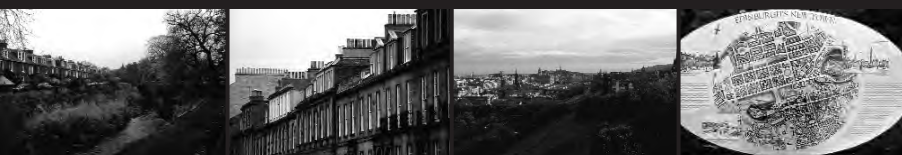


in Folio

RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELLE UNIVERSITÀ DI PALERMO CATANIA E REGGIO CALABRIA



www.unipa.it/infolio

Paolo La Greca

Ignazio Vinci

Angela Badami

Giuliana Panzica La Manna

Francesca Starrabba

Flavia Schiavo

Giuseppa Santapaola

Filippo Schilleci

Ferdinando Trapani

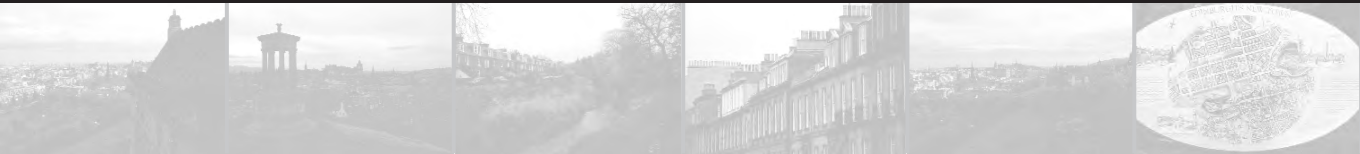
Chiara Barattucci

Francesco Indovina

Roberto Gianni

Patrick Geddes

Giuseppe Carta



indice

	EDITORIALE <i>Paolo La Greca</i>	3
attività	IDENTITÀ E TRASFORMAZIONE. MAPPE PER IL RIPENSAMENTO DELLA CITTÀ E DEL TERRITORIO <i>Ignazio Vinci</i>	5
	PER IL PAESAGGIO <i>Angela Badami</i> Sei temi di riflessione, sei progetti per il Paesaggio. Le Sessioni Tematiche della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio (a cura di Angela Badami)	8
	LA IV RASSEGNA URBANISTICA NAZIONALE: I TEMI DEL DIBATTITO <i>Giuliana Panzica La Manna</i>	12
	GLOBALIZZAZIONE, MONDO E SOCIETÀ. IL PENSIERO DI LATOUCHE SULLE TRASFORMAZIONI SOCIALI E SULLE CONTRADDIZIONI DELL'ECONOMIA CAPITALISTICA OCCIDENTALE. <i>Giuseppa Santapaola</i>	14
ricerca	IL LINGUAGGIO DEL PIANO, IMMAGINI E PERCORSI DI TRASFORMAZIONE DEL DISCORSO URBANISTICO <i>Flavia Schiavo</i>	17
	TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO PERIURBANO: ELEMENTI PER L'INTERPRETAZIONE DEI PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA <i>Francesca Starrabba</i>	24
	POLITICA URBANA E GOVERNANCE DEI SISTEMI TERRITORIALI NELL'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA <i>Ignazio Vinci</i>	29
tesi	RETI ECOLOGICHE E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE <i>Filippo Schilleci</i>	35
	LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE NELLA SICILIA SUD ORIENTALE. BILANCIO DI ATTUAZIONE DELLA L.R. N.15/1991 <i>Ferdinando Trapani</i>	51
reti	<i>inFolio</i> E LA RETE <i>Ignazio Vinci</i>	63
dibattito	L'INNOVAZIONE DELL'AZIONE URBANISTICA TRA ATTIVITÀ DI RICERCA E PRATICA PROFESSIONALE ATTRAVERSO DUE SEMINARI SUL RAPPORTO TRA PROGETTO URBANO E ARCHEOLOGIA <i>Chiara Barattucci</i>	65
	INNOVAZIONE NELLE POLITICHE URBANE <i>Flavia Schiavo</i>	67
antologia	BEGINNINGS OF A SURVEY OF EDINBURGH <i>Patrick Geddes</i> (Introduzione di Ignazio Vinci)	73
	IN RICORDO DI BRUNO ZEVI <i>Giuseppe Carta</i>	83

Le immagini di questo numero sono di Edimburgo agli inizi degli anni novanta.



Paolo La Greca

Il numero di *In Folio* che avete tra le mani è dedicato all'innovazione delle politiche urbane. L'interesse verso il tema non è nuovo per questa rivista nata e cresciuta, a partire dalla prima metà del decennio trascorso, grazie all'impegno dei dottorandi che ne hanno animato di volta in volta la redazione.

Sfogliandone i numeri precedenti si ritrovano molte riflessioni sull'argomento condotte in forme e modi diversi: dai rapporti sulle attività di ricerca ai resoconti su seminari e convegni in Italia ed all'estero, dalle recensioni di libri d'autorevoli protagonisti del dibattito disciplinare alle antologie proposte. Lo sguardo comune ai diversi contributi è quello proprio dell'urbanista che osserva il territorio fisico e le sue mutazioni nella prospettiva di chi è chiamato a gestirlo, a progettarlo, a contribuire a prefigurare le politiche per il suo governo.

Non è casuale, però, che il primo numero del nuovo decennio della rivista di un Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale che è stato attivato nel corso degli anni novanta rivolga una riflessione particolare all'innovazione delle politiche pubbliche che proprio all'inizio di quegli anni hanno subito una profonda accelerazione.

Quest'innovazione in Italia è stata possibile anche per l'effetto di numerose leggi che hanno determinato un nuovo assetto normativo in grado di trasformare in maniera sostantiva l'azione di una pubblica amministrazione fino ad allora ancora sostanzialmente basata sul modello ottocentesco. Si è cercato di superare, cioè, l'assoluta incapacità sia nel metodo (l'azione burocratica) che nei soggetti preposti all'azione (i funzionari pubblici) a rispondere alle domande di una società sempre più complessa. Il "provvedimento amministrativo" sul quale era stato basato senza soluzione di continuità quel sistema di amministrazione, non poteva più rispondere alle domande sempre più complesse che provenivano dalla necessità di regolare le interazioni fra il soggetto pubblico, a qualsiasi livello di governo, ed i soggetti privati motori sempre più determinanti dei processi di sviluppo.

Fra le diverse politiche pubbliche anche quelle urbane hanno subito una profonda mutazione.

Nell'avvio di quest'innovazione ha giocato un ruolo non secondario la necessità di adeguarsi ad uno scenario in rapido mutamento che sul piano internazionale trova il suo fondamento, proprio all'inizio degli anni '90, sia nel 'principio di sussidiarietà' introdotto dal trattato di Maastricht che nell'etica intergenerazionale della 'sostenibilità dello sviluppo' sulla quale è stata fondata l'Agenda 21 di Rio e più in particolare le strategie per le agende 21 locali meglio definite con la carta di Aalborg (confermate, peraltro, nel corso della conferenza Hannover 2000 tenutasi nel febbraio di quest'anno).

La complessità della città contemporanea ha imposto il superamento di modelli basati sulle certezze della razionalità tecnica obbligando a nuovi sguardi che superassero le tradizionali sequenzialità di analisi, sintesi e progetto. I nuovi fenomeni urbani conseguenti alle nuove economie, alla globalizzazione dei mercati ma anche alla ricerca di equità sociale come preconditione per un modello urbano sostenibile hanno portato ad una crisi profonda degli approcci orientati ad una rigida razionalità di mercato. Gli scenari prefigurati al vertice di Davos per il nuovo sistema economico mondiale – sempre più centrato su flessibilità, differenziazione e necessità di adattarsi alle mutevoli domande – hanno confermato, una volta di più, la necessità di adottare politiche sempre più attente alla razionalità sociale. Strategie

urbane delineate senza il consenso e la partecipazione di tutti gli attori coinvolti nei processi decisionali sono destinate al fallimento.

Da un'attività di governo diretto (*government*) si è passati ad un'attività di governo vista come costruzione di capacità per gestire ed accompagnare processi di sviluppo locale (*governance*).

Spesso i concetti di '*governance*' e di 'locale' si affiancano o si identificano nelle più recenti esperienze di ricerca urbana prefigurando anche nuove figure per l'urbanista e nuovi scenari nella costruzione del "locale" come disciplina autonoma che acquista una dimensione sempre più specifica nelle politiche pubbliche del territorio.

Un recente confronto fra modelli ed esperienze sulle pratiche dello sviluppo locale promosso dall'Università del Wisconsin, dal significativo titolo di "Regional governance that works", ci ha offerto l'occasione per confrontare *best practices* di sviluppo locale in atto in numerosi paesi dell'Unione Europea con iniziative in corso in diversi stati dell'unione. In quella prestigiosa sede si è confermato come la *governance* urbana rappresenti la capacità di attivare una cornice di senso condivisa, in grado di coinvolgere gli attori principali del processo di costruzione di una politica pubblica in una riflessione strategica con riferimento ad un progetto comune che sempre di più si conferma in grado di configurare i luoghi. Le città si candidano come i luoghi deputati alla gestione diretta di un modello urbano che miri allo sviluppo di modi di vita sostenibili.

Le politiche urbane, prime fra tutte quelle volte al miglioramento dell'accessibilità, alla prevenzione dell'inquinamento, alla risoluzione dei conflitti generati dalle politiche *NIMBY*, per potere essere attuate necessitano di strumenti amministrativi e di gestione urbana basati su soluzioni negoziate e che trovino in un governo locale efficiente l'elemento fondamentale, nel principio di sussidiarietà, per potere affrontare i problemi positivamente ed in maniera integrata.

In uno scenario di così profonda mutazione appare sempre più difficile comprendere quale potrà essere il ruolo del Piano regolatore generale in Italia dove il processo di formazione è, ancora, vissuto da molte amministrazioni come il momento più alto della costruzione della politica urbana. Nella realtà questo processo, in maniera non dissimile da altre azioni della pubblica amministrazione, è stato fino ad oggi percorso come un mero procedimento amministrativo che, pur con specifiche metodiche di ampliamento della fase di verifica delle scelte (opposizioni ed osservazioni), ha visto i diversi attori protagonisti della vita urbana sostanzialmente estranei alla fase di costruzione delle decisioni.

È fin troppo evidente, anche nelle esperienze più qualificate in corso nel Paese, come il Piano regolatore abbia mostrato pesanti limiti nel rendere gli investimenti pubblici e privati coerenti con gli obiettivi sociali e di lungo periodo che sono contenuti nell'idea di sostenibilità dello sviluppo.

Decisamente innovativa è apparsa la stagione delle politiche urbane conseguenti a due azioni non casualmente parallele. Da una parte i programmi urbani complessi lanciati dai bandi ministeriali per divulgare la filosofia dell'integrazione fra i soggetti, risorse e funzioni urbane; dall'altra gli strumenti della 'nuova programmazione' economica promossa dall'Unione Europea e dal governo nazionale. Strumenti flessibili ed incisivi quali i programmi 'Urban', i 'Patti territoriali', i 'Contratti d'area' hanno prodotto in pochi mesi mutazioni dello spazio fisico certamente superiori a quanto non avessero fatto rigidi piani regolatori resi operativi dopo anni di defatigante azione amministrativa.

Ciò è accaduto proprio mentre tutte le grandi città italiane trovano enormi difficoltà senza riuscire a dotarsi di un piano urbanistico comunale. Eppure la necessità che azioni diverse possano avere una reale cornice di senso per non rimanere episodiche e spesso contrastanti azioni di trasformazione fisica impone la celere conclusione del processo di riforma di questo strumento.

Il nuovo decennio si apre con la definizione della commissione Ambiente e Territorio della Camera di un disegno di legge che, forse, potrà contribuire a riformare l'urbanistica nel nostro paese. Occorre l'impegno di tutti affinché ciò possa giungere a compimento.

Identità e trasformazione. Mappe per il ripensamento delle città e del territorio

Ignazio Vinci



Il passaggio dal concetto di identità come condensato di valori stabili e perfettamente rappresentabili ad uno in cui assumono rilevanza elementi di “culturalità” – come la natura dell’osservatore, le specificità dei contesti di osservazione – rappresenta uno dei risultati maggiormente significativi dell’applicazione del pensiero post-moderno allo studio dell’arte, dell’architettura, del territorio. Sul concetto di identità, in particolare, si sono fatte convergere straordinarie e molteplici possibilità interpretative, e particolarmente fecondo è stato l’accoppiamento con termini in qualche modo opposti o antitetici e che hanno condotto alla costruzione di binomi di grande efficacia interpretativa come, per esempio, quello di identità/differenza nelle scienze sociali o quello di identità/trasformazione (innovazione) nelle discipline, a vario titolo, “progettuali”.

Nel campo delle discipline territoriali, inoltre, la velocità con cui si è affermato il fenomeno della globalizzazione in molte di quelle componenti (economiche, sociali, ambientali) che offrivano un tempo dinamiche perfettamente inquadrabili all’interno di modelli interpretativi razionali e gerarchizzabili ha rappresentato un motivo di profonda inadeguatezza dei modelli di conoscenza cui quelle discipline hanno fatto ricorso. La deformazione dei riferimenti spaziotemporali, l’asimmetria e la discontinuità dei comportamenti sociali rispetto al territorio (come per esempio il processo di sub-urbanizzazione degli anni ottanta) hanno posto alla geografia, all’urbanistica, alla pianificazione numerosi e complessi campi di riflessione scientifica, l’impegno di rivedere la parte più squisitamente deterministica del proprio armamentario epistemologico e la necessità di costruire nuovi modelli di interpretazione che riuscissero a fornire una qualche via per l’azione progettuale. In molti casi l’approccio ad alcuni dei temi posti dalla globalizzazione ha rappresentato lo stimolo per la costruzione (o il recupero) di strumenti scientifici, come l’uso delle reti nell’interpretazione del fenomeno urbano, che hanno imposto rapide revisioni anche del concetto di identità urbana. In altri, antichi valori delle città e del territorio, come quelli legati alla storia e alla cultura, opportunamente reinterpretati, continuano a rappresentare importanti matrici per lo sviluppo delle nostre società e per il rapporto che esse instaurano con lo spazio fisico.

La globalizzazione ha poi aperto due feconde aree di dibattito cui converrà accennare.

La prima riguarda la dialettica tra il “locale” e il “globale”, che continua a rappresentare un vasto campo di riflessione scientifica nelle scienze sociali e una chiave interpretativa largamente utilizzata nelle scienze del territorio¹. È un’opinione ampiamente diffusa negli anni novanta che le condizioni di “globalità” e “località” non siano necessariamente in alternativa. L’esistenza di una dimensione locale non solo si affianca e sopravvive a un regime di globalizzazione, ma piuttosto sembra trarne vantaggi nella misura essa sappia offrire determinati elementi di completamento (per esempio in termini di cultura e radicamento, di ambiente e servizi sociali) che solo nel locale possono avere una concreta esplicitazione.

La seconda area di dibattito riguarda le città. Seppure esse abbiano mantenuto un ruolo di centralità lungo tutta la storia delle civiltà esse hanno conosciuto periodi di flesso, fasi in cui determinati svantaggi della condizione urbana (degrado, povertà economica, esclusione sociale) sono apparsi prevalenti rispetto ai suoi vantaggi. Nonostante non sia possibile dimostrare la scomparsa di tali svantaggi, le città sembrano essere tornate al centro della mappa che distribuisce economie e potere politico e ciò secondo un processo che passa proprio per il rapporto tra locale e globale. La globalizzazione ha bisogno delle città in quanto esse si prestano a fornire e riprodurre, quel concentrato di cultura e innovazione che rappresenta – accanto agli aspetti più squisitamente economici della libera circolazione dei flussi finanziari – il vero “carburante” della globalizzazione².

In entrambe le situazioni l’identità gioca un ruolo delicatissimo, che non smentisce il significato tradizionale che siamo abituati ad attribuirle ma che piuttosto necessita di una reinterpretazione che la ripone tra gli strumenti che conferiscono “vantaggi” (talvolta competitivi) ai luoghi. Accanto ad una dimensione statica dell’identità, sintesi di valori consolidati, va assumendo rilevanza quindi un modello di identità strumentale, in cui gli elementi che concorrono a formarla si costituiscono rispetto a determinati caratteri delle società locali e dei processi di valorizzazione che esse riescono ad innescare.

L'identità e la trasformazione (delle città e del territorio) hanno rappresentato le tematiche centrali di due recenti incontri internazionali in cui si è posta grande attenzione al rapporto tra globalizzazione e territorio e alle sfide conseguenti portate alle discipline territoriali.

“Il Mondo e i Luoghi: geografie delle identità e del cambiamento” è un convegno tenuto presso l'Unione Industriali di Torino il 14 e il 15 ottobre 1999, organizzato dall'IRES Piemonte, dalla Società Geografica Italiana e dal Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino. Il convegno, articolato in quattro sessioni, aveva come obiettivo di stimolare nuove riflessioni sugli effetti territoriali della globalizzazione, di misurarne gli effetti per la scala locale, sia in termini di rappresentazione che in termini di progettualità, e quindi chiedendo alle scienze del territorio di formulare nuove strategie per la conoscenza e per l'azione³.

La prima sessione, dal titolo “Immagini e identità territoriali”, ha visto interventi sul tema delle nuove identità territoriali emergenti e sull'interazione di tali forme con le immagini più consolidate del territorio. L'intervento di Alberto Magnaghi, per esempio, ha centrato l'attenzione sulla necessità di produrre nuove e complesse immagini territoriali a partire sia dal recupero di quei caratteri insediativi smarriti con lo sviluppo quantitativo degli ultimi decenni, sia dalla produzione di nuove morfologie territoriali in accordo con una visione eco-sostenibile dello sviluppo e attenta alle società locali.

Gli interventi della seconda sessione, intitolata “Competitività dei luoghi”, hanno cercato di rappresentare il concetto di “competitività” nelle sue nuove forme, in particolare nell'apprezzamento che le nuove economie globalizzate tendono ad attuare nei confronti di determinati caratteri qualitativi delle città come il tessuto culturale e l'integrazione delle società locali, la capacità di produrre innovazione, non ultima la qualità dell'ambiente naturale e costruito. Su questo punto è stato più volte sottolineato che se le economie che determinano le nuove centralità urbane sono quelle maggiormente legate all'innovazione, i protagonisti di tali economie (manager, ricercatori) rappresentano i portatori di nuove e sofisticate domande di ambiente e servizi cui una città che mira alla competitività deve sapere rispondere.

Nella sessione “Rappresentare e progettare il territorio” i relatori hanno affrontato la questione della scienza geografica come strumento per la predisposizione di scenari futuri. Particolarmente vivace è stato il dibattito tra Roger Brunet e Pasquale Coppola, il primo, presentando alcune passate esperienze compiute alla direzione della Datar, ha espresso il valore delle “visioni” territoriali nell'indirizzare lo sviluppo del territorio e ha fatto riferimento al ruolo esercitato dalla “banana blu” nell'immaginario geo-politico dell'Europa unita, il secondo che si è espresso in termini più prudenti, ha inquadrato la disciplina in termini meno

positivisti, accennando ai limiti e ai rischi scientifici che può presentare un uso della ricerca geografica superficiale, in particolare quando essa si propone di indirizzare scenari di sviluppo futuro.

La quarta sessione, infine, dal titolo “Ricerca geografica e tecniche GIS (Sistemi Informativi Geografici)” e coordinata da Vincenzo Guarrasi, ha proposto un quadro dei nuovi strumenti a disposizione della ricerca geografica e in particolare della loro predisposizione a produrre nuove e complesse conoscenze a partire dall'integrazione di grandi quantità di informazioni attraverso l'uso delle tecnologie digitali.

I lavori sono stati integrati da una tavola rotonda dal titolo “Il territorio come produttore di conoscenza” nella quale i partecipanti, tra i quali Arnaldo Bagnasco e Giuseppe Dematteis, hanno valutato i risultati della discussione e suggerito, da prospettive pluri-disciplinari, alcune ulteriori linee di ricerca, in particolare sui temi legati al territorio come spazio delle società locali. Bagnasco ha posto l'attenzione sulla differenza tra città ortogenetiche – depositarie di tradizioni uniche e millenarie – e città eterogenetiche che accolgono invece culture diverse e integrate e che in qualche modo, essendo caratterizzate dalla presenza di società locali attive e riconoscibili, corrispondono al prototipo della città moderna. Un ulteriore aspetto posto in evidenza da Bagnasco è il rapporto tra la globalizzazione e l'emergere di forme politiche come le città e le regioni che, come aveva già sottolineato Weber, emergono quando i poteri superiori – in questo caso lo Stato – presentano elementi di debolezza. Dematteis ha messo in risalto l'importanza, per le città e il territorio, di riuscire a produrre un'immagine esterna riconoscibile. Tra gli elementi che possono garantire il successo di una città o di un sistema territoriale, ancor più che la presenza di valori stabili, è determinante la capacità di autorappresentarli, di fornire un'identità aggregata e funzionale alle relazioni (politiche, economiche, etc.) che le città tendono ad innescare e questo riconduce la questione alla presenza di società locali attive e consolidate in grado di tradurre in vantaggi competitivi determinati valori territoriali.

“Villes européennes en transformation – European Cities in Transformation” è un convegno tenuto a Parigi il 22 e il 23 ottobre presso l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, organizzato dal Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés e dalla European Urban Research Association. Gli obiettivi dell'incontro, organizzato in sei workshop tematici, erano di chiamare accademici, ricercatori, ed amministratori europei (ma erano presenti anche studiosi provenienti dagli Stati Uniti e dal Canada) a discutere delle evoluzioni in atto nella città contemporanea europea⁴. Dal convegno, in cui sono state presentate le dinamiche e le esperienze di governo urbano in corso in numerose città europee, sono emerse alcune questioni di grande rilevanza:

a) Il problema della marginalità e dell'esclusione sociale in

particolare nelle città più grandi. L'onda lunga della crisi economica che ha condotto alla formazione di grandi sacche di declino urbano, seppur venuti meno alcuni dei caratteri che l'hanno determinata, continua a manifestare drammaticamente i suoi effetti. Molte delle politiche pubbliche contro la marginalità urbana continuano ad incontrare difficoltà di applicazione se non rifiuto da parte dei potenziali beneficiari. Ciò perchè sfugge, nella maggior parte dei casi, la dimensione sociale del problema che viene ricondotto, piuttosto ad una dimensione personale. Un elemento positivo emerso dai lavori e che alimenta ottimismo per il futuro è il processo di convergenza in atto tra le politiche condotte nei vari paesi europei, frutto di sempre più numerose forme di cooperazione trans-nazionale nelle quali riveste un ruolo importante la politica dell'Unione europea.

b) La città come aggregato di interessi e la politica urbana come strumento per l'uscita dal declino sociale ed economico. La città ha subito gli effetti più drammatici del declino economico avviatosi con gli anni settanta e legato alla transizione verso un'economia post-industriale. In essa ora si concentrano gli interessi principali delle politiche di sviluppo dei paesi di antica industrializzazione, da un lato per risolvere gli effetti del declino urbano e dall'altro perchè, come abbiamo già sottolineato, le nuove economie di mercato tendono ad apprezzare determinati elementi competitivi che solo nelle città sono presenti. Quasi ovunque questo passa per la formazione di nuove coalizioni di interesse (società miste di sviluppo locale, camere di commercio, associazioni di industriali) che si affiancano a quelle più tradizionali e che agiscono prevalentemente sulla base di progetti di sviluppo a lungo termine.

c) La ridefinizione complessiva degli strumenti (e delle istituzioni) del governo urbano. Tale fenomeno passa per alcuni processi politici in atto nella maggior parte dei paesi europei e in particolare: i) il decentramento di molti organi amministrativi riguardanti le città e di molte responsabilità politiche riguardanti la promozione dello sviluppo locale. In questo senso è stato riportato il caso significativo di Londra che, dopo alcuni decenni e a seguito della riforma amministrativa promossa dal governo laburista, torna ad eleggere un sindaco ed una assemblea elettiva; ii) il consolidamento della politica urbana e territoriale dell'Unione europea che costringe, al di là dell'effettiva efficacia degli interventi, ad un trasferimento di esperienze e metodologie da un paese all'altro e che stimola, attraverso il ricorso alle reti di partenariato e di cooperazione, anche le città dei contesti più svantaggiati a confrontarsi con gli ambienti internazionali.

