionale, gestionale ed economica del Piano", in *Piano Territoriale Paesistico delle Isole Eolie. Relazione Generale*, Regione Siciliana, Ass. Bb.Cc.Aa., Sopr. Bb.Cc.Aa. di Messina, 1997.
Calvesi, Maurizio, "I beni culturali tra politica e società", in Aa.Vv., *I beni culturali in Sicilia*, Palermo, 1976.
Causi, Marco, "Beni culturali e politiche di sviluppo in Sicilia", in *Folio*, n.4, ottobre, 1995.
Cavallari, F.S., *Relazione sullo stato della antichità di Sicilia*, Palermo, 1872.
Comitato tecnico scientifico (a cura di), *La pianificazione territoriale regionale. Analisi, considerazioni e proposte per il Progetto di Piano Territoriale Regionale della Sicilia*, Palermo, Assessorato Territorio e Ambiente, 1988.
Costantino, Domenico, "Le linee guida del Piano paesistico territoriale regionale", in *città e territorio*, n.3, 1997.
Regione Siciliana, Dir. reg. della programmazione, *Materiali per il Piano regionale di Sviluppo 1992-94. Rapporti progettuali, vol IV Ambiente, Beni Culturali, Turismo*, Palermo, Regione Siciliana, 1991.
Regione Siciliana, Ass. Bb.Cc. e Aa. ed alla P.I., "Documento programmatico per la redazione del piano territoriale paesistico regionale elaborato dal Comitato tecnico-scientifico", Palermo, Regione Siciliana, 1994.
Regione Siciliana, Ass. Bb.Cc.Aa., Soprintendenza Bb.Cc.Aa. di Messina, *Piano Territoriale Paesistico delle Isole Eolie*, 1997.
Rossi-Doria, Bernardo, "Pianificazione territoriale e pianificazione paesistica in Sicilia", in Sirchia, Tullio (a cura di), *Pianificazione e riambientazione urbana e territoriale. La proposta di Erice*, Milano, Electa, 1996.
Tusa, Vincenzo, "La legislazione sulle antichità e belle arti in Sicilia prima dell'Unità", *Cronache parlamentari siciliane*, VIII, 1969.

Capitolo 7. Il territorio come sistema di beni culturali: verso una democrazia cognitiva

Il tema della partecipazione alle politiche del patrimonio culturale è riconducibile alla tradizione dell'*advocacy planning*: il patrimonio culturale viene infatti considerato come elemento capace di rappresentare una "morfologia dei bisogni e delle domande sociali storizzate", su cui occorre attuare una pianificazione intesa come attività pluralistica e partecipata. Dalle radici dell'*advocacy* (rintracciabili in Crosta, 1983 e Balducci, 1991) scaturisce il ruolo attivo del patrimonio culturale, che si traduce nelle forme di una fiducia nell'eguaglianza e nella partecipazione, della compartecipazione dei diversi soggetti del territorio alla definizione delle politiche del governo del patrimonio culturale. La natura ed il ruolo democratico del patrimonio culturale come parte integrante dei diritti di cittadinanza è rintracciabile in un recente gruppo di lavori di Meyer-Bisch (1993, 1995); la cooperazione allo sviluppo dei diritti culturali è invece indagata, sotto l'aspetto della giustizia sociale, da Bobbio (1995) e da Habermas (1992). Appare rilevante sottolineare che un appello alla realizzazione della "democratizzazione culturale" è contenuto nel documento di sintesi dei lavori del Seminario delle Regioni per l'elaborazione della *Carta delle Regioni per i beni culturali*. Il documento afferma, infatti, che «la rete di beni culturali deve entrare a far parte sempre di più di quei nuovi diritti di cittadinanza, di quegli impegni formativi verso il futuro delle nuove generazioni, senza i quali la vita quotidiana si trasforma in un processo irto di sofferenze, di disparità e di nuove disuguaglianze. Tutela e valorizzazione devono perciò mirare a questa altezza della qualità sociale e a questo fine indurre tutte le necessarie innovazioni, istituzionali e sociali» (Aa.Vv., 1995). Viene individuata la strada per passare da una tutela basata sul vincolo ad una più ampia azione di tutela basata sulla coscienza civile e sulla partecipazione, sviluppando il ruolo delle comunità locali ed offrendo spazi operativi e fortemente capaci di valorizzare le autonomie diverse, dalle istituzioni scientifiche alle espressioni associative e del volontariato, alle forze private, pur nella salvaguardia del principio di pubblicità dei compiti di tutela e valorizzazione (Claxton, 1994; Venti, 1995). Il sistema culturale territoriale, organizzato in armatura, deve quindi diventare uno strumento formativo che ancor prima di educare al fare dovrà coltivare un'intensa educazione al sapere (Cabanca, 1996).

Aa. Vv., *Coopération des collectivités publiques et action culturelle*, Paris, La Documentation Française, 1989.
Aa.Vv., *Carta delle Regioni per i beni culturali*, in *IBC*, anno 3, n.6, novembre-

dicembre 1995
Aa.Vv., *Giustizia e liberalismo politico* (intr. a cura di Salvatore Veca), Milano, Feltrinelli, 1996.
Alberti, Arnaldo; Heyer, Hans-Rudolf; Gattiker, Hans, "La volonté collective de protection du monument", *Nos Monuments d'Art et d'Histoire*, n.4, 1985.
Balducci, Alessandro, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, il Mulino, 1991.
Bobbio, Norberto, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Einaudi, 1995 (ed. or. 1977-78).
Cabanca, Vincenzo, "Storicità della pianificazione nell'evoluzione dei sistemi ideologici", in V. Cabanca, *La conoscenza come matrice di libertà. La pianificazione come matrice di pari opportunità*, Palermo, Medina, 1996.
Carta, Maurizio, "Il tempo di Mercurio e il tempo di Vulcano. Lo sviluppo sostenibile tra pensiero meridiano, strategie lillipuziane e interpretazione dei luoghi", in *città e territorio*, n.3, 1997.
Claxton, M., *The Cultural Dimension of Development*, Paris, Unesco, 1994.
Council of Europe, *Participation à la vie culturelle en Europe. Tendances, stratégies et défis*, Paris, La documentation française, 1993.
Crosta, Pier Luigi, (a cura di), *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, Milano, FrancoAngeli, 1983.
Delors, Jacques, *Crescita, competitività, occupazione*, Libro bianco della Commissione delle Comunità Europee, Milano, il Saggiatore, 1994.
Habermas, Jürgen, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi, 1992.
Halbwachs, Maurice, *La mémoire collective*, Paris, 1950.
Hirsch, Frederick, *I limiti sociali dello sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981.
Laszlo, Ervin, *I limiti interni della natura umana*, Milano, Feltrinelli, 1990.
Meyer-Bisch, Patrice, *Cultural Rights, a specific category of human rights*, Fribourg, University of Fribourg, 1993.
Meyer-Bisch, Patrice, *La culture démocratique*, Paris, Unesco, 1995.
Meyer-Bisch, Patrice, "L'Etat de droit au service des identités culturelles", in *Revue internationale de politique comparée*, 1995.
Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993.
Taylor, Charles, *The Malaise of Modernity*, Toronto, 1991 (tr.it. *Il disagio della modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1994).
Touraine, Alain, *Critica della modernità*, Milano, il Saggiatore, 1993.
Venti, Donatella (a cura di), "Pianificazione comunicativa e condivisa", relazione al

IL PROCESSO DI PIANO E LE PROBLEMATICHE AMBIENTALI: LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

di Salvatore Cartarrasa

Premessa

Il riconoscimento dell'insufficienza del riduzionismo di Newton e la consapevolezza di una nuova concezione del mondo basata sul modello della legge dell'entropia (Rifkin, 1989) sintetizzano quello che costituisce l'odierno travaglio della disciplina urbanistica in vista di una sua oramai inevitabile rifondazione metodologica, strumentale e processuale.

La questione ambientale è riconosciuta come il nodo centrale attorno al quale basare questo cambiamento i cui contorni sono ancora troppo sfumati e intangibili, ma che lasciano intravedere alcune invarianti, come ad esempio:

- il sistema ecologico non viene più inteso come elemento di supporto allo sviluppo economico, ma come fattore di esso (Magnaghi, 1992);
- il passaggio da una concezione di sistema antropico in evoluzione, inserito in un contesto sostanzialmente immutabile, ad un'altra incentrata su un sistema evolutivo naturale-antropico (Butera, 1991);
- la necessità di non progettare gli assetti futuri sulla base di estrapolazioni lineari dei trend passati o sul lungo periodo (Scandurra, 1992);
- il bisogno di non semplificare eccessivamente le interazioni tra i sistemi attraverso una riduzione delle connessioni e delle relative retroazioni.

Ciò porta ad una integrazione dei principi della cosiddetta pianificazione ambientale all'interno della pianificazione territoriale ed uno spostare l'interesse della disciplina dal sistema controllato al sistema di controllo che si rifà alla teoria del *planificans* (Strassoldo, 1977) ovvero della maggiore enfasi da dare al processo di pianificazione.

Una delle possibilità di stabilire interconnessioni non astratte tra discipline ambientali e territoriali, potrebbe essere offerta dal considerare in termini di bilanci ecosistemici le dinamiche del territorio. Una città ed il suo territorio rappresentano un ecosistema eterotrofo, con un elevatissimo metabolismo, che necessita di flussi di materia, energia e informazioni in entrata ed in uscita di vaste dimensioni. In definitiva non si dovrebbe parlare più di "Piano (urbanistico) dell'ambiente", ma di un "Piano-Bilancio (ecologico) dell'ambiente" che potremmo definire come *Piano ambientalmente compatibile*.

Un altro evidente effetto determinato dall'introduzione delle tematiche ambientali nel dibattito urbanistico è quello di una nuova attenzione verso la pianificazione di area vasta, che ha spostato il baricentro dell'attenzione dal costruito ai rapporti di questo con le aree libere circostanti, attribuendo a queste ultime valenza di patrimonio pregiato comune da salvaguardare, soprattutto per gli usi delle generazioni future. Ciò sta portando ad una più netta diversificazione disciplinare tra piani di area vasta e piani urbani, cosa che del resto la cultura anglosassone ha già da tempo recepito (*regional planning e urban planning*).

L'implementazione del processo di pianificazione, con una procedura di valutazione preliminare degli effetti delle prescrizioni di piano, richiede soprattutto una ridefinizione del percorso ed una maggiore chiarezza delle parti costitutive dello strumento e del ruolo che tali parti svolgono. Un piano, a qualunque livello considerato, si esprime sostanzialmente rispetto a due

distinti livelli: le strategie e le regole d'uso.

La definizione delle strategie dovrebbe attere ai valori che la comunità insediata non mette in discussione, le cosiddette invarianti, che garantiscono il conseguimento dell'assetto prefigurato. Le strategie di piano sono calibrate rispetto ai tempi lunghi e riguardano le scelte per le regole di utilizzazione del territorio.

La definizione degli usi del suolo, che potrebbe configurarsi come parte distinta, come già accade nella prassi francese, riguarda anche il concorso di investitori e soggetti privati e presuppone un continuo confronto di congruità con quanto espresso nel piano strategico.

Obiettivi

Sono questi i temi che hanno costituito la base di partenza del percorso di ricerca proposto in questa dissertazione e che hanno permesso di individuare due obiettivi generali da perseguire:

- tracciare un breve stato dell'arte dell'attuale dibattito disciplinare su questi temi;
- verificare in che termini il processo di pianificazione globale può utilizzare gli strumenti tipici della pianificazione ambientale per una sua rifondazione.

Da questo secondo obiettivo generale sono conseguentemente scaturite due questioni più specifiche:

- la valutazione ambientale delle politiche, dei piani e dei programmi, conosciuta come Valutazione Ambientale Strategica, può rappresentare una prima risposta alla necessità di ridefinire un processo di pianificazione che tenga conto dei principi della partecipazione sociale alle scelte, della complessità, dello sviluppo sostenibile e dell'ecologia?
- è possibile definire delle linee guida per una procedura di VAS che possa essere introdotta nel sistema di decisione italiano tenendo conto dei probabili trend di trasformazione dello stesso?

Quest'ultima proposta fa chiaro riferimento al P.d.L. n. 379 sulla legge quadro nazionale della VIA, che in un suo articolo prevede l'applicazione della procedura valutativa a livello di piani e rimanda ad una successiva normativa, da pubblicare entro sei mesi dall'approvazione della legge, la definizione di linee guida per l'approccio metodologico della procedura.

Metodologia

La formulazione delle finalità e degli obiettivi specifici che la ricerca si è proposta di raggiungere ha guidato la identificazione degli argomenti e delle relative problematiche.

Questo è stato l'approccio iniziale usato per il lavoro della presente tesi, che ha consentito di calibrare la metodologia della ricerca in funzione delle tematiche trattate per il raggiungimento degli obiettivi specifici che si sono individuati.

I principali strumenti metodologici usati sono stati:

- una sintesi del dibattito disciplinare attorno alle tematiche che di fatto stanno spingendo verso un'integrazione della procedura di valutazione all'interno del processo di pianificazione e delle procedure decisionali;
- una ricerca bibliografica orientata;
- un'ampia e profonda analisi comparativa della corrente esperienza internazionale all'interno della quale i casi di studio hanno consentito di verificare l'attuazione dei vari modelli di valutazione ambientale strategica esistenti;
- un'ipotesi di procedura di Valutazione Ambientale Strategica da introdurre nel sistema di pianificazione italiano, che verifichi i presupposti teorici individuati.

L'approccio metodologico usato per evidenziare il concetto di VAS ed i diversi modelli di procedura possibili è stato quello di un'analisi comparativa delle applicazioni internazionali, dato che ancora la letteratura su questo tema non è abbastanza esaustiva.

A tal fine, di fondamentale aiuto per la definizione del percorso e degli obiettivi della presente ricerca è stata la partecipazione allo stage, interno al MSc in *Rural and Regional Resources Planning*, su *Environmental Impact Assessment*, svoltosi dal 12 marzo al 12 maggio 1995 presso il Department of Geography dell'Università di

Aberdeen in Scozia.

Il coordinatore dello stage, il Prof. Brian D. Clark, oltre ad essere prodigo di preziosi suggerimenti, mi ha offerto la possibilità di consultare la ricca biblioteca specializzata sulla VIA del Centre for Environmental Management and Planning dell'Università di Aberdeen, da lui diretto.

Parte del materiale conoscitivo sui casi di studio internazionali è stato inoltre reperito all'interno dell'EIA Centre del Department of Planning and Landscape dell'Università di Manchester diretto da Norman Lee e Christopher Wood.

L'analisi comparativa delle applicazioni internazionali della valutazione ambientale strategica ha ricevuto preziosi contributi dalla partecipazione al 3° AESOP Phd Research Workshop tenutosi a Glasgow dal 12 al 15 agosto 1995. Utili sono stati gli scambi di dati, informazioni ed impressioni con i Phd students della sessione dedicata alle problematiche dell'*Environmental Assessment* ed in particolare con Fiona Walsh dell'Università di Strathclyde (Glasgow, UK), Catarina Marr dell'Università di Manchester (UK), Jos Arts dell'Università di Groningen (Netherlands) e Ingvild S.H. Swensen dell'Università di Trondheim (Norway).

Dato che l'argomento della ricerca è estremamente vulnerabile rispetto al sistema politico e dipende fortemente dalla sensibilità che la collettività può avere verso certe tematiche, per potere esaminare a fondo la validità di un determinato approccio alla VAS sarebbe forse stata necessaria una applicazione a casi concreti e non solo un lavoro di ricerca teorico.

Tuttavia, concludere il percorso di ricerca con una proposta di alcune linee guida sulla valutazione ambientale di politiche, piani e programmi è stata ritenuta necessaria perché ciò ha consentito di potere sintetizzare gli aspetti e le problematiche analizzate e di rendere più chiaro il contenuto innovativo degli argomenti trattati rispetto all'attuale modello di pianificazione.

Struttura

La tesi è articolata in nove capitoli, raggruppati in quattro sezioni principali che rappresentano quattro differenti componenti del percorso di ricerca:

- Parte I. Le tematiche di riferimento;
- Parte II. La norma e la teoria;
- Parte III. La prassi;
- Parte IV. Le Proposte: linee guida per una VAS in Italia.

Parte I. Tematiche di riferimento

I quattro capitoli della parte prima si occupano di quei temi che sono all'ordine del giorno nell'attuale dibattito disciplinare e che costituiscono il *background* teorico e le tematiche di base per la restante tesi.

La necessità di nuove forme di piano, la complessità, l'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile e l'approccio ecologico alla pianificazione territoriale, sono quegli argomenti topici che ancora oggi costituiscono i "nodi" non risolti della disciplina e che insieme suggeriscono la strada per una profonda revisione dei processi di governo del territorio e del loro strumento principale: il piano.

La trattazione di questi temi in modo separato è stata fatta solo per comodità di esposizione e non per una volontà di netta separazione dei concetti.

Nel capitolo 1 si è cercato di analizzare l'apporto del concetto dello sviluppo sostenibile all'interno del dibattito disciplinare tenendo conto che tale concetto risente ancora di una certa confusione sia in relazione al suo significato operativo che alle strategie da adottare per perseguirlo: per molti l'idea di un nuovo ordine mondiale capace di soddisfare obiettivi di equità intergenerazionale e di chiarezza ecologica è utopia.

Ciò nonostante, questa idea ha innestato un importante processo di ripensamento, se non ancora di cambiamento, nel modo di concepire il rapporto ambiente-sviluppo all'interno delle politiche ambientali e delle procedure di pianificazione del territorio.

Indice della Tesi

Introduzione alla ricerca

- Obiettivi.
- Metodologia.
- Struttura.

Parte I. Tematiche di riferimento

1. Verso una pianificazione sostenibile.
2. L'approccio ecologico alla pianificazione territoriale.
3. La necessità di nuove forme di piano.
4. Riferimenti bibliografici.

Parte II. La teoria e la norma

5. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS).
 - 5.1. Limitazioni della VIA a livello di progetto.
 - 5.2. VAS e VIA: un confronto.
 - 5.3. Modelli procedurali.
 - 5.3.1. Valutazione Ambientale Strategica Completa.
 - 5.3.2. Valutazione Ambientale Strategica Semplificata
 - 5.3.3. Analisi Costi/Benefici.
 - 5.3.4. Valutazione Ambientale Strategica Incrementale.

6. Sistemi di Valutazione Ambientale Strategica esistenti o proposti.

- 6.1. Stati Uniti.
- 6.2. California.
- 6.3. Commonwealth di Australia
 - 6.3.1. Victoria.
 - 6.3.2. Western Australia.
 - 6.3.3. Nuova Zelanda.
- 6.4. Unione Europea.
 - 6.4.1. Proposta di una Direttiva comunitaria sulla VAS.
 - 6.4.2. Fondi Strutturali Europei 1994-1999.
 - 6.4.3. La Direttiva Habitats 92/43.
 - 6.4.4. Eco gestione e schema di Audit.
 - 6.4.5. Agenzia Europea dell'Ambiente.
 - 6.4.6. Procedure interne della Commissione Europea.
- 6.5. Gran Bretagna.
 - 6.5.1. Policy Appraisal and the Environment.
 - 6.5.2. Planning Policy Guidance Note 12.
 - 6.5.3. Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment (SACTRA).
 - 6.5.4. UK's Sustainable Development Strategy Plan
- 6.6. Olanda.
- 6.7. Italia.

Parte III. La prassi

7. La VAS attraverso i casi di studio.
 - 7.1. Il Piano Federale dei Trasporti della Germania.
 - 7.2. Il Piano Ambientale Integrato di Palawan Filippine
 - 7.3. Bedfordshire Structure Plan 2011 (Gran Bretagna).
 - 7.4. Enumclaw Community Plan (Stati Uniti).
 - 7.5. Analisi comparativa

Parte IV. Le proposte per un modello di VAS per l'Italia

8. Le proposte delle regioni.
 - 8.1. Valle d'Aosta
 - 8.2. Friuli Venezia-Giulia
 - 8.3. Trento
 - 8.4. Veneto
 - 8.5. Toscana
 - 8.6. Basilicata
 - 8.7. Sicilia
 - 8.8. Elenco delle iniziative legislative regionali

9. Proposta di linee guida per un modello procedurale di VAS nazionale

Allegati

Catalogazione bibliografica per

La bibliografia oramai presente in questo settore è molto vasta. Partendo dal documento della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Rapporto Brundtland 1987) e dal Libro verde sull'ambiente urbano della Commissione Europea (Commissione della Comunità Europea 1990), che costituiscono i testi di riferimento della problematica in ambito disciplinare, si sono analizzati i contributi a livello internazionale di Button e Pearce (1989), Elliot (1994), Hardy e Lloyd (1993), Houghton e Hunter (1994), Il piano della Gran Bretagna sullo sviluppo sostenibile (HMSO 1994), Jacobs (1991), Nijkamp e Perrels (1994), Norgaard (1991), Pearce (1993), Prigogine (1991), Rees (1990), Sachs (1990), il Town and Country Planning Association (1990) e Turner (1993).

I contributi analizzati della letteratura nazionale riguardano Alberti ed altri (1994), Beltrame (1992), Binswanger ed altri (1991), Bronzini (1992), Butera (1991), Girardi (1992), Maciocco (1991), Magnaghi (1992), Salzano (1992), Scandurra (1992), Tiezzi (1992), Verdesca (1994) e Ziparo (1988).

Il capitolo 2 verifica l'influenza del pensiero ecologico nella pianificazione partendo dalla nascita di una particolare sensibilità pubblica verso le problematiche collegate con l'ecologia che si può far coincidere con la nascita della letteratura ecologica e quindi con la pubblicazione del primo rapporto MIT-Club di Roma, *The Limits to Growth* e del saggio *The twenty-ninth day: accommodating human needs and numbers to the earth resources* di L.R. Brown, ambedue risalenti agli inizi degli anni '70. Ma la possibilità di stabilire interconnessioni non astratte tra discipline ambientali e territoriali ed il considerare in termini di bilanci ecosistemici le dinamiche del territorio, è un'intuizione che risale a molti anni prima.

Come sostiene Steiner (1994), i pionieri della pianificazione ecologica sono personaggi come Geddes, Leopold, Mumford e Marsh, che hanno consentito di assumere in questa forma di pianificazione, come base del processo di intervento e di scelta tra diverse alternative, la conoscenza del territorio e di chi vi abita.

Oltre ai riferimenti stranieri di Mc Harg (1969), Tricart e Kilian (1985), Morin (1988), Odum (1988), Rifkin (1989) e Selman (1992), che costituiscono i punti di partenza per l'approfondimento della tematica, sono stati analizzati i contributi di Albenese (1992), Beltrame (1993), Bettini (1990), Bresso (1993), Cabianca (1984), Campeol (1993), D'Urso (1984), Falqui e Franchini (1990), Magnaghi (1992), Malcevski (1991) Sanfilippo (1988) e Tiezzi (1984).

L'esperienza applicativa di queste teorie, portata avanti da Campos Venuti (1993), attraverso il "Progetto preliminare di Riordino Ecologico-Urbanistico" del piano di Reggio Emilia, ha rappresentato l'occasione per verificare le ricadute operative ed i suggerimenti teorici nel campo della prassi pianificatoria.

L'ultimo capitolo di questa prima sezione della tesi affronta le problematiche connesse con la necessità di una revisione profonda della strumentazione urbanistica in Italia. Recentemente ad arricchire il dibattito disciplinare sulla necessità di nuove forme di piano, ci sono state le proposte del Centro Nazionale di Studi Urbanistici e dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Inoltre ci sono state alcune iniziative parlamentari concretizzate con la presentazione di DDL, tra le quali si segnala quella del senatore Campo (Campo 1995).

Le proposte tendono ad eliminare le rigidità e le difficoltà gestionali che attualmente caratterizzano gli strumenti di pianificazione soprattutto a livello comunale.

Nella tesi, senza entrare nel dettaglio, si è evidenziato che tutte le proposte propendono verso l'introduzione di forme di pianificazione strategica nel sistema di pianificazione nazionale.

Riferimenti bibliografici

- Albenese G., D'Angelo M.E., *L'Urbanistica tra territorio e ambiente*, Gangemi Editore, Roma, 1992.
 Alberti M., Solera G., Tsetsi V., *La città sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 1994.
 Beltrame G., *Politiche Urbane e questione ambientale*, in

- atti del XX Congresso INU "Politiche Urbane", Palermo, 1993.
 Beltrame G., *Una critica al Libro Verde*, in Salzano E., a cura di, "La Città Sostenibile", Edizione delle Autonomie, Roma, 1992.
 Bettini V., *L'Analisi ambientale*, Clup, Milano, 1990.
 Bianchi A., *Temie di pianificazione urbanistica*, Gangemi Editore, Roma, 1992.
 Binswanger H. C., Faber M., Manstetten R., *Il dilemma dell'uomo moderno e la natura: un'esplorazione dell'imperativo di Faust*, Oikos n.3, 1991.
 Bocchi G., Ceruti M., a cura di, *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1990.
 Bresso M., *Per un'economia ecologica*, Nis, Roma, 1993.
 Bronzini F., *Il piano degli anni '90*, in Marcheterritorio n. 3, F. Angeli, Milano, 1992.
 Butera F.M., *Nuovi paradigmi scientifici e sviluppo eco-compatibile*, in OIKOS n. 3, 1991.
 Button K.J., Pearce D.W., *Improving the Urban Environment: how to adjust national and local government policy for sustainable urban growth*, Progress in Planning 32 (3), 1989.
 Cabianca V., *Quadro sistematico di riferimento per la formazione e gestione dei processi di decisione di pianificazione*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica, Università di Palermo, Palermo, 1984.
 Campeol G., *Principi base per l'analisi ambientale di sistemi urbani e territoriali*, in atti del XX Congresso INU, Palermo, 1993.
 Campo G., *Disciplina quadro del riordino del territorio a fini di sviluppo compatibile con i principi costituzionali di tutela del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico ed archeologico nonché a fini di tutela della salute, della sicurezza e della pubblica incolumità*, DDL 2049/95, Atti del Senato della Repubblica, Roma, 1995.
 Campos Venuti G., *Il rilancio dell'urbanistica*, Urbanistica informazioni n.128, marzo/aprile, 1993.
 Campos Venuti G., Oliva F., *Un esperimento urbanistico-ecologico*, Marcheterritorio n. 3, Franco Angeli, Milano, 1992.
 Centro Nazionale Studi Urbanistici, *Linee guida per la revisione della legislazione in materia di urbanistica*, C.N.I., Roma 1995.
 Clemente F., *Pianificazione del territorio e sistema informativo*, Franco Angeli, Milano, 1984.
 Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde sull'ambiente urbano*, Bruxelles, 1990.
 Comunità Europea, *La politica ambientale nella comunità europea*, ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità Europee, Lussemburgo, 1990.
 D'Urso G., *Progetto S.I.T.U.S.*, in Sanfilippo E.D., a cura di, "Metodi e strumenti informativi per la pianificazione regionale ed urbana", IDAU, Catania, 1984.
 De Carlo G., *La città contemporanea*, in atti del convegno ILAUD "La città contemporanea", Edizione C.U.E.C.M., Catania, 1992.
 De Lucia V., *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma, 1989.
 Elliot J. A., *An Introduction to sustainable development*, Rutledge, London, 1994.
 Falqui E., Franchini D. (a cura di) *Verso la pianificazione ambientale. Principi e metodi*, CISIAC-Guerini Studio, Milano, 1990.
 Giovenale F., *Riflessioni ambientaliste*, in Salzano E., a cura di, *La città sostenibile*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1992.
 Girardi F., *Un nuovo sviluppo, una nuova urbanistica*, in Salzano E., a cura di, "La Città Sostenibile", Edizioni delle Autonomie, Roma, 1992.
 Greco N., *La pianificazione dell'ambiente fisico in Italia*, Edistudio, Roma, 1992.
 Hardy S., Lloyd G., *An impossible Dream? Sustainable Regional Economic and Environmental Development*, Regional Studies 28 (8), pp. 773-780, 1993.
 Houghton G., Hunter C., *Sustainable Cities*, Regional Studies Association, London, 1994.
 HMSO, *Sustainable development. The UK Strategy*, HMSO, London, 1994.
 Istituto Nazionale di Urbanistica, *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, INU, Bologna 1995.
 IUCN, UNEP, WWF, *Caring for the Earth. A strategy for sustainable living*, Gland, Switzerland, 1991.
 Jacobs M., *The Green Economy*, Pluto Press, London, 1991.
 Lombardo S., Preto G., a cura di, *Innovazione e trasformazioni della città*, Franco Angeli, Milano, 1993.
 Lynch K., *Progettare la città*, Milano, Etas, 1981.
 Maciocco G., a cura di, *Le dimensioni ambientali della pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano, 1991.
 Magnaghi A., a cura di, *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli, Milano, 1992.
 Magnaghi A., Paloscia R., (a cura di), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, F. Angeli, Milano, 1992.
 Malcevski S., *Qualità ed impatto ambientale*, ETAS, Milano, 1991.
 Mc Harg J., *Design With Nature*, Natural History Press, New York, 1969.
 Mc Loughlin J.B., *La pianificazione urbana e regionale*, Padova, 1973.
 Moraci F., Ziparo A., *Le analisi per il piano ambientale*, Gangemi editore, Roma, 1992.
 Morin E., *Il pensiero ecologico*, Hopeful Monster, Firenze, 1988.
 Nijkamp P., Perrels A., *Sustainable cities in Europe*, Earthscan, London, 1994.
 Norgaard R., *Una interpretazione coevolutiva della insostenibilità della modernità*, Oikos n. 3, 1991.
 Odum E.P., *Basi di ecologia*, Piccin, Padova, 1988.
 Pearce D. ed altri, *Blueprint 3. Measuring sustainable development*, Earthscan, London, 1993.
 Prigogine I., *La freccia del tempo*, Oikos n.3, 1991.

- Ratto C., *La pianificazione eco-energetica del territorio*, Franco Muzzio, Padova, 1991.
- Rees W., *Sustainable development: a capitalism with a green face*, Town Planning Research 61 (1), pp. 91-94, 1990.
- Rifkin J., *Entropia*, Interno Giallo Editore, Milano, 1989.
- Roberts P., *Sustainable Regional Planning*, Regional Studies, Vol 28.8, pp. 781-787, 1994.
- Sachs I., Silk D., *Foods and Energy Strategies for Sustainable Development*, United Nations University Press, Tokyo, 1990.
- Salustri S., a cura di, *La città complessa. Dall'approccio radicale a quello riformista*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- Salzano E. (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1992.
- Sanfilippo E.D., *Le proposte per l'istituzione del Piano Territoriale Regionale*, in "Il recupero della qualità per lo sviluppo del territorio siciliano", INU, Palermo, 1988.
- Scandurra E., *Verso una revisione dei contenuti disciplinari dell'urbanistica: il concetto di sviluppo sostenibile*



- nella pianificazione del territorio, Convegno Internazionale IRRES, Perugia, 1992.
- Schultze G., *Il piano energetico nazionale per una politica di decentramento e uno sviluppo sostenibile*, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente n. 2, pp. 91-100, 1994.
- Selman P., *Environmental Planning*, Paul Chapman, Liverpool, 1992.
- Steiner F., *Costruire il paesaggio. Un approccio ecologico alla pianificazione del territorio*, McGraw-Hill, Milano, 1994.
- Strassoldo R., *Sistema e ambiente*, Franco Angeli, Milano, 1977.
- Tiezzi E., *Che cosa è lo sviluppo sostenibile*, Convegno Internazionale IRRES, Perugia, 1992.
- Tiezzi E., *Tempi storici e tempi biologici*, Garzanti, Milano, 1984.
- Town and Country Planning Association, *Planning for Sustainable Development*, Annual Conference TCPA, 27-28 Novembre 1990, London, 1990.
- Tricart J., Kilian J., *L'Eco-geografia e la pianificazione dell'ambiente naturale*, Franco Angeli, 1985.
- Turner R.K., *Sustainable Environmental Economic and Management*, Belhaven Press, London, 1993.
- Verdesca D., *Il piano energetico comunale all'interno del PRG: il caso Livorno e la "Zonizzazione" energetica*, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente n. 2, pp. 179-186, 1994.
- Ziparo A., *Pianificazione ambientale e trasformazioni urbanistiche*, Gangemi editore, Roma, 1988.

Parte II. La teoria e la norma

Capitolo 5. La valutazione ambientale strategica

Nella prima parte del capitolo 5 si è fatto il punto sullo stato dell'arte in campo internazionale dell'applicazione della Valutazione d'Impatto Ambientale a livello di intervento progettuale e della possibilità di introdurre la procedura VIA all'interno del processo di pianificazione, facendo riferimento alla ormai ampia letteratura disponibile.

Ai testi da considerare ormai classici, come quelli di Clark B.D. (1976, 1988) Canter (1977), Wathern (1988), e Wood (1989), si possono aggiungere i più recenti contributi dello stesso Clark B.D. (1993, 1994), Lee (1990), Glasson e Therivel (1994), e di Morris e Therivel (1995).

In campo nazionale, come è noto, la VIA è arrivata con circa un decennio di ritardo rispetto all'esperienza europea ed in letteratura i primi contributi sono quelli di Alberti, Bettini e Falqui

(1984, 1986, 1988), Abrami (1987), Bresso, Russo e Zeppetella (1985).

Più recentemente, in Italia, le tematiche riconducibili alla VIA hanno trovato ampio spazio nel dibattito disciplinare e tra i tanti contributi si citano quelli di Beato (1991), Bresso (1990), Conti (1990), Gasparini e Marzano (1991), Malcevski (1991), Zeppetella, Bresso e Gamba (1992).

Grande importanza rivestono i seminari di studio organizzati dalla Associazione Analisti Ambientali, dalla Associazione Italiana Scienze Regionali e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche per la loro capacità di sintetizzare le principali problematiche emergenti nel settore.

Si ritengono fondamentali per comprendere i contenuti di uno studio di impatto ambientale i manuali di Gisotti e Bruschi (1990) e di Galletta

ed altri (1994).

L'aspetto che comunque è stato maggiormente approfondito in questo capitolo è la possibilità di una applicazione più efficace della procedura di VIA all'interno dei processi di pianificazione per la definizione di una nuova forma di piano capace di adattare continuamente i suoi obiettivi al cambiamento delle condizioni ambientali, politiche, sociali ed economiche della realtà territoriali e della comunità sociale ivi insediata.

Nella tesi si rileva che la recente crescita di interesse nell'uso della valutazione ambientale in una fase più iniziale del processo di pianificazione discende principalmente da due cause:

- la maggiore consapevolezza delle limitazioni della valutazione ambientale confinata ad un momento tardivo del processo di pianificazione;
- il sostegno alle misure per promuovere lo sviluppo sostenibile che implica conseguentemente la richiesta di integrazione delle problematiche ambientali nella pianificazione.

Gli strumenti di impatto non potranno più costituire tecniche di verifica o, peggio, di giustificazione a posteriori di scelte già effettuate in sede progettuale, ma dovranno bensì costituire, in primo luogo, procedure standardizzate intrinseche al momento progettuale (Beguinot 1989).

In tale ottica la VIA, non più concepita come valutazione statica un tantum di interventi di singoli progetti, potrebbe diventare una procedura interattivamente connessa al momento sia di prevalutazione delle alternative di piano che a quello di gestione, come verifica e controllo nel tempo delle scelte e degli effetti generati.

La bibliografia su queste tematiche si va arricchendo sempre più e la tesi ha cercato di raccogliere i contributi che sono stati ritenuti più interessanti.

A livello internazionale si segnalano i contributi di Bisset (1981), Burdige (1987), Clark B.D. (1984, 1993), Clark M. e Herington (1988), Coles (1993), Duke (1977), Lichfield (1975), Mc Allister (1982), Nijkamp (1989), Ortolano (1984), Voogt (1983) e Westman (1985); più recentemente i contributi di Clark B.D. (1994), Ends (1992), Faludi (1992), Lichfield (1992), Meredith (1992), Partidario (1993), Shefer e

Kaen (1990) e Voogt (1992).

In ambito nazionale si sono registrati i contributi di Bruschi (1981), Gambino (1986, 1987), Imbesi (1987), Las Casas (1982), Ponti (1982) e Praderio (1989), Realfonso (1992), Ronzani (1991, 1993), Schmidt di Friedberg (1993) e Zunica (1992)..

A livello di ampia sintesi dei rapporti tra Piano e VIA si citano i contributi di Sorlini e Vittadini (1989) e degli esiti delle tesi del Dottorato di Ricerca in pianificazione territoriale di Reggio Calabria (I ciclo) di Ludovici (1988), Morace (1988) e Ziparo (1988).

Nella parte conclusiva del capitolo si tenta di effettuare una caratterizzazione teorica della procedura di valutazione ambientale dei piani, programmi e politiche territoriali cercando, dapprima, di definire la denominazione più idonea. Infatti sia a livello internazionale che a livello nazionale vengono usate diverse denominazioni: si va dallo Strategic EIA (Environmental Impact Assessment) dell'Olanda al Programmatic EIA degli Stati Uniti ed allo Strategic Environmental Assessment della Gran Bretagna ed Australia.

Nella tesi si è preferito usare il termine di *Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)*, con chiaro riferimento alla tradizione inglese, ritenendolo più idoneo a sottolineare la differenza metodologica e procedurale con la tradizionale VIA a livello di singoli progetti.

In tale termine, con l'uso della parola "strategica", si vuole enfatizzare che l'oggetto della identificazione, stima e valutazione della procedura è costituito dall'insieme delle scelte strategiche degli strumenti di gestione del territorio.

Viene data una definizione esaustiva del termine VAS, facendo riferimento ad una recentemente proposta di Therivel (Therivel 1992): *la VAS è il processo formalizzato, sistematico e globale di stima e valutazione degli impatti ambientali di politiche, piani e programmi e delle loro alternative, comprendendo la preparazione di un Rapporto Ambientale Strategico (R.A.S.) sui risultati della valutazione da usare nei processi di decisione degli organismi pubblici responsabili.*

Il confronto tra similitudini e differenze della VIA e della VAS è servito soprattutto a meglio caratterizzare la seconda usando i concetti ed i termini meglio standardizzati della prima.

Per l'approfondimento delle tematiche generali riguardanti la VAS si è fatto riferimento essenzialmente alla letteratura straniera (in campo nazionale ancora il dibattito è alla fase iniziale), ed in particolare a Therivel (1992), Lee (1992), Clark B.D. (1994), Partidario (1992, 1993), Pinfield (1992), Gardiner (1992) e Sheate (1992).

Sono stati inoltre considerati alcune delle fasi più specifiche della VAS come:

- *l'Environmental Auditing*, tramite Bisset (1981), Tomlinson (1989), CBI Conference (1990), Ends (1990), Rescia P. (1991) e Dunn (1991);
- la partecipazione alle scelte, con CEMP (1994) e Greco (1990);
- gli impatti cumulativi, tramite Dickert e Tuttle (1985);
- il monitoraggio, attraverso Wood (1991).

Alla fine del capitolo si tenta una classificazione tipologica sulle metodologie di approccio alla VAS in campo internazionale facendo riferimento al rapporto sulle problematiche ambientali e sulle risorse idriche della Task Force dell'Unione Europea rilasciato nel marzo 1992 dai Senior Advisers ai Governi dell'UNECE (Institute for European Environmental Policy, 1994).

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *Seminario su ambiente e valutazione degli effetti degli interventi urbanistici: la pianificazione urbanistica di fronte alla introduzione della Direttiva CEE sulla V.I.A.*, dossier a cura del Dipartimento di Pianificazione Territoriale ed Urbanistica dell'Università "La Sapienza", Roma, 1987.
- AA.VV., *International Seminar on Environmental Impact Assessment*, atti del seminario, Università di Aberdeen - Scozia, 1994.
- AA.VV., *Pianificazione del territorio e impatto ambientale*, Atti della Conferenza della Regione Lombardia, Milano, 1983.
- AA.VV., *Studio pilota di VIA del Piano Turistico in Alta Val Chiavenna*, in Pavoni G., Bianchi F., "Valutazione di Impatto Ambientale: criteri, metodi, ed esperienze", Maggioli ed., Rimini, 1990.

Abrami G., *Progettazione ambientale, una introduzione*, CLUP, Milano, 1987.

Alberti M. et al., *Valutazione d'Impatto Ambientale. Istruzioni per l'uso*, Franco Angeli, Milano, 1988.

Alberti M., Bettini V., Bollini G., Falqui E., *Metodologie di valutazione dell'impatto ambientale*, CLUP, Milano, 1988.

Alberti M., Bettini V., Falqui E., *Bilancio d'impatto ambientale*, Clup, Milano, 1984.

Assini N., *La valutazione di impatto ambientale e l'inchiesta pubblica*, in Paesaggio urbano n. 6, 1993

Associazione Analisti Ambientali, *L'analisi ambientale in Italia. La valutazione d'impatto applicata ai piani ed ai programmi*, 6° Convegno Annuale A.A.A., Milano, 1994.

Associazione Analisti Ambientali, *Piani, Progetti e studi di impatto: problemi delle regioni e degli enti locali*, A.A.A., Capri, 1989.

Barbanente A., (a cura di), *Metodi di valutazione nella pianificazione urbana e territoriale. Teoria e casi di studio*, Atti del Colloquio internazionale CNR/IRIS, Capri/Napoli 1988, CNR, 1989.

Beato F. (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale. Un approccio integrato*, Franco Angeli, Milano, 1991.

Beguino C., *Metodi di valutazione nella Pianificazione Urbana e Territoriale*, atti del Convegno Internazionale CNR, Capri, 4-8 settembre 1988, Napoli, 1989.

Bettini V., *Elementi di analisi ambientale per urbanisti*, CLUP-CLUED, Milano, 1986.

Bettini V., Falqui E., Alberti M., *Il Bilancio di impatto ambientale*, CLUP, Milano, 1986.

Bianchi G., Hoffman A., *La valutazione nel processo della programmazione regionale*, Paper presentato al Seminario internazionale dell'Associazione Italiana Scienze Regionali "La valutazione nei piani territoriali urbanistici", Roma, 2-3 Aprile 1992, AISRE, Roma, 1992.

Bisset R., *Problems and issues in the implementation of EIA audits*, Environmental Impact Assessment Review 1, pp. 379-396, 1981.

Bresso M., *Le alternative nella V.I.A.*, in VIA n. 15, 1990.

Bresso M., Russo R., Zeppetella E., *Analisi dei progetti e valutazione d'impatto ambientale. Aspetti economici e territoriali*, Franco Angeli, Milano, 1985.

Bruschi S., *Valutazione d'impatto ambientale e pianificazione territoriale*, Agricoltura Ambiente, n. 10, 1981.

Burdge R.J., *The Social Impact Assessment Variables in the Planning Model*, Environmental Impact Assessment Review 26 (7), 1987.

Jacobelli C., Lanzara C., Mazzucca F., Solomia P., *Valutazione dei rischi ambientali*, Maggioli Editore, Rimini, 1990.

Canter L., Atkinson S., Leistriz L., *Impact of Growth*, Chelsea, Michigan, 1986.

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 n. 23 giugno 1993, ENEA, 1993.

CBI Conferences, *Environmental Auditing*, ICC, London, 1990.

Cecchini A., Fulici F., *La valutazione di impatto urbano. Una proposta metodologica*, Franco Angeli, Milano, 1994.

CEMP, *Environmental Impact Assessment: perceptions and technical reality*, CEMP, 1990.

CEMP, *Public participation in E.I.A.: a review of experience in Europe and in UK*, CEMP, Aberdeen, 1994.

Clark B.D. et al., *The Assessment of major industrial applications: a manual*, DoE Research Report 13, Department of Environment, London, 1976.

Clark B.D. et al., *Perspectives on Environmental Impact Assessment*, Reidal, Dordecht, 1984.

Clark B.D., Bisset R., Wathern P., *Environmental impact assessment. A bibliography with abstract*, Mansell, London, 1980.

Clark B.D., *Contemporary Issues in EIA*, Paper presentato al 3 Day Seminar on Quality Assurance in EIA, 14-16 Ottobre 1993, Malaysia, 1993.

Clark B.D., *EIA and Land Use Plans, Policies and Programmes: Strategic Environmental Assessment (SEA)*, Paper presentato al 5 day Seminar on Environmental Assessment, 25-30 Marzo 1994, Kuwait, 1994.

Clark B.D., *Future Trends in EIA*, Paper presentato alla Conference of Environmental Impact Assessment for Engineers, 25-26 Aprile 1994, University of Aberdeen, Scotland, 1994.

Clark M., Herington S., *The role of Environmental Impact Assessment in the planning process*, Mansell, London, 1988.

Coles T., *Review of Environmental Assessments*, paper presentato al 14th International seminar on Environmental Assessment and Management, University of Aberdeen, 1993.

Conti G., *La valutazione di impatto ambientale*, CEDAM, Roma, 1990.

Council on Environmental Quality, *Environmental Quality: The Twentieth Annual Report*, CEQ Washington D.C., 1990.

Dickert T.G., Tuttle A.E., *Cumulative impact assessment in Environmental Planning: a coastal wetland watershed example*, Environmental Impact Review, pp. 37-64, 1985.

Duke K.M., et al., *Environmental Quality Assessment in Multi-Objective Planning*, Battelle-Columbus Laboratories, Columbus, Ohio, 1977.

Dunn J., *Auditing. Theory and Practice*, Prentice Hall, London, 1991.

ENDS, *Environmental Audit*, ENDS Report, June, 1990.

ENDS, *First Proposals to Extend Environmental Assessment rules*, ENDS Report 209, June 1992, pp. 31-2, 1992.

Faludi A., *Planning Doctrine: implication for evaluation research*, Paper presentato al Seminario internazionale dell'Associazione Italiana Scienze Regionali "La valutazione nei piani territoriali urbanistici", AISRE, 2-3 Aprile 1992.

Franchini D., *Valutazione di impatto ambientale e pianificazione del territorio costiero*, Guerini Associati, 1988.

Gambino R., *Le conseguenze della VIA sulla prassi pianificatoria*, in "TERRA" n. 2, 1987.

Gambino R., *Valutazione di impatto e pianificazione*, Edizioni dell'Orso, Alessandria, 1986.

Gardiner J., *Strategic Environmental Assessment and the water environment*, Project Appraisal 7 (2), settembre 1992.

Gasparini A., Marzano G. (a cura di), *Tecnologia e società nella valutazione di impatto ambientale*, Franco Angeli, Milano, 1991.

Gioè G., *Valutazione tecnologica e analisi di impatto ambientale*, Gangemi, Roma, 1991.

Giordani P., *Considerazioni sulla valutazione di impatto ambientale*, in Paesaggio Urbano, n. 6, 1993.

Glasson J., Therivel R. and Chadwick A., *Introduction to Environmental Impact Assessment*, UCL, London, 1994.

Greco N., *La partecipazione del pubblico nelle decisioni ambientali*, in Impresa Ambientale n.6, 1990.

Holling C.S., *Adaptive Environmental Assessment and Management*, John Wiley, Chichester, 1978.

Imbesi G., *Il tecnico progettista di fronte alle nuove procedure*, in "Ambiente e valutazione degli effetti degli interventi urbanistici: la pianificazione urbanistica di fronte all'introduzione delle direttive CEE sulla VIA", Atti del Seminario, Foggia, 1987.

Karrer F., *La negazione degli impatti ambientali*, in VIA n. 26, 1993.

Las Casas G., *L'analisi Multi-Criteria come strumento di guida per la formazione, oltre che per le scelte di strategia di piano*, Paper presentato alla III Conferenza Italiana della Associazione di Scienze Regionali, Venezia, novembre 1982.

Las Casas G., *Tecniche di valutazione e processo di decisione*, Paper presentato alla V Conferenza Italiana della Associazione di Scienze Regionali, Bari, Novembre 1982.

Lee N. and Colley R., *Reviewing the Quality of Environmental Statements*, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Town and Planning Review 62 (2), 1990.

Lee N., *Environmental Impact Assessment. A review*, Applied Geography 3.5-27, Butterworth I Co Ltd, 1983.

Lee N., *Strategic Environmental Assessment: An overview*, Project Appraisal 7 (3), 1992.

Lee N., Walsh F., Reder G., *Assessing the performance of the EA process*, Project Appraisal 9 (3), pp. 161-172, 1994.

Lichfield N., Kettle P., Withbread M., *Evaluation in Planning Process*, Pergamon Press, Oxford, 1975.

Lichfield N., *The Integration of Environmental Assessment into development planning: Part 1 and Part 2, a case study*, Project Appraisal 7 (2), Settembre 1992.

Lichfield N., *Uso della valutazione di impatto comunitario nella pianificazione: l'ampliamento dell'aeroporto dell'East Midlands*, in Barbanente, a cura di, "Metodi e Valutazione nella Pianificazione Urbana e Territoriale: teoria e casi di studio", CNR, Bari, 1989.

Lombardo S.T., *Nuova modellistica dei sistemi urbani e valutazione. Esempificazione di una procedura logico-operativa*, Paper presentato al Seminario internazionale dell'Associazione Italiana Scienze Regionali "La valutazione nei piani territoriali urbanistici", AISRE, 2-3 Aprile 1992.

Ludovici B., *La valutazione in urbanistica*, Gangemi editore, Roma, 1988.

Malcevski S., *Qualità ed impatto ambientale*, Etaslibri, Milano, 1991.

Massoli Novelli R., *Una bussola per la VIA*, in Ambiente n. 38, 1993

Mc Allister D., *Evaluation in environmental planning*, MIT Press, Cambridge, 1982.

McMullan M., *Environmental Management Systems and Auditing*, Paper presentato al 14th International Seminar of Environmental Impact Assessment, 2 July, University of Aberdeen, 1993.

Meredith T.C., *Environmental Impact Assessment, culture diversity, and sustainable rural development*, Environmental Impact Assessment Review 12, pp. 125-128, 1992.

Monte M., *Logiche e parametri ambientali nelle strategie della pianificazione e nella valutazione di politiche, programmi e piani*, in atti del XX Congresso INU "Politiche Urbane", Palermo, 1993.

Morace F., *Valutazione d'impatto ambientale in aree costiere*, Gangemi, Roma, 1988.

Morris P. and Therivel R., *Methods of Environmental Impact Assessment*, UCL Press., London, 1995.

Natali A., *Valutazione e decisione politica*, in Paesaggio urbano n. 6, 1993.

Nespoli G., *Una agenzia per l'ambiente*, in Gea n. 6, 1991.

Nijkamp P., Voogd H., a cura di L.F. Girard, *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica*, Franco Angeli, Milano, 1989.

Nixon A., *Ecological Assessment*, Paper presentato al 14th International Seminar of Environmental Impact Assessment, 5 luglio, University of Aberdeen, 1993.

O'Riordan T., *Environmental Science for Environmental Management*, Logman Scientific & Technical, London, 1994.

Ortolano L., *Environmental Planning and Decision Making*, New York, 1984.

Ottolenghi M., a cura di, *Metodi e verifiche di Bilancio Ambientale Urbano*, I.P.S. editrice, Roma, 1991.

Partidario M.R., *An Environmental Assessment and Review*

(EAR) procedure: a contribution to comprehensive land-use planning, Aberdeen University, Thesis PhD, 1992.

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 (2), settembre 1992.