In conclusione, volendo trarre qualche elemento di comune rilevanza emerso dai due convegni, sembrano emergere alcuni messaggi per le discipline territoriali. Uno riguarda il peso crescente che la complessità e la rapidità delle evoluzioni sociali trasferiscono all'identità delle città. Le relazioni politiche ed economiche che connettono a vari livelli gli elementi delle società, dalle reti globali ai rappor-

ti all'interno delle comunità locali, introducono discontinuità che si affermano con imprevedibile velocità e che costringono le nostre proiezioni progettuali al trattamento di variabili sempre più complesse. Le discipline di governo del territorio dovranno acquisire la capacità di trattare, accanto alla dimensione lenta dell'identità storica delle città, quella delle evoluzioni più rapide, dell'apertura verso l'esterno, della riqualificazione non soltanto come fine ma anche come strumento per la competitività economica e la coesione sociale. Un altro riguarda la necessità di fornire una marcata connotazione politica alle nostre azioni progettuali. Le forme di apertura competitiva delle nostre città, richiedono costruzioni sociali fortemente coese, comunità politiche che sappiano bilanciare il peso dell'economia con quello della coesione e dell'equità. In questo senso la pianificazione può assumere un ruolo importante purché sappia rinunciare alle componenti più rigidamente deterministiche del suo strumentario, che sia in grado di produrre strumenti flessibili, all'interno dei quali possano trovare applicazione quelle politiche necessariamente aperte alle trasformazioni delle nostre società.

Note

1. Sul rapporto tra globale e locale nell'ultimo decennio e con varie chiavi interpretative è stata prodotta una letteratura amplissima. In questo scritto si fa riferimento ad almeno i seguenti contributi: Appadurai A. (1990), "Disgiunzione e differenza nell'economia culturale globale", tr. it. in Featherstone M. (a cura di), *Cultura globale. Nazionalismo, globalizzazione e modernità*, Edizioni Seam, Roma, 1996; Perulli P. (1993), *Globale/Locale. Il contributo delle scienze sociali*, FrancoAngeli, Milano; Bagnasco A. (1994), *Fatti sociali formati nello spazio*, FrancoAngeli, Milano; Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna; Touraine A. (1993), *Critica della modernità*, il Saggiatore, Milano.
2. Cfr. Dematteis G. (1990), "Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari", in Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, FrancoAngeli, Milano; Dematteis e Guarrasi (1995), *Urban Networks*, Patròn, Bologna; Camagni R. (1990), "Strutture urbane gerarchiche e reticolari: verso una teorizzazione", in Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*.
3. Alla prima sessione, "Immagini e identità territoriali", hanno partecipato Claude Raffestin, Alberto Magnaghi e Angelo Turco; alla seconda, "Competitività dei luoghi", Sergio Conti e Jacques Levy; alla terza, "Rappresentare e progettare il territorio", Roger Brunet, Pasquale Coppola e Ola Söderström; alla quarta, "Ricerca geografica e tecniche GIS (Sistemi Informativi Geografici)", Vincenzo Guarrasi, Stefano Boffetta, Fiorenzo Ferlaino e Emilio Misuriello. La tavola rotonda, presieduta da Franco Salvatori, ha visto tra i partecipanti Cristiano Antonelli, Arnaldo Bagnasco, Fiorenzo Ferlaino, Riccardo Roscelli, Gabriele Zanetto e Giuseppe Dematteis.
4. Nei sei workshop sono stati affrontati i seguenti temi: I) "Dealing with urban dysfunctioning: new approaches?", II) "Territorial citizenship", III) "Cities: networks and cooperation", IV) "Globalisation and European cities: convergence?", V) "Economic interest, institutions and territorial organisation", VI) European integration and Cities: dialogue between researchers and decision makers".

Per il paesaggio

Angela Badami

Al plesso di San Michele a Ripa Grande a Roma del Ministero per i Beni e le Attività Culturali si è svolta, dal 14 al 16 ottobre 1999, la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio che, in base alle intenzioni del Ministro Melandri, affronta per la prima volta in Italia a livello istituzionale il tema del paesaggio identificandolo come ambito specifico di riflessione e di intervento, coinvolgendo nei lavori interdisciplinari ed intersettoriali numerosi rappresentanti delle istituzioni (nazionali, regionali e locali), delle discipline coinvolte, dell'associazionismo, degli organismi di categorie interessate ai temi del paesaggio, nonché scrittori tra i quali Piero Citati e Giovanni Raboni, registi come Franco Rosi e Fernando Ferrigno, giornalisti come Piero Angela e Mario Fazio; la seduta di chiusura dei lavori, nella quale il Ministro ha presentato la relazione conclusiva, si è svolta alla presenza del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

Non è un caso che per la conferenza che inaugura il mandato del Ministro Melandri, al quale si accompagna la riforma del nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali, sia stata preferita alla più tradizionale titolazione “*sul paesaggio*” la senza dubbio più significativa dedica “*per il paesaggio*”. La scelta corrisponde ad una precisa opzione culturale che, prendendo atto della marginale se non residuale considerazione riservata fino ad oggi al paesaggio dalle politiche italiane di tutela e valorizzazione, raramente supportate da un approccio scientificamente adeguato, intende restituire al paesaggio (o meglio ai paesaggi italiani) la dovuta attenzione in termini di aggiornamento culturale concettuale, di elaborazione legislativa specifica, di definizione di indirizzi programmatici e operativi, di recupero della qualità paesaggistica attraverso la qualità urbanistica e ambientale.

Il paesaggio, in linea con le indicazioni del progetto per la *Convenzione Europea del Paesaggio* del Consiglio d'Europa, viene assunto come patrimonio culturale ed ecologico, come intreccio di natura e sto-

ria che contribuisce all'identità locale e nazionale, ma anche come risorsa economica e sociale non delocalizzabile, una fondamentale fonte di ricchezza la cui tutela si pone come condizione imprescindibile per arrestare i processi di degrado e impoverimento e per promuovere uno sviluppo sostenibile.

La riflessione sulle politiche di tutela rimanda urgentemente alla questione di una necessaria evoluzione ed aggiornamento della legislazione in materia di paesaggio: il punto di partenza viene fornito dai principi della giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento a quelli stabiliti a seguito dell'emanazione della legge Galasso; l'aver inserito con la legge 431/85 un principio di tutela diffusa del paesaggio, a fronte della tutela puntuale promossa dalla legge Bottai, «introduce una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce ed in attuazione del valore estetico-culturale»¹. Il valore innovativo della legge Galasso, della cui applicazione la Conferenza illustra un significativo bilancio attraverso numerosi casi di studio², è stato quello di aver spostato l'accento dalle singole bellezze naturali, intese come dimensione estetica del territorio, al paesaggio come bene culturale, riconoscendo valore di bene culturale a vaste porzioni del territorio nazionale.

I ritardi con i quali le Regioni hanno provveduto alla redazione dei piani previsti dalla legge hanno purtroppo spesso vanificato gli intenti del legislatore: l'indicazione necessariamente generica delle aree paesaggisticamente rilevanti doveva trovare infatti il suo completamento in una pianificazione affidata alle regioni che poteva specificarne l'applicazione; inoltre il sistema di subdeleghe ai Comuni per il rilascio dei nulla-osta – sebbene in linea di principio strumento per la responsabilizzazione culturale e ambientale delle comunità locali – appare oggi in molte occasioni gestito in termini burocratico-formali in assenza di adeguati processi di maturazione.

Il clima di attenzione ai problemi del paesaggio italiano si registra attraverso numerose iniziative promosse a livello istituzionale, coinvolgendo nel proces-

so anche le questioni territoriali e ambientali strettamente correlate alla politica di tutela e valorizzazione del paesaggio. Il Governo ha infatti assunto in maniera corale l'iniziativa di affermare la centralità delle politiche di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico del Paese, recuperando la coscienza della sua bellezza e della sua ricchezza; sotto il profilo territoriale è stato dato nuovo impulso all'iter della legge-quadro sull'urbanistica; il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge sulle demolizioni delle abitazioni abusive ed il Ministro dei Lavori Pubblici ha ribadito il diniego al ricorso a nuove sanatorie e condoni; è stato varato il disegno di legge proposto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali per la promozione della cultura architettonica e urbanistica. Dal punto di vista della politica ambientale, invece, sono in corso di elaborazione le *Carte della Natura* e sono già da tempo attivate le politiche europee per gli spazi rurali e infrastrutturali; viene rilanciata in chiave ambientale la programmazione dei fondi strutturali europei; è stata ufficializzata la proposta del Ministro per l'Agricoltura di

difendere i prodotti tipici quali perno del paesaggio agricolo italiano.

Ciò che la Conferenza si prefigge è dunque di mettere a punto nuove e più efficaci forme di tutela per il paesaggio, di adeguare le norme vigenti alle nuove esigenze, di migliorare il quadro delle attribuzioni delle competenze istituzionali statali e regionali secondo il principio collaborativo, di attivare rapporti corretti di partecipazione con i cittadini e le imprese; finalità generale è la capacità di progettare il paesaggio del futuro, di produrre qualità e bellezza.

Note

1. Sentenza della Corte Costituzionale n.151/86; con sentenze successive (n.379/94, n.417/95, n.341/96) la Corte Costituzionale ha ulteriormente chiarito la concezione di tutela paesistica che informava la L.1497/39.
2. Tra le trasformazioni infelici e abusive del territorio italiano sono state evidenziate in particolare l'Oasi del Simeto, la Valle dei Templi di Agrigento e Pizzo Sella di Palermo in Sicilia, Punta Perotti in Puglia, il "caso Fuenti" sulla costiera amalfitana.

Sei temi di riflessione, sei progetti per il Paesaggio

Le Sessioni Tematiche della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio

a cura di Angela Badami

La Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio si è articolata in sei sessioni tematiche, dipanando le questioni connesse all'individuazione di nuovi strumenti legislativi, procedurali e pianificatori attraverso il confronto aperto tra tutti i soggetti coinvolti, dalle istituzioni al mondo della cultura, dal mondo imprenditoriale alla società civile, al fine di rendere raggiungibile l'obiettivo della difesa e di una migliore qualità globale dei paesaggi italiani.

1. Paesaggio: legislazione di tutela e normative per il territorio

La necessità di una revisione della vigente normativa in materia di tutela paesistica parte dall'assunzione della concezione di paesaggio come "bene culturale" nel senso

affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ed è volta non soltanto alla tutela e conservazione degli assetti esistenti ma anche al recupero delle zone degradate.

L'applicazione del vincolo paesaggistico, nell'accezione introdotta dalla legge Galasso, risulta tuttora passaggio obbligato per la tutela del paesaggio dove nodale si pone il rapporto tra il vincolo apposto *ex lege* ed il processo di pianificazione: a 15 anni dalla sua emanazione è possibile tracciare un bilancio ed evidenziarne i punti critici, tra cui la mancanza di principi generali che disciplinino l'attività delle amministrazioni coinvolte capaci di determinare criteri uniformi di azione e di limitare la discrezionalità; un più corretto svolgimento della funzione di controllo nelle deleghe e subdeleghe concesse ad enti subregionali e locali; la proliferazione di piani territoriali.

Tra le linee di intervento per una riforma normativa sono state poste in evidenza da Piergiorgio Ferri e Marcello Pacini, coordinatori del gruppo di lavoro, in primo luogo la

definizione della nozione di paesaggio da cui i criteri per l'individuazione dei beni oggetto della tutela ed i criteri per la graduazione dei valori paesistici, i contenuti, gli ambiti e le funzioni essenziali della pianificazione paesistica o di strumenti di pianificazione alternativi, le competenze ed i possibili modelli di concertazione nonché la funzione di controllo in caso di pianificazione condivisa e non.

2. Paesaggio e sviluppo sostenibile

Modernizzazione, globalizzazione e spinte omologanti hanno alterato e reso irriconoscibili, con particolare evidenza a partire dalla seconda metà del secolo, molti dei paesaggi originari, producendo nuovi "ambienti insediativi" ai quali non corrispondono tuttavia coerenti configurazioni paesistiche.

La resistenza del paesaggio italiano a tali processi di trasformazione, supportata dai lunghi e complessi processi di stratificazione storica che caratterizzano il nostro Paese, offre tuttavia numerose occasioni di

recupero e preziose opportunità di qualificazione dello sviluppo in senso ecologico ed ecosostenibile, prospettando un possibile quanto necessario connubio tra le istanze conservative del paesaggio e la dimensione evolutiva della sua continua trasformazione.

Concorrono dunque come principi ispiratori di una politica del paesaggio inteso come risorsa per uno sviluppo sostenibile: l'assunzione del paesaggio come fondamento dell'identità nazionale; l'accrescimento dell'importanza del paesaggio in tutte le azioni di pianificazione; la promozione di forme di governo attivo e condiviso delle trasformazioni del paesaggio che richiedono il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi poteri centrali e locali; la promozione di un approccio integrato e trasversale per favorire le interdipendenze tra politiche del paesaggio e dei beni culturali con quelle dell'ambiente, del territorio e delle opere pubbliche; la promozione della partecipazione locale nei progetti di rivalutazione del paesaggio.

Il gruppo di lavoro, coordinato da Alberto Clementi e Salvatore Mastruzzi, ha individuato per ciascun criterio ispiratore una serie di proposte operative e temi di riflessione intesi a dare coerenza e attuabilità ad una nuova filosofia di intervento impostata sulla conciliazione delle antinomie tutela/sviluppo, conservazione/trasformazione.

3. Paesaggi italiani e qualità della progettazione

Pio Baldi e Vezio De Lucia sono stati i coordinatori del gruppo di lavoro incentrato sui temi connessi alla qualità della progettazione, prerequisite irrinunciabile per la difesa ed il miglioramento della qualità dei paesaggi. Le questioni dibattute si sono incentrate sui temi dell'individuazione dei possibili strumenti di controllo della qualità per gli inter-

venti sul territorio, della progettazione del recupero dell'edilizia storica, della riqualificazione dell'industria edilizia e infine delle prospettive aperte dall'ingegneria ambientale.

La verifica della carenza di un supporto di conoscenze, di consapevolezza e di professionalità che costituiscano un orientamento certo e permanente per gli operatori del paesaggio, evidenzia l'urgenza della redazione di un documento riassuntivo di riferimento, una sorta di *Carta italiana del paesaggio* (in omologia d'intenti con la *Carta italiana del restauro*) che avvii la messa a punto di esigenze, definizioni, requisiti, direttive, raccomandazioni e indirizzi sul tema; l'urgenza di un quadro di riferimento è evidenziata anche dalla redigenda *Convenzione Europea del Paesaggio*, in corso di avanzata elaborazione da parte del Consiglio d'Europa, dalla quale la Carta italiana dovrebbe trarre principi e finalità.

4. Archeologia e caratteri storici nel paesaggio italiano

L'archeologia svolge un ruolo costitutivo del paesaggio in quanto comporta implicazioni sulle trasformazioni del territorio modificando i paesaggi e creandone di nuovi: le attività connesse all'archeologia ripropongono un'interpretazione dei reperti per la fruizione del bene archeologico integrato nel suo contesto ambientale, suggerendo in una lettura contemporanea i valori culturali e paesaggistici del passato.

I beni archeologici territoriali, in quanto parte integrante del paesaggio storico italiano, possono diventare essi stessi presupposto per la protezione e la riqualificazione del paesaggio: negli intenti della legge 1089/39, nonostante la tutela storico-artistica sia impostata sull'imposizione di un vincolo diretto sul singolo bene, tra gli elementi costitutivi del vincolo è inclusa la salva-

guardia "della luce e del decoro", con esplicito riferimento alla tutela del contesto; e ancora, la tutela paesistica della legge 1497/39 interessa l'intero territorio su cui è ubicato il bene, ovvero il contesto di giacenza del patrimonio archeologico. La novità introdotta dalla legge Galasso consiste nella possibilità di perimetrare i paesaggi caratterizzati da elementi archeologici, rendendo necessario definire la relazione spaziale tra il complesso monumentale ed il territorio sul quale insiste, permettendo l'applicazione del vincolo anche su vaste zone; la perimetrazione e la tutela dei beni archeologici territoriali si evolve in tal modo in senso paesaggistico.

La conservazione del paesaggio storico è inoltre coinvolta nelle previsioni della strumentazione urbanistica in quanto sistema in continua trasformazione, interagente con le dinamiche evolutive del territorio e della società: soltanto una politica di sviluppo consapevole può consentire le indispensabili trasformazioni assicurandone la compatibilità con il mantenimento dei caratteri storici insiti nel territorio.

Il tema dei rapporti tra archeologia, paesaggio, territorio e ambiente, indagato da Adriano La Regina e Mario Torelli, non può non approdare infine all'annoso problema dei parchi archeologici: riconosciuta l'importanza della valorizzazione dei contenuti storici dei complessi archeologici, rimane tutto da definire il rapporto tra tali beni, l'ambiente naturale ed il paesaggio. La questione comporta di conseguenza una riflessione sul concetto giuridico di parco archeologico, sulla necessità di definire strumenti di piano e studiarne le interrelazioni con gli strumenti pianificatori e urbanistici esistenti, sulle competenze dei diversi soggetti istituzionali e loro momenti di integrazione, sulle esigenze di gestione e possibile partecipazione dei privati nella valorizzazione e nella gestione dei parchi.

5. Modelli culturali e politiche per il paesaggio in Europa

Lo scenario del dibattito condotto da Alessandra Melucco Vaccaro e Tullio D'Aponte è costituito dal panorama sulle politiche paesaggistiche e sui sistemi normativi vigenti in Europa per la tutela del paesaggio.

Nelle strategie volte alla costruzione di un'unità europea il paesaggio assume un ruolo centrale in termini di coesione e identità, per cui dovrebbe assumere un ruolo sempre più centrale nei modelli di sviluppo sostenibile nazionali e transnazionali e veder riconosciuto il valore prioritario di elemento costitutivo della qualità della vita. Dai documenti prodotti dalla UE sul tema dello sviluppo spaziale è stato progressivamente riconosciuto che la specifica caratteristica del territorio europeo, confrontato con altre aree economiche, è la sua varietà culturale: lo SDEC (Schema direttore per l'organizzazione dello spazio della comunità europea) assume tale specificità spaziale come uno dei più significativi fattori di sviluppo, riscattando il territorio dalla concezione di supporto inerte ed indifferente alle trasformazioni e connotandolo con le tematiche paesaggistiche.

La proposta di un testo di *Convenzione Europea del Paesaggio*, da parte del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, si pone come strumento di riflessione e di dibattito sui temi del paesaggio, proponendosi di trovare una definizione di paesaggio valida come base unificante per tutti i Paesi membri, superando i diversi approcci settoriali di impostazione naturalistica o antropico-culturale. Alla base della riflessione è la concezione dello spazio in modo relazionale (in relazione all'attività dell'uomo): solo in quest'ottica si posso-

no realizzare unità di regole e di governo e modelli coerenti di sviluppo sostenibile superando l'antinomia patrimonio naturale/patrimonio culturale.

Dal dibattito emerge la grande importanza del ruolo svolto dalle comunità locali nella difesa del paesaggio, nella crescente consapevolezza che le trasformazioni del territorio devono trovare un più elevato equilibrio con gli assetti storici del paesaggio inteso come integrazione tra natura e cultura, tra costruito e non costruito, tra ambiente urbano e rurale; l'approdo a strumenti urbanistici e di pianificazione capaci di garantire un corretto uso del territorio è però l'esito di un processo di formazione di una coscienza civile e di una mentalità collettiva capaci di sostenere tale politica di sviluppo e parte dal coinvolgimento, sensibilizzazione e partecipazione della popolazione ai processi di piano.

Dal panorama europeo emergono alcune tendenze già in atto che dirigono verso le finalità proposte, ovvero verso uno spostamento dell'interesse dal sistema di vincoli per aree eccezionali a nuovi strumenti per una regolamentazione del paesaggio "quotidiano" e diffuso; verso la trasformazione degli strumenti di intervento da vincoli diretti, piani e norme a strumenti di carattere preliminare ed orientativo emanati da organismi nazionali al fine di indirizzare in modo omogeneo la definizione degli ulteriori strumenti di pianificazione di responsabilità regionale e locale.

6. Paesaggio, comunicazione, educazione e formazione

La sesta sessione tematica, coordinata da Marisa Dalai Emiliani e Velia Rizzo, si può considerare come il momento propedeutico a tutto il convegno in quanto incentrata sull'importanza e l'insostituibilità dell'edu-

cazione per scoprire, comprendere e sviluppare una definizione ed una coscienza di paesaggio; evidenza cioè la necessità di rendere la popolazione capace di sentire l'importanza della percezione e dei punti di vista, la relazione tra natura e storia, i valori estetici ed etici, il ruolo dell'affettività e della memoria, il rapporto spazio-temporale, la complessità e le stratificazioni, la differenza tra paesaggio, territorio e ambiente, l'impegno civile per la tutela e la valorizzazione.

Sia il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali che il Ministero per l'Ambiente hanno da tempo attivato iniziative per l'educazione ai valori culturali e ambientali del territorio, mentre altre iniziative sono state prese da Enti e Associazioni che hanno rivolto la loro attenzione sui temi del paesaggio spesso includendolo nell'ambito di altri concetti quali quelli di natura, ecologia, ambiente, sviluppo sostenibile, beni culturali; a tutt'oggi però nessuna di queste iniziative è stata espressamente dedicata agli specifici valori paesaggistici, per cui occorre ancora lavorare per una impostazione didattica di base che sviluppi una specifica cultura del paesaggio.

L'educazione al paesaggio assume infatti caratteristiche peculiari che la differenziano rispetto all'educazione al patrimonio culturale e all'educazione all'ambiente in quanto impostata sulla capacità di vedere, sulla "intelligenza spaziale", sul rapporto tra continuità e cambiamento, sull'identità culturale, sul senso di appartenenza e sul riconoscimento delle diversità.

La IV Rassegna Urbanistica Nazionale: i temi del dibattito

Giuliana Panzica La Manna

Il termometro dello stato di fatto della pianificazione in Italia: ecco come si è presentata la IV Rassegna Urbanistica Nazionale svoltasi a Venezia dall'8 al 13 novembre 1999.