Ponti G., *Impatto ambientale e nuovi metodi di pianificazione*, Urbanistica Informazioni, n. 62, 1982.

Praderio G. (a cura di), *Valutazione e bilancio di impatto ambientale. Nuove procedure per il piano e il progetto*, Pitagora, Bologna, 1989.

Pushchak R.P., *A content analyses of environmental concern and implication for strategie planning*, Princeton Un., School of architecture and urban planning, 1982.

Raggi A., Barbiroli G., *Gli indici di qualità delle risorse ambientali. Un'analisi comparata per una gestione appropriata*, Franco Angeli, Milano, 1992.

Realfonzo A., *La Valutazione nella pianificazione urbana e regionale*, CNR, Bari, 1992.

Rescia P., *Environmental Audit: un nuovo strumento di revisione ambientale. Applicazione a due edifici dell'Università di Strathclyde*, Pavia, 1991.

Rietveld P., *Multiple Obyctive Decision Methods and Regional Planning*, North-Holland Publ., Amsterdam, 1980.

Ronzani G., *La valutazione di impatto ambientale nel controllo dei piani*, in Paesaggio Urbano n. 10, 1991.

Ronzani G., Toschi U., *Valutazione di impatto ambientale per i piani urbanistici*, in Paesaggio Urbano n.6, 1993.

Schmidt di Friedberg P., *La VIA in Italia: il tempo è galantuomo*, in VIA n. 26, 1993.

Sheate W.R., *Strategic Environmental Assessment in the transport sector*, Project Appraisal 7 (2), settembre 1992.

Shefer D., Kaess L., *Evaluation methods in urban and regional planning*, Town Planning Review, n. 61 (1), 1990.

Sorlini C., Vittadini M.R. (a cura di), *Impatto ambientale nella pianificazione territoriale*, F. Angeli, Milano, 1989.

Stefanelli A., *Negoziare i conflitti per costruire il consenso*, in Gea n. 3, 1992.

Therivel R., *Environmental appraisal of plans making rapid strides*, The Planner, 1994.

Therivel R., *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London, 1992.

Tomlinson P., *Environmental Statements: Guidance for Review and Audit*, The Planner 75 (28), pp. 12-15, 1989.

Voogd H., *Developments in ex ante plan and project evaluation*, Paper presentato al Seminario internazionale dell'Associazione Italiana Scienze Regionali "La valutazione nei piani territoriali urbanistici", 2-3 Aprile 1992.

Voogd H., *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, Pion, London, 1983.

Wathern P., *Environmental Impact Assessment: Theory and Praticce*, Uwin Himan, London, 1988.

Westman W.E., *Ecology, Impact Assessment, and Enviromental Planning*, J. Wiley & Sons, New York, 1985.

Wood C., *Environmental Assessment: Challenge and Opportunity*, The Planner 75 (11) J., London, 1989.

Wood C., Jones C., *Monitoring environmental assessment and planning*, EIA Centre University of Manchester, Manchester, 1991.

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.

Zunica M., *Ambiente Costiero e Valutazione d'impatto*, Patron Editore, Bologna, 1992.

Capitolo 6. Sistemi di VAS esistenti e proposti

Nel capitolo 6 della tesi viene tracciato un quadro complessivo dei sistemi normativi nazionali di VAS esistenti nel mondo, cercando di evidenziare le singolarità e le problematiche che caratterizzano ogni modello.

L'analisi parte dagli Stati Uniti con gli strumenti federali che fanno capo al *National Environment Policy Act* del 1969 e denominati *Programmatic Environmental Impact Study* (PEIS). In particolare viene analizzata la metodologia di VAS per l'area vasta messa a punto dal *US Department of Housing and Urban Development* (USDHUD 1981). A livello statale è analizzata l'esperienza della California che ha prodotto una normativa specifica, il *California Environmental Quality Act* dove si prevede che le agenzie pubbliche preparino degli studi di impatto ambientale, denominati *Program Environmental Impact Reports* per quelle specifiche attività che implicino impatti diretti sull'ambiente come ad esempio i piani di sviluppo ed i progetti pubblici.

Facendo riferimento ai contributi di Wood (Wood 1988, 1992) è stato possibile definire lo stato di applicazione della VAS nel Commonwealth di Australia in rapporto alla spe-

cifica normativa varata nel 1987: l'*Environment Protection (Impact of Proposals) Administrative Procedures*.

A livello di Unione Europea in questi ultimi anni ci sono state molte pressioni sulla Commissione interna dell'Unione Europea per sviluppare una specifica legislazione sulla valutazione ambientale di politiche, piani e programmi o "una estensione alle attività connesse al processo di pianificazione del bilancio ambientale introdotto con la Direttiva 85/337", come è descritto nell'ultima bozza della proposta.

Il trattato di Maastricht ha dato forza alle richieste per una integrazione del principio della tutela ambientale nelle altre politiche comunitarie. Ulteriore sollecitazione è scaturita dalla debolezza dell'esistente Direttiva 85/337 sulla valutazione delle conseguenze ambientali dei progetti, dato che oramai è condiviso ampia-

(1989, 1991).

La valutazione ambientale di decisioni strategiche è un argomento topico in Olanda ed infatti già un numero consistente di decisioni che implicano aspetti strategici (soprattutto nei piani e nei programmi) richiedono una valutazione ambientale.

Attualmente, si sta considerando l'eventualità di introdurre un particolare test ambientale, denominato Environmental Test (E-test), obbligatorio per quelle decisioni politiche, con consistenti ripercussioni ambientali, che attualmente non richiedono una valutazione specifica.

L'*Environmental Protection Act Evaluation Commission*, per esempio, sta spingendo affinché un'analisi ambientale di questo tipo sia introdotta in tutte le procedure olandesi come testimoniano i contributi di Verheem (1992) e Burger (1992).



mente che le valutazioni dei progetti non possono considerare totalmente tanto le implicazioni ambientali delle alternative strategiche quanto gli impatti cumulativi associati agli interventi multipli.

Ulteriore pressione è venuta dalla *UN Conference on Environmental and Development (UNCED)* che ha convinto la Commissione interna che, in riferimento all'implementazione del concetto di sviluppo sostenibile, è necessario introdurre alcune forme di procedure di VAS.

Inoltre altri strumenti di politica ambientale dell'UE come i Fondi Strutturali Europei 1994-1999, la Direttiva Habitats 92/93, la normativa sull'Eco-gestione e lo schema di Audit e la costituzione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, stanno complessivamente spingendo gli Stati Membri verso la introduzione di forme anche semplificate di VAS più di quanto non stiano facendo le normative specifiche.

La vasta letteratura indagata sulle varie iniziative normative in Gran Bretagna ha permesso di tracciare un quadro esaustivo della situazione inglese nel campo della VAS. Oltre alla varia normativa prodotta dal Department of Environment (DoE 1989, 1991, 1992) e dal Department of Transport (DoT 1992), si è fatto riferimento ai contributi di Clark B.D. (1991, 1993), del Centre of Environmental Management and Planning (CEMP 1994), Collins (1986), ENDS (1991), Foster (1985), Fulton (1993), Kobus e Lee (1993) e Pearce

A livello di normativa nazionale, l'Italia non registra nessuna iniziativa nel campo della VAS, ma all'interno della tesi è stato comunque analizzato il complesso e tormentato iter legislativo della legge quadro sulla VIA che ancora non è giunto a conclusione. Dall'analisi dei vari disegni di legge presentati (da quelli dell'allora Ministro dell'Ambiente Ripa di Meana e dei senatori del gruppo dei Verdi, presentati nel 1993, ai più recenti D.L. n. 259 e 379 sino al testo approvato dal Senato nell'ottobre del 1995), si evince che l'introduzione della valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione è una esigenza oramai condivisa e ritenuta necessaria anche se le forme e le modalità di una sua introduzione ed applicazione non vengono precisate.

Riferimenti bibliografici

Burger B., *The Environmental Assessment of existing policy areas*, Netherlands-Canada Workshop on Environmental Impact Assessment, 26-29 Aprile 1992.
CEMP, *Public participation in E.I.A.: a review of experience in Europe and in UK*, CEMP, Aberdeen, 1994.
Clark B.D., *EIA and The World Bank*, Paper presentato al Seminar anual sobre avaliacao do impacte ambiental, 14-23 Marzo 1993, Portugal, 1993.
Clark B.D., *EIA Review: Basic Principles. Environmental Impact Assessment Review in the UK*, Paper presentato al 3 day seminar on Quality Assurance in Environmental Impact Assessment, Carcosa Seri Negara Lumpur, Malaysia, 1993.
Clark B.D., *Future directions for public participation in*

E.I.A.: The European experience, CEMP, Aberdeen, 1993.

Clark B.D., *L'esperienza lombarda degli studi di VIA a confronto con le esperienze estere*, Ambiente Risorse e Salute, 1988.

Clark B.D., *The North Sea: A Case History*, Paper presentato alla Clean Seas Conference, Novembre 1991, Malta, 1991.

Collins J., *Integrating Environmental Impact Assessment into the planning process in Cheshire*, Paper presentato al CEMP Conference on the EEC Environmental Directive, London, 1986.

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,

Department of Environment, *Planning Policy Guidance Note (PPG 12)*, HMSO, London, 1992.

DOCTER, *Annuario Europeo dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 1986, 1988, 1990.

Department of Environment, *Environmental assessment: A guide to the Procedures*, HMSO, London, 1989.

Department of Environment, *Policy Appraisal and the Environment*, HMSO, London, 1991.

Department of Transport, *Assessing the Environmental Impact of Road Schemes*, HMSO, London, 1992.

ENDS, *Environmental Assessment in Practice: A Critical Review*, ENDS Report, Agosto 1991, pp. 12-15, 1991.

Essex Development Control Forum Working Party, *The Essex Guide to Environmental Assessment*, Essex County Council, Chelmsford, 1994.

Foster B.J., *The potential role of Environmental Impact Assessment in forward Land Use Planning in the UK*, Thesis PhD, University of Aberdeen, Aberdeen, 1985.

Fulton S., *Land Use Planning, North Sea Oil and Gas and Environmental Impact Assessment: A Scottish Viewpoint*, Paper presentato al 14° International Seminar on Environmental Assessment and Management, University of Aberdeen, Aberdeen, 1993.

Greco N., *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La VIA in Italia ed altrove*, Franco Angeli, Milano, 1989.

Institute of Environmental Assessment, *Environmental Impact Assessment Review in the UK*, Paper presentato al 3 day Seminar on Quality Assurance in Environmental Impact Assessment, Carcosa Seri Negara Lumpur, Malaysia, 1993.

Kobus D., Lee N., *The role of Environmental Assessment in the planning and authorisation of extractive industry projects*, Project Appraisal 8 (3), pp. 147-156, 1993.

Lee N., *Valutazione di impatto ambientale nella Comunità economica europea*, in "TERRA", n. 2, Patron, Padova, 1987.

Merril F., *Areawide Environmental Impact Assessment guidebook*, Environmental Impact Assessment Review, n. 2, pp. 204-208, 1981.

Munn R.E., *Scope 5: Environmental Impact Assessment. Principles and Procedures*, John Wiley & Sons, Chichester UK, 1979.

Pearce D. et al., *Blueprint 2 - greening the World Economy*, Earthscan, London, 1991.

Sardone A., *Valutazione di impatto ambientale in USA, Regulation N.E.P.A.*, CLUP, Milano, 1989.

Schmidt di Friedberg P., *La VIA in Italia: il tempo è galantuomo*, in VIA n.26/1993.

U.S. Department of Housing and Urban Development, *Areawide Environmental Impact Assessment: a guidebook*, Washington, 1981.

U.S. Department of Interior Battelle, *Environmental evaluation system of water resources planning to Buran of reclamation*, Columbus Laboratories, Ohio, 1972.

Verheem R., *Environmental Assessment at the strategic level in the Netherlands*, Project Appraisal 7 (2), 1992.

Warren Webb J. and Lorene L.Sigal., *Strategic Environmental Assessment in the United States*, Project Appraisal 7 (2), 1992.

Wood C., *E.I.A. and B.P.E.O.: Acronymus for Good Environmental Planning?*, Journal of Planning and Environment, 1988.

Wood C., *Strategic Environmental Assessment in Australia and New Zeland*, Project Appraisal 7 (2), 1992.

Parte III. La prassi

In questa parte del percorso di ricerca sono stati esaminati quattro casi di studio che sono stati ritenuti significativi per poter verificare nella pratica l'attuazione dei concetti teorici e delle indicazioni normative che sono stati tracciati nelle parti precedenti della tesi.

Questo approccio empirico ha voluto evidenziare le problematiche chiave che emergono nel sovrapporre delle procedure di valutazione ambientale su consolidate procedure amministrative di pianificazione e gestione del territorio.

I casi esaminati non sono omogenei, in quanto si passa da piani di tipo globale a piani di settore, dal livello di pianificazione nazionale a quelli comprensoriale e locale, da sistemi normativi formalizzati di VAS a sistemi non formalizzati e fortemente discrezionali.

I quattro casi di studio esaminati sono:

- Il Piano Federale dei Trasporti (Germania);
- Il Piano Ambientale Integrato di Palawan (Filippine);
- Il Bedfordshire County Structure Plan (Gran Bretagna);
- Lo Enumclaw Community Plan (Stati Uniti).

L'analisi dei casi di studio è stata eseguita attraverso la lettura di alcune fasi caratteristiche e tenendo conto di alcune problematiche ritenute nodali all'interno della procedura di VAS, e precisamente:

- Aspetti procedurali;
- Definizione degli obiettivi;
- Criteri ambientali;
- Previsione e stima degli impatti ambientali;
- Comparazione delle alternative;
- Partecipazione pubblica;
- Monitoraggio ambientale.

Si sottolinea che questa comparazione non ha mirato ad operare una classificazione di merito dei casi di studio in base ad un confronto con i modelli teorici già evidenziati, ma ha il solo scopo di sintetizzare le analisi che sono state fatte in questa parte della tesi

I riferimenti bibliografici riguardano evidentemente tutte le pubblicazioni che trattano nello specifico i casi di studio analizzati.

Riferimenti bibliografici

- Bedfordshire County Council, *Bedfordshire Structure Plan 2011: Environmental appraisal*, Bedford, 1994.
- Bedfordshire County Council, *Bedfordshire Structure Plan 2011: Consultation Draft*, Bedford, 1994.
- Bedfordshire County Council, *Bedfordshire Structure Plan 2011: Environmental appraisal*, Bedford, 1995.
- Clark B. D., *EIA in developing countries*, paper presentato al 12th International Seminar on Environmental Assessment and Management, University of Aberdeen, Aberdeen, 1991.
- Docter, *Annuario Europeo dell'ambiente 1990*, Pirola editore, Milano, 1990.
- Partidario M. R., *An Environmental Assessment and Review (EAR) procedure*, PhD thesis, University of Aberdeen, Aberdeen, 1992.
- Therivel R., et al., *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London, 1992.
- Therivel R., *Environmental appraisal of development plans 2: 1992 -1995*, Working paper n.160, Oxford University, Oxford, 1995.
- Wagner D., Kleinschmidt V., *Feasibility of a Strategic Environmental Assessment for the German Federal Traffic Infrastructure Plan*, EIA Centre, University of Manchester, Manchester, 1995.
- Wathern P., *Environmental Impact Assessment*, Routledge, London, 1994.
- Wilson E., *Issues in the environmental appraisal of development plans*, Working paper n.153, Oxford University, Oxford, 1994.
- Ziparo A., *Pianificazione ambientale e trasformazioni urbanistiche*, Gangemi editore, Roma, 1988.

Parte IV, Le proposte per un modello di Valutazione Ambientale in Italia

Capitolo 8. Le proposte delle Regioni

Nel capitolo 8 della tesi sono state analizzate le proposte delle Regioni volte all'introduzione di forme di VAS all'interno delle loro procedure di gestione territoriale.

In Italia le Regioni, in assenza di una legge quadro statale che indicasse loro i principi per un riordinamento delle procedure amministrative volte al graduale inserimento della valutazione di impatto ambientale, hanno dato vita ad una propria normazione positiva, che muove dalla creazione di apposite strutture competenti e dall'introduzione del nuovo istituto giuridico in appositi settori.

Le regioni hanno quindi svolto in Italia una funzione anticipativa rispetto allo Stato in materia di impatto ambientale. Dall'emanazione della Direttiva CEE vi è stato infatti un proliferare di proposte di leggi regionali, alcune delle quali sono state trasformate poi in leggi regionali o provinciali.

La consistente legislazione regionale, a cui si accompagna una notevole produzione di Studi di Impatto, è probabilmente dovuta alla circostanza che in Italia le Regioni hanno competenza in materia di governo del territorio mentre la normativa nazionale sulla VIA sembra perseguire una ricentralizzazione delle competenze regionali in ambito ministeriale.

Questa conflittualità tra Stato ed Enti Regionali ha di fatto prodotto un'intensa e qualificata attività normativa regionale in materia di VIA, che ha eliminato alcune lacune della normativa statale.

Da un'indagine svolta da chi scrive presso l'Associazione Analisti Ambientali e presso il Centro Interregionale di coordinamento e documentazione per le informazioni territoriali, sino a dicembre 1995, il quadro delle proposte legislative in materia di VIA era il seguente:

- le due Province autonome di Trento e Bolzano, le due Regioni autonome del Friuli Venezia-Giulia e della Valle d'Aosta, le regioni Liguria, Basilicata e Toscana e, seppure in modo differente, la Regione Veneto, dispongono di una specifica legge quadro;
- le Regioni Abruzzo e Lazio dispongono di una legge regionale che disciplina il "sentita la regione" di cui al 4° comma della legge n.349/1986, e pertanto non può essere considerata una normativa regionale specifica sul tema;
- tre Regioni hanno presentato un progetto di legge su proposta della Giunta regionale (Emilia-Romagna, Umbria e Sicilia);
- otto Regioni hanno presentato dei Progetti di Legge di natura consiliare (Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna).

Inoltre alcune giunte regionali sono in attesa di una maggiore definizione del quadro nazionale (Piemonte), mentre altre stanno avviando la revisione di progetti di legge già proposti in precedenza (Lombardia).

Il processo potrebbe essere certamente agevolato dalla auspicata approvazione della legge nazionale di recepimento della direttiva comunitaria che purtroppo, come già detto, ancora tarda a completare il suo iter legislativo.

Sono state quindi analizzate in dettaglio le singole proposte regionali inerenti l'applicazione di procedure di valutazione ambientale di piani, soffermandosi sulla proposta della Regione Toscana che, a parere dello scrivente, è quella che presenta gli aspetti più interessanti.

Riferimenti bibliografici

- Regione Abruzzo - L.R. 8 maggio 1990 n. 66. - Valutazione dell'impatto ambientale. Disciplina delle autorizzazioni a procedere.
- Provincia autonoma di Bolzano - L.P. 7 luglio 1992 n. 27. - Istituzione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale
- Regione Emilia Romagna - L.R. 19 maggio 1980 n. 37. - Interventi della Regione Emilia Romagna per la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti solidi e dei fanghi.
- Regione Friuli Venezia Giulia - L.R. 7 settembre 1990 n.43. - Ordinamento nella regione Friuli Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale.
- Regione Liguria - L.R. 24 maggio 1980 n.20. - Norme a tutela dell'ambiente dagli inquinanti.
- Regione Liguria - L.R. 20 aprile 1994 n.22. - Disciplina della valutazione di impatto ambientale.
- Regione Liguria - Deliberazione della Giunta Regionale 11 novembre 1994 n. 7797. - Approvazione delle norme tecniche di cui all'art. 7 comma 3 della legge regionale 20 aprile 1994 n. 22, concernente disciplina della Via.
- Regione Liguria - L.R. 20 aprile 1995 n.32. - Modificazioni alla legge regionale 20 aprile 1994 n.22, in merito alla disciplina della valutazione di impatto ambientale.
- Regione Lombardia - L.R. 24 maggio 1985 n.50. - Norme per l'attuazione degli interventi previsti dal piano generale della viabilità e istituzione della Consulta regionale per la verifica attuativa dei piani regionali della viabilità e dei trasporti.
- Regione Piemonte - L.R. 6 dicembre 1984 n.61. - Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 55/77 e successive modificazioni.
- Regione Sicilia - Circ. Reg. 25 febbraio 1993, prot. n.14380. - Nulla osta in materia di impatto ambientale delle OO.PP. previsto dall'art.30 della L.R. 10/93.
- Provincia autonoma di Trento - L.P. 29 agosto 1988 n. 28. - Disciplina della valutazione d'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente.
- Provincia autonoma di Trento - D.P.G.P. 22 novembre 1989 n.13-11/LEG: Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988 n.28 "Disciplina della valutazione d'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente".
- Provincia autonoma di Trento - D.P.G.P. 12 novembre 1993 n.16117. - Articolo 1, comma 6 del D.P.G.P. 22 novembre 1989 n.13-11/LEG; Determinazione interpretativa sull'ambito di applicazione della disciplina di Via sui progetti di modificazione, trasformazione o ampliamento di cui alla tipologia di progetto 11 e) "Costruzione di aeroporti" individuata dalla tabella allegata al regolamento di esecuzione della L.P. 29 agosto 1988 n.28.
- Regione Toscana - L.R. 18 aprile 1995 n.68. " Norme per l'applicazione della valutazione d'impatto ambientale".
- Regione Toscana - Deliberazione della Giunta Regionale 31 luglio 1995 n. 3944. - L.R. 18 aprile 1995 n.68. " Norme per l'applicazione della valutazione d'impatto ambientale". Adempimenti di cui all'art. 17, relativo alla partecipazione della Regione alla procedura di competenza statale.

- Regione Toscana - Deliberazione della Giunta Regionale 31 luglio 1995 n. 3945. - L.R. 18 aprile 1995 n.68, "L.R. 18 aprile 1995 n.68. - Adempimenti di cui agli artt. 17, 18 e 19 connessi all'organizzazione della struttura regionale per la prima applicazione della legge.
- Regione Valle d'Aosta - L.R. 4 marzo 1991 n.6. - Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale.
- Regione Valle d'Aosta - L.R. 1 luglio 1994 n.34. - Modificazioni alla legge regionale 4 marzo 1991 n.6 "Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale".
- Regione Veneto L.R. 16 aprile 1985 n.33. - Norme per la tutela dell'ambiente.
- Regione Veneto - L.R. 23 aprile 1990 n.28. - Nuove norme per la tutela dell'ambiente. Modifiche alla L.R. 16 aprile 1985 n.33 "Norme per la tutela dell'ambiente".
- Regione Basilicata - L.R. 19 dicembre 1994 n.47. - Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente.
- Regione Lazio - Deliberazione della Giunta Regionale 16 settembre 1993 n.7057. - Procedura amministrativa per l'esplicitazione del parere regionale sulle procedure progettuali sottoposte a Via.

Capitolo 9. Proposta di linee guida

Nel capitolo finale della tesi si è tentata di definire una proposta di linee guida nazionali per l'introduzione di una procedura di VAS integrata nei processi di gestione territoriale; ciò è stato fatto tenendo conto delle analisi delle esperienze che sono state avviate a livello internazionale fatte nei capitoli precedenti e considerando la specifica situazione italiana.

Particolare enfasi è stata posta nelle indicazioni per l'istituzione di un'Agenzia per l'Ambiente, a livello sia nazionale che regionale, sul tipo di quella già istituita recentemente in Europa.

Le linee guida proposte, basate su 10 fasi caratteristiche, sono state infine comparate con le fasi procedurali della VAS previste dallo *US Department of Housing and Urban Development* americano, e dal *Policy Appraisal and the Environment* del 1991 inglese.

La proposta non pretende di essere esaustiva e certamente necessita ancora di un maggiore approfondimento, ma si ritiene che le indicazioni date e l'opera di sistematizzazione teorica fatta nell'intera tesi diano un utile contributo all'introduzione di pratiche di VAS in Italia per guidare i processi di pianificazione verso l'obiettivo di uno sviluppo ambientalmente sostenibile, ciò che è stato l'ambizione di questa tesi potere dimostrare.

Catalogazione bibliografica per parole chiave

La bibliografia specifica sulla Valutazione Ambientale Strategica è stata raccolta e catalogata secondo un sistema predisposto per l'informaticizzazione adeguato alla complessità della materia ed in grado di permettere entrate multiple. La catalogazione per parole chiave consente, inoltre, di individuare gli argomenti generali, gli specifici temi e gli elementi particolarmente presenti o approfonditi in letteratura.

L'elenco completo delle sedici parole chiave utilizzate è il seguente:

- Casi di Studio
- Comparazione delle alternative
- Direttive CEE
- Eco-audit
- G.I.S.
- Indicatori Qualità Ambientale
- Metodologie di Valutazione
- Misure di Mitigazione Ambientale
- Modelli di VAS
- Monitoraggio Ambientale
- Normativa
- Partecipazione pubblica
- Pianificazione Ambientale
- Politiche Ambientali
- Processi Decisionali
- Valutazione Ambientale

I testi complessivamente analizzati e catalogati sono 225 ed in conclusione sono riportati degli esempi di tabelle di incrocio tra le parole chiave ed il numero d'ordine dei testi catalogati: ciò consente all'utente di individuare immediatamente i testi che riportano tematiche generali o specifiche ed elementi puntualmente presenti o approfonditi nella letteratura. n

LA CITTÀ MULTIETNICA: AMBITI, RUOLO E PROSPETTIVE DEI PROCESSI DI PIANO. Note introduttive alla ricerca

di Francesco Lo Piccolo

Introduzione al tema: un contesto incerto

Le migrazioni pongono interrogativi e hanno conseguenze così complesse, differenti e articolate, che occorre distinguere i problemi del breve e medio periodo - legati ad esigenze economiche e sociali di prima necessità - dai problemi del lungo periodo, di natura culturale e politica. Ed è in particolare su questa seconda categoria di problemi che occorre porre attenzione, proprio perché quasi sempre ci si limita ad analizzare i primi. Lo scopo del lavoro che qui si presenta è appunto questo. La tesi, nell'analizzare i rapporti fra minoranze etniche e città, non ha inteso trattare i problemi del breve e medio periodo (l'alloggio, il lavoro, l'aggregazione spaziale volontaria e casuale), oggi in Italia affrontati prevalentemente sul piano della solidarietà, ma ha cercato di centrare l'attenzione su problemi e soluzioni del lungo periodo, da ricercarsi nella sfera dei diritti e della distribuzione delle opportunità. Il ruolo della pianificazione sta appunto anche in questo.