La mostra, nodo centrale di tutta la manifestazione, ha evidenziato come il contatto tra amministratori, tecnici, ricercatori e studiosi possa generare ai vari livelli (dalla dimensione territoriale, a quella comunale fino al livello sublocale evidenziato dall'esperienza dei Contratti di Quartiere) approcci pianificatori pregni di caratteri innovativi.

All'esposizione delle prassi urbanistiche più attuali agenti sul territorio e sulla città, si è affiancata un'ampia riflessione sui temi del dibattito più recente.

L'articolazione dei contenuti proposti in sei sessioni¹ ha rispecchiato il criterio con cui sono stati esposti i casi in mostra.

All'interno delle sessioni sono stati presentati alcuni "casi di studio" emblematici che avevano il preciso scopo di evidenziare la relazione tra i temi in discussione e le esperienze pianificatorie concretamente in atto.

Questa manifestazione ha mostrato come i soggetti operanti sul territorio abbiano definito, attraverso azioni esplicitate in strumenti di piano, politiche, progetti e strategie, una linea di contenuti coerenti ad una diffusa volontà di riformismo.

Nella sua prolusione, Dematteis sottolinea come l'attenzione dell'Unione Europea rivolta alla città ed al territorio – tramite la produzione di documenti programmatici² e lo stanziamento di fondi direttamente accessibili da parte degli Enti Locali – abbia esplicitato una chiara intenzionalità verso l'integrazione territoriale dei sistemi locali.

Dalla quantità dei casi esposti nella sezione sulla pianificazione locale e in quella sui progetti di trasformazioni urbane³, emerge come questa fase dell'urbanistica sia attraversata dalla tensione verso i temi della riqualificazione urbana ed ambientale.

La valorizzazione delle specificità locali viste dal punto di vista qualitativo, è infatti presupposto deter-

minante per l'inserimento dei territori in una rete di sistemi locali capaci di contrastare quei fenomeni di frammentazione generati dalla competitività economica connessa alla globalizzazione.

La sessione sulla "Pianificazione locale" ha imperniato il dibattito attorno alla necessità di un nuovo modello di piano⁴ che si articoli su tre punti caratterizzanti:

- 1) la separazione della componente strutturale da quella operativa;
- 2) l'applicazione del meccanismo perequativo quale criterio oggettivante nelle scelte urbanistiche e mezzo per garantire efficacia al piano;
- 3) l'attenta valutazione dei nuovi contenuti disciplinari che tendono ad integrare urbanistica ed ecologia dando ampio spazio alle strategie volte al conseguimento della riqualificazione dei territori comunali in tutte le loro componenti.

La sessione sui "Progetti delle trasformazioni urbane" ha evidenziato la differenza di approccio oggi seguita rispetto alla fase del progetto urbano degli anni '80. La fase precedente, legata alle cosiddette "grandi occasioni", spesso celava forti incoerenze dovute alla dicotomia tra progetto e strategia del piano; oggi invece si tenta di dare maggiore risalto all'aspetto strategico entro il quale inscrivere l'azione progettuale.

Le sperimentazioni più interessanti, in atto sin dagli anni '90, si sono mosse nella direzione della proposizione di una struttura strategica del piano cui va affiancata una struttura formale maggiormente legata al progetto⁵.

Il dibattito inerente "La pianificazione provinciale: i Piani Territoriali di Coordinamento", ha fatto discutere anche sulla valutazione degli effetti della legge 142 del 1990.

Le tendenze manifestate si muovono su due temi di fondo:

- 1) la problematica della questione ambientale affrontata a livello di area vasta e risolta prevalentemente con un approccio analitico/descrittivo e prescrittivo;

2) la modificazione delle strutture territoriali in relazione all'esplosione della città diffusa ed il conseguente sviluppo della mobilità. Ciò non va affrontato esclusivamente dal punto di vista dell'infrastrutturazione (azione sull'offerta) ma anche sul fronte della domanda agendo sulla forma e la qualità dell'insediamento e dunque abbassando la necessità di alta mobilità.

La sessione "Azioni regionali: piani settoriali, quadri di insieme, programmazione", ha mostrato nuovi impulsi rilevabili nel ruolo attribuito alle risorse locali quali potenziali fattori di sviluppo.

Nei piani dei parchi, nei piani di bacino ed in quelli di risanamento delle aree a rischio si riscontra la centralità dell'ecologia. Le sperimentazioni presentate hanno mostrato una comune tendenza nel tutelare i cosiddetti valori del non-uso incentivando forme di autosostenibilità economica capaci di entrare attivamente nel binomio conservazione-valORIZZAZIONE.

In questo quadro di contenuti coerentemente articolati tra loro, tuttavia si nota come esista ancora una certa confusione di competenze pianificatorie nelle azioni di governo del territorio che dovrebbero implicare una concertazione su più livelli o comunque un punto di riferimento comune come ad esempio la costituzione di uno sportello unico

"Conservazione e valorizzazione del territorio, del paesaggio e della città storica", questa sessione di dibattito ha evidenziato la grande attenzione posta dagli amministratori alla tutela dei patrimoni storico-culturali costituiti dall'interazione tra ambiente naturale ed antropico. La tendenza manifestata è quella di una tutela attiva che legghi la conservazione ai processi di trasformazione. Nelle azioni per il centro storico sembra superata la contrapposizione tra conservazione e intervento poiché il restauro ha, intrinseca, l'idea di progetto e dunque una tensione verso interpretazioni che non possono essere cristallizzate. La stessa cosa vale per il paesaggio contemporaneo in cui il paesaggio storico perde significato se sconnesso al sistema globale di cui fa parte e con il quale diviene nella sua totalità un "valore"⁶.

Le ultime osservazioni vanno correlate alla sessione "Strategie e politiche urbane" che ha introdotto le innovazioni sul fronte della pianificazione strategica in Italia, allineandosi ad impulsi provenienti dal contesto comunitario.

L'assenza di un quadro di riferimento normativo coerente con queste nuove tendenze da un lato ha dato vita ad interessanti sperimentazioni, dall'altro ha fatto affiorare forme imprevedibili e dunque difficilmente governabili. I casi di studio più significativi presentati hanno manifestato una comune tendenza

nella direzione di modelli che superino le procedure di pianificazione più tradizionali con l'utilizzo di processi di integrazione degli strumenti ordinari e dei cosiddetti programmi complessi.

Dalla breve esposizione dei contenuti principali della manifestazione si coglie un filo conduttore che lega le diverse esperienze di governo della città e del territorio ai fermenti culturali che permeano il dibattito urbanistico contemporaneo: il perseguimento della qualità è determinante per evitare il declino della compagine fisica, sociale ed economica della città e del territorio sia in rapporto alla dimensione locale che alle reti nazionali e sovranazionali.

Lo schema interpretativo del territorio, proposto da Dematteis nei suoi studi in termini di relazioni orizzontali, verticali e complesse, sembra idoneo per comprendere come convertire ciò che circola nelle relazioni orizzontali in impulsi capaci di radicarsi nel background di ogni nodo e far sì che diventi metodo nella regolazione dei rapporti di territorialità.

Questa regolazione è la sfida della pianificazione: attivare le reti di soggetti locali in grado di trasformare le loro potenzialità inesprese in elementi di valorizzazione economica e culturale.

Note

1. Le sei sessioni hanno fatto riferimento ai temi delle sezioni espositive. 1) *Pianificazione locale* (presieduta da Federico Oliva); 2) *Pianificazione provinciale: i Piani Territoriali di Coordinamento* (presieduta da Piero Cavalcoli); 3) *Azioni regionali: piani settoriali, quadri di insieme, programmazione* (presieduta da Attilia Peano); 4) *Strategie, politiche urbane e di sviluppo locale* (presieduta da Michele Talia); 5) *Conservazione e valorizzazione del territorio, del paesaggio e della città storica* (presieduta da Paolo Avarello); 6) *Progetti di trasformazioni urbane* (presieduta da Fabrizio Mangoni).
2. Il riferimento va ai diversi studi quali *Europa 2000* (1991), *Europa 2000+* (1995), allo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (1998), al *Libro Bianco per le politiche dei trasporti*, al *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile*, fino alle più recenti esperienze come *Urban 2* e *Interreg 3*.
3. Il 50% dei casi in mostra era relativo alla prima ed alla sesta sessione.
4. Sin dal 1995 l'INU ha proposto la riforma della legge urbanistica nazionale che non ha trovato ancora una risposta da parte degli organi legislativi nazionali.
5. La dimensione operativa e progettuale si è legata ad esperienze connesse alla famiglia dei Programmi Complessi, dai Piani di Riquilificazione Urbana, ai Contratti di Quartiere, ai PRUSST.
6. Sembra opportuno a tal riguardo ricordare la posizione di Corboz nel suo saggio "Il territorio come palinsesto" dove il paesaggio è una pergamena da raschiare e riscrivere. È implicita l'azione progettuale seppure vagliata da attente valutazioni che evitano la formazione di buchi sul supporto ossia la desertificazione; A. Corboz, "Il territorio come palinsesto", in *Ordine sparso*, Milano, 1998.

Globalizzazione, mondo e società. Il pensiero di Latouche sulle trasformazioni sociali e sulle contraddizioni dell'economia capitalistica occidentale

Giuseppa Santapaola

Era il migliore dei tempi e il peggiore; l'età della saggezza e della stupidità; l'epoca della fede e quella dell'incredulità; la stagione della luce e quella delle tenebre; era la primavera della speranza e l'inverno della disperazione; tutto si offriva a noi come nostro e non possedevamo assolutamente niente, andavamo tutti verso il cielo, tutti ci precipitavamo verso l'inferno.

(Charles Dickens in *Storia di due città*).

La vera ingenuità alla fine del XX secolo consiste nel credere che la società umana possa continuare a vivere in questo modo per un tempo indefinito.

(Ken Booth in *Woman Wrongs and international*).

Il 10 dicembre del 1999, presso la Sala delle Capriate di Palazzo Steri di Palermo, il prof. Serge Latouche è stato invitato a tenere una conferenza sul tema: "Mondializzazione e Occidentalizzazione". L'incontro si è svolto nell'ambito delle attività promosse dal Corso di Dottorato di Ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale.

Serge Latouche – docente presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Parigi XI e presso l'I.D.E.S (Institut d'Etude du Developement Economique et Social) di Parigi – ha incentrato l'intervento sui grandi temi socio-economici che investono il nostro secolo, tra cui il rapporto e le contraddizioni dell'economia capitalistica occidentale, le trasformazioni sociali e l'attuale crisi economico sociale che investe il pianeta.

Latouche afferma che «l'economia è la religione del nostro tempo», e che il Progresso, la Ragione, la Scienza, la Tecnica sono «i più credibili candidati alla divinità». L'economista asserisce, inoltre, che «la devozione al progresso, il dogma dello sviluppo, il culto della tecnica, la valorizzazione quasi sacra del benessere materiale, fino ai diritti dell'uomo e l'intoccabile democrazia, sono fondamentalmente, direttamente o indirettamente legati all'economia utilitaristica» e che la «mondializzazione non è altro che la punta ultima della mercificazione del mondo e della sua economicizzazione»¹.

Attualmente ci troviamo in presenza di una profonda crisi del precedente modello socio-economico. Ormai i termini

«mondializzazione» e «globalizzazione» sono diventati quasi delle parole magiche, sotto cui vengono definiti tutti i complicati e contraddittori processi che caratterizzano il sistema socio-economico mondiale.

La «mondializzazione», può essere definita come la sistematica tendenza all'interazione sociale che deve permearsi in misura sempre più ampia a livello planetario di «modelli condivisi», perpetuando una strategia politica che nel tempo, sia pure a scala localizzata è adoperata per l'acquisizione dell'assenso alle formulazioni e/o alle decisioni.

La civiltà occidentale ha prodotto nel mondo la prima vera cultura globale e tutte le istituzioni politiche, sociali, economiche e culturali sono state investite da processi di globalizzazione, tanto da poter affermare che in tutto il mondo non esiste più nessun individuo che possa partecipare alla vita sociale senza rapportarsi con le istituzioni globalizzate. L'ascesa del mondo occidentale attraverso il soddisfacimento degli individui del «sogno americano» del XX secolo, rappresentato dall'elevazione del tenore di vita per mezzo del consumo su larga scala, trasmesso attraverso canali globali di flusso, ha creato un mondo sempre più «globalizzato» e «americanizzato». La civiltà occidentale non è più posizionabile in un preciso ambito geografico o geopolitico in quanto è diventata espressione di un atteggiamento rispetto ai fattori di mondializzazione, ovvero, una «macchina impersonale senza padrone, senz'anima che ha messo l'umanità al proprio servizio»².

Clive Glambe sostiene che il primo risultato della globalizzazione dovuto a comportamenti intenzionali ed a scelte programmate è dato dalla «totale distribuzione dell'Homo Sapiens sulla terra»³. Ma per lo sviluppo della cultura globale del XX secolo è stato diverso, in quanto esso ha convogliato una congrua di tendenze che hanno esercitato una serie di influenze, dalle quali è difficile sottrarsi, che coinvolgono tutti gli abitanti della terra ed investono gli aspetti più significativi, quotidiani ed intimi della vita.

Anthony Giddens definisce la globalizzazione come una «disaggregazione», ovvero «l'enuclearsi di rapporti sociali dai contesti locali d'interazione e il loro ristrutturarsi attraverso archi di spazio-tempo indefiniti»⁴.

Ciò significa che le persone, attraverso l'assimilazione nella loro vita delle influenze derivanti da fonti globali, esten-

dono – nel tempo e nello spazio – ulteriormente la globalizzazione delle istituzioni sociali, facendo sì che lo sviluppo sociale in senso lato si globalizzi.

Ma la globalizzazione, mentre da un lato contribuisce allo sviluppo economico-tecnologico, dall'altro genera nuovi tipi di ineguaglianza e insicurezze, che raggiungono proporzioni tali da minacciare sia la coesione sociale, sia la sostenibilità dello stesso sistema economico. L'attuale "crisi" o "transizione" del Welfare State⁵ riflette un complesso di dinamiche che travalicano i confini dello Stato-nazione, essa è caratterizzata dai modi di produzione post-industriali (che hanno eroso e distrutto molti valori etici e spirituali diffondendo una sete di profitto senza limiti), dalla crescente globalizzazione, dalle dinamiche di integrazione sovranazionale, dai risvegli localistici, dai rapidi mutamenti nei rapporti sociali e dal generale ripensamento del ruolo e dei compiti dello Stato.

Lo stato del benessere europeo, oggi fa i conti con una nuova configurazione di rapporti sociali (dovuta sia alla trasformazione dei nuclei tradizionali della famiglia, sia ai nuovi stili di vita), non sempre capaci di autosufficienza e/o esposti al rischio di divenire vittima di diverse possibili "trappole" – povertà, dipendenza, esclusione, disoccupazione emarginazione politica, disgregazione sociale – causate spesso dal sistema economico e dai vigenti istituti di protezione e di tassazione che hanno generato da un lato gli "inclusi" dal sistema, che beneficiano di un vero e proprio nucleo di garanzia e dall'altro gli "esclusi", che dispongono solo di esili sostegni e spesso solamente per coincidenza o per fortuna. Gli "esclusi" dal sistema stanno diventando sempre più numerosi e per sopravvivere – secondo Latouche – devono inventare nuove soluzioni. Essi possono divenire "mostri" o essere recuperati dalla "macchina sociale" ma, nel contempo alimentano la «speranza che il blocco della macchina stessa non sia la fine del mondo, bensì l'alba della nuova ricerca di una umanità pluralista»⁶.

Il volto della nostra società è stato trasformato dalla modernizzazione. La cultura di massa, l'intensificazione degli scambi, i nuovi stili di vita, l'uso di un linguaggio sempre più standardizzato, minacciano la sopravvivenza delle culture locali, spingendole verso l'estinzione, verso il "genocidio culturale" o meglio, come lo definisce Latouche, verso la "deculturazione". L'economista afferma che la diffusione a livello mondiale di una "cultura dei consumi" non reca la fertilizzazione incrociata delle diverse culture, ma l'imposizione di una "cultura del vuoto". Alla culturizzazione del nord, corrisponde la deculturizzazione del sud, ma la cultura "schiacciata", ritorna ovunque sotto le forme più perniciose, quali l'esplosione identitaria (frazionamento nazionalista, di pulizia etnica) e l'islamismo e le sue derivazioni (buddismo, brathaismo, ecc.) generando una ingovernabilità del mondo attuale e l'urgenza di una "politica di sicurezza" a scala planetaria.

La globalizzazione in atto è un fenomeno dai molteplici aspetti, si tratta di uno scontro politico, economico, sociale, culturale, senza precedenti che comporta un indebolimento,

una destrutturazione della società che erode ed elimina le differenze culturali e le personalità dei singoli. «L'innesto di un sistema produttivo in una cultura che gli è estranea ne causa la disgregazione e di riflesso lo sradicamento umano, la perdita d'identità»⁷.

La globalizzazione, in virtù della sua complessità priva la società di sicuri criteri di riferimento e genera nei singoli e nei gruppi fragilità ed incertezza, in quanto non riesce ad assicurare agli stessi stabilità di appartenenza e sicurezza di identificazione. Essa, quindi, nega uno dei primordiali bisogni dell'essere umano, quello del "riconoscersi", cioè, come essere che ha un certo valore e dignità. La domanda di "bisogno del riconoscersi" e dell'"affermazione della propria identità" diventano nell'attuale società – anche se universalmente ammessi – problemi di notevole portata e di non facile risoluzione. Il problema di forzate esaltazioni e del riconoscimento d'identità costituisce una delle fondamentali strategie retoriche praticate attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Latouche prosegue affermando che il riferimento su cui bisogna fare affidamento è la "solidarietà" – che è un'ideale regolativo dell'etica sociale – che può evitare che la pluralità degeneri in indifferenza nella cultura transnazionale uniforme prodotta dalla megamacchina tecno-scientifica. Questa società definita individualistica, democratica, sviluppa per Latouche qualcosa di estremamente contrario: il conformismo.

Infine, Latouche richiama il problema del posizionamento di una strutturazione, esemplificando gli elementi fondamentali in un triangolo equilatero, all'interno del quale il baricentro costituisce il punto di equilibrio e la strutturazione sociale e del suo comportamento politico, i vertici invece rappresentano le categorie fondamentali del comportamento e dell'organizzazione, ovvero:

- la sopravvivenza;
- la resistenza;
- la dissidenza.

Nel triangolo di Latouche, il codice di base della sopravvivenza è il codice sociale del "diritto a sopravvivere", come primo elemento di un complesso sistema di diritti; la resistenza, viene invece definita come il modello comportamentale dell'uso del codice morale per fini ideologici (diritto alla sopravvivenza, diritto alla vita, diritto alla fruizione dei beni e dell'ambiente)⁸; la dissidenza, infine, è un atteggiamento di mediazione tra i due.

La società di oggi non è più una società visibile, ma è diventata una "società invisibile", dove non si riescono più a capire né i problemi individuali, né quelli di gruppo, la società ha oggi bisogno di nuovi scenari di visibilità entro cui posizionarsi ed identificarsi.

Per Latouche, si deve andare alla ricerca di un equilibrio dominato da un "profilo etico", che offra la possibilità di migliorare l'ordine individuale e globale, che allontani gli uomini dalla disperazione, dalla disponibilità alla violenza e le società dal caos, attraverso il ritrovamento del "senso della vita", ormai perduto e di trasmettere ai giovani una «fede non

costruita sulle illusioni, non più passionale ma ragionevole». Ciò significa «cambiare l'atteggiamento interiore, l'intera mentalità, appunto il cuore dell'uomo ed indurlo ad una conversione da una via errata ad un nuovo atteggiamento nei confronti della vita»⁹. Dunque, la rinascita di una nuova etica attraverso una cultura della solidarietà e della reciproca appartenenza e attraverso l'inserimento dell'economia nel sociale, vivendo secondo una "logica sociale" e non secondo una "logica economica", in quanto il "legame sociale", come afferma Latouche è più importante del "legame economico", in cui lo "scambio economico" deve essere mediato dallo "scambio sociale". Lo scambio, inoltre, deve avvenire attraverso lo spirito del "dono", quindi non per guadagnare, per un "Do ut des", ma per rafforzare il legame sociale.

Latouche si muove sul difficile rapporto tra due modelli: il primo derivante dal livello di organizzazione sociopolitica desiderata; il secondo caratterizzato da un'improbabile modello di natura utopica legata ai principi di autorganizzazione e di autoriproduzione socio-politica, che però non è possibile sulla base della criticità strategicamente indotta dei processi-obiettivo di globalizzazione.

I processi di globalizzazione se non contenuti e sociopoliticamente controllati rischiano di non produrre certezze eliminando quel campo di incertezze o il loro contrario, indispensabili a costruire legami tra un'era ed un'altra, sulla considerazione espressa da Richard Tawney secondo cui "le certezze di un'era sono i problemi di quella successiva".

Note

1. Il capitalismo porta ad «invadere e trasformare tutte le sfere dell'economia e della società. Tutte le regioni del globo a "mercificare" ogni cosa» (Bartoli H., voce: "globalizzazione", *Enciclopedia Treccani*).

2. Si veda Latouche S., *L'Occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.

3. Si veda Gamble C., *Timewalkers: the prehistory of global colonization*, Alan Sutton, Londra, 1994.

4. Si veda Giddens A., *The consequences of modernity*, Polity Press, Cambridge, 1990. Trad. in it. *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna, 1994; ed in part. pag. 21 e trad. it. pag. 32.

5. Il *Welfare State*, nasce come politica di tutela, sostegno e protezione sociale, capace di assicurare e garantire ai cittadini - e soprattutto alle classi meno abbienti - i diritti sociali.

Esso si fonda su tre tipologie di diritti fondamentali da garantire:

1. il diritto alla cittadinanza;
2. il diritto alla rappresentanza;
3. il diritto alla partecipazione.

6 Si veda Latouche S., *La megamacchina*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.

7 Si veda Balducci E., *La terra del tramonto*, S.Domenico Fiesole, 1992, in part. pag.75.

8 Si veda Kung H., Kuschel K.J. (a cura di), *Per un'etica mondiale*, Rizzoli, Milano, 1995.

Vi sono delle norme etiche immutabili, incondizionate in tutte le religioni, esse sono:

- dovere di una cultura della non violenza e del rispetto per ogni vita;
- dovere di una cultura della solidarietà e di un ordine economico giusto;
- dovere di una cultura della tolleranza;
- dovere di una cultura della parità dei diritti e della solidarietà tra uomo e donna.

Solo nello spirito dei principi comuni si possono trovare soluzioni appropriate per Questioni controverse.

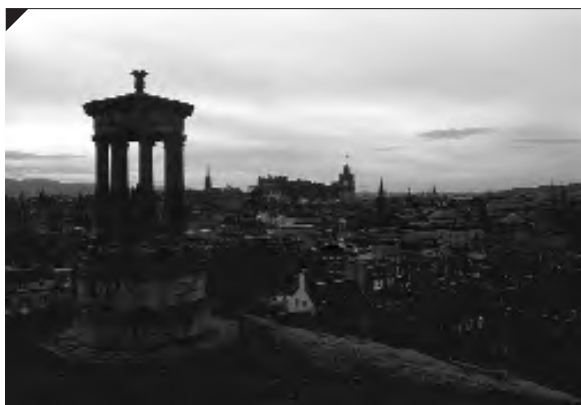
9 Op. cit., pag. 22. Per etica mondiale s'intende «il consenso di fondo nei confronti di valori vincolati, di norme immutabili e di fondamentali comportamenti personali già esistenti». Si ritiene che ogni comunità senza un consenso di fondo sarà prima o poi minacciata «dal caos o da una dittatura, e le singole persone perdono le speranze».

Riferimenti Bibliografici

- Aa.Vv., *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano, 1988.
- Aymard M., "Migrazioni", in Braudel F., *Il mediterraneo*, Bompiani, Milano, 1987.
- Aguirre M., *I giorni del futuro. La società internazionale nell'era della globalizzazione*, Asterios, Trieste, 1996.
- Amoroso B., *Della globalizzazione*, La Meridiana, Molfetta, 1996.
- Balducci E., *La terra del tramonto*, S. Domenico, Fiesole, 1992.
- Cole J.P., *The development gap. A spatial analysis of world poverty and inequality*, by Johnn & Sons Ltd, New York, 1981, trad. italiana a cura di Marrucci A., *Gli squilibri territoriali. Un'analisi spaziale della povertà e dell'uguaglianza nel mondo*, Franco Angeli, Milano, 1984.
- Ferrera M. (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale. Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, Fondazione Agnelli, Torino, 1993.
- Giddens A., *The consequences of modernity*, Polity Press, Cambridge, 1990, trad. italiana, *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, 1994.
- Glambe C., *The Walkers: the prehistory of global colonization*, Alan Sutton, Londra, 1994.
- Kung H., Kuschel K.J. (a cura di), *Per un'etica mondiale*, Rizzoli, Milano, 1995.
- Latouche S., *L'Occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.
- Latouche S., *Il mondo ridotto a mercato*, Lavoro, 1998.
- Latouche S., *Il Pianeta dei naufraghi*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993.
- Latouche S., *I profeti sconfessati. Lo sviluppo e la deculturazione*, La Meridiana, 1995.
- Latouche S., *La megamacchina*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.
- Latouche S., *Economia ed ecologia: un approccio antiutilitarista*, Atti del Convegno *Le sfide dell'ecologia politica del XXI secolo*, in Il Tetto, marzo-giugno, 1998, n.205-206.
- Pelanda C., *Lo stato della Crescita. Per un'alleanza globale fra Stato e mercato*, Sperling & Kupfer, Milano, 2000.
- Pizzuti F.R., (a cura di), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Meridiana, Roma, 1999.
- Shiva V., *Monoculture della mente*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995.

Il linguaggio del piano, immagini e percorsi di trasformazione del discorso urbanistico

Flavia Schiavo



1. Premessa

Il linguaggio, in una definizione data da S. Freud¹, è «una complessa struttura controllata da esigenze sociali e sintattiche che ci allontanano da espressioni proprie dei processi primari»: in tale efficace espressione le configurazioni linguistiche sono sistemi di rappresentazione e di comunicazione governati ed edificati su un insieme di regole e di convenzioni sociali e culturali.

Il linguaggio è forse il più potente e immediato tra i mezzi che rendono possibile contemporaneamente la restituzione di immagini della realtà e la costruzione di “visioni” progettuali della stessa. La struttura linguistica, quale “complesso” e articolato sistema, è soggetto ad una dinamica evolutiva ed agisce su più livelli: un primo livello, immediato e superficiale, manifesto ed esplicito; un altro, più profondo e implicito, che veicola concetti e immagini non dichiaratamente manifesti. Partendo da tali premesse il percorso di ricerca vuole rintracciare nel linguaggio urbanistico - studiandone le trasformazioni - le ragioni profonde dell’affermarsi delle differenti forme espressivo-linguistiche disciplinari; queste non vengono osservate solo da un punto di vista strettamente lessicale o sintattico, ma ricercando matrici culturali e motivazioni che hanno condotto alle modificazioni linguistiche e alla loro formalizzazione.

Le discipline scientifiche, e tra queste l’urbanistica, infatti, edificano il proprio statuto anche per mezzo del linguaggio, di un particolare linguaggio che si discosta dal parlare quotidiano e che - nonostante gli obiettivi e le premesse, legati ad una volontà di rappresentazione “totale” ed esaustiva della realtà - amplifica la distanza esistente tra “le parole e le cose”. In tale ottica va considerato che il processo di fondazione e di costruzione del linguaggio urbanistico è influenzato anche da paradigmi, spesso provenienti da campi esterni, quali l’arte, la scienza, la filosofia, la fisica. L’identificazione di questi, considerati come matri-

ci di riferimento, è determinante per riflettere sul modo in cui la disciplina stessa si relaziona con categorie fondamentali come per esempio il tempo o lo spazio.

Le trasformazioni linguistiche che si possono “leggere” esplorando i piani, sono relative sia a componenti endogene alla disciplina, legate appunto al presunto e dibattuto processo di costituzione dell’urbanistica come “scienza addizionale” (paradigmi, conoscenze diverse, apporti extradisciplinari), sia a componenti esogene; ci si riferisce a quelle variabili “esterne” che presentano una certa autonomia dalle dinamiche previste o innescate dal processo di pianificazione, e a quelle relative ai fenomeni legati alle trasformazioni territoriali e alle “nuove” forme della città.

Il progetto di ricerca parte da tali considerazioni di fondo e si propone di affrontare criticamente, attraverso una lettura cronologica e comparativa, le trasformazioni del “linguaggio urbanistico” (della struttura, della terminologia e dei significati variabili delle espressioni o delle singole parole² e delle “derivate” linguistiche³), inteso come strumento attivo-progettuale⁴ e ostensivo, cioè come mezzo di costruzione-rappresentazione di visioni soggettive e parziali.

Sono stati identificati, come “oggetto” dell’esplorazione, alcuni piani regolatori comunali⁵, analizzando attraverso di essi e per mezzo di una lettura cronologica e di una chiave mutuata dall’analisi linguistica, alcune delle trasformazioni subite dalla disciplina. Assunto di base è dato dalla convinzione che tali variazioni siano rispecchiate proprio dalle modificazioni strutturali e terminologiche⁶ del “linguaggio” su cui tali piani sono costruiti. In tale ottica il singolo piano viene osservato, quindi, come se fosse un testo⁷ (oggetto dello studio sono le fonti originali, cioè i documenti di piano e gli apparati teorici che, eventualmente, lo completano) che possiede, oltre ad una valenza tecnica, istituzionale e politica, una qualità più strettamente “culturale”: le descrizioni e le spiegazioni contenute nei piani, e

che tra l'altro possiedono una indubbia componente progettuale⁸, restituiscono una particolare interpretazione del "mondo", influenzata dai diversi paradigmi⁹ scientifici, dalle politiche e dalla cultura locale¹⁰. Questa relazione viene restituita attraverso una particolare architettura linguistica, attiva sul piano del contenuto e dell'espressione¹¹, e che manifesta, contemporaneamente, "intenzionalità politica" e intellettuale. Il "linguaggio del piano" - i "codici convenzionali", le norme, le immagini verbali e visive - utilizza segni, simboli, termini come «metafore che consentono di rappresentare aspetti della realtà, al fine di pervenire ad una loro migliore definizione»¹². In tale accezione i piani, osservati come fossero testi, possono essere considerati - convenzionalmente - come "sistemi chiusi solidali", cioè come arbitrarie architetture concettuali complesse e globalmente coerenti attraverso cui, in forma traslata, i fenomeni sociali, politici, antropici, biologici, vengono interpretati e inclusi nel progetto.

2. Campi della ricerca. Obiettivi e metodo

Dopo un lungo e impegnativo sforzo di fondazione e di definizione disciplinare coincidente con una visione fortemente utopica¹³, dopo le tensioni culturali orientate alla creazione di un linguaggio comune basato su "codici condivisi", le mutate condizioni del contesto contemporaneo, hanno messo in luce - attraverso una nuova fase di "disagio" disciplinare inauguratasi verso i primi anni '60 - la necessità di compiere una profonda revisione degli strumenti, della legislazione, dell'approccio culturale. La crisi dei modelli interpretativi costruiti su immagini urbane e territoriali in forte trasformazione¹⁴, ha spinto il fronte di avanzamento disciplinare, come in parte era successo nel periodo di fondazione, verso la ricerca di nuove descrizioni-interpretazioni dello spazio, in condizione di rappresentare le trasformazioni in atto attraverso nuove categorie concettuali e nuovi strumenti di produzione di senso.

La difficoltà a riconoscere grandi parti omogenee tra loro distinte, con caratteri congruenti o spazialmente distinguibili (su questa realtà territoriale e su queste modalità di lettura del territorio si è in parte costruita la disciplina), mette in evidenza la grande difficoltà che gli strumenti urbanistici "ortodossi" hanno nella descrizione di contesti dotati di specificità e differenze non facilmente riconducibili a "tipizzazioni" culturali, o esperibili attraverso "coppie dicotomiche" verbalmente consolidate, evidenziando quanto sia difficile riferire

le realtà territoriali a sistemi di analisi, codici e simboli decisi "a priori", strutturati su modi desueti di leggere il contesto, e sulla persistenza di modelli di riferimento disciplinare di matrice ottocentesca, non più idonei alla "descrizione" ed alla "spiegazione" di ambiti territoriali estremamente disomogenei. La mutata realtà richiede la formazione di nuovi linguaggi, descrittivo-progettuali; tali tentativi di riformalizzazione e di revisione dei modi storici di fare urbanistica, affrontano criticamente e tentano il superamento, attraverso ampliamenti e rifondazioni disciplinari e riorganizzazioni metodologiche, di alcune rigidità "linguistiche". Queste sono relative alla presenza di vocabolario poco variato, povero, tendente all'omologazione, espresso da "enunciati generalizzanti"¹⁵, fondati in prevalenza su una "visione" orientata a evidenziare, gli aspetti tecnici, economici e funzionali; le descrizioni, le analisi territoriali e la parte progettuale dei piani, frequentemente e in maggior misura in quelli a scala comunale, sono dirette univocamente e costruite su un impalcato che evidenzia prevalentemente gli aspetti distributivi, non considerando che «l'organizzazione urbana dovrebbe travalicare questa dimensione» e che il ruolo creativo degli strumenti urbanistici «attiene alle capacità di scoprire il territorio, di mettere in luce gli elementi di novità e di innovazione che le pratiche sociali attivano e di indagarne e renderne espliciti i meccanismi del loro funzionamento»¹⁶.

L'urbanista che, attraverso il piano, si fa interprete delle realtà locali, "ridisegna di volta in volta la mappa dei problemi" cioè interpreta, anche grazie agli strumenti offerti dai variabili statuti disciplinari, lo stato e le trasformazioni per lui rilevanti e per far questo si deve misurare con un contesto "interno" ed "esterno" profondamente cambiato.

Al fine di evidenziare e riflettere sulla relazione esistente tra le trasformazioni del contesto e le modalità di "rappresentazione" e interpretazione, sono stati identificati alcuni temi portanti, reputati centrali nella formazione del linguaggio urbanistico. Questi sono rappresentati da 5 "assi" o "binomi verbali", che sintetizzano alcuni degli aspetti dinamici ed evolutivi della disciplina. Più che essere intesi come coppie verbali dicotomiche e oppositive, anche se sono stati costruiti associando concetti apparentemente antitetici, tali binomi vengono osservati - si ricorre infatti al termine "asse" che riporta ad una immagine di unione piuttosto che di separazione - come oscillazioni stimolanti che riflettono modalità, paradigmi e ideologie in continua evoluzione.

All'asse "stabilità - trasformazione" corrispon-

de la questione relativa alla formazione del “corpus dottrinario”, l’urbanistica è una scienza “incerta”¹⁷, ma mira alla costruzione di un linguaggio che sia in qualche modo riconoscibile, unitario e applicabile. P. Marconi nel 1929 afferma che i vistosi simboli grafici, usati dai progettisti, vanno a scapito della comprensione e che sarebbe meglio stabilire notazioni convenzionali in “modo da evitare arbitrio e empirismo”. Stabilità – trasformazione vuole riflettere sulla dinamica evolutiva di un linguaggio che si struttura stabilmente e che è contemporaneamente soggetto a continue “riorganizzazioni gestaltiche”¹⁸.

L’asse “memoria – oblio” sottolinea la presenza, all’interno della disciplina, di un rapporto spesso conflittuale con la storia. Il linguaggio disciplinare risente degli spostamenti ideologici e di metodo che il concetto di storia subisce. A tali questioni si ricollegano, in urbanistica, le “tecniche” legate alla memorizzazione. La selezione delle informazioni, le liste, le legende, indicano riconoscimento e “nominazione” di valori e negazione di altri. Come i “cartulari” medievali, i piani possono essere considerati moderni «supporti della memoria», attraverso cui si riduce «l’immensa aula della memoria», dove «riposano i tesori delle innumerevoli immagini di ogni sorta di cose introdotte dalle percezioni e dove è depositato ciò che l’oblio non ha ancora inghiottito»¹⁹.

“Analisi – sintesi” riflette, partendo dal sistema delle analisi e dai processi di selezione e riduzione messi in atto dagli strumenti urbanistici, sul rapporto tra organizzazione della conoscenza e progetto nel piano. Come, infatti, sostiene P.C. Palermo «la produzione di conoscenza e di consenso presuppone necessariamente una dimensione interpretativa: occorre interpretare il contesto e le tradizioni influenti prima di (e per poter) concepire progetti d’azione per una sua eventuale modificazione»²⁰.

L’asse “apertura – chiusura” vuole affrontare le trasformazioni del linguaggio urbanistico tenendo conto che la disciplina, come sostiene B. Secchi, si struttura come scienza “addizionale”, costituita da un sapere “cumulativo”. I fenomeni territoriali sono descritti attraverso concetti, termini, immagini che appartengono spesso a campi del sapere codificati come “esterni” alla disciplina: l’urbanistica costruisce il proprio repertorio linguistico pure attraverso rapporti con altre modalità conoscitive. In questo confronto con altre discipline cerca di spingersi oltre ciò che Lacan ha definito “equivalenza terminologica”²¹, cioè una sola omologia o isotropia linguistica. Le “permeazioni” più interessanti tra urbanistica e scienze esterne, infatti, si

attuano attraverso la manifestazione di una volontà di confronto di espressioni e contenuti diversi, non “letteralmente” corrispondenti con i significati accreditati. In ambito territoriale si assiste, infatti, al “transito” di vocaboli, locuzioni, immagini extradisciplinari che divengono parte del lessico urbanistico e a cui vengono spesso associati campi semantici differenti.

“Qualità – quantità” si interroga sulla oscillazione, presente nel linguaggio urbanistico, tra descrizione oggettiva e visione soggettiva. Tale asse vuole riflettere sul rapporto tra i linguaggi “notazionali” e le lingue “naturali” e per estensione sullo scollamento esistente tra ciò che viene percepito e rappresentato mentalmente dalle comunità e ciò che viene codificato attraverso i linguaggi del piano.

Tali “assi”, insieme ad una “griglia interpretativa”²², costruita per “leggere” i piani studiati, costituiscono la struttura metodologica concepita per interpretarli e compararli, attraverso un metodo di lettura delle fonti mirato all’evidenza di locuzioni e parole chiave, termini rappresentativi, espressioni paradigmatiche; questo insieme viene indicato e raccolto in un glossario tematico, in cui sono evidenziate le variazioni di significato, la presenza di neologismi o la cancellazione di alcune espressioni o termini, gli incroci, cercando sempre la relazione col contesto culturale e politico.

La ricerca, pertanto, si articola all’interno di una grande area tematica legata alla revisione critica e alla costruzione della “pratica discorsiva” e della efficacia progettuale dell’urbanistica e, contemporaneamente, all’interno del campo afferente allo studio delle modificazioni del «vocabolario descrittivo-progettuale degli urbanisti»²³ che, nel corso degli ultimi anni, è profondamente mutato. Questo, attraverso cui le idee portanti del piano vengono formalizzate e rese comunicabili all’esterno, è considerato come la prima struttura visibile del progetto di piano.

3. Riferimenti

La costruzione di una struttura metodologica di lettura dei piani considerati come “testi”, ha richiesto, al fine di una analisi delle trasformazioni linguistiche, un allargamento del campo a discipline quali la semiologia, la linguistica, l’epistemologia, la psicoanalisi, la geografia che affrontano in modo differente questioni relative alla costruzione, all’analisi critica e all’efficacia di sistemi verbali e visivi, con la consapevolezza che il ruolo di tali strumenti sia quello di “mediazione culturale” tra il

contesto e la rappresentazione dello stesso. Tali discipline hanno intrattenuto col linguaggio stretti e privilegiati rapporti, studiandone la formazione, la struttura e riflettendo sui contenuti e sulla efficacia espressiva e progettuale. Gli sconfinamenti disciplinari proposti appaiono, in questa ottica, come un tentativo di arricchimento delle modalità di lettura dei piani studiati.

4. Struttura generale della ricerca e casi di studio

La ricerca è composta da una parte introduttiva “teorica”, che tratta il rapporto tra linguaggio urbanistico e altre forme linguistiche, una più “tecnica” esplicativa della metodologia prefigurata per la lettura dei piani e una sezione denominata “casi di studio”. All’interno di questa alcuni piani - ritenuti particolarmente rappresentativi, sia dal punto di vista dell’innovazione disciplinare sia relativamente all’influenza sul contesto locale - vengono analizzati attraverso la analisi sistematica di lettura proposta; questa viene applicata in primo luogo sulle fonti originali, cioè sui documenti di piano, relazioni, grafici e sugli apparati teorici (se presenti) che completano la documentazione; integrano queste tre principali sezioni alcune “appendici e allegati”, una “antologia delle fonti”, alcune brevi “interviste” e un “glossario tematico”. Ogni caso di studio è costituito da un insieme di piani, relativo ad uno specifico luogo (Barcellona, Firenze, Catania): partendo da un piano considerato come “origine” si analizzano le trasformazioni linguistiche in rapporto alle modificazioni indotte dagli strumenti urbanistici successivi, considerando la relazione e la convergenza tra l’evoluzione scientifica disciplinare, gli avanzamenti culturali “esterni”, le dinamiche locali e le politiche.

Il lavoro di decostruzione o scomposizione analitica, portato avanti sul linguaggio urbanistico, tiene infatti conto del fatto che la formazione di un repertorio linguistico-scientifico risente e partecipa sia degli avanzamenti disciplinari “interni”, sia delle condizioni “esterne” dei contesti. Tale divisione è solo strumentale, e si fonda sulla convinzione che espressione linguistica e contesto sono legati da una relazione co-evolutiva: il linguaggio è tra gli elementi che partecipano attivamente alla determinazione della “realtà”.

Per il linguaggio attraverso cui si esprime e costruisce la disciplina urbanistica, tale rapporto interattivo tra “interno” ed “esterno” è costitutivo; infatti teorie urbanistiche e piani non si possono sviluppare fuori da un contesto, per questo qualsia-

si esplorazione è diretta implicitamente alla ricerca dei rapporti esistenti tra piano e contesto “globale” e di “base”.

La scelta dei “casi”, in tale senso, non va letta quindi come frutto di una volontà agiografica o biografica e, anche se il ruolo dell’autore o degli autori del piano, riveste grande importanza, si è cercato di eludere una chiave di lettura che ponesse al centro il ruolo creativo di un soggetto o di un gruppo di soggetti impegnati nella redazione di strumenti teorico-pratici, concepiti per interpretare e dirigere i processi dell’habitat umano. L’interpretazione proposta intende suggerire una visione - differente da quella che viene considerata unilaterale - che mira ad un esame delle fonti, ponendo al “centro” i luoghi, il piano e le architetture teoriche che lo completano, esplorando questo insieme e osservando le convergenze e gli esiti dello scambio “circolare” tra “interno” ed “esterno”: il linguaggio del piano è osservato mettendo in evidenza piuttosto che il valore “assoluto”, la portata “relativa” (piano/contesto e piano/disciplina). Lo strumento urbanistico è inteso, secondo tale chiave di lettura, come una delle “possibili” risposte, in stretto legame con le condizioni culturali, come sistema di traduzione di obiettivi, spesso privi di materialità diretta, in elementi concreti e come espressione di un processo in cui si sviluppano e catalizzano le energie intellettuali e operative della comunità.

Il periodo considerato è stato orientativamente fissato tra il secondo dopoguerra e gli anni ’80, e l’ambito geografico studiato è relativo ad esempi redatti in Spagna e in Italia. (Barcellona: dal Plan di I. Cerdà del 1859 al Plan de la Area Metropolitana del 1976; Firenze: dal Piano del 1962 di E. Detti al recente Piano di G. Campos Venuti; Catania: dal Piano di L. Piccinato del 1934 al recente piano di P.L. Cervellati, in itinere).

Dal punto di vista temporale è stata compiuta, in corso d’opera, una digressione, soprattutto in ambito spagnolo. Per quanto riguarda Barcellona la scelta di partire dal Plan Cerdà è stata avvertita come “inevitabile”: il piano del 1859, in ambito locale, ha rappresentato un modello teorico e soprattutto pratico di grande impatto. Le elaborazioni urbanistiche posteriori non hanno potuto fare a meno di “confrontarsi” con la Barcellona, insieme concreta e ideale, del XIX secolo. I rimandi sono infatti continui, anche se va sottolineato che il “trasferimento” del linguaggio del piano del 1859, all’interno degli strumenti urbanistici successivamente elaborati è a volte solo un trasferimento retorico.

5. Aperture successive, problemi aperti e bilancio in corso d'opera

La ricerca ha in sé alcune potenzialità relative a differenti e probabili sviluppi successivi. Più che conclusioni, infatti, almeno in questa fase, si vuole accennare ad alcuni possibili problemi e interessi aperti, legati alle valenze ed ai campi trattati. Un primo aspetto è sicuramente relativo al tema della riforma dei linguaggi e dei “codici normativi” in urbanistica; come già detto la trasformazione dei contesti richiede un aggiornamento ininterrotto delle tecniche descrittivo-progettuali: la ricerca vuole riflettere sull'efficacia e sulla revisione continua dei linguaggi attraverso cui si costruisce il progetto di piano. Un'altra apertura, più legata al campo della storiografia e della critica urbanistica, affronta il tema dell'analisi delle fonti, ed in particolare delle strutture fondative della disciplina: a partire dallo studio condotto su I. Cerdà, infatti, possibili sviluppi della ricerca potrebbero essere orientati alla comparazione di ulteriori apporti “originari”, cercando di rintracciare persistenze e variazioni nelle strutture successive del linguaggio urbanistico.