Il tema che si è inteso affrontare è per molti versi spinoso, irrisolto nei presupposti e nelle questioni di fondo, e passibile di equivoci e fraintendimenti, oltre che soggetto ad interpreta-

Percorsi bibliografici

Parte I: L'età delle migrazioni e la città multi-etnica

Il problema delle migrazioni è antichissimo: nasce con l'uomo e, sin dalle origini, ha determinato tutto il popolamento del pianeta. Tuttavia la nostra epoca si distingue per una eccezionale mobilità di beni e di persone, tanto da essere definita da Castles e Miller (1993) l'età delle migrazioni. A partire dal 1945 le migrazioni sono cresciute in termini dimensionali e di impatto. Previsioni attendibili indicano un progressivo e perdurante incremento del fenomeno per la fine di questo secolo e l'inizio del nuovo millennio (vedi Aristide Zolberg, «Le nuove migrazioni e i processi di trasformazione mondiale» in AA. VV., *Abitare il pianeta*, Torino 1989; vedi inoltre United Nations 1988, 1986). Come descritto nelle analisi più accurate (ancora Castles e Miller 1993, Ad Hoc Group 1991, OECD 1979, Lazzarini 1993) ragioni di ordine politico, demografico ed economico, tra cui il crescente divario tra nord e sud del mondo, la fine della guerra fredda, i conflitti etnici e religiosi in alcune parti del pianeta, la internazionalizzazione degli scambi e dei commerci, con la conseguente creazione di un mercato globale del lavoro, sono solo alcune delle ragioni che spingono, per scelta o per necessità, un crescente numero di persone a migrare. Trasferimenti di popolazione a grande scala hanno origine anche a partire dalla recente accelerazione dei processi di integrazione globale.

Stime attendibili inducono a ritenere stabili - se non incrementali - queste condizioni per il prossimo futuro, con l'effetto di un aumento dei flussi dal 'sud' verso il 'nord' del mondo e, conseguentemente, delle tensioni nord-sud, sia sul piano dei fenomeni reali che su quello ideologico. Sebbene spesso l'intenzione sia quella di un trasferimento temporaneo, a breve o lunga scadenza, in realtà molti migranti divengono residenti, formando insediamenti fortemente ancorati ai nuovi contesti territoriali. Le migrazioni incidono sulla struttura demografica, economica e sociale, recando con sé nuove forme di diversità culturale che spesso mettono in crisi, o contribuiscono a mettere in crisi, l'identità nazionale. Su questo aspetto si condividono le analisi contenute in Della Pergola (1993) e Canciani e De La Pierre (1993); più in generale sul dibattito

zioni e letture di varia natura, spesso fondate sull'emozione più che su analisi strutturate. Per tale ragione si sono resi necessari alcuni chiarimenti iniziali, al fine di sgombrare il campo da alcuni equivoci e cercare di individuare i confini della ricerca.

Anzitutto, lo scenario di riferimento si mostra al tempo stesso di estremo interesse e di difficile lettura, ponendo interrogativi di non poco conto che tutti noi - come cittadini prima che come tecnici o specialisti - siamo direttamente o indirettamente chiamati ad affrontare quotidianamente. Da qui il fascino e i rischi del tema di ricerca: rischi molteplici, dal legame sin troppo condizionante con il contingente, e quindi con una 'attualità' in rapido divenire e di difficile interpretazione, al sovrapporsi di ambiti disciplinari differenti e dai confini spesso poco definiti. Il rischio maggiore è appunto nell'incertezza di un quadro generale di riferimento esterno all'ambito disciplinare, che si presenta complesso e irto di problemi dalla difficile soluzione, ed all'interno del quale gli interrogativi 'propri' della disciplina urbanistica acquistano un ulteriore grado di incertezza o -per così dire- un'incertezza 'al quadrato'. Legittimo, ma non perseguibile nella pratica, sarebbe demandare la soluzione dei problemi 'interni' alla disciplina ad una fase posteriore alla risoluzione dei primi, e più generali, problemi: natura e dimensione dei primi, come dei secondi, non consentono - a nostro parere - azioni diacroniche ma necessariamente e inevitabilmente sincroniche, con tutti i limiti e le imprevedibilità del caso. Con questa consapevolezza, e consci cioè di muoverci in un contesto 'doppiamente incerto', affrontando temi che né il dibattito politico né quello culturale hanno esaurientemente risolto al proprio interno, abbiamo cercato di indagare il tema con gli strumenti propri della disciplina, alla ricerca di ruoli e compiti, metodi e tecniche.

È questa un'area di riflessione che certo travalica l'urbanistica, ma che tuttavia coinvolge la disciplina, investendola di compiti e responsabilità non indifferenti in merito ai temi dell'egualianza e della difesa dei diritti. Pur nella consapevolezza dei limiti del campo d'azione della disciplina, i margini d'intervento non sono poi

così ridotti, come si è cercato di dimostrare; citando Forester e Krumholz, la consapevolezza dei limiti non può né deve essere un alibi per l'azione (Forester e Krumholz, 1990). Al di là di scelte ed indirizzi esterni all'ambito disciplinare (le leggi sull'immigrazione, e relative restrizioni, adottate dai singoli paesi; l'estensione del diritto di cittadinanza; le politiche sociali), non è irrilevante il ruolo della pianificazione nella definizione di adeguate politiche urbane, così come ricerche sul tema - o in ambiti contigui - hanno dimostrato. Come si è cercato di illustrare nel secondo capitolo della tesi, i differenti gruppi etnici tendono a fare un differente uso - e conseguentemente formulano differenti domande - dell'ambiente costruito e naturale. Le ragioni sono molteplici, per certi versi non sempre direttamente dipendenti dalla razza o dall'etnia, ma comunque relazionabili alla identità etnica: lo spazio, nelle sue differenti accezioni, usi e qualità, è una componente essenziale della identificazione culturale di ciascun gruppo, ed è pertanto evidente il compito della disciplina che quello spazio regola, studia e contribuisce a trasformare. Se in altri termini si assume il piano come lo strumento di una richiesta - implicita ed esplicita al tempo stesso - di una domanda sociale che può (anche) essere espressione delle minoranze presenti nella città, non sarà difficile riconoscere le aspettative che nel piano possono essere riposte, e le offerte che conseguentemente possono essere formulate.

Senza voler peccare di presunzione nel riporre un'eccessiva fiducia nelle capacità tecniche e cognitive degli urbanisti, e cercando di non incorrere nell'errore - peraltro frequente - di attribuire loro un margine d'azione ed un'efficacia superiori a quelli reali, si ritiene tuttavia che la natura stessa della disciplina, ed il suo campo d'azione, possano rivelarsi inaspettatamente fecondi, al di là di quanto gli urbanisti stessi abbiano fino ad ora supposto al riguardo. L'ipotesi che si è inteso sostenere, e che pure è stata avanzata con analoghe motivazioni in merito a temi affini (Young, 1992), è in altri termini quella che la 'concretezza' propria della disciplina possa - di fronte alla controversa complessità di temi che pure richiedono soluzioni urgenti e

intorno alla crisi del concetto di Stato-nazione, anche in relazione ai nuovi fenomeni di immigrazione in Italia, si è fatto riferimento a Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, il Mulino, Bologna 1993, e Lapeyronnie, «Integrazione e società nazionali», in Mauri e Micheli (a cura di), *Le regole del gioco*, Franco Angeli, Milano 1992.

Sul tema non è facile condurre adeguate analisi e valutazioni, men che meno di lunga durata. Alla complessità, oggettiva, dei fenomeni, ed alla loro incrementale rapidità, si aggiunge - nell'opinione pubblica ma anche in taluni osservatori - un forte grado di apprensione, che certo non aiuta né sul piano della ricerca né su quello dell'azione politica. Vedi a riguardo Collinson (1993); le considerazioni che la Collinson circoscrive all'Europa occidentale possono essere estese a scala mondiale, ed al tempo stesso sono perfettamente condivisibili in riferimento al contesto italiano, al cui riguardo si ricorda inoltre il contributo di Cotesta (1992).

Soltanto per limitarci alle valutazioni in merito al problema della crescita demografica, non è raro riscontrare controverse e radicali analisi, improntate ad una lettura esasperata e distorta dei dati reali, e caratterizzate pertanto da «un pessimismo apocalittico, da un lato, e da una superficiale sottovalutazione, dall'altro» (Sen 1995) che certo non contribuisce ad una corretta interpretazione dei fenomeni, né tantomeno consente di individuare soluzioni possibili. La bibliografia di riferimento può a riguardo solo contribuire a valutare alcuni dati, ad evidenziare alcuni tratti comuni e le possibili interdipendenze tra i fenomeni, al fine di ricostruire uno scenario di riferimento al lavoro che si è inteso affrontare.

I fenomeni che abbiamo cercato di descrivere hanno una forte incidenza nella definizione, nella trasformazione e nell'uso degli spazi, e degli spazi urbani in particolare. Come ricorda Manconi (Balbo e Manconi 1990), «la distribuzione degli spazi sul territorio risponde a equilibri delicati: le migrazioni li modificano e modificano l'organizzazione normativa e simbolica tradizionale. In qualche misura, tutti gli abitanti del territorio, qualunque sia la loro collocazione nella gerarchia sociale, risentono delle alterazioni prodotte dall'arrivo di nuovi gruppi». Sulle possibili forme di convivenza e di conflitto storicamente determi-

natesi si è fatto riferimento - oltre ai numerosi contributi contenuti in Rex e Mason (1986) - ai lavori di Gallisot (1985), Ferrarotti (1988) e Smith (1989).

Come è facile intuire, le migrazioni internazionali non sono la somma di tante semplici azioni individuali. I processi di migrazione, includendo in una accezione ampia del termine i conseguenti processi di insediamento e radicamento territoriale, sono inevitabilmente lunghi, spesso contraddittori o comunque non lineari, e coinvolgono non soltanto l'intero arco temporale della vita di chi migra, ma anche le generazioni susseguenti. Essi costituiscono una vera e propria azione collettiva, che produce rilevanti trasformazioni sociali e conseguenti mutamenti (anche fisici) nei luoghi di nuovo insediamento. La letteratura a riguardo è sterminata: con particolare riferimento al contesto europeo si segnalano Castles e Kosack (1973), Castles (1989), Maciotti e Pugliese (1993), Scidà e Pollini (1993).

AA. VV., *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 1989.

AA. VV., *Italia, Europa e nuove migrazioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1990.

Ad Hoc Group on Immigration (ed.), *Report from the Ministers Responsible for Immigration to the European Council Meeting in Maastricht on Immigration and Asylum Policy*, n. 4038/91 (WGI 930), Bruxelles, 3 dicembre 1991.

Arendt, Hannah, *The Origins of Totalitarianism*, Harvard University Press, Harvard 1973 (tr. it., *Le origini del totalitarismo*, Comunità, Milano 1967).

Balbo, Laura, Manconi, Luigi, *I razzismi possibili*, Feltrinelli, Milano 1990.

Balbo, Laura, Manconi, Luigi, *I razzismi reali*, Feltrinelli, Milano 1992.

Canciani, Domenico, De La Pierre, Sergio, *Le ragioni di Babele. Le etnie tra vecchi nazionalismi e nuove identità*, Franco Angeli, Milano 1993.

Castles, Stephen, Kosack, Godula, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, London 1973 (tr. it. di Rossella Codignola Rossini, *Immigrazione e*

struttura di classe in Europa occidentale, a cura di Ghilla Roditi, Franco Angeli, Milano 1976).

Castles, Stephen, *Migrant Workers and the Transformation of Western Societies*, Cornell University, Ithaca 1989.

Castles, Stephen, Miller, Mark J., *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, London 1993.

Censis (a cura del), *I lavoratori stranieri in Italia*, Censis, Roma 1979.

Collinson, Sarah, *Europe and International Migration*, Pinter, London 1993 (tr. it. di Giuliana Cuberli, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, il Mulino, Bologna 1994).

Commission of the European Communities, *Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community*, Commission of the European Communities, Bruxelles 1990.

Cotesta, Vittorio, *La cittadella assediata. Immigrazione e conflitti etnici in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1992.

Della Pergola, Giuliano, «Razzismo (anzi: xenofobia) degli italiani», *Territorio. Rassegna di studi e ricerche del dipartimento di scienze del Territorio*, n. 9, settembre 1991.

Della Pergola, Giuliano, «Crisi dello stato-nazione, etnie e nuove identità collettive», *Territorio. Rassegna di studi e ricerche del dipartimento di scienze del Territorio*, n. 16, dicembre 1993.

Favaro, Graziella, Bordogna Tognetti, Mara, *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1989.

Ferraro, Giovanni, *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, Franco Angeli, Milano 1990.

Ferrarotti, Franco, *Oltre il razzismo. Verso la società multirazziale e multiculturale*, Armando, Roma 1988.

Friedmann, John, *Migrants, Civil Society and the New Europe: The Challenge for Planners*, relazione introduttiva all'VIII AESOP Congress, Istanbul 24-27 agosto 1994.

Gallisot, René, *Misère de l'antiracisme*, Éditions de l'Arcantère, Paris 1985 (tr. it. di Nicola Vox, *Razzismo e antirazzismo. La sfida dell'immigrazione*, a cura di Annamaria Rivera, Dedalo, Bari 1992).

Grillo, Ralph D., *Ideologies and institutions*

Indice della Tesi

Introduzione

PARTE I

L'ETA' DELLE MIGRAZIONI E LA CITTA' MULTIETNICA

1. I processi migratori e le minoranze etniche

1.1 Migrazioni tra crescita e sottosviluppo: alcuni dati

1.2 Attraverso la storia: una classificazione tipologica delle migrazioni

1.3 Migrazioni e nuove geografie: caratteristiche dei recenti fenomeni migratori internazionali

1.4 Immigrazione, minoranze etniche e mercato del lavoro

2. Le minoranze etniche e la città

2.1 Minoranze e processi insediativi: forme di territorializzazione

2.2 Gli uni e gli altri: le diverse configurazioni della convivenza

2.3 Le politiche sociali fra welfare state e tolleranza

2.4 Razzismo e discriminazione nello spazio urbano e territoriale

PARTE II

MINORANZE E MAGGIORANZE: IL DIRITTO DI CITTADINANZA

3. Minoranze e maggioranze

3.1 Per una politica del riconoscimento: limiti concettuali e operativi del principio maggioritario

3.2 Minoranze occasionali e permanenti, volontarie e discriminate

3.3 La tutela delle minoranze e la garanzia dei diritti fondamentali di libertà

3.4 Forme di consultazione e partecipazione ai processi decisionali

4. Differenza e disuguaglianza

4.1 Quattro modelli di configurazione giuridica della differenza

4.2 Differenza come termine descrittivo, uguaglianza come termine normativo: le garanzie dell'uguaglianza e la tutela dell'identità

5. Diritti e privilegi

5.1 Minoranze, differenze, identità: una riflessione sul tema della cittadinanza

5.2 Persona e cittadino: diritti civili e diritti politici

5.3 Cittadinanza: diritto o privilegio?

5.4 Contro la cittadinanza: un costituzionalismo mondiale

PARTE III

INTEGRAZIONE E PLURALISMO: ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE IN GRAN BRETAGNA

6. La Gran Bretagna: il contesto politico, socio-culturale e giuridico

6.1 Dall'Impero al Commonwealth: multietnicità, integrazione e discriminazione

6.2 Dati demografici

6.3 Le leggi sulla immigrazione

6.4 Il Race Relations Act

7. Dal colour blindness al 'listening':

le ricerche nella dimensione istituzionale tra conservazione e innovazione

7.1 Studi e ricerche del Royal Town Planning Institute

7.2 Il contesto metropolitano: il ruolo del Greater London Council

7.3 Studi e ricerche della Commission for Racial Equality

8. Dalla parte delle istituzioni:

le risposte della pianificazione alla scala urbana e metropolitana

8.1 Il Greater London Development Plan: un esempio di metodo

8.2 Esperienze di piano nei boroughs di Londra.

8.3 Esperienze di piano a Cardiff

8.4 Ruolo e compiti del race adviser: un'esperienza a Sheffield

8.5 Potenzialità e limiti dei processi di pianificazione

9. Dalla parte degli infedeli: l'esperienza del quartiere di Spitalfields

nel borough di Tower Hamlets a Londra

9.1 Alcune considerazioni preliminari: limiti delle forme istituzionali

9.2 Un quartiere 'assediato': ruolo della partecipazione nei conflitti tra

logica di mercato e comunità locali

9.3 Marginalità, bisogni e attese: la domanda di piano

9.4 Il piano 'di parte' come espressione della identità

e del ruolo politico della comunità locale

PARTE IV

IL CONTESTO POLITICO DI RIFERIMENTO E IL RUOLO DELLA PIANIFICAZIONE: CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

10. Il contesto europeo

10.1 La tutela internazionale delle minoranze

10.2 Giro di vite: verso un coordinamento delle politiche migratorie in Europa

10.3 Il contesto italiano: analogie e differenze

11. Il ruolo della pianificazione

11.1 La città multietnica: compiti e prospettive della pianificazione

11.2 Il ruolo dell'urbanista: tecnico, attivista o ...

11.3 Pianificazione e minoranze etniche: errori e pregiudizi

12. La città multietnica: un nuovo scenario teorico e operativo

12.1 Soluzione dei conflitti e redistribuzione delle opportunità:

termini di riferimento

12.2 Conoscenza e azione: ruolo dei soggetti

e forme di partecipazione al processo di piano

concrete - aprire nuove prospettive e garantire un'offerta di ipotesi ed elaborazioni innovative, o quantomeno degne di attenzione.

In questo senso i compiti della pianificazione sono di estrema importanza e vastità, sia per ciò che concerne le politiche abitative che più in generale le politiche urbane inerenti la domanda di attrezzature e servizi, la regolamentazione delle attività commerciali, l'uso degli spazi urbani. Le specificità di ordine religioso e culturale si riflettono nelle previsioni per le destinazioni d'uso dei luoghi ed edifici di culto, di riunione, di educazione: elementi che giocano un ruolo non secondario nei processi di formazione e trasformazione della città. In termini più generali si configura l'obiettivo - teorico e pratico al tempo stesso - di affrontare attraverso gli strumenti disciplinari i problemi emergenti dal confronto/conflitto fra le differenze. Questo concerne i diversi ambiti e le differenti fasi del processo di piano, dalle analisi - rivolte ad individuare bisogni espressi ed inespressi, soddisfatti ed insoddisfatti, oltre che gli effetti della strumentazione e delle politiche vigenti - alla redazione e implementazione degli strumenti urbanistici, che dovrebbero - e possono - riflettere la necessaria attenzione alla tutela e promozione di eque opportunità, attraverso l'attivazione di politiche mirate, adeguate procedure e norme

in urban France. The representation of immigrants, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

Istituto Nazionale di Statistica (a cura di), *La presenza straniera in Italia. Una prima analisi dei dati censuari*, 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni - 20 ottobre 1991, Istat, Roma 1993.

Lazzarini, Guido, *La società multietnica*, Franco Angeli, Milano 1993.

Maciotti, Maria Immacolata, Pugliese, Enrico, *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1993.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Migrations, Growth and Development*, OECD, Paris 1979.

Park, Robert E., «The City: Suggestions for the Investigation of Behavior in the Urban Environment», (1916), ora in Richard Sennett (a cura di), *Classic Essays on the Culture of Cities*, Prentice-Hall, New York 1969.

Rex, John, Mason, David, (a cura di), *Theories of Race and Ethnic Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.

Scidà, Giuseppe, Pollini, Gabriele, *Stranieri in città. Politiche sociali e modelli d'integrazione*, Franco Angeli, Milano 1993.

Sen, Amartya, «La bugia demografica», suppl. a *la Rivista dei Libri*, V, n. 2, febbraio 1995.

Sennett, Richard, *The conscience of the eye. The design and social life of cities*, Alfred A. Knopf, New York 1990 (tr. it. di Ester Dornetti e Aurelio Alaimo, *La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città*, Feltrinelli, Milano 1992).

Smith, Susan J., *The Politics of 'Race' and Residence*, Polity Press, Cambridge 1989.

Solomos, John, *Race and Racism in Britain*, 2° edizione, Macmillan, London 1993.

United Nations, *World Population Prospects: Estimates and Projections as Assessed in 1984*, United Nations, New York 1986.

United Nations - Department of International and Social Affairs, *World Population Trends and Policies: 1987 Monitoring Report*, n. 103, U.N., New York 1988.

Parte II: Minoranze e maggioranze: il diritto di cittadinanza

Il rapporto fra minoranze e maggioranze è il nodo centrale su cui si è ritenuto dovere centrare il tema di ricerca. Questo rapporto non concerne esclusivamente i sistemi di rappresentanza politica ed i meccanismi elettorali, ma investe direttamente la natura stessa di ciascun sistema democratico, le forme e i modi della rappresentanza e della partecipazione, e non in ultimo il ruolo e la posizione di ciascun 'cittadino' all'interno della comunità politica. Il rapporto fra minoranze e maggioranze può così variare lungo una scala di 'toni' che vanno dal permanente e proficuo dialogo alla conflittualità manifesta e violenta, coinvolgendo (e mettendo alla prova) i principi di libertà e uguaglianza da un lato ed i meccanismi della decisione dall'altro. Al riguardo si è ritenuto di particolare utilità ed interesse il testo di Pizzorusso (1993), oltre ai contributi di Bobbio (1981) e Vivanti (1979).

Sul tema della differenza, della uguaglianza e della disuguaglianza numerosissima è la letteratura, e numerosi i punti di vista da cui affrontare l'argomento: giuridico, politico, sociologico, antropologico. Naturalmente il discorso non concerne esclusivamente le differenze di etnia, ma può essere ampliato sino a comprendere ogni sorta di differenza. Nel saggio di Ferrajoli (1993b) che abbiamo preso come riferimento per questa parte del lavoro, si assume come paradigmatica la differenza di sesso, in quanto differenza di carattere originario e insuperabile. Per le stesse ragioni, e per più ampie e complesse implicazioni di ordine culturale, politico ed economico, si ritiene che la differenza di etnia possa ancor più essere assunta come differenza paradigmatica. Come riferimento teorico si sono inoltre adottati i quattro modelli di configurazione giuridica delle differenze, così come delineati da Ferrajoli, e che si ritengono particolarmente utili per mettere a fuoco gli aspetti preminentemente teorici del tema, e per chiarire in seguito alcuni punti più strettamente inerenti gli ambiti disciplinari.

A partire dai quattro modelli descritti da Ferrajoli, quello che si è cercato di illustrare è il dibattito che ha sottoposto a

differenziate.

Quanto indagato sulle relazioni fra minoranze etniche e città, e fra minoranze etniche e strumenti di regolamentazione e trasformazione delle città, ci ha indotto ad interrogarci su due nodi centrali del tema in questione, che sono poi anche due nodi centrali del più ampio dibattito disciplinare: ruolo ed ambiti dell'urbanista, e ruolo ed obiettivi del piano. Questo ci ha condotto a ragionare sulla neutralità - vera o presunta - dell'urbanista, e conseguentemente sui suoi compiti. Tema peraltro già ampiamente affrontato in ambito teorico, ma che si è reso necessario sia pur brevemente riprendere dal nostro particolare punto di vista, in relazione cioè ad uno scenario di minoranze, poco o nulla rappresentate. In altri termini quello che è stato un dibattito rivolto ad indagare 'di per sé' compiti e specificità del pianificatore, essenzialmente al fine di verificarne le competenze tecniche e le mansioni strettamente ed univocamente disciplinari (Mazza, 1993), alla ricerca di un'expertise specifica, dal nostro punto di vista si è rivolto ad esaminare capacità ed opportunità di azione (e conoscenza) all'interno di un contesto estremamente frammentato, in cui la nozione di 'interesse pubblico' non è affatto data per scontata, ed in cui le controversie intorno ai temi della differenza e della eguaglianza - di cui si è detto nella

critica il concetto di uguaglianza improntato al principio dell'omologazione, svelando alcuni aspetti - volutamente o involontariamente - discriminatori che caratterizzano il principio astratto dell'universalismo dei diritti. Sottoposto a critica è pertanto un approccio rigido e angusto al liberalismo che, in nome di una politica dell'uguale rispetto, si rivela sordo, se non ostile, nei riguardi della differenza. Vedi a riguardo Taylor (1992) e - più in generale sulle posizioni assunte dai *communitarians* - Avineri e de-Shalit (1992). Sul tema di eguaglianza/differenza si ritiene inoltre fondamentale il contributo di Gianformaggio (1992), oltre ad alcuni 'classici' come Young (1990), Westin (1990) e Sen (1980 e 1992); numerosi contributi di notevole interesse sono in Bonacchi e Groppi (1993).