Note

1. S. Freud, *Il motto di spirito*, 1905
2. Oggetto di indagine della ricerca è anche una analisi sulle variazioni dei “campi semantici” dei termini utilizzati nel linguaggio urbanistico. Alla variazione del campo semantico è collegata anche una riflessione sui rapporti interdisciplinari e sulle “permeazioni” tra diversi campi del sapere: il rinnovamento terminologico “interno” di un ambito disciplinare, infatti, si compie anche in relazione con ambiti “esterni” alla disciplina. In questo caso, come sostiene J. Lacan in *Scritti*, 1966 «la parola è specchio della trasformazione»; si può affermare che qualsiasi rinnovamento disciplinare è in stretto rapporto con il rinnovamento linguistico, questo si può esprimere attraverso “slittamenti progressivi del significato”, “risemantizzazioni”, “sostituzioni”, “rimozioni”, neologismi”. Tale struttura in trasformazione diviene una sorta di palinsesto su cui potere leggere alcuni percorsi evolutivi disciplinari.
3. Il termine “derivate” linguistiche vuole identificare quelle espressioni che si discostano dal lessico comune o accreditato; l'evidenza di tali forme espressive è orientata a sottolineare quei processi di rinnovamento linguistico in itinere, non ancora inseriti nel bagaglio disciplinare, legati a tensioni non del tutto “risolte” o in corso, presenti nella disciplina.
4. Il linguaggio viene considerato come strumento attivo, di scoperta e costruzione della realtà. P. K. Feyerabend in *Contro il metodo*, 1975 a proposito della formazione di nuove teorie e del ruolo che il linguaggio riveste all'interno di questo processo, sostiene: «ora, quando noi tentiamo di descrivere e di comprendere sviluppi di questa sorta in un modo generale, siamo ovviamente costretti a fare appello alle forme d'espressione verbale

esistenti, le quali non sono in grado di rendere ragione di situazioni del genere e devono essere distorte e usate in forme arbitrarie, costrette a forza in nuovi modelli per potersi adattare a situazioni imprevedute». Va sottolineato che se non si facesse uso arbitrario e “distorcente” del linguaggio non potrebbero esserci né scoperte né progresso.

5. La scelta di analizzare soprattutto piani regolatori comunali deriva dalla considerazione che tali strumenti sono stati soggetti ad una “codificazione” più rigida; a partire dagli anni '30 in Italia o in Spagna e ancora di più dal secondo dopoguerra, si nota un forte impegno disciplinare sia sul livello dell'elaborazione legislativa e teorica, sia della prassi, mirato alla organizzazione di codici, metodologie operative e riferimenti orientati alla edificazione di un bagaglio comune, fondato su un linguaggio destinato a diventare, come afferma F. Choay in *Ordre Critic*, 1979 «attributo dell'establishment urbanista».

6. A tale proposito S. Tagliagambe in *Epistemologia del confine*, 1997 chiarisce la differenza e le relazioni tra “terminologia” e “termine”: quando ci si riferisce ad una “terminologia” si intende un insieme di elementi coordinati resi solidali da una costruzione teorica e in cui i “termini” rappresentano le parti in collegamento.

7. Nella ricerca i piani sono visti oltre che come strumenti di governo del territorio anche come sistemi di lettura, di “traslitterazione”, di conoscenza ed interpretazione delle realtà, cioè come “testi” complessi che trascrivono, selezionandole e interpretandole, le dinamiche e la struttura dei contesti e che parlano un linguaggio multiplo costituito da una codificazione che si avvale di immagini e parole (cioè da un sistema di comunicazione misto “verbo-visivo”). Esiste un ampio e differenziato ambito di ricerca della critica urbanistica che affronta tali tematiche, appoggiandosi anche a discipline “esterne”, quali la semiotica o la linguistica. Il riferimento è ad autori tra cui S. J. Mandelbaum, A. Belli, G. Ferraro, B. Secchi, P. Gabellini, M. Romano, P.C. Palermo, L. Mazza.

8. L'analisi portata avanti sull'intera architettura linguistica del piano non tiene conto della differenza tra analisi e progetto. Si ritiene infatti che non esistano analisi “neutrali” e che la componente delle analisi possiede una fortissima valenza progettuale.

9. Si utilizza il termine “paradigma” nella accezione proposta da T. S. Kuhn in *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, 1969.

10. Nella ricerca tale rapporto è definito come scambio tra contesto “esterno” (le trasformazioni disciplinari e teoriche rappresentate dall'avanzamento scientifico disciplinare ed extradisciplinare) ed “interno” (la cultura materiale o locale, la storia, le componenti definibili come più strettamente endogene). Gli strumenti urbanistici mediano tale relazione, e il linguaggio su cui sono costruiti rappresenta la mobile linea di intersezione tra statuto scientifico, politiche, luogo e comunità insediata.

11. Espressione e Contenuto rappresentano due componenti fondamentali delle strutture linguistiche. Il senso dei termini, partendo dall'etimologia, sottolinea quanto il linguaggio sia caratterizzato da un duplice aspetto: uno manifesto, l'altro nascosto e non direttamente esplicitato; “Espressione” (dal lat. *exprimere*) significa infatti “premere per far uscire” e “Contenuto” (dal lat. *continere*) vuol dire “racchiudere, raccogliere, comprendere”. Per la definizione “tecnica” dei due vocaboli, v. U. Eco *Trattato di semiotica generale*, 1975.

12. G. Nencioni *Lingua e linguistica*, in *Intorno alla linguistica*, ed C. Segre, 1983

13. In Italia, durante gli anni della ri-fondazione disciplinare, tale linea viene portata avanti soprattutto da G. Astengo e A. Olivetti. Astengo su *Urbanistica* n. 1 del 1949 in *Attualità*

dell'Urbanistica scrive: «l'urbanistica moderna ha un orizzonte anche più vasto (...) Essa mira ad offrire un apporto alla nuova gestazione di quella cultura, di quel nuovo orientamento della civiltà che sta per delinearci attraverso le perturbazioni. (...) La società attuale (...) tende a istituire un coordinamento delle tecniche in atto e a volgere a fini sociali le forze e i mezzi materiali».

14. A. Corboz in *L'urbanistica del XX secolo: un bilancio in Urbanistica* n. 101 del 1990 afferma che «l'idea-forza che ha guidato il pensiero di tutto un secolo sembra esaurita», abbiamo bisogno di «elaborare con urgenza una nozione di città come luogo della eterogeneità, della frammentazione e della trasformazione ininterrotta»; «la nostra rappresentazione spontanea della città (come "artefatto collettivo che si contrappone alla campagna", "dotato di forte coesione architettonica" e che "esercita funzione di centro") è diventata praticamente anacronistica».

15. B. Secchi "Il senso delle differenze" in *Urbanistica* n. 79 del 1985.

16. F. Indovina "Pianificare? È una necessità" in *Sapere*, Aprile 1999.

17. M. Romano "Piano urbanistico e metodo scientifico" in *Urbanistica* n. 76-77 del 1984.

18. T. Kuhn op. cit., 1969.

19. Agostino *Confessioni*, 397 – 398 d. C.

20. P. C. Palermo *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, 1992.

21. J. Lacan *La scienza e la verità, 1965-66 in Scritti*, 1966.

22. Tale griglia, la cui struttura è esplicitata nella II parte della dissertazione, non è strutturata rigidamente. Intento della ricerca è tentare una interpretazione dei piani, non proporre una schedatura. A tal fine la "griglia" è formulata come un insieme di problemi aperti - (presenti ma non direttamente esplicitati), che servono da guida per la lettura dei piani - non come una struttura stabile o fissa entro cui incasellare i piani stessi.

23. B. Secchi "Una nuova prospettiva" in *Urbanistica* n. 81 del 1985.

Riferimenti bibliografici

Aa Vv, *Els 20 anys del pla general metropolità de Barcelona*, Papers n. 28, 1997 Barcelona,

Arhneim R, *Il pensiero visivo*, 1974 Torino.

Astengo G, voce "Urbanistica", in *Enciclopedia universale dell'arte*, 1958 Firenze.,

Bachelard G., *La poetica dello spazio*, 1975 Roma.

Baracca C., Campos Venuti G., *L'urbanistica riformista: antologia di scritti, lezioni e piani*, 1991 Milano.

Barthes R., *L'avventura semiologica*, 1991 Torino.

Becchi A. Indovina F. (a cura di), *Caratteri delle recenti trasformazioni urbane*, 1999 Milano.

Belli A., *Immagini e concetti nei piani*, 1996 Milano.

Benevolo L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, 1963, Roma Bari

Benjamin W., *Tesi di filosofia della storia*, 1955 Torino.

Berdoulay V., *Parole e luoghi*, 1991 Milano.

Bocchi G., Ceruti M. (a cura di), *La sfida della*

complessità, 1985 Milano.

Bohigas O., *Barcelona entre el pla Cerdà i el barraqisme*, 1963 Barcelona.

Bottini F., *Dall'utopia alla normativa. La formazione della legge urbanistica nel dibattito teorico. 1926 – 1942*, 1988 Roma.

Cassirer E., *Filosofie delle forme simboliche*, 1961 Firenze.

Cerdà I., *Teoria general de la urbanizacion*, (tomo I, II), 1867 Madrid.

Choay F., *La regola e il modello. Sulle teorie dell'architettura e dell'urbanistica*, 1986 Roma.

Comision de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, Comision Tecnica para la revision del Plan Comarcal '53, *Plan Director*, Memoria 1-2 e Graficos, 1966, Barcelona.

Comision gestora de la Area Metropolitana de Barcelona, *Plan de la Area Metropolitana de Barcelona, Una estrategia de ordenacion territorial 1974 –'90*, 1976, Barcelona.

Comision Superior de Ordenacion Provincial, Oficina de Estudios del Ayuntamiento de Barcelona, *Plan de Ordenacion de Barcelona y su zona de influencia*, 1954, Barcelona

Corboz A., *Ordine sparso*, 1997 Milano.

Corporacion Metropolitana de Barcelona, *Plan General Metropolitano de Ordenacion Urbana*, 1976 Barcelona.

De Mauro T., *Minisemantica*, 1982 Bari.

de Teran F., *Historia del urbanismo en Espana III, Siglos XIX y XX*, 1999, Madrid.

Dematteis G., "Progettare descrivendo le città", in atti del Convegno *La nuova dimensione urbana*, 1995 Brescia.

Di Biagi P. Gabellini P., *Urbanisti italiani. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos Venuti*, 1992 Roma-Bari.

Eco U., *Trattato di semiotica generale*, 1975 Milano.

Equipe redactor de la revision del *Plan Comarcal del '53, Plan General de Ordenacion Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona*, 1973, Barcelona.

Ezquiaga J.M., "Crisis del Plan y nuevo paradigma urbanistico", *Urban* n. 2, Revista del Departamento de Urbanistica e Ordenacion del Territorio, Universidad Politecnica de Madrid, 1998, Madrid.

Ferraro G., "De te fabula narratur. Exercices in Reading Plans", *Planning Theory* n.10-11, 1994.

Feyerabend P. K., *Contro il metodo*, 1979 Milano.

- Foucault M., *Le parole e le cose*, 1967 Milano.
- Freud S., *Il motto di spirito*, 1983 Milano.
- Gabellini P., *Il disegno urbanistico*, 1990 Roma.
- Gnoli A., “Nel cielo oscuro della politica”, *La Repubblica* del 18 agosto 1999.
- Grau R., *El planeamento urbano como ciencia social*, 1987, Barcelona.
- Greimas A. J., *Semiotique et sciences sociales*, 1976 Paris.
- Guttenberg N., *The language of planning*, 1992.
- Heidegger M., *In cammino verso il linguaggio*, 1959 Milano.
- Hesse M.B., *Modelli e analogie della scienza*, 1980 Milano.
- Indovina F., “Pianificare? È una necessità”, *Sapere*, Aprile 1999.
- Indovina F., “Intenzionalità e innovazione nella pianificazione territoriale”, *C.R.U.* n.2, 1994.
- Indovina F. (a cura di), *Le ragioni del piano – Giovanni Astengo*, 1991, Milano.
- Indovina F. (a cura di), *La città diffusa*, 1990 Venezia.
- Indovina F. (a cura di), *Barcellona: un nuovo ordine territoriale*, 1999 Milano.
- Kemp M., *Immagine e verità. Per una storia dei rapporti tra arte e scienza*, 1999 Milano.
- Kuhn T. S., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, 1969 Torino.
- Lacan J., *Scritti* vol. I e II, 1966, Milano.
- Le Goff J., “La città e la sua immagine tra realtà e mito”, *Casabella* n. 505, 1984.
- Lluch E., Nel.lo O., *La genesi de la Divisiò Territorial de la Catalunya*, Diputació de Barcelona, 1983.
- Lyotard J.F., *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere*, 1993 Milano.
- Maciocco G., Tagliagambe S., *La città possibile*, 1997 Bari.
- Mandelbaum S. J., “Reading Plans”, *Journal of the american planning association* vol. 56 n. 3, 1990.
- Mazza L., *Trasformazioni del piano*, 1997, Milano.
- Mazzoleni C. (a cura di), *Teoria del piano. Giovanni Astengo e il piano di Bergamo*, 1983 Milano.
- Mela A., *Sociologia delle città*, 1996 Roma.
- Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'amenagement*, 1988 Paris.
- Morin E., *La conoscenza della conoscenza*, 1989 Milano.
- Nel.lo O., “Les theories sobre l'ordinament del territoris a Catalunya. Els antecedents”, *Papers* n. 6 *El fet metropolità interpretacions geografiques*, 1991 Barcelona.
- Olmo C., “Tracce, segni, imperfezioni”, *Rassegna* n. 42, 1990.
- Olmo C., “Dalla Tassonomia alla traccia” in *Casabella* n. 575-576, 1991
- Olsson G., *Lines of power. Limits of language*, 1991 Oxford.
- Palermo P.C., *Interpretazione dell'analisi urbanistica*, 1992 Milano.
- Picardi E., *Le teorie del significato*, 1999 Roma Bari.
- Piccinato L., voce “Urbanistica”, in *Enciclopedia Italiana* Vol XXXIV, 1937 Roma.
- Prieto L., *Saggi di Semiotica*, 1991 Roma.
- Putnam H., *Mente, linguaggio e realtà*, 1987 Milano.
- Quine W. Van Orman, *Parola e oggetto*, 1970 Milano.
- Ribas Piera M., “Models, instrument i ambits per il panejament urbanistic de la ciutat de Barcelona”, *Papers* n. 3 *Economia i territoris metropolitans*, 1991 Barcelona.
- Romano M., *Il linguaggio urbanistico. Teorie – Piano - Città*, 1983 Firenze.
- Rossi P., “Scienze della natura e scienze umane: la dimenticanza e la memoria”, *Casabella* n. 577, 1991.
- Rossi P., *Il passato, la memoria, l'oblio*, 1991 Bologna.
- Sant'Agostino, *Confessioni*, 397-398 d. C., 1974 Milano.
- Scandurra E., Macchi S. (a cura di), *Ambiente e pianificazione. Lessico per le scienze urbane e territoriali*, 1995 Milano.
- Secchi B., *Il racconto urbanistico*, 1984 Torino.
- Secchi B., *Un progetto per l'urbanistica*, 1989 Torino.
- Segre C. (a cura di), *Intorno alla linguistica*, 1983 Milano.
- Tagliagambe S., *Epistemologia del confine*, 1997 Milano.
- Touraine A., *Critica della modernità*, 1992 Milano.
- Vattimo G. (e altri), *Usi dell'oblio*, 1990 Parma.
- Wunenburger J. J., *Filosofia delle immagini*, 1999 Torino.
- Zumthor P., *Babele*, 1997 Torino.

Trasformazione del territorio periurbano: elementi per l'interpretazione dei processi di riqualificazione urbana

Francesca Starrabba

Un percorso di ricerca: obiettivi, metodologie e contenuti

Si propongono alcune riflessioni riguardanti le trasformazioni degli assetti del territorio periurbano in relazione ai fenomeni di espansione urbana mediante l'interpretazione degli elementi che ne influenzano l'evoluzione. In relazione al tema della ricerca, si intendono studiare ed interrelare tra loro l'aspetto conoscitivo, quello interpretativo-progettuale relativo agli intenti ed alle opportunità di recupero e quello operativo riferito alla concreta possibilità di rendere attuabili le scelte progettuali. Lo studio dell'interpretazione del paesaggio urbano si propone, in un'ottica del recupero, sulla base di un articolato sistema di interrelazione tra gli elementi in riferimento all'identità morfologica, culturale e ambientale legata al contesto. Nella lettura della trama del territorio e nell'interpretazione del paesaggio urbano, il recupero di un sistema di interrelazione degli elementi, si basa sull'individuazione di due categorie di valutazione alle quali appartengono, da una parte, gli elementi delle attività che aumentano il valore del territorio, dall'altra gli elementi, pur necessari, ma che devono essere posti nelle condizioni di compatibilità con il contesto territoriale. Secondo un processo di revisione critica sarà possibile inquadrare gli studi nell'ottica di un'interpretazione delle relazioni tra politiche, intenti e realizzazioni.

Periferie, oltre il limite

Facendo riferimento al primo degli obiettivi prefissati riguardante l'interpretazione e la definizione del concetto di "periferia urbana", una riflessione riguarda il termine "periferia" che, recentemente, viene riferito alla città¹. Molte delle definizioni di periferia hanno a che fare con la nozione di confine e di limite. La nascita della periferia è associata allo sfondamento del limite che segnava l'urbano nella città preindustriale: un limite reale, come le mura di difesa, ma anche virtuale, simbolico, legato all'immaginario collettivo. Come sottolinea Clementi, «l'attenzione ai problemi della qualità riporta in primo piano il bisogno di misura, di ritrovamento del limite, non nel senso di una restituzione fisica del tema di bordo, ma piuttosto come

riarticolazione degli aggregati urbani al fine di istituire ambiti spaziali entro cui i frammenti acquistino un nuovo senso»². Una riflessione sul tema dei "limiti" del sistema urbano è stata posta da diversi studiosi facendo riferimento all'organizzazione dell'esistenza quotidiana che muta, nel tempo, il confine ed il limite del sistema urbano, nel passaggio da una città compatta ad una città diffusa, dove l'espansione si attua attorno ai nodi in uno spazio reticolare. La definizione del termine periferia si associa, così, a quello di "zona pioniera", capace di cambiare nel tempo³. Un'interessante riflessione riguarda l'intreccio tra spinte diffusive e centralizzatrici che può essere spiegato in termini di crescente organizzazione "reticolare" dei sistemi territoriali respingendo la chiave interpretativa della città contemporanea come il dualismo città/campagna o il dualismo centro/periferia. A tal proposito Gambino (1995) scrive che «la periferia appare sempre più la frontiera mobile e ubiquitaria della trasformazione urbana, piuttosto che la tradizionale fascia di transizione tra città e campagna». La parola periferia deriva, quindi, da un'immagine geografico-spaziale, ma il suo significato va oltre la semplice denotazione spaziale (Dematteis, 1990). La nozione di periferia copre una realtà profondamente eterogenea legata alla diversificazione dei contesti. Si vuole riflettere sulle dinamiche e trasformazioni urbane legate ai contesti in un quadro di riferimento entro cui confrontare le specifiche situazioni. Operativamente sono identificabili tre tipi di contesto: le periferie consolidate, interne alla città, inglobate nel processo di crescita fisica che ha generato ulteriori periferie; le periferie moderne pubbliche, realizzate all'interno dei piani per l'edilizia economica e popolare della L. 167/62, secondo finalità assistenziali e logiche distributive estranee al profitto; le periferie diffuse, sia abusive che legali, in cui l'esaltazione della sfera del privato e dell'individualismo è la negazione della città, caratterizzate da bassa densità e larghi vuoti. Una considerazione riguarda il rapporto tra la "città pubblica" ed il contesto della città costruita in cui è inserita. I "quartieri pubblici" sono i luoghi dove è possibile verificare che i "valori pubblici e collettivi", non sono immediatamente sovrapponibili poiché pubblico fa riferimento ad un regime di proprietà e collettivo all'uso del suolo e del manufatto e non

sempre ad un luogo pubblico corrisponde un uso collettivo. Spesso le aree all'interno dei quartieri rimangono prive di funzione, aree di risulta oppure trascurate per problemi di manutenzione e gestione. Quaroni, già nel '57 sottolineava i nodi problematici ed i limiti dei nuovi quartieri in quanto non risolvevano il problema della città in relazione ai rapporti con il contesto. Il problema dell'edilizia pubblica coinvolge questioni più generali relative alla ridefinizione dello spazio non costruito pubblico, collettivo e l'insieme di relazioni che esso stabilisce con gli edifici e con il contesto⁴.

La conoscenza come carattere necessario per il governo delle trasformazioni

Come scrive Dematteis (1995), l'analisi del territorio periurbano è necessario che si fondi sull'interpretazione dei principi organizzativi, delle peculiarità storiche, dei valori presenti allo stato latente e potenziale. «A prima vista il problema delle periferie urbane sembra specularmente opposto a quello del paesaggio, dove la ricchezza da salvaguardare è contrapposta alla povertà da riscattare. Ciò che manca nelle periferie è ciò che vorremmo conservare nel paesaggio». Al centro dell'odierno dibattito, il tema della riqualificazione del territorio strettamente connesso alla qualità urbana, è considerato un grande obiettivo della città attuale, in un rinnovato interesse verso il decentramento urbano come luogo di "non congestione", dalle numerose potenzialità. Una lettura che parte dall'esterno, dalla struttura suburbana, si basa sull'interpretazione delle logiche interne dei luoghi. Nel processo dello sviluppo urbano si manifestano contraddizioni e tensioni emergenti tra le diverse realtà: si determinano problemi di sovrapposizione di tessuti differenziati privi di elementi unificanti con il paesaggio naturale ed il contesto storico-antropico. Magnaghi (1991) pone l'accento sull'interazione delle tre componenti costitutive del territorio e sostiene che «il territorio è un intreccio inscindibile di ambiente fisico, costruito e antropico. Il sistema di relazione tra queste tre componenti ambientali genera l'identità di un luogo unico per forma, storia e paesaggio». Uno dei nodi problematici delle periferie moderne è la perdita di identità. È probabile che in gran parte dipenda dallo smarrimento dei rapporti tra segni della storia, della natura e caratteri insediativi. Si individua un'ipotesi di una «nuova cultura progettuale fondata su un uso creativo delle memorie, assunte come strumento di risignificazione della città esistente e dell'intero ambiente insediativo attraversato dai grandi segni direttori della storia e della natura» (Clementi, 1990). Fondare sulla interpretazione delle memorie la risignificazione dell'esistente è quanto propone la cultura progettuale odierna, al fine di riannaghiare quella "catena di significanti" che determina il senso di identità della città. La "conservazione" presuppone una certa tensione innovativa e ogni

"innovazione" propone un crescente impegno conservativo nei confronti dei siti e delle risorse che costituiscono i materiali stessi degli attuali processi di trasformazione (Gambino, 1997). In tal senso il tema del riuso e della valorizzazione del territorio, non può certamente tradursi nella semplice tutela dei "segni" ancora presenti. Una conoscenza del territorio finalizzata al progetto si fonda sulla capacità di comprensione del processo evolutivo delle configurazioni succedutesi nel tempo i cui elementi e relazioni sopravvivono, anche se in forme meno visibili o latenti, ai cambiamenti e sono aperti a possibili strategie evolutive. Corboz indica una possibile corrispondenza tra il disordine della periferia ed "un ordine da indovinare" in relazione al fatto che «i problemi della città-che-si-sta-costituendo-sotto-i-nostri-occhi non sono più quelli dei centri, ma quelli delle zone, delle appendici, dei margini, delle enclaves, coestensivi a questa città, cioè in ciò che chiamiamo periferia»⁵.