All'interno di uno scenario di 'società delle diversità' acquista sempre più rilievo il tema della cittadinanza, e questo sia per i 'nuovi arrivati', in fuga da condizioni ostili, e a cui la cittadinanza è spesso preclusa o garantita soltanto in forme 'differenziate', che per i 'cittadini ospitanti', a cui spetta il compito di normalizzare rapporti sociali improvvisamente cambiati, e di difficile comprensione. In questa prospettiva si è reso necessario avanzare alcune generali considerazioni sui diritti di cittadinanza, e sui meccanismi di inclusione/esclusione che ne regolano l'accesso e il riconoscimento (Rodotà 1992, Alpa 1993), e da cui non si può prescindere per una corretta - e realistica - valutazione delle relazioni che legano le sorti delle minoranze etniche agli usi ed agli spazi della città (vedi a riguardo Mauri e Micheli 1992).

Le possibili interpretazioni, 'estensive' o 'circoscritte', del concetto di cittadinanza comportano implicazioni rilevanti, in quanto pongono in evidenza il carattere di inclusione o di esclusione che la cittadinanza può ricoprire. Sotto questo aspetto una interpretazione 'estensiva', come quella adottata da Marshall (1964), o 'ristretta', in quanto circoscritta ai soli diritti politici, conducono a differenti valutazioni del concetto stesso di cittadinanza (sul tema vedi i numerosi contributi in Zolo 1994). Alla luce di queste considerazioni è opportuno rilevare come la tensione verso l'eguaglianza, che ottimisticamente Marshall attribuiva al processo di progressiva espansione della cittadinanza e dei suoi diritti, sia palesemente contraddetta. David Held nel suo *Citizenship and Autonomy* (in Held 1989) ha criticato questi aspetti del pensiero di Marshall, ritenendo parziale, e pertanto debole, lo schema concettuale con il quale è analizzato il rapporto fra le classi sociali e la cittadinanza. Per una lettura critica del tema della cittadinanza dopo (e a partire da) Marshall, il riferimento è a Barbalet (1988), Roche (1992) e Vecla (1990).

In tema di diritti, se in termini generali un riferimento d'obbligo è Bobbio (1990), riguardo il tema della possibilità di una reale universalizzazione dei diritti si ricorda infine il contributo di Ferrajoli (1993a), le cui proposte - dal carattere provocatorio - per certi versi ci appaiono come un'utopia giuridica. Se è probabile che il raggiungimento di una cittadinanza universale, nei modi e termini descritti da Ferrajoli, appare come traguardo di lungo periodo, attraverso un percorso irto di difficoltà, l'adozione di strumenti e procedure alla scala locale (e l'ambito della pianificazione è uno di questi) può rivelarsi, oltre che condivisibile sul piano etico, efficace a livello strategico.

Akandji-Kombé, Jean-François, «Les droits des étrangers et leur sauvegarde dans l'ordre communautaire», *Cahiers de droit européen*, n. 3-4, 1995.

Alpa, Guido, *Status e capacità. La costruzione giuridica delle differenze individuali*, Laterza, Roma-Bari 1993.

Avineri, Shlomo, de-Shalit, Avner, (edited by), *Communitarianism and Individualism*, Oxford University Press, Oxford 1992.

Bagnasco, Arnaldo, *Fatti sociali formati nello spazio. Cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Franco Angeli, Milano 1994.

Barbalet, Jack M., *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*, Open University Press, Milton Keynes 1988 (tr. it. di Francesco Paolo Vertova, *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, a cura di Danilo Zolo, Liviana, Padova 1992).

Bobbio, Norberto, «La regola di maggioranza: limiti e aporie», in Norberto Bobbio et al., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna 1981.

seconda parte del lavoro - pongono in termini estremamente problematici anche una definizione delle finalità della pianificazione da ricercarsi all'interno delle teorie della giustizia.

Alcuni problemi si presentano inoltre in relazione al ruolo ed alle modalità di alcune pratiche della pianificazione che - ci riferiamo in particolare agli aspetti comunicativi - negli ultimi anni hanno assunto - quantomeno sul piano del dibattito disciplinare - un peso rilevante. La 'svolta argomentativa' compiuta nel campo dell'analisi dei processi decisionali - che ha condotto al riconoscimento della *policy* come argomentazione, e al tempo stesso del ruolo dell'argomentazione nello sviluppo della *policy* (Mazza, 1995) - ha acquistato alla luce del nostro tema di ricerca alcune conferme ed al tempo stesso un ulteriore grado di problematicità. La prospettiva di città multietniche reca con sé una quantità tale di elementi poco o niente affatto noti, e 'strutturalmente' poco indagabili attraverso i tradizionali sistemi di analisi, che un approccio di tipo comunicativo, di *listening*, si rende per certi versi indispensabile, ma anche carico di ambiguità.

In conclusione, in riferimento a questo ed ai precedenti aspetti, la convinzione di fondo che ci ha guidato nel lavoro di ricerca è stata quella che il tema della multietnicità riguarda da vicino l'urbanistica, e che a questo tema l'urbanistica è chiamata - o lo sarà in un futuro estremamente prossimo - a dare risposte specifiche, e strettamente 'proprie'.

Questo è un punto che va sottolineato: l'obiettivo del lavoro che qui si presenta è quello di andare alla ricerca di ambiti e risposte che si ritengono specificamente proprie alla disciplina, rivendicando un ruolo e delle responsabilità all'interno di più ampie e generali scelte politiche e amministrative. Indubbiamente il tema ha una sua dimensione rilevante - sul piano dell'azione - nell'ambito politico, così come acquista un notevole spessore - sul piano della descrizione - nell'ambito della sociologia urbana; nondimeno si ritiene che vi siano degli ambiti - oggi ancora non sufficientemente indagati - propri della disciplina, su un piano che coniuga al tempo stesso la descrizione e l'azione.

Ambiti e confini della ricerca: alcuni concetti chiave

Si è fatto cenno alla dimensione infradisciplinare del tema, ai nodi irrisolti, alla complessità - a tratti contraddittoria - di alcune questioni di fondo, che esulano dallo specifico disciplinare, ma che non possono comunque essere trascurate. Ci si limiterà qui ad indicare soltanto tre coppie di termini di riferimento, solo apparentemente inconciliabili, che testimoniano - in merito al tema di ricerca - la pluralità di letture, e di posizioni, praticabili, oltre al possibile rischio di fraintendimenti.

Solidarietà versus diritto

L'essersi l'Italia misurata con una realtà di immigrazioni e di multietnicità in termini temporalmente molto recenti da un lato, e il preponde-



rante peso della cultura cattolica dall'altro, hanno incentrato gran parte dell'attenzione e degli sforzi sul tema della solidarietà. Pur con diversi gradi di approfondimento - dalle reazioni emotive più superficiali alle riflessioni più mature - e con intenti diametralmente opposti -

dalle braccia tese al rifiuto più violento - tutti coloro intervenuti sull'argomento hanno mostrato grande attenzione al tema della solidarietà, e molto meno al tema del diritto: anche il dibattito sugli aspetti normativi (la regolamentazione d'ingresso e di soggiorno) si è ispirato più al primo che al secondo, ignorando quasi del tutto - eccezion fatta per le ricerche specialistiche - il tema dei diritti di cittadinanza. Come testimonia il carattere delle iniziative intraprese, nella stragrande maggioranza maturate all'interno del volontariato laico e cattolico, quello che - nei migliori dei casi - si è sviluppato è un atteggiamento solidaristico, che ha accomunato la sinistra, i movimenti giovanili, la Chiesa e le associazioni religiose in una "cultura dell'accoglienza" in cui la generosità e la disponibilità si accompagnano, talvolta, a gradi di conoscenza e di elaborazione approssimativi, oltre che ad un atteggiamento culturale (dagli suoi ovvi risvolti sul piano istituzionale) che - dal nostro punto di vista - non si ritiene di particolare utilità.

Per essere chiari, nulla contro la solidarietà, sul piano della iniziativa personale o di gruppo. Ma si ritiene che non può essere questa la chiave di lettura e di risposta - sia sul piano tecnico che su quello politico - ad una serie di problemi che vanno affrontati sul piano della rivendicazione, e del riconoscimento, dei diritti. Come la tesi ha cercato di dimostrare, proprio quegli aspetti che più strettamente attengono la disciplina urbanistica, e più in generale i problemi e i temi che legano le minoranze etniche all'uso della città, non possono essere affrontati - se non in forme temporanee e parziali - sul piano della solidarietà, ma su quello del riconoscimento dei diritti.

Uno dei principi che è alla base di questo lavoro è appunto quello - per affrontare il tema delle minoranze etniche in modo appropriato ed in una prospettiva di lungo periodo - della necessità di misurarsi non sul piano della solidarietà, che concerne i comportamenti individuali, quanto su quello dell'affermazione e del riconoscimento dei diritti, anche attraverso forme procedurali di legittimazione e partecipazione cui l'urbanistica può dare un contributo non secondario.

In questo senso in Italia si è fatto molto poco, e l'ipoteca della cultura cattolica (ma anche di

Bobbio, Norberto, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

Bonacchi, Gabriella, Groppi, Angela (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Laterza, Roma-Bari 1993.

Brubaker, William Rogers, (eds.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham-New York-London 1989.

Dahrendorf, Ralf, *Economic opportunity, civil society and political liberty*, UNRISD, Copenhagen 1995 (tr. it. di Rodolfo Rini, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma-Bari 1995).

Donati, Pierpaolo, Sgritta, Giovanni B., (a cura di), *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, Franco Angeli, Milano 1992.

Dummett, Ann, Niessen, Jan, *Immigration and Citizenship in the European Union*, Churches Commission for Racial Equality, Bruxelles-London 1993.

Ferrajoli, Luigi, «L'America, la conquista, il diritto. L'idea di sovranità nel mondo moderno», *Meridiana*, n. 15, 1992.

Ferrajoli, Luigi, «Cittadinanza e diritti fondamentali», *Teoria politica*, IX, n. 3, 1993.

Ferrajoli, Luigi, «La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza», *Democrazia e diritto* n. 2, 1993.

Gianformaggio, Letizia, «Politica della differenza e principio di uguaglianza: sono veramente incompatibili?», *Lavoro e diritto*, n. 2, 1992.

Giddens, Anthony, «Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights», in Anthony Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London 1982.

Glazer, Nathan, (ed.), *Ethnicity*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1975.

Glazer, Nathan, Young, Ken, (eds.), *Ethnic Pluralism and Public Policy. Achieving Equality in the United States and Britain*, Heinemann, London 1983.

Habermas, Jürgen, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft*, Erker Verlag, St. Gallen-Svizzera 1991, (tr. it. di Leonardo Ceppa, «Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futu-

ro dell'Europa», in Jürgen Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino 1992).

Held, David, *Political Theory and the Modern State*, Stanford University Press, Stanford 1989.

Jenkins, Richard, Solomos, John, *Racism and equal opportunity policy in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class* (1950), in Thomas H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago 1964 (tr. it., *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976).

Mauri, Luigi, Micheli, Giuseppe A. (a cura di), *Le regole del gioco. Diritti di cittadinanza e immigrazione straniera*, Franco Angeli, Milano, 1992.

Minow, Martha, *Making All the Difference. Inclusion, Exclusion, and American Law*, Cornell University Press, Ithaca and London 1990.

Pizzorusso, Alessandro, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino 1993.

Prashar, Usha, Nicholas, Shan, *Routes or Roadblocks? Consulting minority communities in London boroughs*, The Runnymede Trust - The Greater London Council, London 1986.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1971 (tr. it. di Ugo Santini e Sebastiano Maffettone, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1982).

Roche, Maurice, *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Polity Press, Cambridge 1992.

Rodotà, Stefano, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1992.

Rusconi, Gian Enrico, *Se cessiamo di essere una nazione. Tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna 1993.

Schmitt, Carl, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlin 1974 (tr. it. di Emanuele Castrucci, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus Publicum Europaeum»*, Adelphi, Milano 1991).

Sen, Amartya, «Equality of What?», in S. McMurrin (edited by), *Tanner Lectures*

on Human Values, Cambridge University Press, Cambridge 1980, e succ. in Amartya Sen, *Choice, Welfare and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford 1982 (tr. it. di Flavio Delbono, «Uguaglianza, di che cosa?», in Amartya Sen, *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, Bologna 1986, pp. 337-360).

Sen, Amartya, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford 1992 (tr. it. di Alessandro Balestrino, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna 1994).

Taylor, Charles, *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*, Princeton University Press 1992 (tr. it. di Gianni Rigamonti, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Anabasi, Milano 1993).

Veca, Salvatore, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano, 1990.

Vivanti, Corrado, «Maggioranza/minoranza», voce della *Enciclopedia Einaudi*, Einaudi, Torino 1979.

Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen 1922 (tr. it. a cura di Pietro Rossi, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1961).

Westen, Peter, *Speaking of Equality. An Analysis of the Rhetorical Force of 'Equality' in Moral and Legal Discourse*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

Young, Iris M., *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton 1990.

Young, Ken, Connelly, Naomi, *Policy and Practice in the Multi-Racial City*, Policy Study Institute, London 1981.

Zincone, Giovanna, *Da sudditi a cittadini*, il Mulino, Bologna 1992.

Zolo, Danilo, (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

Parte III : Integrazione e pluralismo : esperienze di pianificazione in Gran Bretagna

Se sin dagli anni sessanta in Gran Bretagna il dibattito politico e culturale su i temi della multietnicità e dell'eguaglianza razziale è alquanto ricco e vivace, come testimoniano da un lato la gran mole di studi e

ricerche nei diversi ambiti scientifici e dall'altro le iniziative sul piano legislativo (RRB 1973, Home Office 1977, CRE 1985b) ed amministrativo-istituzionale (Layton-Henry 1984), lo stesso non può certo dirsi per quel che riguarda la pianificazione. Il carattere fortemente conservatore che contraddistingue la disciplina è all'origine di questa assenza di attenzione, nell'ambito di un approccio rigidamente tecnico alla regolazione degli spazi e degli usi (Thomas e Krishnarayan, 1994b). Una rassegna della letteratura urbanistica prodotta nei decenni sessanta e settanta denuncia una disarmante indifferenza, come riportato in Madden, «Planning and Ethnic Minorities: An Elusive Literature», *Planning Practice and Research*, n. 2, marzo 1987; più in generale sul carattere conservatore dell'urbanistica - come prassi e come teoria- in Gran Bretagna si veda Healey, et al., *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.

Nell'ambito d'una campagna di sensibilizzazione condotta dalla sinistra tra la fine degli anni settanta e i primi anni ottanta, gli studi promossi dal Royal Town Planning Institute rappresentano per certi versi una vera e propria svolta. Il lavoro compiuto dimostra anzitutto la piena pertinenza disciplinare del tema, opponendosi a incomprensioni e fraintendimenti ampiamente diffusi (si veda RTPI, 1983, pubblicato a conclusione dei lavori del 'Working Party on Planning for a Multi-Racial Britain' istituito dal RTPI nel settembre del 1978). A dispetto del gran numero di studi sociologici, le cui origini - in particolare per quel che riguarda le città statunitensi - si possono far risalire alle ricerche della scuola di Chicago condotte sin dalla prima metà del secolo, il tema si rivela essere - così come testimoniato dalle indagini promosse dal RTPI - sostanzialmente inedito, e del tutto non risolto. L'indifferenza nei confronti della differenza sembra essere l'atteggiamento dominante, sia nella prassi professionale che in gran parte delle esperienze di ricerca, in ragione o di un disinteresse non motivato o, nel migliore dei casi, di una giustificazione teorica che fa appello al principio del 'colour blindness'. Esemplari a riguardo tutte le esperienze di 'rinnovo urbano' delle *inner areas* degli anni '60 e '70 (Blair 1988).

sinistra) non è cosa di poco conto. Proprio con tale consapevolezza questo lavoro ha guardato da un lato all'esterno, individuando esperienze e ricerche condotte al di fuori del contesto nazionale, e dall'altro si è misurato con alcuni temi del diritto, affrontati nella seconda parte della ricerca, che si ritengono un presupposto essenziale per un corretto inquadramento del tema.

Locale versus universale

Affrontare i temi della multietnia e della città multietnica - nella sua duplice valenza di configurazione spaziale e di comunità politica - obbliga a misurarsi con i principi del locale e dell'universale, anche in questo caso in termini complessi, e pericolosamente ambivalenti. Il dibattito culturale che negli ultimi anni si è sviluppato intorno a questo tema, e la eterogenea - e a volte contraddittoria - varietà di posizioni che da questo ne sono scaturite, testimoniano la difficoltà della questione, ed i rischi di un continuo capovolgimento delle tesi sostenute (o sostenibili) e delle posizioni conquistate. La difesa degli interessi locali e dei principi universali assumono di volta in volta ruoli e valenze differenti, con salti logici e discontinuità che francamente sorprendono e disorientano. Le diverse forme di integralismo, da quelle più violente e intolleranti dell'islamismo a quelle più *soft* e moderate dei secessionisti del Québec (entrambe indubbiamente frutto di una 'cultura del locale') ma anche - in tema di rivendicazione di diritti e di identità culturale - la recente marcia dei negri in America, non sono che alcuni esempi della diversità degli esiti che da comuni radici possono svilupparsi.

Anche attenendoci ad ambiti strettamente disciplinari, la questione non si presenta meno controversa. Se da un lato numerose sono le ragioni che inducono a privilegiare - o a considerare comunque con particolare attenzione - la dimensione locale, o per essere più precisi la pluralità delle dimensioni locali, dall'altro i principi del bene e dell'interesse collettivo - cui la natura per l'appunto eminentemente pubblica dell'urbanistica tradizionalmente si richiama - fanno riferimento ad una dimensione universale, o comunque sovralocale, che afferma la sovranità del principio di uguaglianza tra i cittadini.

Le definizioni, in questo senso, ci aiutano sino ad un certo punto. Certo la dimensione locale è quella propria di una comunità, di un interesse circoscritto e - anche se non necessariamente - 'differente', di un ambito spaziale distinto da quello centrale. E le ragioni del locale implicano una critica dell'universalismo come espressione della concezione illuministica di una eguaglianza formale e, per l'appunto, indifferente alla differenza: l'affermazione di un astratto principio di uguaglianza mostra nei fatti limiti e rigidità dell'universalismo, che finisce per rivelarsi nella pratica discriminatorio, privilegiando alcuni gruppi e penalizzando altri. Sotto questo aspetto la dimensione locale sembra soddisfare le esigenze e garantire la difesa degli interessi dei gruppi non centrali, o minoritari che dir si voglia, a fronte di una pretesa universalistica che si mostra come profondamente disuguale.

Tuttavia nulla è da darsi per scontato, e le ragioni del locale - svincolate da una teoria dei diritti (e conseguentemente da una teoria della giustizia) - finiscono per assumere analoghi, se non peggiori, caratteri di disuguaglianza e di gretta discriminazione. Per intenderci, si possono ascrivere ad un principio localistico sia le rivendicazioni d'uguaglianza delle minoranze etniche che le forme più estreme di intolleranza e di razzismo: l'egoismo rozzo e xenofobo degli atteggiamenti di tipo NIMBY (l'acronimo del motto "Not In My Back Yard" che segna la storia dei conflitti interetnici urbani in numerose città degli Stati Uniti) è una tipica, e sia pur deteriore, espressione del localismo.

Alla luce di queste, e altre, considerazioni la ricerca non ha inteso aprioristicamente sposare un principio o l'altro, ritenendosi necessario ancorare le motivazioni di ciascuna scelta o posizione ad una riflessione sui temi della cittadinanza, e dei suoi diritti, che si è assunta come punto di riferimento nella definizione di alcuni percorsi disciplinari. In questo senso le considerazioni avanzate nell'ultimo capitolo sulle forme di partecipazione al processo di piano e sul ruolo delle comunità locali vanno debitamente lette e inquadrate in riferimento al tema della cittadinanza, così come affrontato nella seconda parte

della tesi e nell'ultimo capitolo stesso.

In sintesi, si è ritenuto l'antinomia locale/universale non potersi affrontare a prescindere dal riconoscimento e dalla affermazione dei diritti, e dei diritti di cittadinanza in particolare, in cui la dimensione universale del principio di uguaglianza è in grado di assumere e comprendere le ragioni della differenza. In alternativa, il riconoscimento - culturale e giuridico al tempo stesso - dell'altro, e delle altrui tradizioni ed esigenze, rischia di diventare impraticabile, irrigidendosi le richieste su posizioni inconciliabili. Il rischio è infatti di assumere ruoli analoghi a quelli dell'episodio - narrato da Barrington Moore jr. e ripreso da Luigi Manconi - del bramino che rivendicava - in quanto costume nazionale - la consuetudine di bruciare la vedova alla morte del marito, e a cui un funzionario inglese, nel 1840, avrebbe risposto: «Anche nel mio paese c'è un'usanza: quella di impiccare gli uomini che bruciano vive le donne... Agiamo pure dunque, sia voi che noi, secondo le nostre rispettive usanze nazionali».

Uguaglianza versus differenza

Gran parte degli argomenti di cui ci siamo occupati in questo lavoro, sia in riferimento ai termini generali della questione che con più preciso riguardo alle implicazioni ed ai contenuti disciplinari, possono essere letti alla luce di questa apparente antinomia, con cui siamo stati costretti a misurarci lungo l'intero percorso di questa ricerca, e su cui ci siamo soffermati in particolare nella seconda parte, in riferimento ad alcuni aspetti di carattere generale, affrontando i temi del rapporto fra minoranze e maggioranze e dei diritti, e privilegi, di cittadinanza.

Si è pertanto ritenuto necessario - anche in ragione dei preconcetti e dei fraintendimenti riscontrati in sede disciplinare, e in buona parte delle esperienze di pianificazione analizzate al riguardo - illustrare il dibattito che ha sottoposto a critica il principio di uguaglianza interpretato come forma di omologazione e di astratta affermazione di un universalismo dei diritti rivelatosi discriminatorio nei suoi effetti. Senza peraltro anticipare i contenuti della ricerca, ci si limiterà qui a ricordare come il principio guida che si è

Attraverso gli studi pubblicati dal RTPI - ed i concreti esempi che vi sono riportati - ai pianificatori si rivela pertanto una nuova realtà, che parla di differenziazione delle esigenze e delle domande nell'uso della città, di non omogeneità nella distribuzione per fasce d'età, grado di istruzione e reddito, di procedure, standards e iniziative non applicabili in modo indiscriminato e uniforme (Thomas e Krishnarayan 1994c). Sia pur nella forse inevitabile schematicità di un lavoro programmatico, e programmaticamente didascalico, viene indicata una dimensione etica dell'urbanistica - e dei suoi strumenti - che implica conseguentemente una pluralità di obiettivi, e campi d'azione innovativi.

Ruolo analogo e complementare è da considerarsi quello svolto dalla CRE. Istituita nel 1976 in occasione della modifica del *Race Relations Act* con compiti di tutela, assistenza e sorveglianza nei confronti delle minoranze etniche, la Commission for Racial Equality ha al suo attivo un ingente numero di indagini e rapporti in materia di discriminazione razziale nei diversi settori delle politiche pubbliche. Per quel che più strettamente attiene gli interessi disciplinari, la CRE si è mostrata particolarmente attiva per ciò che concerne le politiche abitative. La letteratura a riguardo è particolarmente ricca: si ricordano qui soltanto CRE 1987, 1988, 1989 e 1993. La sua azione di sensibilizzazione e di vigilanza è in questo senso da valutarsi in termini estremamente positivi, non soltanto per gli effetti diretti - in termini propositivi oltre che di denuncia - quanto anche per il contributo indiretto ad una elaborazione di più mature riflessioni sul tema delle eque opportunità.

Un ulteriore fonte di documentazione sono i materiali delle esperienze di piano svolte in ambito istituzionale. Si è ritenuto opportuno dare inizio alla rassegna di iniziative ed esperienze svolte nell'ambito istituzionale illustrando la vicenda dell'aggiornamento del Greater London Development Plan ed i contenuti di quest'ultimo. Questo non tanto in ossequio ad un ordine gerarchico, o di scala, ma perché si ritiene che gran parte dei contenuti del piano anticipino ed al tempo stesso riassumano buona parte delle esperienze e dei risultati conseguiti dalle municipalità della Grande Londra e da alcuni altri centri urbani (GLC 1982, 1983, 1984, 1985 e 1986). Inoltre le vicende poli-

tiche che hanno segnato il destino di questo strumento urbanistico, e dell'istituzione stessa del governo metropolitano, se da un lato impediscono una piena valutazione dell'esperienza, essendo venuti meno gli esiti, dall'altro ci inducono a porre tutta la nostra attenzione sulle intenzioni programmatiche, sui contenuti e sui criteri adottati per la costruzione del piano: in questo senso l'esperienza dell'aggiornamento del GLDP acquista - al di là di alcuni inevitabili limiti propri della dimensione istituzionale, e comuni a tutte le altre esperienze descritte - il valore di esempio metodologicamente corretto, punto di riferimento e stimolo per ulteriori iniziative.

Londra si presenta come campo di ricerca e sperimentazione non solo a scala metropolitana, ma anche a scala urbana locale. Si segnalano a riguardo interessanti iniziative in alcuni *boroughs* di Londra, fra cui Brent, Lambeth e Newham (GLC 1985, Thomas e Krishnarayan 1994a, CNLPSA 1985, LBN 1986, 1991 e 1994). Ulteriori esperienze di particolare interesse sono quelle di Sheffield (SCC 1986), Cardiff (Thomas 1989, City of Cardiff 1993) e Leicester (Farnsworth 1989, LCC 1985 e 1992). Un riferimento particolare merita inoltre l'esperienza del quartiere di Spitalfields a Londra, in merito alle azioni di piano partecipate in contesti particolarmente conflittuali (CDG 1989, Forman 1989).

Emerge in sintesi un panorama che presenta iniziative numericamente contenute, qualche insuccesso ed alcune carenze di fondo. Queste - a fronte d'un più generale contesto disciplinare in cui le ragioni della conservazione dello *status quo* politico e sociale appaiono come il carattere dominante - sembrano in particolare essere: l'assenza di appropriate direttive nazionali (a riguardo vedi Thomley 1993 e Healey 1992); la persistente incertezza, o la poca consapevolezza, da parte degli urbanisti, del ruolo della disciplina nella azione di discriminazione, diretta o indiretta; gli ampi margini di discrezionalità nelle scelte da adottare; la scarsa attenzione che il campo della pianificazione gode da parte di enti ed istituzioni che in vario modo si occupano delle minoranze etniche (ancora Thomas e Krishnarayan 1994c). Una analisi delle differenti esperienze mette in luce al tempo stesso alcuni dati di particolare interesse,

dalla stretta relazione tra problemi razziali e problemi sociali alla incidenza del contesto politico e normativo; dalla messa in discussione di modelli operativi rigidi e unitari al nuovo ruolo della partecipazione all'interno del processo di piano.

- Blair, Thomas L., «Building an urban future: race and planning in London», *Cities*, vol. 5 n. 1, febbraio 1988.
- Central Newham Local Plan Social Audit, *Different Cultures Different Needs. Report of the working party on the needs of Ethnic Minorities*, London Borough of Newham, London 1985.
- City of Cardiff, *South Riverside Renewal Area. Strategic Development Scheme 1994/95*, Cardiff City Council, Cardiff 1993.
- City of Cardiff - Planning and Development Department, *Equal Opportunity Action Plan 1993/1994*, Cardiff Planning & Development Department, Cardiff 1993.
- Commission for Racial Equality (ed.), *Ethnic Minorities in Britain: statistical information on the pattern of settlement*, Commission for Racial Equality, London 1985.
- Commission for Racial Equality (ed.), *Review of the Race Relations Act 1976: Proposals for Change*, Commission for Racial Equality, London 1985.
- Commission for Racial Equality (ed.), *Living in Terror: A report on racial violence and harassment in housing*, Commission for Racial Equality, London 1987.
- Commission for Racial Equality (ed.), *Housing and Ethnic Minorities: statistical information*, Commission for Racial Equality, London 1988.
- Commission for Racial Equality (ed.), *Training For Racial Equality In Housing. A Guide*, Commission for Racial Equality, London 1989.
- Commission for Racial Equality (ed.), *Housing Associations and Racial Equality: Report of a formal investigation into Housing Associations in Wales, Scotland and England*, Commission for Racial Equality, London 1993.
- Community Development Group (ed.), *Planning Our Future. Community Plan*, Community Development Group, London 1989.
- Convention of Scottish Local Authorities,

- Equal Opportunities and Planning. Summary & Report*, Edinburgh 1991.
- Eade, John, *The Politics of Community. The Bangladeshi Community in East London*, Avebury, Aldershot 1989.
- Farnsworth, Robert, «Urban Planning for Ethnic Minority Groups: A Review of Initiatives Taken by Leicester City Council», *Planning Practice and Research*, vol. 4 n. 1, 1989.
- Farnsworth, Robert, Hussain, Mahroof, «Race and Planning Initiatives: Action by Derby City Council», *Planning Practice and Research*, vol. 8 n. 3, agosto 1993.
- Forman, Charlie, *Spitalfields: a battle for land*, Hilary Shipman, London 1989.
- Greater London Council - Ethnic Minorities Unit, *Consultative Conference with Ethnic Minority Organisations - 24 April 1982*, Greater London Council, London 1982.
- Greater London Council - Ethnic Minorities Unit, *Race Equality and Ethnic Minorities in London. Future Strategy Report 1983-85*, Greater London Council, London 1982.
- Greater London Council - Ethnic Minorities Unit, *The GLC's work to assist Ethnic Minorities*, Greater London Council, London 1983.
- Greater London Council, *The Greater London Development Plan. As proposed to be altered by the Greater London Council*, Greater London Council, London 1984.
- Greater London Council - Ethnic Minorities Unit, *Planning for a Multi Racial London. Report of Findings*, Greater London Council, London 1985.
- Greater London Council, *Planning for the Future of London. Race and Planning Guidelines*, Greater London Council, London 1986.
- Healey, Patsy, «The Reorganisation of State and Market in Planning», *Urban Studies*, vol. 29 n. 3/4, maggio 1992.
- Home Office (a cura del), *Racial Discrimination. A guide to the Race Relations Act 1976*, Her Majesty's Stationery Office, London 1977.
- Layton-Henry, Zig, *The Politics of Race in Britain*, Allen and Unwin, London 1984.
- Leicester City Council - City Planning Officer, *Ethnic Minorities and the*

assunto sia stato quello che non presuppone alternativa o contrapposizione fra uguaglianza e differenza, ma una sostanziale asimmetria riconducibile ai differenti ambiti e alla differente natura dei due termini, ritenendosi corretto riferire il principio di eguaglianza all'ambito normativo e le ragioni della differenza all'ambito descrittivo.

Attraverso un'analisi delle diverse configurazioni giuridiche della differenza si è cercato di dimostrare come tra teoria dell'uguaglianza e pensiero della differenza non vi sia alcuna contraddizione, ma anzi possibile reciproca integrazione: dal riconoscimento e dall'analisi della differenza, al fine della tutela e della valorizzazione delle diverse identità, il principio dell'uguaglianza non risulta compromesso o minacciato, ma ulteriormente arricchito in una accezione più ampia, ed al tempo stesso inevitabilmente più complessa, del termine.

La definizione di questo ambito generale, di carattere eminentemente teorico, ha consentito di chiarire alcune questioni cruciali che concernono temi più strettamente disciplinari, a partire da ruolo e compiti dell'urbanista in quanto attore pubblico o, per certi versi, figura istituzionale, nel misurarsi con una società di minoranze e con una conseguente pluralità di domande, esigenze e interessi. Le esperienze e le teorizzazioni della pianificazione di parte e, più recentemente, del *radical planning* sono così divenute suscettibili di nuove possibili interpretazioni, a partire da questo punto di vista privilegiato ed al tempo stesso non convenzionale. I meccanismi di inclusione, ed esclusione, della cittadinanza ed il principio di neutralità e imparzialità delle scelte, che in riferimento alle questioni della pluralità di etnie viene ad essere definito come *colour blindness*, possono essere oggetto di opportuni ripensamenti alla luce delle riflessioni avanzate in merito ai temi dell'uguaglianza e della differenza; in questo senso le esperienze descritte nella terza parte del lavoro e le considerazioni avanzate nella quarta parte si giustificano e si possono correttamente comprendere attraverso quanto illustrato nella seconda parte della tesi.

Le tre coppie di valori di cui si è detto non

esauriscono tuttavia l'ambito generale di riferimento che - per la natura stessa dell'argomento, che si è detto essere complesso e controverso allo stesso tempo - è certo molto più ampio e articolato. Se volessimo proseguire in questo gioco delle antinomie, potremmo allora parlare di minoranze versus maggioranze, di persona versus cittadino, di flessibilità versus rigidità, di

convivenza versus conflitto, di assimilazione versus integrazione. Non è tuttavia opportuno soffermarci qui più di tanto su questi aspetti, né si ritiene di dovere irrigidire questa presentazione con ulteriori precisazioni e definizioni preliminari: lasciamo a chi legge il compito (e ci si augura il piacere) di individuarne le tracce, e di svilupparne nuove e imprevedute implicazioni.



Planning Process in Leicester, Leicester 1985.
Leicester City Council, *An Appraisal of the Ethnic Monitoring of Planning Applications in Leicester 1980-92*, City Planning Department, Leicester 1992.
London Borough of Hackney, *Hackney Local Planning. Planning for Black and Ethnic Minorities*, Hackney Council, London 1990.
London Borough of Newham - Department of Planning & Architecture, *Central Newham Draft Local Plan*, London Borough of Newham, London 1986.
London Borough of Newham - Department of Environment and Planning, *Newham's Draft Unitary Development Plan*, Newham Council, London 1991.
London Borough of Newham - Department of Environment and Planning, *Departmental Race Equality Action Plan*, Newham Council, London 1994.
National Federation of Housing Association, *Accommodating diversity. The design of housing for minority ethnic, religious and cultural groups*, National Federation of Housing Association - North Housing Trust, London 1993.
Owen, David, *National Ethnic Minority Data Archive - 1991 Census Statistical Papers*, nn. 1-5, Centre for Research in Ethnic Relations - ESRC/ CRE, University of Warwick, Coventry 1992-93.
Race Relations Board, *Race Relations Legislation in Britain*, Race Relations Board, London 1973.
Royal Town Planning Institute/Commission for Racial Equality Working Party (ed.), *Planning for a Multi-Racial Britain*, Commission for Racial Equality, London 1983.
Runnymede Trust and the Radical Statistics Race Group, *Britain's Black Population*, Heinemann, London 1980.
Sheffield City Council - Department of Land & Planning, *A City Centre for People. Sheffield Central Area Local Plan*, Sheffield City Council, Sheffield 1986.
Smith, Susan J., *Race and Housing in Britain*, Department of Geography - University of Edinburgh, Edinburgh 1992.
Thomas, Huw, «City profile - Cardiff»,

Cities, vol. 6 n. 2, maggio 1989.
Thomas, Huw, «The New Right: 'race' and planning in Britain in the 1980s and 1990s», *Planning Practice and Research*, vol. 9 n. 4, 1994.
Thomas, Huw, Krishnarayan, Vijay, *Race and Planning in London: a contemporary view*, Department of City & Regional Planning - University of Wales, College of Cardiff, 1994.
Thomas, Huw, Krishnarayan, Vijay, «'Race', disadvantage and policy processes in British planning», working paper, Department of City and Regional Planning, University of Wales, Cardiff 1994.
Thomas, Huw, Krishnarayan, Vijay, *Race Equality and Planning. Policies and procedures*, Avebury, Aldershot, 1994.
Thornley, Andy, (a cura di), *The Crisis of London*, Routledge, London-New York 1992.
Thornley, Andy, *Urban Planning under Thatcherism. The challenge of the market*, 2° ediz., Routledge, London 1993.

Parte IV : Il contesto politico di riferimento ed il ruolo della pianificazione

Riprendendo per analogia alcune considerazioni di Forester (1992b) sul contributo delle teorie femministe alla teoria della pianificazione, potremmo dire che le riflessioni sulle minoranze etniche e la città inducono a riconsiderare alcuni principi che in passato sono stati trascurati - o solo parzialmente affrontati - dal dibattito disciplinare, a partire dai concetti di eguaglianza e disegualianza, di dignità e autonomia, di responsabilità politica e di rappresentanza (Davies 1992, Friedmann 1992, Milroy 1992 e Young 1992).

Due sono i nodi centrali della questione, che sono poi anche due nodi centrali del più ampio dibattito disciplinare: ruolo e compiti dell'urbanista, e ruolo ed obiettivi del piano. Per quel che riguarda il primo aspetto si pone anzitutto il problema della 'discrezionalità' delle scelte che conducono alla elaborazione del piano, i cui ampi margini in merito alle localizzazioni, alle destinazioni d'uso, alla configurazione degli spazi urbani, possono favorire o frustrare le aspirazio-

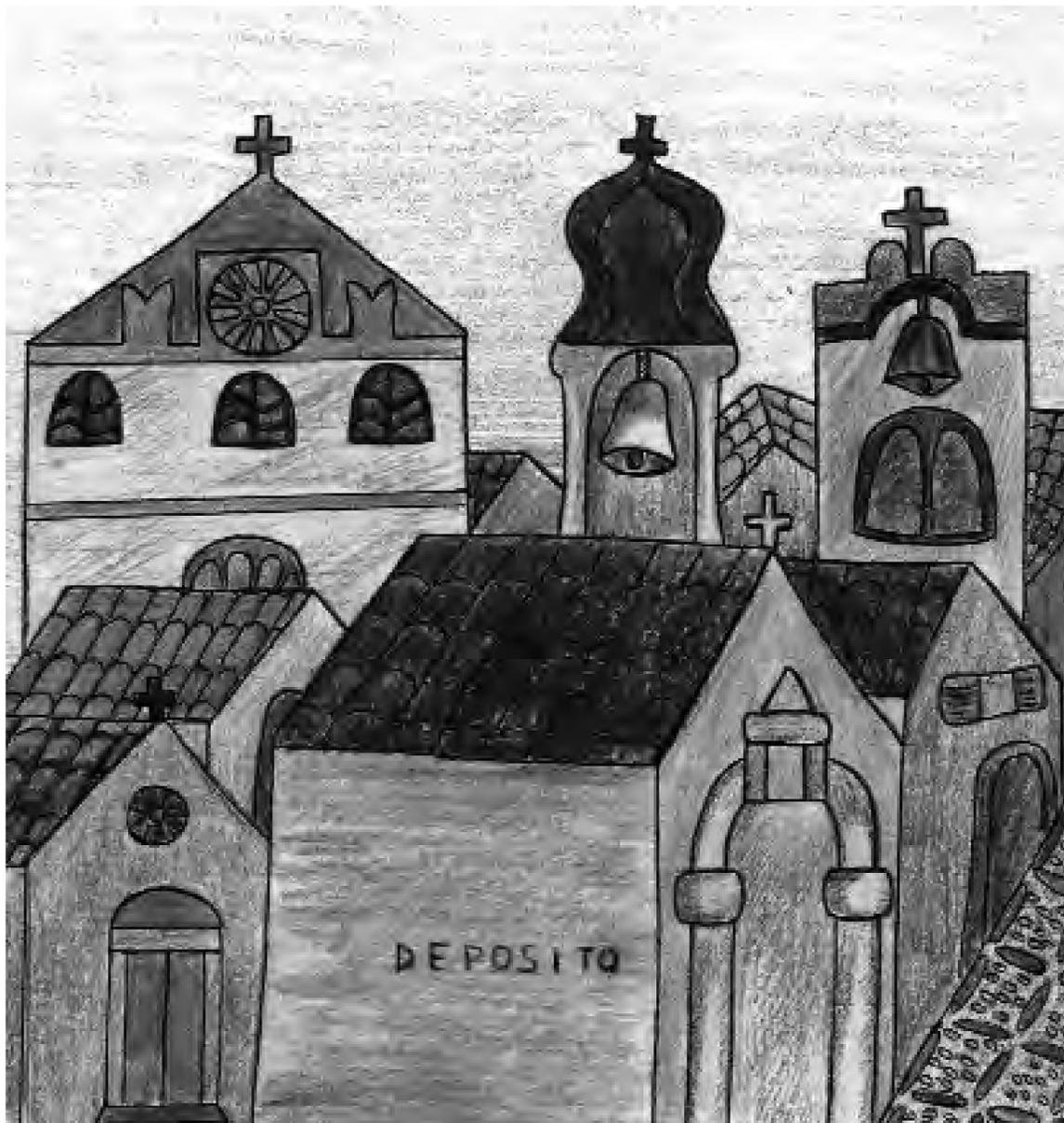
ni e i bisogni delle minoranze etniche. Non sempre le scelte sono frutto di una decisione 'razionale' o 'consapevole' (Ritzdorf 1992), ma possono rivelare - sotto il condizionamento dei conflitti fra interessi forti e interessi deboli - incapacità di attenzione e di risposta. In tal senso non è infondato il timore che la discrezionalità delle scelte che conducono alla formazione del piano possa diventare discriminazione, sia essa diretta o indiretta (Hemming 1987, Hoch 1993, Gilroy 1993). Questo conduce a ragionare sulla neutralità - vera o presunta - dell'urbanista, e conseguentemente sul suo ruolo. Se una neutralità del tecnico è generalmente quasi del tutto da escludersi, in quanto - come osserva Mazza (1993) - «non siamo affatto sicuri che un'indipendenza politica dei planners sia mai esistita», resta comunque il problema di come interpretare e gestire questa 'parzialità del ruolo'. La mediazione può infatti essere condotta sulla base del riconoscimento di alcuni principi - che possono essere dei principi etici, come ad es. il riconoscimento dei diritti e la garanzia di eguale opportunità - o sul loro disconoscimento a favore di altri indicatori di valore (ad es. interessi economici). Come osserva Veca (1982 e 1986), questioni di contrattazione e di negoziazione non sono di per sé questioni di giustizia.

Se da un lato si può riconoscere alla comunicazione - o meglio alla interazione comunicativa (Forester 1980, Fischer e Forester 1993) - un valore risolutivo nella definizione dei bisogni reali, delle attese e delle possibili forme di intervento, in particolare nella individuazione dei bisogni di particolari categorie di soggetti, dall'altro questa prassi non si presenta in termini di neutralità (Forester 1989). In altri termini l'uso strumentale delle pratiche comunicative a fini retorici, o di 'persuasione', poco o nulla ha a che fare con l'obiettivo di individuare - attraverso azioni di partecipazione - le esigenze e le aspettative di gruppi minoritari e sostanzialmente emarginati; sotto questo aspetto i meccanismi della 'traduzione' dei messaggi possono dare adito a manipolazioni (volontarie e fraintendimenti (involutari) di non poco conto (Balducci 1994). Le esperienze condotte nell'ambito dell'*advocacy planning* hanno quantomeno chiarito questo aspetto, sottolineando il ruolo diremmo inevitabile di mediazione/interpretazione del tecnico che - proprio

nell'atto del 'tradurre' - manipola e condiziona quelle che sono le volontà e le richieste della comunità (Davidoff 1962, Crosta 1983, Sanoff 1990). Come osserva Forester (1989), non c'è alcun automatismo fra l'esplicitazione dei bisogni (o dei desideri) e le soluzioni adottate. Con questa consapevolezza, il processo di reciproco apprendimento tra tecnico e comunità locali, così come descritto da Friedmann (1987), appare al tempo stesso passaggio obbligato ed obiettivo di non facile conseguimento. Inoltre sussiste il rischio d'una implicita debolezza disciplinare che finisce per delegittimare sotto l'aspetto tecnico una figura il cui «sapere si trasforma in una debole retorica» (Mazza 1993). Ancora una volta la particolarità del tema di cui ci occupiamo 'ridimensiona' ed al tempo stesso esalta questo rischio, costringendo ad un ulteriore sforzo di definizione dei compiti e degli ambiti.

Per quel che riguarda ruolo ed obiettivi del piano ci si è serviti, probabilmente in modo un po' strumentale, di alcune recenti considerazioni di Mazza (1995) sulla natura della pianificazione. Oltre e più che progetto di trasformazione futura dell'ambiente fisico, il piano può essere assunto come un contratto di secondo livello inscritto nel contratto di primo livello della costituzione nazionale, o - per certi versi - come una 'costituzione' locale (Baer 1994). In quanto norma che produce norme, il piano urbanistico è assimilabile ad una sorta di costituzione locale o, per usare la definizione di Haar, ad una «costituzione impermanente» (cfr. C. M. Haar, «The Master Plan: An Impermanent Constitution», *Law and Contemporary Problems*, 20 (3), 1955).

A partire da un ripensamento sulla comune interpretazione del piano come contratto, la presenza di domande silenziose o inesprese, che riflettono una ineguale distribuzione di potere, risorse ed opportunità, richiede una riformulazione del processo di piano su presupposti etici e non soltanto utilitaristici (Borri 1994). La legittimazione etica può fondarsi su di una formulazione della teoria della giustizia di tipo contrattualista (Rawls 1971), come alcune ricerche sulla teoria del piano hanno cominciato ad indicare (Moroni 1994, Caldaretti 1995), e che riteniamo di poter condividere alla luce delle specificità del nostro tema di ricerca. Ci rendiamo conto delle difficoltà operative, e non solo, di un discorso di questo genere.



Si vuole qui soltanto sottolineare come i principi dell'assimilazione e dell'integrazione - di cui, sia pur in breve, direttamente si tratta nel secondo capitolo, affrontando il tema delle diverse configurazioni della convivenza - siano stati nel complesso un costante punto di riferimento, a dire il vero spesso più implicito che

esplicito. In particolare le ragioni dell'assimilazione e dell'integrazione ci hanno guidato nella scelta del contesto di riferimento per i casi di studio, naturalmente condividendosi in linea di principio i criteri della seconda più che quelli della prima.

Questa la motivazione che ha spinto ad occu-

parci delle esperienze di pianificazione britanniche, descritte nella terza parte della tesi, privilegiandole rispetto ad altri possibili contesti di riferimento, di pari interesse e di non meno recente tradizione per ciò che concerne le problematiche dell'immigrazione. In questo senso le esperienze anglosassoni non sono state considerate, né tantomeno vengono presentate, come casi esemplari, ricche come sono anch'esse di contraddizioni, manchevolezze, questioni irrisolte. Tuttavia il loro riferirsi ad un contesto politico e culturale che - per le ben note ragioni storiche - ha sempre adottato un modello di sia pur controversa integrazione, non è cosa di poco conto. E questo non soltanto per una condivisione di carattere generale, o che potremmo definire ideologica, ma anche per ragioni d'ordine disciplinare, l'integrazione riconoscendo - a differenza dell'assimilazione - quei diritti di cittadinanza che vedremo essere uno dei punti centrali nella definizione dei compiti e degli ambiti della pianificazione in riferimento ad una realtà multietnica. Proprio sotto questo aspetto lo studio delle esperienze britanniche riportate in questo lavoro non si è inteso finalizzato alla proposizione di automatici quanto improbabili processi di traduzione, o meglio di trasposizione, da applicare in situazioni e contesti a noi più vicini, ma piuttosto come occasione per la messa a fuoco di alcuni temi che - anche alla luce delle considerazioni sviluppate nella seconda parte della tesi - si è cercato di elaborare e sviluppare in termini generali e, inevitabilmente, problematici nella quarta e conclusiva parte.

Obiettivi e finalità dell'indagine

Poche parole infine sugli obiettivi di questa ricerca, anche in considerazione dell'indubbiamente non incoraggiante contesto politico di riferimento, nazionale e - per buona misura - internazionale, e delle recenti reazioni e provvedimenti legislativi.

Come si è cercato di chiarire in particolare nella sezione conclusiva della tesi, uno dei principi che ci ha guidato nella formulazione e nella conduzione di questo lavoro è l'ipotesi che un tema a tal punto specifico e marginale, come è

Malgrado ciò un corretto inquadramento del tema della città multietnica non può prescindere dalla considerazione che «le politiche, i provvedimenti pubblici, oltre a poter essere valutati in termini di efficienza, possano anche essere valutati in termini di giustizia» (Veca, «Il piano e le teorie della giustizia», in Moroni 1994). Le ragioni - oltre che ideologiche - possono talvolta rivelarsi di carattere estremamente pratico (Krumholz e Forester 1990).

La nozione di cittadinanza assume anche sotto questo aspetto un ruolo primario, così come sottolineato nel giudizio di Veca in merito ad una possibile valutazione delle diverse teorie della giustizia in relazione ai compiti distributivi della pianificazione. La nozione di cittadinanza viene ad essere assunta come 'elemento regolatore', o parametro di riferimento per i criteri di valutazione delle scelte e delle azioni di piano. Quella che è stata definita la domanda di piano (Borachia 1995) viene in tal senso ad essere interpretata come la richiesta di un equo sistema della cittadinanza, che il piano può soddisfare attraverso la formulazione di quel necessario schema di cooperazione che anche attraverso la regolazione e la trasformazione degli spazi si determina. La legittimità stessa del piano è di conseguenza individuabile in quello che è stato definito il compito di ricostruzione di un percorso di accesso alla cittadinanza (Ferraresi 1994).

Baer, William C., «Are Plans Really Constitutions?», *ACSP 36th Annual Conference*, Tempe, 1994.
Balducci, Alessandro, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, il Mulino, Bologna 1991.
Balducci, Alessandro, «Progettazione partecipata fra tradizione e innovazione», *Urbanistica*, n. 103, luglio-dicembre 1994.
Bellaviti, Paola, «La costruzione sociale del piano. Una mappa delle nuove esperienze italiane: origini, autori, metodi e tecniche», *Urbanistica*, n. 103, luglio-dicembre 1994.
Borachia, Vittorio, (a cura di), *La domanda di piano*, Franco Angeli, Milano 1995.
Borri, Dino, «Prospettive e problemi della pianificazione etica», *Urbanistica*, n. 103, luglio-dicembre 1994.
Caldaretti, Sergio, «Per un'etica del piano»,

in Alessandro Bianchi e Sergio Caldaretti, *Riflessioni su fondamenti e regole dell'urbanistica*, XXI Congresso INU - La nuova legge urbanistica. I principi e le regole, atti del congresso, Bologna 23-25 novembre 1995.