La città contemporanea si configura sempre meno come un tessuto compatto ed uniforme e la complessa struttura reticolare, nelle trasformazioni urbane, lega le località periferiche tra loro e non solo con l'ambito centrale. La rete può costituire un'utile supporto per lo studio della città contemporanea e per l'interpretazione delle trasformazioni urbane. Come scrive Emanuel (1989), la città reticolare è ricca di contraddizioni: a tale proposito, la rete se da un lato evidenzia l'organismo urbano sempre meno legato ad un unico epicentro di sviluppo ma appoggiato su un circuito di centralità disperse, dall'altro risalta in negativo lo stato di crisi, di degrado e di abbandono che inevitabilmente subiscono i soggetti più deboli e certi luoghi. Tale immagine sembra negare l'idea di città «tuttavia essa sembra apparire sempre più vera non solo nel tessuto fisico e funzionale, ma anche quello sociale».

Le politiche comunitarie in ambito urbano

Un altro obiettivo riguarda lo studio degli orientamenti delle politiche mirate agli interventi di riqualificazione delle aree periferiche, nella direzione dello sviluppo sostenibile, in un processo evolutivo – qualitativo al fine di fornire un quadro di riferimento, in linea con le politiche europee. A tal fine, si intende procedere a uno studio sull'evoluzione delle politiche della Comunità europea finalizzate alla tutela ed allo sviluppo. L'attenzione è rivolta da un lato all'analisi degli orientamenti delle politiche europee e dall'altro agli effetti che queste hanno sulle politiche locali, analizzando il caso dell'Italia con la valutazione, in un quadro normativo in evoluzione, delle esigenze, dei problemi emergenti e delle possibili connessioni con le esperienze europee.

Il dibattito relativo alle politiche urbane europee, si basa sul riconoscimento dell'importanza del ruolo delle città in quanto luoghi di interazioni sociali e culturali, fonti

di prosperità economica e di sviluppo sostenibile, in considerazione del fatto che la qualità della gestione locale condiziona la capacità di rilevare le nuove sfide. Tali documenti hanno come obiettivo l'elaborazione degli elementi principali per una pianificazione sostenibile delle città europee. Le politiche adottate in Europa, rivolte al problema del decentramento nelle periferie, mirano alla identificazione di un sistema urbano europeo policentrico ed equilibrato: un correttivo alle politiche di pianificazione basate sulla zonizzazione è stato introdotto dalle politiche di rete (urbane, infrastrutturali, ecologiche) privilegiando le esigenze di connessione rispetto a quelle della separazione ed il valore delle eterogeneità e della differenziazione rispetto a quello dell'omogeneità. In un'ottica di definizione delle periferie, una nuova centralità inquadra l'organizzazione di tutto il sistema urbano complesso, articolato nel territorio e costruito da un sistema portante di nodi (centro storico, aree consolidate, periferie, aree periurbane) e di reti. Possono essere individuate le ragioni fondamentali per le quali l'U.E. debba porre un'attenzione crescente alla questione urbana. Queste riguardano il fatto che nelle città abita l'80% della popolazione dell'U.E. È nelle aree urbane che si riscontra la maggiore concentrazione dei problemi economici, sociali e demografici, inerenti al sovraconsumo di energia e di risorse naturali, alla produzione di scorie e di inquinamento, ai rischi naturali e tecnologici. Di contro, proprio perché le risorse economiche materiali ed intellettuali vi si concentrano, le città sono anche per eccellenza luoghi di comunicazione, di creatività, di innovazione ed identità culturale. Gli obiettivi delle politiche tendono a coniugare lo sviluppo economico, in termini di competitività delle città, alla valorizzazione delle risorse ambientali e umane, in termini di qualità ambientale e occupazione. A livello europeo, l'interesse verso i problemi della città è crescente ed è testimoniato dalla considerevole produzione di materiale documentario⁶. Il tentativo è di offrire una sintesi dei principali punti che sono emersi da un processo di consultazione, riguardante lo SSSE, per iniziativa comune con gli Stati Membri e dalla Commissione europea con le autorità nazionali, regionali e locali. Questo processo di consultazione prese il via in particolar modo da una serie di seminari transnazionali e workshop attuati nelle diverse parti dell'Unione durante il 1998 e culminati nel FORUM dello SSSE che si è svolto a Bruxelles all'inizio del febbraio del 1999, dove sono state valutate e discusse le conclusioni del dibattito che ha attraversato l'Europa. Lo scopo non è quello di presentare un esaustivo elenco dei vari punti affrontati durante i seminari ed il Forum, ma di organizzarli secondo una coerente traccia che individua i principali temi che sono stati considerati meritevoli di particolare attenzione durante tutto l'iter preparatorio dello SSSE in un processo evolutivo che mira a garantire un equilibrato e sostenibile sviluppo nell'Unione. Con riferimento allo SSSE l'interesse si concentra sulle

iniziative riguardanti lo sviluppo integrato sul territorio per quanto riguarda la fase delle sperimentazioni.

Gli strumenti per la riqualificazione urbana in Italia: nuove politiche e strategie operative

Il campo di indagine riguarda le attuali tendenze nelle politiche urbane e le esperienze più innovative relative ai processi di trasformazione che interessano il contesto urbano. L'intento, quindi, è quello di costruire un quadro di riferimento articolato sull'evoluzione delle politiche urbane e degli strumenti di intervento al fine di confrontare l'aspetto degli intenti e quello della resa effettiva, operando un'indagine sul piano degli strumenti utilizzati nel governo dei processi di trasformazione. Negli ultimi anni l'interesse verso i temi pertinenti la riqualificazione urbana si è accresciuto in relazione alla fase di mutamento delle politiche urbane, orientate verso il recupero e la riqualificazione della città esistente. Il riferimento va ai nuovi strumenti di intervento che vanno sotto la corrente denominazione di "programmi urbani complessi". Un elemento di discontinuità rispetto al passato è costituito dal fatto che assumono un peso sempre maggiore le istanze sociali oltre che quelle economiche ed il disagio abitativo è sempre più connesso con la privazione di qualità urbana ed ambientale oltre che dell'alloggio. Tali riflessioni ribadiscono che i problemi di qualità non sono solo urbanistico-edilizi. La costruzione di un quadro comparativo dei provvedimenti legislativi ha lo scopo di individuare l'evoluzione delle procedure, del ruolo dei diversi soggetti e dell'impostazione progettuale. Le diverse leggi⁷ che introducono i Programmi di edilizia residenziale, i Programmi di recupero urbano, i Programmi di riqualificazione urbana, i Contratti di quartiere, i Prusst, poste a confronto, rivelano aspetti divergenti ma anche caratteristiche comuni. Dal punto di vista operativo, un'attenzione maggiore agli aspetti legati alla multidimensionalità delle problematiche della riqualificazione, cui si è accennato, è data almeno nelle intenzioni, dai Contratti di quartiere in quanto tengono in considerazione in modo esplicito i fattori ambientali, storico-culturali, il consenso degli attori coinvolti, ecc. Una considerazione opportuna e basilare, nell'ambito di un'analisi finalizzata all'interpretazione delle condizioni della trasformabilità di parti del contesto urbano, riguarda la predisposizione di apparati conoscitivi e di procedure valutative al fine di guidare le scelte in maniera articolata. Una prima riflessione riguarda il passaggio, per questo tipo di strumentazione urbanistica, da una fase di straordinarietà ad una di ordinarietà, almeno nelle intenzioni e si avverte l'interesse da parte delle Amministrazioni locali per i Programmi complessi in relazione alla volontà di conseguire un più efficace controllo delle trasformazioni urbane ed al reperimento di risorse finanziarie finalizzate ad interventi di riqualificazione. Una lettura trasversale dei casi

prescelti mette in evidenza l'importanza dell'informazione relativa agli interventi e della partecipazione delle comunità alle scelte di trasformazione urbana come metodo di lavoro perseguito nelle esperienze di progettazione sperimentale. L'obiettivo consiste nell'operare un'analisi dei programmi innovativi in ambito urbano, i programmi complessi, in relazione ai caratteri innovativi, ai limiti, ai nodi problematici. Uno dei nodi problematici riguarda i limiti ed i rischi nell'applicazione dei programmi complessi, che consistono nel prevalere della logica della risposta estemporanea all'offerta di risorse pubbliche, al fine di ottenere un finanziamento in assenza di riferimenti a politiche urbane in termini di efficacia e di priorità. O peggio, per legittimare interventi in contrasto con i piani urbanistici vigenti, senza dovere giustificare la coerenza della singola variante rispetto agli orientamenti urbanistici, data l'eccezionalità dello strumento. Un filo conduttore è individuabile nella dimensione costruttiva dei provvedimenti il cui obiettivo prioritario è il recupero, la riqualificazione urbana, la diversificazione funzionale, la promozione del rapporto pubblico-privato, e soprattutto la riqualificazione dei tessuti, degli spazi aperti, dei servizi urbani. Per quanto riguarda gli intenti, vi è un generale consenso nell'individuazione degli obiettivi finali riguardanti una maggiore integrazione tra le componenti della città e l'incremento della qualità insediativa.

Lo strumento dei Contratti di Quartiere assegna centralità all'intervento sulle aree a forte degrado fisico e disagio sociale delle periferie urbane, ed in particolare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica caratterizzati da scarsa qualità ambientale, in particolare dello spazio pubblico, e da una spiccata monofunzionalità. La progettazione non della singola opera, ma dell'insieme degli interventi mediante l'organizzazione degli spazi aperti viene considerata decisiva.

Un caso di studio: Napoli

Napoli, alla fine degli anni '70, è stata la prima città italiana che assume la periferia come questione centrale nelle strategie urbanistiche del governo locale finalizzate alla riqualificazione del territorio periurbano attraverso la valorizzazione del sistema delle permanenze, privilegiando il recupero e la riqualificazione dell'aggregato urbano esistente rispetto alla possibilità di una nuova espansione urbana. Il Piano delle Periferie si pone come quadro di coerenza delle politiche di riqualificazione e costituisce la prima vicenda urbanistica italiana che pone la periferia al centro di un vasto programma straordinario di interventi. È possibile leggere questa esperienza come un fatto certamente innovativo nell'ambito delle politiche pubbliche della riqualificazione in Italia in quegli anni. Al di là degli interventi resi operativi, è necessario cogliere le strategie innovative del Piano delle Periferie che si sono mantenute

nel passaggio dalle procedure ordinarie dell'amministrazione a quelle straordinarie previste dal PSER, nel clima di emergenza del dopo terremoto, con la legge 219/1981. Un primo elemento significativo riguarda il fatto che l'amministrazione, nonostante i poteri straordinari, rese operativi gli strumenti urbanistici approvati precedentemente in regime ordinario dal consiglio comunale. Uno degli aspetti emergenti dell'esperienza napoletana consiste nell'aver puntato sulla valorizzazione dell'armatura territoriale storica dei casali all'interno di un processo di riqualificazione della periferia attraverso un disegno organico di interventi diffusi e distribuiti in modo strategico. Si tratta di una strategia fortemente innovativa la cui traduzione, dal punto di vista operativo, non è commisurabile al notevole sforzo teorico prodotto ed uno dei nodi problematici è riferibile al fatto che gli interventi si sono riferiti soprattutto ai nodi del sistema, i casali definiti "i centri storici della periferia", più che alla rete dei tracciati in un processo di riordinamento e di ricucitura con l'esterno.

Riflessioni conclusive

Si impone l'avvio di decisioni coordinate e non episodiche per gli insediamenti periferici, sorti in risposta ad esigenze abitative pressanti e consistenti, e la cui lontananza dai centri urbani è di molto superiore a quella spaziale. Una delle problematiche emergenti riguarda la relazione tra gli strumenti di riqualificazione ed il Piano. La dotazione strumentale attuale finalizzata alla trasformazione di parti urbane degradate o marginali, individua nuove modalità di azione che pongono l'accento sul ruolo del soggetto privato accanto a quello pubblico e sulla partecipazione del cittadino, utente finale delle trasformazioni medesime. In una logica che parte dal particolare per riformulare l'assetto più generale, gli strumenti attuativi hanno portato ad instaurare un nuovo rapporto significativo tra il Piano, inteso come strumento di regolamentazione, ed il programma, quale espressione di tipo puntuale. Si assiste ad un cambiamento del soggetto pubblico tradizionalmente inteso.

L'amministrazione acquisisce un nuovo ruolo. Come sostiene Indovina, «il futuro delle città non dipenderà tanto dalle novità tecnologiche, ma dalla capacità degli amministratori di governare le trasformazioni al fine di realizzare città socialmente aperte e culturalmente ricche». In tale ottica, il Piano è considerato una decisione politica tecnicamente assistita: un ruolo fondamentale gioca, quindi, l'individuazione degli strumenti che si adottano per raggiungere gli obiettivi del Piano con cui la città possibile può essere realizzata. Indovina pone una riflessione riguardo il rapporto tra pratiche sociali e politiche. Mentre le pratiche sociali sono l'affermazione di interessi individuali e di parte, le politiche sono di interesse generale. Un lato negativo riguarda la parzialità che caratterizza le pratiche sociali: la città non è mai stata interpretata come l'esito del

realizzarsi di singoli interessi, ma con l'affermarsi di una convivenza che i singoli interessi travalica⁸.

Note

1. Nella seconda metà dell'800, il Dizionario della lingua italiana di Tommaseo e Bellini (1869) dà una definizione di pertinenza esclusivamente geometrica legandola al concetto di circonferenza e perimetro: «linea che forma un circolo, o termina un'ellissi, una parabola o altra curvilinea regolare figura». Non si fa riferimento alla topografia cittadina neanche negli anni '20. Nella prima metà dell'900, nello Zingarelli, per la prima volta, il concetto di periferia dalla geometria è trasportato nell'urbanistica e descritto come «parte esterna più lontana dal centro della città: giro fino al quale si allarga la sua azione».
2. A. Clementi "Periferie, oltre i cento confini" in *Eupolis la riqualificazione delle città in Europa - periferie oggi*, a cura di A. Clementi e F. Perego, ed. Laterza & figli, Bari 1990.
3. Il tema è stato trattato da V. Guarrasi e G. De Spuches nel Seminario "Trame urbane e ordito territoriale", febbraio 1999, Dipartimento Città e Territorio, Palermo.
4. L. Quaroni "La politica della quartiere", *Urbanistica* n. 22/1957.
5. Corboz "Avete detto spazio?", *Casabella* n. 597/598, 1993.
6. Si fa riferimento al *Libro Verde per l'ambiente urbano*, elaborato nel 1991 dal Commissario per l'Ambiente della Cee, che costituisce il primo atto ufficiale della Comunità europea su questioni attinenti la città ed esamina la condizione urbana in relazione alle vicende succedutesi a partire dagli anni '80 e declina le problematiche urbane in termini ecologico-ambientali; al documento *Europa 2000+* (Ce, Dg XVI, 1994) che, nella Sezione B "Aree urbane, verso un sistema più equilibrato", fa esplicito riferimento al problema delle aree urbane degradate e disagiate; allo SSSE *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* che sottolinea la necessità di uno sviluppo urbano equilibrato e policentrico; al *Quadro di Azione* esaminato dal Forum urbano tenuto a Vienna il 26/27-11-1998.
7. Legge 12 luglio 1991, n. 203, "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa" (art. 18), pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana del 12/07/1991, n. 162. Legge 17 febbraio 1992, n. 179, "Norme per l'edilizia residenziale pubblica" (art. 16), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 29/02/1992, n. 50. Legge 4 dicembre 1993, n. 493, "Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia" (art. 11), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 4/12/1993, n. 285. DM Ministero LL.PP. del 21/12/ 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 29/12/1994, introduce i "Programmi di Riqualificazione Urbana" a valere sui finanziamenti di cui all'art. 2, comma 2, della legge 179/92 e successive modifiche ed integrazioni. - DM Ministero LL.PP. del 22/9/1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 30/1/1998, "Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati Contratti di Quartiere" con allegata la Guida ai Programmi di Sperimentazione. DM Ministero LL.PP. del 8/10/1998. Gli elementi innovativi dei PRU trovano idoneo sviluppo nei "Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio" (PRUSST), relativi alla riqualificazione urbana e ambientale alle strategie di sviluppo locale "Promozione di Programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di Riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio".
8. F. Indovina "Pianificare? È una necessità", *Sapere*, aprile 1999.

Bibliografia di riferimento

- Caniggia G., "Le regole possibili" *Notiziario - Il Recupero Urbano*, n. 13-14/1989.
- Clementi A., *Il senso delle memorie in architettura ed in urbanistica*, Laterza, Bari, 1990.
- Clementi A., Perego F., *Eupolis la riqualificazione delle periferie*, Laterza, Bari, 1990.
- Corboz A. *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- Dematteis G., "Dai centri concentrici al labirinto", in A. Clementi e F. Perego, *Eupolis - la riqualificazione delle città in Europa - periferie oggi*, Laterza, Bari 1990.
- Dematteis G., *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, 1992.
- Dematteis G., "Geo-grafie", in Giammarco e Isola, *Disegnare le periferie*, Nis, Roma, 1993.
- Dematteis G., Bonavero P., *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, il Mulino, Bologna, 1997.
- Desideri P., *La città di latta*, Costa & Nolan, Genova, 1995.
- Emanuel C., "La città reticolare. Un'interpretazione geografica dei microcosmi urbani", in A. Di Blasi, *L'Italia che cambia - il contributo della geografia*, A.G.E.I., Atti del XXV Congresso geografico italiano, vol. IV Università di Catania - Dipartimento di Scienze Storiche Antropologiche e Geografiche - Sezione Geografia, 1989.
- Gambino R., *Conservare innovare*, Utet, Torino, 1997.
- Gambino R., "Territorio storico e paesaggio tra ricentralizzazione e diffusione", *Urbanistica Informazioni*, suppl. al n. 140/1995;
- Giura Longo T. "Il contributo di Napoli al recupero urbano" *Notiziario-Il Recupero Urbano*, n. 13-14/1989.
- Grimaldi F., *Assetto del territorio e riqualificazione urbana*, l'Epos, Palermo, 1998.
- Karrer F., *Il rinnovo urbano*, Carocci, Roma, 1998.
- Magnaghi A., *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli, Milano, 1991.
- Migliorini F., Pagliettini G., *Città e territorio nella nuova geografia europea*, Etaslibri, Milano., 1993.
- Ministero dei LL.PP., *I programmi di riqualificazione urbana*, INU ed., Roma, 1997.
- Salzano E., *La città sostenibile*, Ed. delle autonomie, Roma, 1992.
- Scandurra E., Macchi S., *Ambiente e Pianificazione*, Etaslibri, Milano, 1995.
- Scandurra E., *La città del terzo millennio*, Meridiana, Molfetta, 1997.
- Spigai V., *L'architettura della non città*, Città studi, 1996.

Politica urbana e *governance* dei sistemi territoriali nell'Europa degli anni novanta

Ignazio Vinci

1. Ristrutturazioni politico-economiche, nuovi ruoli per le città e il territorio

Le evoluzioni nel governo dei sistemi territoriali in Europa nell'ultimo decennio vanno interpretate alla luce di due processi strettamente interdipendenti. Il primo, che ha una connotazione più marcatamente politica e istituzionale, riguarda la riarticolazione dei livelli di governo avviata in molti paesi europei a partire dalla riforma delle autonomie locali negli anni settanta e continuata con l'affermazione dell'Unione europea come soggetto politico in grado di incidere sulle politiche nazionali, regionali e locali nei due decenni successivi (Marks e Sharpf, 1996). Il secondo riguarda gli effetti della ristrutturazione economica compiuto nei paesi occidentali attorno al declino delle logiche di industrializzazione fordista, alla crescita della globalizzazione in campo finanziario, all'emersione dell'economie ancorate al settore dei servizi e delle nuove tecnologie dell'informazione (Castells, 1989; 1996; Lever e Bailly, 1996).

Gli elementi di interdipendenza sono evidenti in particolare nella transizione che si è compiuta verso un modello di sviluppo che affianca alle dinamiche globali una sempre più ampia e articolata dimensione locale. Sebbene alcuni osservatori abbiano sostenuto che la crescita dell'integrazione economica a livello mondiale e la fluidità dei mercati finanziari tenderebbe a dissolvere l'importanza delle specificità geografiche e territoriali (O'Brien, 1992; Badie, 1995), le domande di decentramento e di autonomia territoriale e la riemersione delle economie regionali hanno orientato economisti, scienziati politici e sociologi ad attribuire al livello locale una notevole rilevanza nella descrizione delle dinamiche territoriali e ad utilizzare sempre più frequentemente termini quali "locale" e "regionale" per descrivere i processi di sviluppo in atto a livello europeo (Dunford e Kafkalas, 1992).

Un'area di osservazione particolarmente interessante riguarda alcune caratteristiche qualitative del capitalismo moderno che tendono a ridefinire i fattori di competitività a livello territoriale. Se è vero che la globalizzazione determina la comparsa di una nuova geografia dello svi-

luppo a geometria tendenzialmente variabile e che questa si accompagna alle fluttuazioni di mercati sempre più aperti e destrutturati è altrettanto vero che le economie post-industriali necessitano di alti livelli di innovazione e di organizzazione territoriale (Veltz, 1996). Esse sono costrette ad interagire costantemente con le opportunità offerte da un vasto panorama di sistemi territorializzati entro cui si svolgono quei processi culturali che consentono di produrre valore nelle nuove economie dell'informazione. Un ulteriore aspetto riguarda la tendenza delle grandi imprese globalizzate ad organizzarsi in rete, trascinandone all'interno della loro struttura reticolare anche le città e i sistemi regionali che, accogliendone le sedi e i centri di comando, ne rappresentano gli agganci sul territorio (Cappellin, 1990; Perulli, 1995; Pichierrri, 1995).

La produzione di economie deriva quindi strettamente dalla dialettica tra questi due livelli di organizzazione. Da un lato, le città, le regioni, i sistemi territoriali, sulla base della posizione strategica assunta nella nuova economia, guardano al globale sviluppando autonome politiche di apertura internazionale e di attrazione di risorse e investimenti. Dall'altro il globale, e la società post-industriale che ne è interprete, produce nuove domande di territorio, non più (e non solo) esclusivamente condizionate dai criteri localizzativi della vecchia economia fordista (per esempio buone infrastrutture, ampi mercati di lavoro a basso prezzo, etc.) ma anche dalla presenza di valori culturali storicamente radicati, di un ambiente urbano ben pianificato e privo di squilibri ecologici, di società locali dinamiche e in grado di produrre innovazione.

2. Lo spazio europeo come arcipelago di sistemi territoriali

La dialettica tra le componenti politiche ed economiche cui abbiamo fatto riferimento agisce nel contesto europeo in uno stato di frammentazione che ha radici antiche. La fase di formazione degli Stati nazionali che dal XVIII secolo ha caratterizzato l'articolazione dei poteri pubblici in Europa ha intercettato una tradizione di autonomie territoriali che – attraverso le città-stato, le repubbliche marinare, i regionalismi a matrice etnica e

territoriale – hanno sempre opposto forti resistenze all'esercizio di un controllo eccessivamente centralizzato dei poteri politici ed economici. Il processo recente di contrazione del potere degli stati nazionali nel caso europeo non va quindi letto soltanto come conseguenza della crescita delle interdipendenze economiche a livello globale ma anche come cedimento rispetto alla riemersione di una spinta regionalista e federale che la fase degli stati nazionali aveva solo in parte mitigato (Jones e Keating, 1995; Le Galès e Lequesne, 1998).

Negli ultimi due decenni sono emerse in Europa alcune ulteriori spinte centrifughe, che scaturiscono dalla complessa combinazione di fattori politici, economici e identitari e che si caratterizzano per la richiesta di forme crescenti di autonomia nella gestione delle risorse e nella produzione delle politiche di sviluppo a livello territoriale. Esse possono essere ricondotte ai seguenti fattori:

- a) La presenza di nuove regionalità economiche che si affiancano alle spinte indipendentistiche più tradizionali. Il panorama regionale europeo non è soltanto quello definito dalla carta delle regioni istituzionali ma comprende anche un certo numero di regioni "artificiali" come per esempio la Rhône Alpes e il Baden Wurtemberg. L'identità regionale in questi casi deriva da una complessa combinazione di fattori tra cui la forte integrazione tra i processi di sviluppo industriale con le economie pubbliche locali (formazione, ricerca, innovazione), la posizione competitiva assunta rispetto ad altri sistemi territoriali, le politiche condotte in forma trasversale rispetto alla gerarchia istituzionale per consolidare i propri vantaggi competitivi (Perulli, 1998). In molti casi tali regioni hanno manifestato un'attitudine a sviluppare politiche tendenzialmente trasversali rispetto alla morfologie istituzionali entro cui si collocano, per esempio contrattando localizzazioni con le grandi imprese multinazionali o esercitando azioni di "lobbying" nei confronti dell'Unione europea (Newhouse, 1997).
- b) La diffusione in alcuni paesi europei, come l'Italia e la Germania, di modelli di sviluppo endogeno come i sistemi locali di piccole e medie imprese e distretti industriali (Bagnasco e Sabel, 1995; Garofoli, 1994). I sistemi locali si fondano sulla compresenza di vari fattori quali un'antica tradizione produttiva in determinati settori industriali, mercati del lavoro altamente qualificati che derivano sia dall'accumulazione di conoscenze professionali che da strutture di formazione specialistica, la presenza simultanea di rapporti competitivi e collaborativi tra le imprese che consente una diffusione incrementale delle innovazioni, il radicamento dell'attività produttiva nel tessuto sociale e nelle istituzioni locali (Becattini, 1989). Tali fattori hanno rappresentato dei vantaggi che in

molti contesti hanno marginalizzato gli effetti della recessione economica nella fase di declino dell'industrializzazione fordista e accresciuto i meccanismi di identificazione territoriale, la partecipazione locale ai processi di sviluppo, la costruzione di politiche di sviluppo locale nella fase di più recente apertura dei mercati;

- c) La presenza di un tessuto di città dinamico e diversificato, tendenzialmente abituato a sviluppare forme autonome di governo locale, ad intrecciare forme cooperative con altri soggetti istituzionali e a sviluppare politiche reticolari (Brunet, 1989; Curti e Diappi, 1990). L'aumento delle interdipendenze a livello internazionale, per esempio, ha spinto molte città a specializzarsi all'interno di determinati settori come la ricerca scientifica, l'innovazione tecnologica, l'offerta culturale, fornendo i presupposti per lo sviluppo di politiche reticolari tendenzialmente sganciate dai rispettivi contesti nazionali e regionali (Soldatos, 1991; Sassen, 1994).

La crisi finanziaria dei governi centrali e il riconoscimento delle potenzialità di sviluppo contenute in un'articolazione per sistemi territoriali locali hanno inoltre mutato gli indirizzi di programmazione nazionale in molti paesi europei. Nel corso degli anni novanta si assiste alla nascita di una nuova generazione di strumenti di programmazione economica, come i Patti territoriali in Italia e i programmi Pays in Francia, che ribaltano il tradizionale orientamento gerarchico delle politiche nazionali e ricorrono piuttosto a pratiche di programmazione "negoziata" che prediligono la i rapporti "orizzontali" e la partnership tra attori pubblici e privati (Bonomi, 1998). Sebbene tali strumenti prevedano in genere un ruolo di regia e di coordinamento per il livello nazionale, è molto significativo il livello di autonomia concesso ai livelli territoriali locali nella produzione degli scenari progettuali e nella gestione dei meccanismi di concertazione tra gli attori. Il ruolo dell'Unione europea in questo campo non è stato marginale e la politica distributiva dei fondi comunitari dalla fine degli anni ottanta ha spinto deliberatamente per accrescere le capacità di programmazione delle singole regioni e per incrementare le forme di cooperazione tra i sistemi territoriali.

Nel complesso è possibile osservare una destrutturazione delle tradizionali gerarchie di attori operanti nelle politiche pubbliche per lo sviluppo del territorio. Gli approcci gerarchici sono tendenzialmente sostituiti dalle forme di cooperazione tra soggetti di diversa natura (pubblici e privati) e appartenenti ai ranghi intermedi della gerarchia istituzionale (comunità e istituzioni locali). Le tendenze attuali mostrano una progressiva transizione da un modello verticale, in cui le scelte di governo del territorio seguono la gerarchia istituzionale dall'alto verso il basso, a quella che Hooghe (1996) ha definito efficace-

mente una *governance* policentrica, cioè un modello in cui la combinazione degli attori non avviene secondo schemi precostituiti, ma piuttosto segue la capacità degli stessi attori di rappresentare i propri interessi e di perseguire obiettivi strategici identificabili.

3. Le evoluzioni nella politica urbana

La città è probabilmente il livello maggiormente coinvolto dalle trasformazioni politiche ed economiche cui abbiamo fatto riferimento. Da un lato perché lo spessore della civiltà urbana in Europa ha una dimensione che ci consente di leggere buona parte della sua storia, dalle innovazioni più esaltanti ai conflitti più laceranti, attraverso il ricorso alla storia delle città. Dall'altro perché la ristrutturazione delle economie industriali ha riversato proprio sulle città alcuni dei suoi effetti più diffusi, trasformando in pochi anni la geografia sociale ed economica di grandi aree del vecchio cuore industriale europeo e innescando un processo di suburbanizzazione che ha destabilizzato l'articolazione del fenomeno urbano così come si era consolidato in Europa (Hall, 1993). Le città sono andate assumendo quasi ovunque una duplice veste. Sedi delle aspettative più promettenti nella nuova economia per il concentrato di cultura e innovazione che riescono ad esprimere e teatro delle più drammatiche povertà urbane e marginalità sociali. Le evoluzioni avvenute hanno condotto le città, nel corso degli anni novanta, a modificare sostanzialmente il loro approccio alle politiche urbane. Tale transizione è ricostruibile attraverso almeno i seguenti passaggi:

- *La città come prodotto delle politiche di adattamento alla ristrutturazione economica*

Il declino industriale è un processo che, attraverso la città, ha introdotto una frattura nella dialettica economia-territorio così come si era configurata dalla rivoluzione industriale in poi. Le città di antica industrializzazione, in particolare, hanno subito in pochi anni rapidi processi di dismissione delle attività produttive localizzate all'interno delle aree urbane, con l'emergere altrettanto rapido di fenomeni quali la crescita del tasso di disoccupazione, l'aumento dei conflitti sociali e la perdita di un'identità urbana in molti casi direttamente dipendente da quella economica e produttiva (Pichièri, 1991). In molte città europee il contenimento e l'inversione degli effetti del declino industriale hanno fortemente caratterizzato la politica urbana a partire dagli anni ottanta, dando luogo alla proliferazione di approcci miranti all'integrazione delle esigenze di riqualificazione fisica della città con quelli di rigenerazione del tessuto economico e produttivo (Parkinson et al, 1992). La crescita del settore dei servizi e le politiche di attrazione di nuove imprese sono stati obiettivi perseguiti attraverso la reinven-

zione complessiva dell'identità urbana (Paddison, 1993), sia attraverso politiche *soft* come l'organizzazione di politiche culturali (Bianchini, 1993) che facendo ricorso ad ampie riprogettazioni urbanistiche delle aree centrali.

- *La città come impresa collettiva*

Un fenomeno che si accompagna alla ristrutturazione economica nelle città è la ricerca di una dimensione competitiva entro cui collocare le proprie strategie territoriali. L'apertura dei mercati internazionali e la crescita della mobilità del capitale finanziario hanno spinto molte città a condurre strategie di *city marketing* per l'attrazione di imprese e visitatori. Tali sfide in genere sono sostenute a livello locale da una forte mobilitazione delle élites politiche ed economiche, dalla formazione di coalizioni urbane e agenzie per il coordinamento delle politiche, il ricorso a forme di pianificazione e di *visioning* strategico (Ciciotti e Perulli, 1991; Harding, 1997). Il sostegno alle politiche competitive richiede un forte potere di coordinamento che in alcuni casi ha condotto alla predisposizione di programmi di finanziamento di iniziativa statale, come *City Challenge* in Inghilterra, per il sostegno allo sviluppo di *partnership* tra i principali attori pubblici e privati della città (Parkinson, 1996).

- *La città come nodo di reti di cooperazione*

Il processo di riarticolazione dei livelli di governo urbano in campo nazionale e la crescita delle politiche urbane dell'Unione europea si sono tradotti in una moltiplicazione dei referenti istituzionali offerti alle città nell'impostazione delle politiche di sviluppo. Da un lato in molti paesi europei si è diffusa la preferenza verso gli approcci che fanno ricorso a forme di *partnership* a livello sub-regionale e che spingono verso un'articolazione territoriale per di reti di città. Dall'altro l'orientamento dell'Unione europea negli anni novanta è stato di subordinare la partecipazione alle iniziative comunitarie alla nascita di cooperazione tra le istituzioni locali dei diversi paesi (Dematteis e Bonaverò, 1997). I governi urbani tendono quindi ad affiancare all'espletamento delle funzioni interne una sempre più intensa "politica estera", rivolta a consolidare l'immagine istituzionale della città negli ambienti nazionali e internazionali in cui si determinano decisioni chiave per l'attrazione di risorse e investimenti (Cappellin, 1990).

4. Dalla regione al territorio, dal territorio alle città: la componente spaziale nelle politiche dell'Unione europea

Lo sviluppo di un'esplicito orientamento territoriale nella programmazione della Comunità europea si produce a partire dalla fine degli anni ottanta. I due limiti più

rilevanti ad un'approccio territorialista erano stati fino a quel momento la difficoltà di rimuovere l'impostazione fortemente settorializzata attribuita alla politica comunitaria sin dalla sua nascita negli anni cinquanta e la limitata competenza comunitaria nel campo delle politiche territoriali entro cui i governi nazionali mantenevano (e mantengono tuttora) ampie quote di sovranità nazionale (Williams, 1996). Con l'applicazione dell'Atto unico europeo (1988) tuttavia si riconoscono i limiti dell'intervento settoriale nella riduzione degli squilibri regionali in Europa e si pongono le premesse per la costruzione di un quadro di programmazione direttamente rivolto alle regioni. Il Quadro comunitario di sostegno 1989-93 inaugura quindi una nuova fase della politica comunitaria in cui alle azioni "orizzontali", rivolte all'intero territorio comunitario secondo obiettivi di settore (agricoltura, energia, industria, etc.), si affianca un'articolazione per obiettivi territoriali in ragione del livello di sviluppo delle regioni rispetto alla media comunitaria (Jones e Keating, 1995; Rhodes, 1995).

È nel corso degli anni novanta che si riconoscono le notevoli ricadute territoriali della politica regionale e che si produce lo sfrozo di orientarne gli esiti attraverso una politica di coerenza spaziale. Dal punto di vista analitico i risultati più rilevanti sono la produzione dei due rapporti *Europa 2000* (Cce, 1991) ed *Europa 2000+* (Ce, 1995) che introducono un approccio omogeneo alla lettura del territorio europeo, esplicitandone i limiti e le potenzialità di sviluppo rispetto agli obiettivi perseguiti dall'Unione. Il rapporto *Europa 2000+*, in particolare, cerca di tradurre i principi generali sulla competitività e la coesione contenuti nel Trattato di Maastricht e nel Libro Bianco di Delors, facendo ricorso a una lettura del territorio europeo attraverso i sistemi di città, le reti di trasporto, le aree ad alto valore ambientale, e inquadrandone i risultati all'interno di un sistema di opzioni esercitabili dalla politica dell'Unione. Di fatto viene riconosciuto il ruolo del territorio (e delle città) nelle interdipendenze tra la dimensione globale, all'interno della quale l'Unione intende collocarsi con un proprio ruolo competitivo, e la dimensione locale sulla quale le politiche comunitarie si propongono di costruire uno specifico modello di sviluppo fondato sull'equilibrio e la sostenibilità (Camagni, 1996).

La seconda metà degli anni novanta è la fase in cui si concretizzano molti degli intendimenti sulle politiche urbane e territoriali emersi negli anni precedenti¹. È possibile ricostruirne i caratteri attraverso i seguenti elementi:

a) la crescita in seno all'Unione europea del dibattito istituzionale sulle tematiche urbane che fino a quel momento era stato condotto in termini quasi esclusivamente scientifici e il riconoscimento politico della dimensione urbana come strategia irrinunciabile per

il perseguimento degli obiettivi di "equilibrata competitività" dell'Unione²;

- a) l'acquisizione come metodologia condivisa la costruzione dei programmi diretti per le città, come *Urban* e i *Progetti pilota urbani*, che finanziano azioni integrate di valorizzazione e riqualificazione urbana in contesti caratterizzati da particolari problemi economici e sociali;
- b) la produzione del dibattito, tra i ministri responsabili del territorio nei paesi membri prima e a livello comunitario dopo, sulla necessità di fornire un quadro di coerenze spaziali alle azioni dell'Unione che condurrà alla redazione del primo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (Ssse).

Tali risultati presentano numerosi elementi di rilevanza culturale e politica sui quali converrà soffermarsi.

Il primo riguarda il ruolo innovativo esercitato dalle Iniziative comunitarie per le aree urbane. I *Progetti pilota urbani* finanziati dall'art. 10 dei Fondi strutturali, per esempio, hanno inaugurato una nuova procedura di concertazione inter-istituzionale che ha condotto al dialogo diretto tra le municipalità coinvolte nei progetti e la Commissione europea. Sia i *Progetti pilota* che *Urban*, hanno alimentato, da un lato, la diffusione di metodologie incentrate sull'ascolto "dal basso" nelle aree affette da complesse problematiche urbane e, dall'altro, la cultura della selezione di pochi e visibili temi attorno ai quali raccogliere la partecipazione degli attori locali e l'organizzazione delle misure attuative.

Nel caso dei paesi con ordinamenti urbanistici ancorati a strumenti di tipo "ordinativo" (Mazza, 1995) – o appartenenti a quella che Newmann e Thornley (1996) chiamano la "famiglia latina" della pianificazione europea – come la Francia, la Spagna, l'Italia, inoltre, le iniziative comunitarie hanno rappresentato la prima occasione per il superamento di una concezione settoriale nelle politiche urbane e l'applicazione di misure integrate (tra il fisico, il sociale e l'economico) alle problematiche emergenti nelle aree urbane. Le reti di partenariato tra città, che in molti casi hanno rappresentato il presupposto per l'erogazione dei finanziamenti, hanno effettivamente innescato un'apertura dei governi locali e fatto in modo che i migliori risultati conseguiti sul campo in alcune città diventassero patrimonio di conoscenze condivise per gli interventi nelle altre.

Una seconda area di riflessione riguarda il travaglio politico e culturale che ha condotto alla redazione dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (Css, 1999), cioè il primo documento dell'Unione europea che produce indicazioni di strategia territoriale estese all'intero territorio comunitario. Lo Ssse si propone di fornire una coerenza territoriale alle politiche dell'Unione attraverso tre obiettivi: (1) lo sviluppo di un sistema urbano policentrico ed equilibrato in grado di evitare la polarizzazio-

ne attorno a pochi centri e la marginalizzazione di altri; (2) la creazione di condizioni di pari accessibilità rispetto alle infrastrutture e alle "infostrutture"; (3) una gestione equilibrata del patrimonio culturale e ambientale. Le indicazioni di strategia territoriale vengono poste come opzioni politiche per orientare l'azione dell'Unione e quelle dei paesi membri senza che tuttavia queste siano vincolanti sul piano giuridico. Tale carattere è inevitabile perchè la nascita dello Ssse si innesta in un panorama europeo caratterizzato da alcuni grandi "blocchi" culturali e va interpretato come la dialettica tra i paesi tradizionalmente predisposti alla redazione di quadri urbanistici di area vasta e che presentano esperienze di pianificazione nazionale, come la Francia e l'Olanda da un lato, e i paesi tendenzialmente ostili a visioni territoriali onnicomprensive come la Germania e i paesi anglosassoni dall'altro. Lo Ssse assume rilevanza politica quindi più all'interno di alcune tematiche effettivamente riconosciute di livello continentale, come l'indicazione delle strategie trans-frontaliere, che come strumento operativo per l'indirizzo "diffuso" delle politiche territoriali nei paesi dell'Unione.

La politica spaziale dell'Unione va quindi valutata all'interno della dialettica tra una visione che accetta la frammentazione e che tende ad esaltare l'efficacia dell'intervento diretto per le aree urbane ed un'altra che ricerca una coerenza territoriale estesa all'intero territorio comunitario. Entrambi gli aspetti presentano dei nodi irrisolti che pongono numerosi interrogativi per il futuro. Per ciò che riguarda le aree urbane, per esempio, la principale disfunzione riguarda lo scarto tra la quota di popolazione che all'interno dell'Unione europea vive all'interno delle città e che corrisponde a circa l'80% di quella totale e la quota di finanziamenti esplicitamente assegnati alle politiche urbane. Sebbene le indicazioni contenute nell'Agenda 2000 facciano lievitare la quota di finanziamenti complessivi per l'obiettivo 2, che è stato orientato ad un più esplicito ruolo nella politica urbana, tale quota rimane di poco superiore al 10% di quella complessiva³. Esiste inoltre un'eccessiva assimilazione delle problematiche urbane a quelle derivanti dal declino industriale, confinando a pratiche talvolta puramente "simboliche" buona parte delle azioni in altri campi di politica urbana.

La seconda visione, quella che ricorre alla prospettiva di una super-pianificazione territoriale europea e che attribuisce allo Ssse il compito di indicarne gli obiettivi, ha il suo principale limite nella persistente ridotta competenza dell'Unione nel campo delle politiche territoriali dei paesi membri. Sebbene dal punto di vista culturale siano stati ampiamente riconosciuti alcuni concetti, come quello di armatura urbana e di reti di città, e il ruolo che possono esercitare nel sostenere i processi di competizione a scala globale, la ricerca di una coerenza di area vasta si scontra con la complessità che, a livello locale, deter-

mina la produzione delle politiche territoriali e che deriva, per esempio, dalle forze del mercato, dalle coalizioni e dalle forme di partnership che si innescano a livello locale, dalle altre forme di programmazione pubblica, etc. In questa prospettiva l'Unione europea può attribuire agli strumenti di "visione" territoriale come lo Ssse il semplice ruolo di orientamento delle politiche di settore su cui gode di una piena legittimità, cercando eventualmente di renderne compatibili le ricadute a livello urbano con le linee strategiche adottate.

Note

1. Cfr. Cee, Commissione delle Comunità europee (1993), *Libro Bianco. Crescita, competitività, occupazione*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles-Luxembourg.
2. Cfr. la comunicazione della Commissione *Towards an Urban Agenda in the European Union*, 6/5/1997.
3. Cfr. comunicazione della Commissione *The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for programmes in the period 2000-06*, 1/7/99.

Riferimenti bibliografici

- Badie B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris.
- Bagnasco A., Sabel C.F. (1995), *Small and Medium-Size Enterprises (Social Change in Western Europe)*, Pinter, London.
- Bagnasco A., Le Galés P. (eds) (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Becattini G. (1989) (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Bianchini F., "Remaking European cities: the role of cultural policies", in Bianchini F. e Parkinson M. (eds) (1993), *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*, Manchester University Press, Manchester-New York.
- Bonomi A. (1998), "Comunità artificiali. Le strategie degli attori nei Patti territoriali, nelle coalizioni locali, per la coesione sociale", in De Rita G., Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Brunet R. (a cura di) (1989), *Le villes européennes*, Datar-Reclus, La Decouverte, Paris.
- Camagni R. (1996), "Città in Europa: Globalizzazione, Coesione e Sviluppo Sostenibile" in Presidenza del Consiglio, Dipartimento Politiche Comunitarie, *Sviluppo del Territorio Europeo*, Poligrafico dello Stato.
- Cappellin R. (1990), "Networks nelle città e networks tra

- città”, in Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Castells M. (1989), *The informational city*, Basil Blackwell, Oxford.
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Massachusetts-Oxford.
- Cce, Commissione delle Comunità europee (1991), *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles-Luxembourg.
- Ce, Commissione europea (1995), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles-Luxembourg.
- Cheshire P. C., Hay D. G. (1989), *Urban Problems in Western Europe. An Economic Analysis*, Unwin Hyman, London.
- Ciciotti E., Perulli P. (1991), “La competizione della città europea”, in Bellicini L., *La costruzione della città europea negli anni '80*, Cresme-Credito Fondiario, Roma.
- Conti S., Spriano G. (1990), *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*, Fondazione Agnelli, Torino.
- Css, Comitato per lo sviluppo spaziale (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo equilibrato e sostenibile dello spazio europeo*, Rapporto finale della Riunione dei Ministri responsabili della pianificazione territoriale dell'Unione europea, Potsdam, maggio 1999.
- Curti F., Diappi L. (a cura di) (1990), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Dematteis G., Bonavero P. (a cura di) (1997), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Dunford M., Kafkalas G. (eds) (1992), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategy*, Belhaven Press, London.
- Garofoli G. (1994), *Modelli locali di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.
- Hall P. (1993), “Forces Shaping Urban Europe”, *Urban Studies*, Vol. 30, n. 6, pp. 883-898.
- Hall T., Hubbard P. (1998), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, John Wiley & Son, New York
- Harding A. (1997), “Urban Regimes in a Europe of Cities”, *European Urban and Regional Studies*, n. 4 (4), pp. 291-314.
- Hooghe L. (ed.) (1996), *Cohesion Policy and Subnational Mobilization*, Oxford University Press, Oxford.
- Jones B., Keating M. (eds) (1995), *Regions in the European Community*, Oxford University Press, Oxford.
- Le Galès P., Lequesne C. (eds) (1998), *Regions in Europe*, Routledge, London-New York.
- Lever W., Bailly A. (eds) (1996), *The Spatial Impact of Economic Changes in Europe*, Avebury, Aldershot.
- Marks G. (ed), Scharpf F.W. (ed), Schmitter P.C., Steeck W. (1996), *Governance in the Europe Union*, Sage, London.
- Mazza L. (1995), “Piani ordinativi e piani strategici” *CRU*, n. 3, pp. 36-41.
- Newhouse J. (1997), “Europe’s Rising Regionalism”, *Foreign Affairs*, Vol. 76, n. 1, pp. 67-84.
- Newman P., Thornley A. (1996), *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, Routledge, London-New York.
- O’Brien R. (1992), *Global Financial Integration: The End of Geography*, Pinter, London.
- Paddison R. (1993), “City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration”, *Urban Studies*, Vol. 30, n. 2, pp. 339-350.
- Parkinson M., Bianchini F., Dawson J., Evans R., Harding A. (1992), *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community*, European Institute of Urban Affairs, John Moores University, Liverpool.
- Parkinson M. (1996), “Twenty-Five Years of Urban Policy in Britain-Partnership, Entrepreneurialism or Competition”, *Public Money & Management*, July-September, pp. 7-14.
- Perulli P. (1995), “Stato, regioni, economie di rete”, *Stato e mercato*, n. 44, pp. 231-259.
- Perulli P. (1998) (a cura di), *Neoregionalismo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Pichierri A. (1991), “La crisi della città industriale in Europa”, in Bellicini L., *La costruzione della città europea negli anni '80*, Cresme-Credito Fondiario, Roma.
- Pichierri A. (1995), “Stato e identità economiche regionali”, *Stato e mercato*, n. 44, pp. 213-229.
- Rhodes M. (ed) (1995), *The regions and the new Europe: Patterns in core and periphery development*, Manchester University Press, Manchester-New York.
- Sassen S. (1994), *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Soldatos P. (1990), “L’espansione internazionale delle città europee: elementi di una strategia”, in Conti S. e Spriano G., *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*, Fondazione Agnelli, Torino.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Puf, Paris.
- Williams R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman Publishing Ltd, London.