Canevari, Annapaola, «Immigrati, prima accoglienza: e dopo?», *Territorio. Rassegna di studi e ricerche del dipartimento di scienze del Territorio*, n. 9, settembre 1991.
Ceccarelli, Nicolò, «Alinsky a Woodlawn. Come si organizza la partecipazione», *Spazio & società*, n. 65, gennaio-marzo 1994.
Cowen, Harry, «Race and Planning», *The Planner*, vol. 70 n. 12, dicembre 1984.
Crosta, Pier Luigi, (a cura di), *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano 1983.
Davidoff, Paul, e Reiner, Thomas, «A Choice Theory of Planning», *The Journal of American Institute of Planners*, vol. XXVIII, may 1962.
Davies, Linda, «Aspects of Equality», *The Planner*, vol. 79 n. 3, marzo 1993.
duBoulay, Dexter, «Involving Black People in Policy Formation», *Planning Practice and Research*, vol. 4 n. 1, 1989.
Ferraresi, Giorgio, «La costruzione sociale del piano», *Urbanistica*, n. 103, luglio-dicembre 1994.
Fischer, Frank, Forester, John, (a cura di), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London 1993.
Forester, John, «Listening: The Social Policy of Everyday Life (Critical Theory and Hermeneutics in Practice)», *Social Praxis*, vol. 7, n. 3/4, 1980.
Forester, John, *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley 1989.
Forester, John, «Critical Ethnography: On Fieldwork in a Habermasian Way», in Mats Alvesson, Hugh Malmott, (a cura di), *Critical Management Studies*, Sage, New York 1992.
Forester, John, «Raising the Questions: Notes on Planning Theory and Feminist Theory», *Planning theory*, n. 7/8, Summer/Winter 1992.
Friedmann, John, *Planning in the public domain: from knowledge to action*,

Princeton University Press, Princeton 1987 (tr. it. a cura di Dino Borri, *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione*, Dedalo, Bari 1993).
Friedmann, John, «Feminist and Planning Theories: The Epistemological Connection», *Planning theory*, n. 7/8, Summer/Winter 1992.
Gibson, Tony, *People Power. Community and Work Groups in Action*, Penguin, Harmondsworth - Middlesex 1979.
Gilroy, Rose, *Good Practice in Equal Opportunities*, Avebury, Aldershot 1993.
Hemming, Christine, «Is planning racist?», *Town & Country Planning*, vol. 56 n. 9, ottobre 1987.
Hoch, Charles, «Racism and Planning», *Journal of the American Planning Association*, vol. 59 n. 4, autunno 1993.
Krishnarayan, Vijay, Thomas, Huw, *Ethnic Minorities and the Planning System*, Royal Town Planning Institute, London 1993.
Krumholz, Norman and Forester, John, *Making Equity Planning Work. Leadership in the Planning Sector*, Temple University Press, Philadelphia 1990.
Lees, Ray, Mayo, Marjorie, *Community Action for Change*, Routledge & Kegan Paul, London 1984.
Madden, Moss, «Planning and Ethnic Minorities: An Elusive Literature», *Planning Practice and Research*, n. 2 marzo 1987.
Mazza, Luigi, «Activist, Manager and Gentleman?», in *Nordplan working papers*, Nordplan, Stockholm 1993 (tr. it., «Attivista e Gentiluomo?», *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 48, 1993).
Mazza, Luigi, «About the Nature of Traditional Local Plans», *The 9th AESOP Congress*, Glasgow, 16/19 agosto 1995.
Mazza, Luigi, «Ordine e cambiamento, regola e strategia», in AISRe, *La città e le sue scienze*, Perugia 1995.
Milroy, Beth Moore, «Some Thoughts About Difference and Pluralism», *Planning theory*, n. 7/8, Summer/Winter 1992.
Montgomery, John, Thomley, Andy, (a cura di), *Radical Planning Initiatives. New Directions for Urban Planning in the*

1990s, Gower, Aldershot 1990.
Moroni, Stefano, (a cura di), *Territorio e giustizia distributiva*, Franco Angeli, Milano, 1994.
Ritzdorf, Marsha, «Feminist Thoughts on the Theory and Practice of Planning», *Planning theory*, n. 7/8, Summer/Winter 1992.
Russell, John, Cordy, Tim, Richards, Christine, «Why "Colour Blindness" is not enough», *Planning*, n. 502, 21 gennaio 1983.
Sanoff, Henry (ed.), *Participatory Design. Theory and Techniques*, North Carolina State University, Raleigh 1990.
Schön, Donald A., *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York 1983 (tr. it. di Angela Barbanente, *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari 1993).
Somma, Paola, *Spazio e razzismo. Strumenti urbanistici e segregazione etnica*, Franco Angeli, Milano 1991.
Thomas, Huw, Krishnarayan, Vijay, «Planning aid and black and ethnic minorities - a story of unrealised potential», *Town & Country Planning*, vol. 61 n. 10, ottobre 1992.
Thomas, Huw, Krishnarayan, Vijay, «Planning for difference», *Town & Country Planning*, vol. 62 n. 8, agosto 1993.
Tosi, Antonio, *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*, Franco Angeli, Milano 1993.
Veca, Salvatore, *La società giusta*, Il Saggiatore, Milano 1982.
Veca, Salvatore, *Una filosofia pubblica*, Feltrinelli, Milano 1986.
Venti, Donatella, (a cura di), *Pianificazione comunicativa e condivisa*, XXI Congresso INU - La nuova legge urbanistica. I principi e le regole, atti del congresso, Bologna 23-25 novembre 1995.
Young, Iris Marion, «Concrete Imagination and Piecemeal Transformation», *Planning theory*, n. 7/8, Summer/Winter 1992.

quello delle minoranze etniche, potesse - oltre che rivestire un suo 'intrinseco' interesse - fornire al tempo stesso un contributo originale nella elaborazione di alcuni più generali temi che tradizionalmente l'urbanistica ha affrontato solo in parte, e diremmo quasi svogliatamente, a partire dai concetti di eguaglianza e diseguaglianza, di responsabilità politica e di rappresentanza, di partecipazione e di costruzione della domanda. In questo senso ci è parso che alcuni temi e definizioni, come la natura processuale degli strumenti e delle azioni di pianificazione, le implicazioni delle tecniche di zonizzazione in termini di accesso alla cittadinanza o più in generale le potenzialità redistributive degli strumenti urbanistici, per non parlare della costruzione sociale del piano, si potessero arricchire di ulteriori implicazioni se letti attraverso la lente (deformata) delle realtà multietniche.

La prospettiva che si è scelta, e che fa riferimento a gruppi che rappresentano per definizione delle minoranze, sottolinea la presenza di interessi e di relative domande che sono per l'appunto minoritarie, e conseguentemente poco o niente affatto in grado di essere espresse in termini politicamente significativi. Soltanto attraverso il riferimento ad una dimensione etica si può ipotizzare di individuare, interpretare e dare delle risposte a quelle che si possono definire come le domande silenziose di piano (Borachia, 1995). Certo sussiste il rischio che il fare appello ad una dimensione etica della pianificazione possa risultare nulla più che una facile scappatoia, soluzione tanto apparente quanto astratta a fronte di problemi e conflitti di difficile controllo. Tuttavia questo non deve indurre di contro a disconoscere o ignorare un ambito che - proprio sul piano dell'azione, e delle scelte che questa comporta - è indubbiamente strumento di giudizio e riferimento critico. Il riconoscimento di una dimensione morale invita infatti a riflettere su quali siano i soggetti portatori di diritti, ed a riconoscerne le domande, espresse o inesprese che siano. In altri termini l'appellarsi ad una dimensione etica induce ad un'interpretazione delle richieste inesprese tale da condurre alla

formulazione di piani in grado di essere condivisi anche dalle minoranze, e dalle minoranze etniche per quel che ci riguarda, a partire da una diversa formulazione del contratto sociale, e dei piani in quanto contratti.

La previsione o l'esistenza di città multietniche, e quindi di assetti urbani che sono in varie forme e misure l'espressione di società di minoranze, costringe ad un ripensamento sulla comune interpretazione del piano come contratto, che si definisce come il risultato dei processi di negoziazione collettivi tra i differenti attori, siano essi pubblici o privati. Sia pur assumendo un'interpretazione della società nei termini di uno schema di cooperazione e di conflitto (Veca, 1982 e 1986) (e a dire il vero la composizione pluralistica e minoritaria della città contemporanea pare esprimere maggiormente il carattere del conflitto che non quello della cooperazione), una formulazione del piano come contratto, e quindi come negoziazione teoricamente 'aperta' a tutte le forze sociali, è in questi termini riduttiva ed illusoria, e rappresenta finanche una sorta di mistificazione. Proprio in ragione della presenza di domande silenziose o inesprese, che riflettono una ineguale distribuzione di potere, risorse ed opportunità, diventa necessaria una riformulazione del processo di piano che faccia appello alla dimensione etica di cui si è detto, e che riesca in qualche misura ad essere non soltanto strumento di regolazione e soluzione dei conflitti (il che può avvenire nei modi e con i criteri più vari), ma anche di redistribuzione delle opportunità.

Al tempo stesso tuttavia ci è parso plausibile avanzare una modesta proposta, incentrata su di una assunzione delle azioni di pianificazione locale come strumento di emancipazione da parte di minoranze (etiche, ma non necessariamente) discriminate o comunque sfavorite, in breve tagliate fuori da ogni forma di riconoscimento e di rappresentanza. In altri termini l'idea - probabilmente venata d'una buona dose di utopia - che ci ha guidato è stata quella di ritenere che ciò che allo stato attuale delle cose è osteggiato o drasticamente negato sul piano politico,

proprio a partire dai diritti di cittadinanza, possa in qualche modo essere conquistato in ambito locale, anche attraverso la partecipazione alle azioni di controllo e di governo delle trasformazioni urbane. La partecipazione ai processi di piano e, attraverso questi, al governo locale delle città si verrebbe in tal modo a configurare come una forma 'alternativa', ma non per questo meno concreta o efficace, di rappresentanza da parte di minoranze discriminate o escluse sul piano politico.

Il 'caso estremo' delle minoranze etniche ci induce a ritenere che la partecipazione debba essere assunta come momento che presuppone opportune riflessioni, e conseguenti azioni, ad un differente livello. Il nodo da risolvere sta, come si è cercato di indicare, all'interno del tema della cittadinanza e, per quel che più disciplinarmente ci riguarda, nel rapporto tra forme di cittadinanza (inclusive o esclusive), riconoscimento di queste, e tecniche di pianificazione. Sono questi termini fortemente interconnessi, e complementari: il riconoscimento della cittadinanza garantisce il diritto a forme di rappresentanza, e partecipazione, in relazione ai processi di trasformazione della città; al tempo stesso i piani incidono, e molto, sulla formazione della cittadinanza. Ci rendiamo conto che si tratta di un processo - conoscitivo e politico - lungo e difficile, e dagli esiti quantomeno incerti, ma che tuttavia vale la pena di tentare. Questo induce, ancora una volta, a misurarsi con una dimensione etica della disciplina urbanistica, alla ricerca al tempo stesso di forme di legittimazione e di punti di riferimento per delle azioni che richiedono - oltre alle necessarie riflessioni di ordine teorico e metodologico - delle risposte operative sul piano tecnico. Su questo secondo fronte siamo stati in grado di fornire solo alcune parziali, e limitate, indicazioni, che ci auguriamo possano rivelarsi, più che d'una qualche immediata applicabilità, punto di partenza e stimolo per ulteriori ricerche. n



IL CENTRO EUROPEO DI DOCUMENTAZIONE SULLA PIANIFICAZIONE DEI PARCHI NATURALI

di Gabriella Negrini*

Nel 1994 è stato costituito, presso il Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino, il Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali (CED PPN) che si avvale del supporto stabile di un vasto network europeo di referenti, rappresentanti dei parchi o di organismi scientifici e istituzionali, esteso finora a 33 paesi europei e a più di 600 parchi naturali.

Principale finalità del Centro è quella di diffondere la conoscenza della pianificazione e della gestione delle aree protette in Europa, con particolare riferimento alla situazione dei parchi naturali, ai principali problemi, alle politiche e alle azioni sperimentate, confrontando le esperienze dei diversi paesi e parchi.

Il Centro trova riferimento nella pluriennale ricerca sulla Pianificazione dei Parchi Naturali in Europa (PPNE) che si svolge dal 1989 in collaborazione con altre sette università italiane nel quadro dei finanziamenti del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e con un finanziamento della CE-Progetto Interreg tra Italia e Francia, e nell'estesa ed inedita documentazione raccolta ed in continuo aggiornamento.

La ricerca affronta un tema di grande attualità nel quadro europeo e nazionale, finora trascurato ma che sta assumendo sempre più rilevanza, sia per il crescente numero di aree soggette a protezione speciale, sia per la progressiva affermazione della pianificazione come strumento ordinario per la loro gestione.

Obiettivo di base della ricerca PPNE è stato quello di fornire sistematicità ad una documentazione finora frammentata e poco conosciuta, di confrontare l'impostazione, i metodi e gli strumenti utilizzati nelle diverse esperienze europee.

Il tema della pianificazione dei parchi naturali in Europa è affrontato attraverso un esame comparativo dell'assetto istituzionale, delle politiche di tutela e degli strumenti di pianificazione e di gestione utilizzati nei diversi paesi, in rapporto alle politiche territoriali ed ambientali.

In tale direzione, la ricerca fa riferimento sia all'intero quadro europeo, sia a sottosistemi di particolare interesse ambientale e culturale (es. Sistema alpino), sia ad alcuni piani di parchi nazionali o regionali, rappresentativi dei singoli paesi esaminati.

Il quadro che ne scaturisce, da un lato pone in luce la pianificazione delle aree naturali protette come strumento insostituibile della gestione e dall'altro fa rilevare le difficoltà che l'Europa si trova ad affrontare in questo campo per un'azione di coordinamento, data l'enorme diversificazione dei metodi e degli strumenti, derivante dalla varietà dei contesti ambientali, delle storie e delle culture dei paesi e dei parchi, che ne costituisce peraltro la stessa ricchezza.

Il confronto delle esperienze e la critica comparativa delle politiche e dei piani diventano la condizione non soltanto per conferire maggiore efficacia alle misure in atto, ma anche per lanciare azioni europee capaci di fronteggiare i problemi ambientali non più confinabili nei singoli paesi.

Sullo sfondo, la prospettiva è quella di favorire un coordinamento delle politiche di pianificazione e di gestione dei parchi naturali con l'obiettivo di formare una rete integrata di spazi naturali europei.

Lo stesso gruppo di ricerca ha promosso nel 1993, con l'Institut de Géographie Alpine di Grenoble, il Progetto Interreg, di durata biennale, con titolo *Coordinamento transfrontaliero degli strumenti di pianificazione ambientale e territoriale riferiti alle aree protette e alle zone sensibili - Strumenti di pianificazione delle aree protette* che si è concluso nel 1996.

Il Progetto, relativo al sistema alpino, si colloca all'interno delle problematiche e delle proposte della tutela delle risorse e degli spazi naturali e della pianificazione come strumento necessario per giustificare ed orientare le politiche di tutela, inserendole nelle prospettive dello sviluppo sostenibile, e per controllarne efficacemente gli esiti.

Obiettivo è quello di stimolare e favorire iniziative transfrontaliere per armonizzare ed integrare le politiche di protezione delle aree naturali, stimolare la cooperazione, la formazione di competenze integrate tecniche ed amministrative, la messa a punto di progetti transfrontalieri diretti allo sviluppo economico e sociale sostenibile.

Le attività della ricerca PPNE e del CED PPN

Il Centro svolge attività di:

- documentazione*, ai fini scientifici, didattici e culturali;
- cooperazione*, promuovendo e organizzando iniziative di ricerca e sperimentazione a livello europeo, nazionale, locale;
- promozione*, attraverso l'organizzazione di attività informative, culturali e di formazione.

La ricerca è stata articolata su tre livelli di analisi:

- il livello europeo*, 33 paesi, 626 parchi naturali, nazionali e regionali;
- il livello intermedio*, con riferimento ad un campione di 50 casi rappresentativi di esperienze europee e al sistema alpino;
- l'area transfrontaliera* italo-francese del settore occidentale delle Alpi e le tre coppie di *parchi naturali* Gran Paradiso/Vanoise, Val

Troncea/Queyras, Alpi Marittime, Mercantour.

Presso il Centro è consultabile un vasto sistema informativo automatizzato sulla pianificazione dei parchi naturali in Europa, contenente dati e cartografie, di base e tematici.

Le attività della ricerca PPNE e del CED PPN sono state oggetto di numerose pubblicazioni, comunicazioni a convegni nazionali ed internazionali, contributi didattici a Seminari, Dottorati di ricerca, Scuole di Specializzazione, Master e Corsi di formazione scolastica. Momento di confronto internazionale sulle attività svolte è stato il Convegno internazionale *Parchi naturali e territorio in Europa. Politiche e pianificazione*, Facoltà di Architettura, Dipartimento Interateneo Territorio-Politecnico di Torino, 19 aprile 1996, coordinato dai proff. Roberto Gambino e Attilia Peano, di cui sono state pubblicate recensioni sulle riviste, *Parchi*, *Sistema Terra*, *Urbanistica Informazioni* e *VIA*.

I principali risultati della ricerca sono confluiti nella pubblicazione *I parchi naturali europei. Dal piano alla gestione*, R. Gambino (a cura di), NIS, Roma, 1994, che raccoglie scritti del gruppo di lavoro e che contiene un primo confronto sugli strumenti di pianificazione e gestione dei parchi nella situazione europea, e, recentemente, con particolare riferimento all'approfondimento sull'area transfrontaliera italo-francese, nel Rapporto finale, Progetto Interreg, *Conservazione e pianificazione dei parchi naturali in Europa*, in corso di pubblicazione in lingua italiana e in lingua francese nei tipi della Revue de Géographie Alpine, IGA, Grenoble e nel video di presentazione del CED PPN e delle sue attività. n

*CED PPN - Politecnico di Torino - Dipartimento Interateneo Territorio, associato all'IUCN (Unione Mondiale per la Natura).
Corso Trento, 26/C - 10129 Torino - tel. 011/5647477 - fax 011/5647479.



LIMITI DELL'APPROCCIO SYSTEMICO ALLA PIANIFICAZIONE ED USO DEI SISTEMI INFORMATIVI NELLA GESTIONE URBANISTICA

di Ernesto Dario Sanfilippo e Franz Faro

Con questo articolo, la redazione di *inFolio*, il Collegio dei Docenti, i Dottori ed i Dottorandi del Dottorato di Palermo, Catania, e Reggio Calabria, vogliono ricordare i professori Ernesto Dario Sanfilippo e Franz Faro recentemente scomparsi.

Quello riportato è un contributo scritto a quattro mani in occasione del seminario sui "Sistemi Informativi Territoriali" svoltosi a Cagliari nel 1983, e riportato negli atti del convegno, a cura di Fernando Clemente, *Pianificazione del territorio e sistema informativo*, Milano, Franco Angeli, 1984.

L'interesse verso l'uso dell'approccio sistemico all'interno della pianificazione nasce dai continui ed intensi scambi scientifici che gli autori hanno avuto agli inizi degli anni '80 con uno dei principali esponenti di questo filone disciplinare: Jerzy Regulski.

Lo scritto mette comunque in evidenza alcuni limiti di tale approccio, tra i quali, sul piano metodologico, traspaiono alcune problematiche riconducibili ai rapporti tra sistema di osservazione e sistema osservato.

La inadeguatezza del piano "classico" rispetto alla dinamicità del contesto sociale, economico ed ambientale, porta gli autori ad enfatizzare l'uso dei sistemi informativi territoriali quali strumenti privilegiati per la gestione del processo di pianificazione territoriale. Tale convinzione trova conferma nelle numerose esperienze sul tema condotte all'interno del Dipartimento di Architettura e Urbanistica dell'Università di Catania ed, in particolare, nel Progetto S.I.T.U.S. (Sistema Informativo Territoriale Urbanistico Siciliano) e nel sottoprogetto B.D.U. (Banca Dati Urbanistici).

Dalle linee e dai risultati di ricerca finora disponibili emerge come qualsiasi tentativo di generalizzazione teorica della problematica urbana e territoriale non può - per la stessa complessità e diversità dei casi reali - identificarsi come metodo scientifico unitario utilmente applicabile sempre e ovunque.

D'altronde, nel Seminario di Bologna, le argomentazioni di Clemente a favore di una più che attenta considerazione della fenomenologia - ambientale e culturale - degli specifici ambiti territoriali e le indicazioni di Malusardi sulla preponderanza delle situazioni

dei Paesi terzi su quelle dei paesi tecnologicamente più evoluti, hanno dimostrato come le metodologie della pianificazione devono essere specificatamente costruite caso per caso.

L'approccio sistemico, secondo metodologie quali quelle proposte da Mc Loughlin (1969) o da Regulsky (1981), va considerato dunque come uno dei tanti metodi possibili per la predeterminazione di interventi nel territorio e nella città.

La stessa difficoltà di potere pervenire con tali metodi a previsioni, sia pure parzialmente attendibili, di fenomeni assai complicati dimostra i limiti di validità pratica dell'approccio sistemico e non rappresentativo, per se stesso schematico e non rappresentativo, in quanto semplificato, della complessità del reale.

Possiamo dunque collocare l'approccio sistemico alla pianificazione entro la corretta accezione di una strumentazione logica per impostare - nei casi in cui se ne ravvisi una reale utilità - una metodologia per correlare fattori variabili e simulare fenomeni secondo modelli semplificati per valutarne rapidamente gli stati raggiunti in un certo tempo. O per trattare, in tempo reale, grandi quantità di dati per ottenere informazioni aggregate e significative su fenomeni particolari.

Resta comunque preminente, nel campo della pianificazione territoriale ed urbanistica, la considerazione dei valori in gioco (naturali ed antropici), e della dialettica esistente tra soggetti delle modificazioni del territorio e della città. Valori che riguardano gli aspetti qualitativi delle trasformazioni in atto o previste e dialettica che attiene la sfera politica, e quindi fuori dal metodo scientifico, secondo quegli "a monte" ed "a valle" del procedimento induttivo-deduttivo, ampiamente chiariti da Pasquinelli, nel Seminario di Bologna. Non può scomparire perciò la dimensione intuitiva e culturale del piano, che integra i procedimenti scientifici in senso stretto.

Il fatto che il metodo "classico" della pianificazione urbanistica porti a configurazioni fisiche di "stato finale" (come nota Regulsky) senza fornire strategie flessibili di intervento, non può portare a negare la ricchezza e gli apporti qualitativi della progettazione tradizionale, non riconducibili solo a parametri qualitativi, né a valutazioni economiche.

Si è così cercato di ridimensionare, entro limiti accettabili, le speranze di risoluzioni totali mediante metodi analitici, dei problemi di trasformazione dell'insediamento umano, ricco di elementi irrazionali ed imponderabili e quindi difficilmente analizzabili. Come dice Levi-Strauss (1960): "La città è cosa umana per eccellenza", ed i pianificatori debbono pure tenerne conto.

L'approccio sistemico è pertanto da considerare come uno strumento utile a risolvere solo alcuni problemi di gestione degli insediamenti umani da parte di chi è istituzionalmente responsabile della pianificazione. In tale senso, l'attuale ricerca sui sistemi informativi in pianificazione deve necessariamente tenere conto, anche, della situazione istituzionale (politico-amministrativa) degli interventi di trasformazione (del territorio e dell'ambiente costruito) e dei conflitti decisionali fra gli operatori - pubblici o privati che siano - solitamente motivati da differenti interessi economici e sociali.

È utile ricordare come la gestione urbanistica interviene - secondo processi "spontanei" o razionalizzati - sulla localizzazione delle attività e sulle trasformazioni dell'ambiente. Se, in regimi di economia di mercato come quello italiano, le attività e le modificazioni ambientali sono ugualmente determinate dagli operatori pubblici e/o privati, tali interventi possono essere interni e dipendenti, o esterni e indipendenti, rispetto ad un piano di riferimento.

La gestione di qualunque processo programmato e razionale (il piano) comporta la conoscenza dei risultati che si possono avere passando dal piano alla realizzazione. Se infatti per gestione intendiamo la sequenza programmata di azioni necessarie a rendere "materiali e fruibili" le pressioni del piano, è evidente che il momento gestionale costituisce il senso stesso della pianificazione territoriale e del fare urbanistico.

Non può sfuggire inoltre che il piano come strumento di programmazione e organizzazione del territorio rappresenta un modello da attuare e non certamente una immagine reale.

Vale la pena di soffermarsi sulla distinzione tra un prius che considera la città come "oggetto" di studio (e utilizza conseguentemente la strumentazione della indagine) ed un post che guarda alla costruzione della città come attuazione.

Sul piano metodologico quindi, l'analisi come strumento conoscitivo non può essere preesistente all'oggetto della propria indagine. È vero invece che, se al contrario, il "piano" diventa esso stesso oggetto di analisi, le procedure, le tecniche e le informazioni che consentono di controllare i risultati diventano omogenei e congruenti con la costruzione materiale della città.

La gestione degli interventi, quindi, ricondotta all'interno del processo decisionale, può costituirsi essa stessa come processo iterativo aperto e continuo nel quale obiettivi e strumenti risultino verificabili, anche se non in modo univoco e pur sempre all'interno di un ventaglio di soluzioni possibili. Con ciò non si intende affermare che il momento della gestione si identifichi con il piano, quanto piuttosto che essa non ne discende automaticamente; l'illusione della cultura urbanistica di considerare correlati e dipendenti piano

e gestione è stata troppo spesso smentita dai fatti per poterla ancora considerare attendibile. Se, al contrario, accettiamo come legittimo confrontare tra loro beni e risorse, costi e utilità, tempi e obiettivi per la loro intrinseca capacità di produrre trasformazioni materiali, allora i dati utili e le informazioni necessarie coincidono con quelli derivanti dalla verifica di fattibilità degli interventi. Questa ipotesi porta a sostituire ad un progetto della città, il concetto di una città dei progetti, come storicamente si verifica nella evoluzione della città reale.

In questo modo, metodi, forme e strumenti della gestione del piano individuano il significato della pianificazione urbanistica, in quanto rappresentano ciò che nelle scienze fisiche è dato dalla sperimentazione; cioè la conferma, o la negazione, di una teoria costruita su un insieme di elementi di prova, ma non deterministicamente dati, che il pianificatore elabora utilizzando le informazioni disponibili ed ipotizzando un sistema di decisioni razionali.

Il processo di formazione delle decisioni e le ipotesi di fattibilità che da queste discendono non hanno, per la loro natura, alcuna possibilità a priori di essere veri, ma soltanto la potenzialità di essere verificabili a posteriori e nei contesti reali per cui sono stati ideati.

Questa pseudo-sperimentazione colloca probabilmente la pianificazione nel campo delle discipline che fanno uso di "quasi-teorie" per indagare l'oggetto del loro studio, cioè di un complesso sistema di relazioni logiche adatte a costruire modelli razionali, a priori né veri né falsi (Bruschi, 1971).

Tuttavia per i vigenti ordinamenti giuridici, la pubblica amministrazione con i suoi strumenti (legislativi, regolamentari e normativi) rimane la sede del controllo delle possibilità e delle modalità degli interventi.

È dunque di fatto permanentemente attiva una struttura decisionale pubblica, coesistente con quella privata, che gestisce gli interventi nel territorio e nella città, e dipende a sua volta da decisioni esterne a scala maggiore (regionale, nazionale, sopranazionale).

Quando tale struttura intende operare programmaticamente secondo finalità prestabilite ed obiettivi organicamente interrelati per una ottimizzazione dell'assetto territoriale, si serve di strumenti di razionalizzazione e di controllo complessivo delle modificazioni, e cioè di "piani", fino ad oggi intesi come modelli precostituiti dello "stato finale" delle trasformazioni fisiche (dopo un certo tempo e con un sistema di interventi prefigurati).

Oggi viene però da più parti riconosciuta la inadeguatezza di tale strumento (il piano "classico") in quanto statico, limitato agli aspetti fisici di insediamento, non corrispondente alle complesse domande socio-economiche di trasformazione, non coerente con la rapidità di modificazione delle domande stesse, e non congruente con le volontà e le reali possibilità di attuazione degli interventi previsti.

A tale strumento (certo da modificare nella struttura e nei contenuti, ma pur sempre indispensabile alla comprensione complessiva delle modificazioni attese o volute) vanno perciò aggiunti altri strumenti efficaci per la gestione continua del territorio e della città.

Tali strumenti, che in generale possono ricomprendersi nella categoria dei "sistemi informativi", sono dunque (assieme al "piano", ai bilanci finanziari, agli uffici tecnici) anch'essi strumenti per la gestione urbanistica.

Particolare rilievo, ad esempio, viene oggi attribuito all'insieme ordinato ed aggiornato delle informazioni territoriali-urbanistiche, per la riconosciuta esigenza, da parte delle amministrazioni pubbli-

che, di disporre di quadri completi di conoscenze utili alle decisioni da prendere, sia per la formazione dei piani, sia per la gestione degli interventi.

Tutto ciò premesso, sembra logico concludere che i sistemi informativi per la pianificazione costituiscono di per sé solo strumenti per i processi di gestione e, come tali, non potrebbero contenere al loro interno modelli relativi ai processi decisionali stessi che, per loro conto, possono venire studiati scientificamente con i metodi di analisi che da più parti si propongono.

"Sistemi informativi" che, ad esempio, sono oggi riconosciuti utili - e lo dimostrano le sperimentazioni in atto in varie Regioni e Comuni italiani - sono quelli relativi alla conoscenza dei fenomeni fisico-cartografici (cartografie tematiche, telerilevamenti, bilanci delle risorse, ecc.) e quelli relativi ai fenomeni socio-economici (censimenti, documenti storico-proprietari, dati economici e occupazionali, rilievi dell'attività, ecc.) (Aa.Vv., 1981).

Appaiono perciò utili, a fianco dei tentativi di costruzione generale di "teorie dei sistemi informativi", peraltro metodologicamente assai validi per un perfezionamento del quadro globale della dinamica del territorio, i tentativi di costruire particolari sistemi informativi, direttamente finalizzati alla gestione territoriale e/o urbanistica.

In particolare, le considerazioni ed i risultati che vengono proposti in appresso riguardano i problemi di gestione della città esistente e del suo piano urbanistico.

La ricerca, condotta nella Facoltà di Ingegneria di Catania dal gruppo urbanistico del Progetto SITUS (Sistema Informativo Territoriale e Urbanistico Siciliano), si è inizialmente occupata della possibilità di costruzione di un primo sottosistema del sistema informativo urbanistico, quello della BDU (Banca Dati Urbanistici) (Sanfilippo, 1978).

Questa esperienza ha inteso verificare la possibilità operativa di riferire, secondo un modello di restituzione grafica autonoma, i dati urbanistici (densità, utilizzazione, abitanti, superfici, condizioni) delle singole unità edilizie esistenti nella città ad un reticolo topografico costruito dai perimetri di isolato urbano, fino al livello dei numeri civici. I risultati ottenuti hanno però dimostrato anche i limiti di fattibilità di una tale Urban Data Bank (UDB) vincolata alla disponibilità continua di

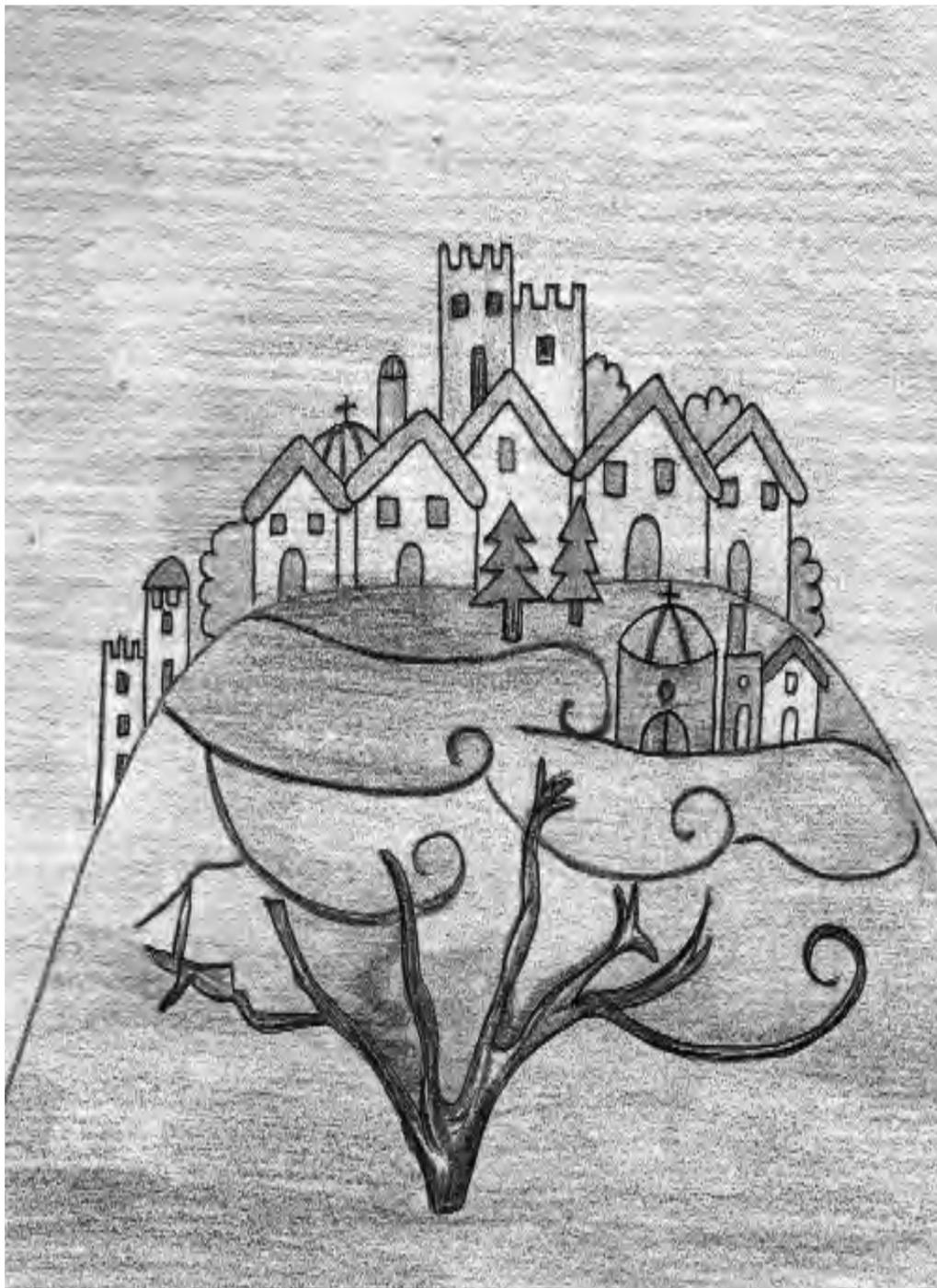
dati, ad una complessa procedura di memorizzazione (assai costosa per tutta una città) e ad una intrinseca povertà delle informazioni stesse, limitate ad aspetti quantitativi semplici dell'insediamento esistente.

La evoluzione della ricerca ha così indotto il gruppo di studio a valutare aspetti del sistema informativo non solo più flessibili, ma anche più utili alla gestione urbanistica comunale.

Ci si è proposti cioè, superando i meccanismi riduttivi della UDB (pur sempre costruibile all'interno del sistema amministrativo esistente) di configurare modelli direttamente utilizzabili dal processo di gestione, come ad esempio modelli per la programmazione ed ottimizzazione dei sistemi di attrezzature per pubblici servizi, secondo parametri di efficienza localizzativa e di economia di attuazione e di gestione.

A tal fine, presupponendo l'esistenza di un piano urbanistico, si è ragionato sulla filosofia stessa dei modelli di gestione, cercando di fare luce sui requisiti di un siffatto sistema informativo, nonché sul grado di attendibilità dei risultati previsti.

Questo lavoro, tuttora in corso, e che tiene conto delle esperienze già fatte altrove, dunque rappresenta, per quanto detto prima, una sperimentazione dell'approccio sistemico per la risoluzione di uno



specifico problema di gestione urbanistica per Catania, allo stesso modo delle esperienze condotte dal Laurini a Lione o da Forte per l'area metropolitana di Napoli.

Obiettivo dell'esperienza condotta a Catania è la messa a punto di una metodologia che consenta di risolvere specifici problemi urbanistici di gestione del patrimonio esistente, dei servizi e delle attività. L'ottica nella quale ci si è posti è quella di ritenere possibili criteri di maggiore razionalità nell'intervento pubblico, in grado cioè di porre in relazione il livello di soddisfacimento qualitativo e quantitativo della domanda con le risorse disponibili e comunque utilizzabili in un arco di tempo prefissato.

Una tale operazione ha bisogno di utilizzare una metodologia di analisi il più possibile confrontabile con il reale andamento dei processi attivati mediante l'uso di descrizioni e più sinteticamente di indicatori di riferimento. Alcuni di questi parametri, gli standard tecnici, sono sufficientemente individuabili per tipologie di servizi urbani; altri, gli standard urbanistici (metri quadrati di servizi per abitanti) sono di più difficile utilizzazione, perché dati come "attrezzatura minima" valida indifferentemente per ogni città, e vanno quindi relazionati con i diversi livelli della domanda, introducendo considerazioni sulla qualità del servizio e sulla sua localizzazione. Vi è infine una terza categoria di parametri il cui uso è troppo spesso trascurato nella pianificazione urbanistica: gli indicatori economici, che tengono conto tanto delle funzioni di costo degli interventi che degli effetti moltiplicatori degli investimenti e delle risorse.

Quest'ultima categoria di parametri deve contenere, a parità delle altre condizioni, tutte le informazioni che caratterizzano gli interventi, le economie o diseconomie di impianto e di gestione in rapporto alle aree servite, la efficienza della spesa fra soluzioni alternative e gli indicatori di investimento. Per la loro sinteticità e facilità di uso gli indicatori economici si prestano, inoltre, alla definizione di standards, in genere espressi sotto forma di "costi pro-capite", direttamente applicabili in sede di selezione delle scelte e quindi in fase decisionale (Jodice, Presti, 1978).

La ricerca, finalizzata alla ottimizzazione dei sistemi di attrezzature e infrastrutture urbane si è, in questa prima fase, occupata del sistema scolastico della città di Catania.

Un modello di gestione presuppone la possibilità di un accesso continuo di dati, la conoscenza della configurazione reale connessa alla localizzazione delle attrezzature e della domanda e la capacità di introdurre distribuzioni diverse in dipendenza dei fattori presi in esame.

La base di un tale tipo di metodologia e del relativo sistema informativo è, come già detto, l'esistenza di una Banca Dati, costruita in modo tale che le informazioni risultino direttamente associate ad ambiti fisici di riferimento.

Il primo passo da compiere è, quindi, la definizione della cellula "fisica" minima alla quale riferire i dati, la localizzazione delle attrezzature, i parametri economici e gli indicatori tecnico-urbanistici. Nella ricerca è stata assunta come unità base di riferimento, la sezione censuaria, in considerazione del fatto che:

- 1) una gestione di servizi urbani necessita di unità di base per le quali siano definibili limiti fisici nel tempo, come per le sezioni censuarie;
- 2) le dimensioni delle unità-base di riferimento devono essere rapportabili al territorio comunale nel quale si interviene, ciò che si verifica per le sezioni censuarie;
- 3) si prevedono interventi organici che, a livello urbanistico, impongono di considerare l'interconnessione tra popolazione-servizi-attività, rilevabile per sezioni censuarie;
- 4) i dati ufficiali disponibili (ISTAT, dati comunali, rilevamenti finalizzati) sono raccolti e raggruppati per sezioni censuarie;
- 5) la sezione censuaria, come unità-base per la raccolta e l'organizzazione dei dati, offre buone possibilità di successive "diramazioni" per un organico lavoro di aggiornamento dei dati urbanistici.

Altro vantaggio fornito da un tale tipo di organizzazione è che:

1. le informazioni, ed in particolare i diversi livelli del "processo decisionale", possono essere sovrapposti graficamente alla topografia dei luoghi visualizzando gli effetti delle varie alternative possibili;
2. le informazioni e la loro relazione con il luogo nel quale si opera, sono facilmente memorizzabili, potendosi riferire tutto ad un sistema di coordinate cartesiane fisse.

Se la Banca dei Dati costituisce il nucleo di base per la costruzione del sistema informativo, tuttavia un problema di gestione del servizio scolastico comporta la messa a punto di un insieme di procedure e di relazioni interne in assenza delle quali le stesse informazioni perdono di significatività.

Per tenere conto di questo limite si è integrato il sistema informativo con un modello di gestione nel quale entrano in gioco come variabili autonome la popolazione, le risorse e gli investimenti.

La popolazione, in quanto elemento generatore di domanda di servizio, viene considerata uniformemente distribuita all'interno di "regioni" omogenee individuate per associazione di una o più sezioni censuarie in base a valutazioni di tipo urbanistico e/o amministrativo (quartieri, distretti scolastici, circoscrizioni, ecc.). Per ognuna delle regioni individuate è possibile costruire le curve della

domanda reale e della domanda teorica futura (per un periodo limitato ad un triennio successivo) utilizzando indicatori di frequenza e di mobilità naturale e sociale.

Le risorse, identificate in prima istanza con le attrezzature scolastiche esistenti, esprimono il livello di servizio esistente nelle diverse regioni per le quali è possibile costruire le curve di offerta reale e teorica. Questo primo livello di analisi, sebbene possa arricchirsi introducendo differenze qualitative fra le diverse attrezzature (standard tecnologici e di uso) non risulta significativo per il basso livello di aggregazione sia sotto l'aspetto funzionale che urbanistico. Si sono quindi individuati "poli di servizio" derivanti dal raggruppamento di più servizi scolastici situati in un certo intorno e tali da costruire un insieme funzionale capace di fornire una quantità minima organica di servizio rispetto ai diversi gradi di scolarità da soddisfare. La individuazione dei poli di servizio innesca un primo confronto tra domanda e offerta di servizio che può portare alla ridefinizione delle regioni così come individuate inizialmente. Vengono così individuati i seguenti criteri:

- a) Ogni polo di servizio viene considerato produttore dei "beni" utilizzabili in primo grado all'interno delle regioni nelle quali esso è localizzato.
- b) La quantità di servizio prodotta da ogni polo è assimilata ad un bene, le cui "eccedenze di produzione" possono essere esportate.
- c) La quantificazione delle eccedenze, in rapporto alla domanda, viene fatta in base ad indici di utilizzazione delle attrezzature ricavati dagli standard d'uso fissati dalla Legge del 1975 sull'edilizia scolastica in Italia.
- d) Le eccedenze vengono ripartite secondo criteri di distribuzione definiti da raggi d'influenza tra le regioni limitrofe non omogeneamente servite.

Applicando questi criteri alla distribuzione delle attrezzature scolastiche esistenti e della popolazione ed operando con metodo iterativo per successive approssimazioni si ottengono una serie di configurazioni possibili, ognuna delle quali rende compatibili tra loro un dato livello della domanda e l'equivalente livello di servizio.

Le configurazioni ottenute rappresentano famiglie di proposte compatibili - e quindi verificabili - solo allorché risulti specificato il "campo" entro cui le soluzioni assumono significatività in rapporto al volume di risorse finanziarie disponibili; in qualunque problema di gestione, infatti, il rapporto tra obiettivi e risorse utilizzabili - sia sotto forma di conto capitale che come saggio di sconto sull'indebitamento pubblico - (Bruno, Piccinato, 1977) entra a far parte di un diagramma di flusso in cui la variabile finanziario-temporale opera da "soglia-limite" oltre la quale il progetto viene meno alla condizione primaria della sua realizzabilità nei tempi prefigurati dalla funzione obiettivo.

In definitiva il processo decisionale associato ad un progetto di gestione si articola nella ricerca di configurazioni compatibili (equilibrio domanda-servizio) e congruenti (equilibrio tra investimenti e risorse), e quindi di ipotesi di piano alternative.

Sarebbe difficile in questa sede entrare nel merito delle procedure che consentono di esplicitare i sottoprocessi di ottimizzazione utilizzati nella ricerca sul servizio scolastico a Catania, anche perché troppo direttamente collegati a specifiche situazioni locali. È comunque utile accennare che, a partire dalla situazione reale, ricostruita con dati direttamente rilevati, il rapporto tra domanda e quanti-qualità delle attrezzature viene ricostruito non come ipotetica condizione di equilibrio, ma come "disservizio" cioè come scarto rispetto ad una efficiente distribuzione del servizio scolastico.

Operare per eliminare o ridurre i livelli di disservizio significa, quindi, mettere in essere una serie di interventi programmabili operando su tre possibili livelli di soluzione: il livello della domanda, della capacità del servizio e della razionale utilizzazione delle risorse finanziarie.

Si dimostra così, per un sistema scolastico (ma si può dimostrare anche per altri settori di attività), come sia possibile introdurre i metodi dell'approccio sistemico sia nella formazione del piano urbanistico, sia - ciò che è più importante - nel processo di pianificazione continua, cioè nel processo di gestione urbana.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., Sistemi informativi e pianificazione urbanistica, Iasa, Casa del Libro, Reggio Calabria, 1981.
- S. Bruno, G. Piccinato, "Note sulla questione dei costi di urbanizzazione", in *Urbanistica*, n. 66, gennaio 1977.
- A. Bruschi, Teoria dei modelli nelle scienze sociali, Il Mulino, Bologna, 1971.
- M. Jodice, M. Presti, "Il controllo dei costi come metodo nella organizzazione del territorio urbano", in *Il Piano*, 1978.
- C. Levy Strauss, Tristi tropici, Il Saggiatore, Milano, 1960.
- J. B. Mc Loughlin, Urban & Regional Planning - A Sistem Approach, Faber & Faber, London, 1969.
- J. Regulsky, La pianificazione della città: un approccio sistemico, Officina, Roma, 1981.
- E.D. Sanfilippo, "L'analisi della città esistente - Proposta per la costruzione di una Banca Dati Urbanistici", in *Quaderno dell'Istituto Dipartimentale di Architettura e Urbanistica, Cavallotto, Catania, 1978.*

n. 6 *in*
maggio 1997

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),
Giuseppe Albanese, Giovanni Campo, Giuseppe Dato,
Nicola Giuliano Leone, Bernardo Rossi-Doria

Redazione

Giuseppe Abbate, Angela Badami, Maurizio Carta,
Salvatore Cartarrasa, Michele Di Rosa,
Francesca De Lucia, Francesco Lo Piccolo

Progetto grafico e impaginazione

Maurizio Carta

Apparato iconografico

Francesco Lo Piccolo

Segreteria

Filippo Schilleci

Dipartimento Città e Territorio, piazza Bologni 13, 90134

Palermo - tel. 091/583932 - fax 091/325421

e-mail territor@unipa.it

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 Palermo (Dipartimento di Storia e
Progetto nell'Architettura), Università di Reggio Calabria
(Dipartimento di Scienze dell'Ambiente del Territorio)

Inizio attività: 1992

Coordinatore: Bruno Jaforte

Collegio dei docenti:

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

(DAU) Piera Busacca, Giovanni Campo, Giuseppe Dato
(DSPA) Giuseppe Gangemi, Nicola Giuliano Leone, Carla
Quartarone, Leonardo Urbani

(DSAT) Giuseppe Albanese, Giuseppe Fera

Segreteria: Maurizio Carta

Dottori di Ricerca:

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

VIII Ciclo (1993): Angela Badami, Giovanni Caudo,

F. Carmelo Nigrelli

Partecipanti:

VIII Ciclo (1993): Imad Daseqi, Firas Gandah

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

Paola Panuccio

X Ciclo (1995): Francesco Brancato, Michele Di Rosa,

Ifije Samson Ebowene, Filippo Gravagno, Patrizia Pilato

XI Ciclo (1996) con cofinanziamento dal Fondo Sociale Europeo:

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 maggio 1997

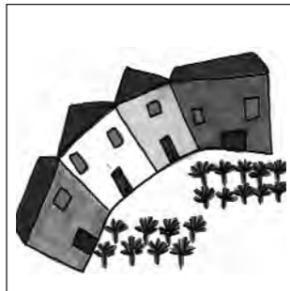
e seminari orientate, anche attività complementari alle attenzioni specifiche del dottorando, non sovrapponendosi alle sue urgenze, ma per indirizzare e fornire complementi all'indagine.

La formazione del dottorando è prevalentemente finalizzata alla costruzione della ricerca, ovvero dei suoi metodi, obiettivi e strumenti: è la ricerca che orienta la didattica e ne alimenta le ragioni, fornendo argomenti e procedure. La ricerca inoltre, per la natura specifica del Dottorato, ha come costante i problemi dell'assetto della città e del territorio, ovvero dell'insediamento umano e del suo innestarsi con la natura e la storia. Essa può anche servirsi di casi di studio, ma con la intenzione prevalente di investigare problematiche e procedure trasferibili. Viene pertanto privilegiato l'aspetto teorico e critico nella direzione della costruzione di contributi originali alla conoscenza ed alla maturazione di elementi della disciplina della pianificazione.

L'attività di ricerca è costantemente riferita allo "stato dell'arte" della pianificazione e fa riferimento all'attuale necessità di revisione che la disciplina attraversa sia in Italia che in Europa. È una fase di riorganizzazione complessiva che rimette in discussione metodi, obiettivi, contenuti, efficacia dei risultati, e quindi anche riferimenti normativi ed istituzionali. Ciò non costituisce una particolare novità per la natura stessa dello statuto disciplinare, che necessariamente aggiorna le proprie capacità anche attraverso l'urgenza di fornire risposte ai temi emergenti.

La moderna pianificazione urbanistica e territoriale nasce infatti anche dalle risposte a contraddizioni e conflitti che dal sociale si trasferiscono nei modi d'uso del suolo e delle risorse e dall'aggravio che le stesse condizioni dei territori producono se non si riesce a guidare l'azione trasformativa con una attenta e colta azione di piano. Tale motivo originario non si è disperso nel tempo, ma permane come radice di un modo di conoscere e produrre la realtà.

Ciò pone alla disciplina da un lato la permanente verifica dei suoi principi e dall'altro il centrare tematiche e luoghi dove più vive appaiono le necessità di un percorso di pianificazione. In tal senso alcuni indirizzi di impostazione del lavoro di dottorato, soprattutto per le ricerche che si riferiscono a specifiche aree territoriali di osservazione sperimentale, possono contenere riferimenti ed attenzioni per i contesti territoriali, economici, sociali e politici in cui operano le tre università promotrici del dottorato. (Nicola Giuliano Leone)



Le immagini di questo numero

“Per qualche minuto Alice stette lì senza parlare, a guardare la campagna in ogni direzione... e si trattava di una campagna veramente curiosa”.

Il carattere e l'identità dei luoghi, la memoria e le esperienze di vita, le attese e le abitudini degli abitanti si rispecchiano negli occhi dei bambini. L'adozione di una prospettiva dal 'basso', nel senso metaforico ed al tempo stesso letterale del termine, rivela immagini e letture affatto originali, e in alcuni casi inattese. Come in Alice che osserva e descrive il paesaggio del mondo dello specchio, nei disegni degli scolari di Trapani, Erice, Alcamo, Salemi, Gibellina ed altri centri minori si

manifesta una particolare sensibilità nella lettura/descrizione dei fenomeni territoriali. La ricchezza dei segni e la loro 'potenzialità espressiva' acquistano una capacità comunicativa straordinaria.

Le immagini raccolte in questo numero non sono direttamente riconducibili ad una esperienza di pianificazione partecipata, ma ne costituiscono un valido e prezioso presupposto. Esse sono infatti una selezione del ricco repertorio contenuto in due pubblicazioni didattiche 'auto-prodotte' dalle scuole elementari della provincia di Trapani, e destinate ad integrare la cultura scolastica del libro di lettura e del sussidiario con un nuovo strumento di conoscenza della cultura locale, finalizzato ad uno sviluppo civile del territorio. In tal senso, il coinvolgimento delle comunità locali, ed in particolare delle più giovani generazioni, può diventare occasione – politica e disciplinare al tempo stesso – per un ritorno ad una diretta 'appartenenza' del piano alla collettività, garantendone un maggior grado di qualità attraverso l'adozione di punti di vista 'differenti' da quelli tradizionali, e in grado pertanto di esprimere domande e formulare ipotesi non convenzionali: al tempo stesso un processo di apprendimento radicato nel territorio (e dal quale trae alimento) può garantire – nel lungo periodo – la crescita morale e civile della comunità stessa, e favorire maggiori margini di efficacia nella azione di governo, tutela e valorizzazione del patrimonio storico e ambientale locale. (FLP)