Reti ecologiche e strumenti di pianificazione

Filippo Schilleci



I presupposti per una ricerca

È cosa ormai nota che il “capitale ambientale” è un bene importantissimo e soprattutto non riproducibile. La situazione in cui versa il pianeta Terra, dal punto di vista ambientale, non è delle migliori. Prova ne sia che da qualche anno le più grandi organizzazioni mondiali, nazionali e locali, si stanno mobilitando per assicurare un futuro più vivibile. Tale problema, definito genericamente “questione ambientale”, si è sempre più intrecciato con quello del “governo del territorio”. È necessario fare subito una precisazione. Essendo, a volte, il termine ambiente “ambiguo” risulta utile associarlo ad un aggettivo che specifichi meglio l’ambito che si intende trattare. Nel presente lavoro di ricerca l’aggettivo più appropriato è sicuramente “naturale”; si parlerà, allora, di ambiente naturale per la cui conservazione si rendono necessarie alcune operazioni: di tutela e di salvaguardia lì dove ancora si possono riscontrare valori; di trasformazione, accorta e mirata al recupero di valori, dove invece il tempo, ma forse più che il tempo l’uomo, ha danneggiato l’ambiente naturale minando la vita degli habitat.

Le aree del territorio dove questo tipo di azioni possono ancora portare a risultati positivi per la “salute dell’ambiente”, sono le aree naturali e seminaturali, per le quali, almeno inizialmente, non risulta necessario effettuare alcuna distinzione di localizzazione o dimensione. Il metodo, infatti, per attuarvi una corretta conservazione è quello di operare sugli elementi che compongono il grande sistema degli spazi naturali, siano essi aree nel territorio non urbanizzato, che all’interno di aree densamente o mediamente urbanizzate e che possono giocare un ruolo molto importante nella nuova filosofia della conservazione.

Uno dei primi obiettivi, allora, è quello di cercare di capire come poter arrivare ad operare una organizzazione, ed una gestione, di queste aree secondo una conservazione ispirata a modelli di “tutela ambientale diffusa” e che, contemporaneamente, non utilizzi il metodo della “cristallizzazione delle aree” ma che ipotizzi un uso compatibile di queste integrandole il più possibile con l’ambiente circostante, evitando di creare barriere di

separazione, nette ed invalicabili, passando da una strategia conservativo-naturalistica tradizionale a nuove strategie eco-sostenibili.

Problema iniziale è quello di superare l’attuale stato di frammentazione con cui si presentano le aree naturali; tale situazione ostacola, e a volte impedisce, gli scambi biologici necessari alle specie animali e vegetali per sopravvivere. Lo sforzo deve essere quello di individuare i metodi per la connessione di queste aree in un grande sistema, attraverso la conoscenza dei cicli vitali degli elementi delle aree naturali e la costruzione, o tutela, di condizioni ideali.

Secondo obiettivo è quello di capire i rapporti che sarà necessario instaurare con il grande, e nel caso dell’Italia a volte complesso, quadro degli strumenti di pianificazione del territorio, con lo scopo di fare diventare questo metodo istituzionalmente operante.

Al fine di perseguire questi obiettivi uno dei metodi, almeno nel campo teorico, per attuare una conservazione orientata secondo questi principi è sicuramente quello delle “reti ecologiche” delle quali una interessante definizione può essere quella data dall’Unione Europea che inizialmente la definì come il “sistema connettivo costituito dai corridoi ecologici, di dimensione e caratteri assai variabili a seconda della scala considerata e delle specifiche interazioni ecologiche da salvaguardare”. Le considerazioni, inoltre, sono da riferire non più solo a territori locali o nazionali, ma anche ad un territorio più vasto, quello europeo, e sarà necessario parlare di “ecosistemi e non più di singoli siti, di habitats e non più di singole specie”, sforzandosi di superare il “concetto limitante” di confine amministrativo.

E in tal senso le politiche europee hanno effettivamente già avviato le procedure per attuare una corretta conservazione dell’ambiente naturale, in particolar modo con l’esperienza di Eeconet, la rete ecologica europea, proposta nel 1993, a cui molti Stati membri dell’unione Europea, così come alcuni Stati esterni ad essa, stanno da tempo lavorando.

Una ulteriore riflessione deve riguardare il ruolo che questo strumento deve avere per superare il limite di strumento di analisi e diventare strumento di progetto e

Reti ecologiche e strumenti di pianificazione

Indice

1 Premessa

- 1.1 Obiettivi e contenuti della ricerca
- 1.2 La "rete" come paradigma di interpretazione

2 Le reti ecologiche

- 2.1 Caratteri e componenti della rete ecologica
- 2.2 Gli elementi nodali
- 2.3 Gli elementi lineari
- 2.4 Le relazioni tra le componenti

3 Le politiche per la conservazione dell'ambiente naturale

- 3.1 Le prime esperienze per la costruzione di sistemi di aree naturali
- 3.2 L'Unione Europea e le politiche per la protezione delle aree naturali
 - 3.2.1. La direttiva "Oiseaux"
 - 3.2.2. La direttiva "Habitats"
 - 3.2.3. Il progetto "Corine Biotopes"
 - 3.2.4. La Rete Ecologica Europea: "Eeconet"

4 Casi di studio in Europa

- 4.1 Le esperienze degli Stati Membri della Unione Europea
 - 4.1.1 La sperimentazione in Olanda
 - 4.1.2 La sperimentazione in Spagna: il caso della regione di Madrid
 - 4.1.3 L'esperienza dei paesi dell'arco alpino
 - 4.1.4 La situazione in altri Stati membri dell'Unione Europea
- 4.2 La situazione nei paesi del nord ed est Europa

5 Casi di studio in Italia

- 5.1 La rete ecologica in Italia: applicazioni ed esperienze
 - 5.1.1 La rete verde regionale dell'Appennino centrale
 - 5.1.2 La rete ecologica della provincia di Pavia (Piano faunistico-venatorio e di miglioramento ambientale)
 - 5.2 La rete ecologica all'interno della pianificazione di area vasta
 - 5.2.1 Il Piano Ambientale per il Parco dei Colli Euganei
 - 5.2.2 Il Progetto delle aree periurbane dell'area metropolitana di Bologna (P.E.G.A.SO.)
 - 5.2.3 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Mantova

6 Strumenti di pianificazione e reti ecologiche in Italia

- 6.1 La rete come strumento nella pianificazione
- 6.2 La rete ecologica nella legislazione nazionale e regionale
- 6.3 Le misure economiche

7 Conclusioni

- 7.1 I risultati
- 7.2 Gli sviluppi

Riferimenti bibliografici

- Sezione 1. Riferimenti generali
- Sezione 2. Sul tema delle reti ecologiche
- Sezione 3. Sul tema dei rapporti tra pianificazione urbanistica e problematiche ecologiche
- Sezione 4. Siti Internet

Indice delle immagini

Sigle utilizzate

Allegati

- a) La proposta francese degli anni '80 per la formazione di un sistema nazionale a rete di spazi protetti
- b) La Convenzione di Ramsar (1971)
- c) La Convenzione di Bonn (1979)
- d) La Convenzione di Berna (1979)
- e) La Convenzione delle Alpi (1991)
- f) La Convenzione sulla Diversità Biologica di Rio (1992)
- g) La Dichiarazione di Eeconet (1993)
- h) La Direttiva 79/4097/CEE "Oiseaux"
- i) La Direttiva 92/43/CEE "Habitats"

normativo e, ricostruendo il rapporto che sino ad oggi è esistito tra pianificazione ambientale e pianificazione territoriale-urbanistica in Italia, ragionare sul suo inserimento nei diversi livelli di pianificazione.

La ricerca si è basata, almeno inizialmente, su alcuni riferimenti precisi quali la teoria delle reti, utilizzata come metodo di interpretazione del territorio e delle città già da alcuni anni¹ e la teoria degli ecosistemi e su alcuni aspetti problematici quali la questione ambientale e la conservazione della diversità. Altri riferimenti teorici, che fanno riferimento a campi disciplinari differenti ma strettamente connessi al tema della conservazione dell'ambiente naturale, possono essere la teoria della "suddivisione del territorio in ambienti separati e non più collegati"² e quella, più legata alla sfera economica, di "reti di città"³.

I diversi tipi di rete che si possono leggere nel territorio si devono pensare come dei piani sovrapposti all'interno dei quali nodi e linee si rapportano con precise relazioni di tipo orizzontale. Ma se la teoria reticolare è caratterizzata prioritariamente da relazioni orizzontali, esistono anche delle relazioni verticali che mettono in connessione i nodi con l'ambiente circostante, e che rappresentano i rapporti necessari tra i diversi livelli di rete.

Un modello reticolare in cui le suddette caratteristiche si riscontrano è proprio quello delle reti ecologiche. Negli ambiti disciplinari della pianificazione e della conservazione dell'ambiente naturale si sente sempre più la necessità di utilizzare questo modello e tale esigenza è sentita soprattutto in ambiente europeo. Attraverso l'analisi di alcuni "casi studio" nel corso della ricerca si è cercato di costruire un ragionamento mirato a fornire una ipotesi di relazioni tra le reti ecologiche e gli strumenti di pianificazione che, ad oggi, normano l'uso del territorio. Questo soprattutto per evitare quegli scollamenti, oggi purtroppo spesso presenti, tra strumenti di analisi e strumenti di progetto⁴, il cui rapporto ci si augura sia presto normato in maniera chiara, univoca e non eludibile.

L'oggetto della ricerca: la rete ecologica.

Prima di passare all'analisi delle "reti ecologiche" sarà opportuno fare qualche cenno sul tema dei rapporti tra i vari livelli, su accennati, che si potranno riscontrare poiché grande importanza essi assumono nel dare alla rete un significato non solo fisico ma anche relazionale. Le relazioni che si devono sempre ricercare affinché l'interpretazione possa essere valida ed efficace, devono essere sia di tipo "orizzontale" che di tipo "verticale"⁵. Uno degli aspetti importanti, infatti, del sistema delle reti è che oltre a sussistere un rapporto di dipendenza reciproca tra gli elementi nodali e tra questi

e gli elementi lineari (relazioni orizzontali), esistono altri tipi di rapporto che legano i singoli nodi e tutto il complesso di elementi che vivono al loro interno, con l'ambiente locale (relazioni verticali). Nel caso specifico, allora, lo strumento della rete ecologica assume una doppia funzione: "paradigma interpretativo del territorio" nell'accezione di lettura di alcune categorie ben precise e stabilite a priori; strumento di progetto che analizza, ma nello stesso tempo regola e norma, i rapporti tra questi elementi e la restante parte del territorio.

Per cominciare ad entrare più nel merito delle reti ecologiche, un'interessante definizione la possiamo prendere a prestito da M. Guccione, che sostiene che "da un punto di vista strettamente ecologico-paesaggistico sono una recente proposta concettuale di gestione integrata dello spazio fisico territoriale che, tutelando le interconnessioni tra gli habitat, rendono possibili i flussi di patrimoni genetici degli esseri viventi da un'area all'altra. Ciò rappresenta un elemento indispensabile ai fini della conservazione della biodiversità e della sostenibilità in relazione al fatto che uno dei maggiori problemi dell'attuale uso del suolo, è la frammentazione del territorio"⁶. Un altro interessante contributo sulle reti ecologiche viene dall'ecologia del paesaggio⁷. V. Ingegnoli, autorevole esponente di questa disciplina, mette in evidenza come "le reti ecologiche sono strettamente dipendenti dalla teoria e dalle applicazioni dell'ecologia del paesaggio". Ricorda infatti come per parlare di paesaggio, inteso come sistema interagente di ecosistemi, non ci si può limitare solo ad uno "studio dell'eterogeneità spaziale delle componenti ecologiche". Egli ritiene che solo la perfetta conoscenza e comprensione dei processi ecologici permetterà un giusto approccio alle reti ecologiche intese come sistema.

Queste prime definizioni ci permettono di precisare alcuni caratteri per la costruzione delle reti ecologiche. Lo studio, e il disegno, di tale rete⁸ dovrebbe agire attraverso la selezione di alcuni elementi ben precisi; questi elementi sono:

1. le "zone nodali" per la protezione o "aree ad alta naturalità" (core areas) che rappresentano aree che racchiudono in sé valori connessi all'alta naturalità presente. La definizione di una *core area* deve obbedire ad alcuni precisi criteri di selezione che, a livello di U. E., sono stati genericamente codificati in estensione ad ogni condizione ambientale prevalente (presenza di specie endemiche o minacciate, grado di biodiversità e ruolo dell'habitat per le specie).
2. le "zone cuscinetto" studiate con lo scopo di proteggere le zone nodali dalle influenze negative esterne (*buffer zones*)⁹. Strettamente legata alle prime, la loro definizione comporta un preciso vaglio di quelle che possono essere le minacce per i caratteri peculiari dell'area.

3. i "corridoi ecologici" da creare, o riconoscere, in tutto il territorio e non solo nelle aree protette, in alcuni particolari percorsi o punti studiati caso per caso con lo scopo di determinare le interrelazioni ecologiche per la dispersione e la migrazione (*ecological corridors* e *stepping stones*)¹⁰. Una prima definizione che esprima i caratteri generali dei corridoi, attenendoci inizialmente alla funzione che a questi elementi viene affidata, può essere quella data da R. Jongman, il quale dice che "i corridoi ecologici sono delle strutture del paesaggio di conformazione variabile che possono assumere forme e dimensioni diverse, più o meno larghi, con un percorso irregolare o rettilineo e che rappresentano i collegamenti per la permeabilità biologica del paesaggio e i quali mantengono o ristabiliscono la connettività naturale. Sono per lo più strutture di paesaggio multifunzionale. Oggi molti dei corridoi ecologici sono principalmente il risultato di interventi umani nell'ambiente naturale: siepi, muri a secco, paesaggi a mosaico, con boschetti, canali e corpi d'acqua regimentati. La loro struttura spaziale e di densità sul territorio muta secondo il tipo di uso del suolo. La loro capacità di connessione è molto variabile e dipende dalla loro struttura, composizione, disposizione nello spazio-paesaggio e dalla loro gestione. In un sistema di isole di naturalità, nel fabbisogno di interconnessione degli habitat, i corridoi ecologici svolgono un ruolo complementare, che però varia a seconda della loro tipologia. Ne consegue che l'approccio nella pianificazione e nella gestione paesaggistica dei corridoi ecologici è diversa a seconda dei casi di uso del suolo"¹¹.

4. le "aree per la riabilitazione" degli habitat danneggiati, per la creazione di nuovi habitat e per l'espansione delle zone nodali esistenti allo scopo di migliorare la rete (*nature restoration areas*). Quasi sempre saranno rappresentate da aree che al momento non possono essere considerate vere e proprie *core areas* a causa delle cattive condizioni degli habitats presenti che sono notevolmente danneggiati per le pesanti alterazioni, ma che possiedono le potenzialità per far parte integrante di una rete ecologica.

La costruzione di una rete ecologica, quindi, risulta un'operazione abbastanza complessa. Emerge, infatti, come gli elementi con cui "lavorare" presentano una stretta relazione con l'annoso problema del rapporto tra uomo e territorio, visto, sinora, forse più come rapporto vincolistico e non, come suggerito da questo strumento, come rapporto di salvaguardia tesa al benessere dell'uno nel rispetto dell'altro.

La rete ecologica, infatti, se concepita, studiata e quindi applicata, con questi presupposti, potrebbe rappresentare uno strumento atto a contrastare, attraverso il

contenimento della frammentazione degli habitats, il fenomeno dell'erosione genetica e forse l'ideale presupposto per conciliare bisogni umani e conservazione della biodiversità per ciò che è definito governo sostenibile del territorio.

“Costruire” oggi una rete ecologica, non vuole, comunque, dire cominciare da zero, né vuole dire mettere a punto una metodologia generale di lavoro totalmente nuova. Quasi tutti gli elementi che hanno un ruolo in questa operazione sono esistenti. Inoltre, già da qualche anno, sono state messe a punto delle normative, che prevedono sia la conservazione degli habitat¹², onde evitare la “erosione genetica”, sia la costruzione della rete ecologica¹³.

Parlare di elementi areali o puntuali ci porterebbe a pensare che le aree protette istituite e quelle da istituire siano da considerare gli elementi principali della rete, riflessione non del tutto esatta; infatti, proprio perché per gli elementi puntuali esiste già un qualche mezzo di tutela, sono gli elementi lineari i più delicati in quanto privi di una qualsiasi forma di protezione. Ma sono proprio questi che alla fine ci permettono di parlare di rete ecologica e di realizzare quel sistema di protezione sul territorio atto a garantire la migrazione e la dispersione necessari alla sopravvivenza delle specie.

I problemi connessi alla valorizzazione dei “rapporti tra gli elementi della rete”, fanno emergere un altro fattore molto importante, quello dei livelli nell'applicazione del sistema reticolare. La struttura cui tendere, allora, deve essere composta almeno da quattro livelli: quello locale, quello regionale, quello nazionale e quello internazionale. Partendo da quello superiore, si deve subito dire che gli elementi che vi appartengono saranno sicuramente presenti anche ai livelli inferiori. Non è invece necessariamente vero il contrario.

Se, infatti, pensiamo ad una rete ecologica di livello locale, quella cioè che dovrebbe entrare a far parte degli strumenti di pianificazione di livello comunale, gli elementi, siano essi lineari o nodali, avranno delle dimensioni spesso anche minute, proprio perché la scala di dettaglio cui si lavora necessita di utilizzare tali dimensioni e soprattutto perché le necessità sono rapportate ad ambienti più limitati. Si lavorerà, quindi, con alberature, corsi d'acqua, siepi e giardini, che creeranno il tessuto connettivo urbano relazionato a quello delle parti periurbane della città. Nel momento in cui cambia la scala del ragionamento, alcuni elementi, siano essi nodali o lineari, avranno un valore, per quella scala, ininfluenza dato che le necessità cui dare una risposta diventeranno di interesse internazionale o, meglio, europeo¹⁴.

Le relazioni acquistano allora una grande importanza per la comprensione del sistema della rete ecologica. Gli elementi che la compongono devono essere consi-

derati come singoli ma anche come facenti parte di un sistema. A tal fine, il rafforzare tali relazioni, attraverso la costruzione dei corridoi ecologici che conetteranno tutti gli elementi, risulterà la migliore cura contro quel male che oggi, da più parti, viene denunciato e definito “isolamento ambientale”.

Per una nuova “cultura della conservazione”

Storicamente, nella cultura della conservazione della natura, uno dei temi che ha giocato un ruolo di “primo attore” è stato quello del parco naturale che negli anni, evolvendo il concetto iniziale di luogo naturale da proteggere, si è trasformato in un ambito non più ristretto ma “dilatato alle dimensioni globali del territorio e a quelle interdisciplinari della pianificazione e dell'uso della risorsa ambientale”¹⁵. Le prime realizzazioni di parchi naturali risalgono al XIX secolo, quando i primi episodi di tutela pubblica della natura scaturirono, con finalità tipicamente estetiche, da una concezione ancora romantica del paesaggio, seppur già indirizzata alla conservazione dell'ambiente.

Ma l'avvento del XX secolo “porta in primo piano con più incisività le esigenze ed i criteri delle scienze naturali, e particolarmente in Europa, dove mancano le grandi estensioni di territorio selvaggio e dove l'erosione antropica del paesaggio naturale è decisamente più sensibile e minacciosa che non nel continente americano”¹⁶ e, attraverso incontri internazionali, si cominciano a definire criteri istitutivi per la creazione dei parchi naturali¹⁷.

Contemporaneamente nuove correnti di pensiero influenzano le politiche per la conservazione delle aree naturali, correnti caratterizzate da un'esigenza di pensare all'ambiente naturale in una “visione globale”: è l'avvento dell'ecologia che fa emergere l'importanza di studiare i fenomeni del territorio in rapporto con gli esseri viventi e che spinge al passaggio dalla “protezione delle bellezze naturali” alla “protezione dei valori ecologici”.

Un'altra grande rivoluzione, più recente, è quella della “scala” cui questi problemi si stanno cominciando ad affrontare. L'aver infatti cominciato a parlare di “misure internazionali”, al posto di quelle nazionali, ha dato una svolta ai ristretti concetti di protezione e tutela delle aree naturali che per anni avevano obbedito soprattutto a criteri quantitativi e legati a decisioni che tralasciavano i principi ecologici che, da sempre, governano la natura.

Oggi, se parliamo di “misure internazionali”, di “tutela senza confini”, è immediato il riferimento all'Unione Europea, dove, a seguito della seconda guerra mondiale, la concezione unitaria delle politiche di intervento è stata uno dei principi per cui alcuni stati europei si riunirono al fine di realizzare l'integrazione

europea. Ed è proprio in ambito europeo che la questione ambientale è vista come “autentica questione del futuro equilibrio mondiale”.

L'U.E. agisce attraverso l'emanazione di “Regolamenti” di portata generale, che sono obbligatori in tutti i loro elementi e sono applicabili direttamente in tutti gli Stati membri, e di “Direttive”, leggi dell'U. E. che si applicano agli Stati membri.

Numerosi sono stati finora sia i regolamenti che le iniziative e le direttive a favore della conservazione dell'ambiente naturale in Europa, e tutte si inseriscono in un quadro programmatico ben delineato.

Due sono forse le direttive principali sull'argomento ambiente e che qui vale la pena ricordare: una del 1979 e l'altra, più recente, del 1992. La prima, denominata “Oiseaux” (79/409/CEE), concerne la conservazione degli uccelli selvatici ed è entrata in vigore nel 1981. Le sue disposizioni richiedevano che venissero individuate, dagli Stati membri, le Aree Speciali Protette (A.S.P.) “in superficie ed in numero sufficienti per assicurare un buon livello di vita e la sopravvivenza per 175 specie e sottospecie di uccelli particolarmente vulnerabili, e per prendere misure identiche per le specie migratorie, con una menzione speciale per le zone umide”¹⁸. L'articolato della direttiva prende vita da alcune considerazioni fatte, allora, dal Consiglio delle Comunità Europee sulla necessità di provvedere all'attuazione di una politica comunitaria per l'ambiente e sulla crescente e, a volte, disastrosa scomparsa di molte specie di uccelli che porta ad una conseguenziale scomparsa dell'ambiente naturale. L'articolo 1, difatti, recita “La presente direttiva concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato. Essa si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento”. Se applicata in maniera appropriata, seguendo cioè i criteri prestabiliti per l'individuazione delle aree, aggiornando in maniera costante i database così costruiti e perseguendo una gestione corretta ed adeguata, le misure dettate da questa direttiva potrebbero contribuire in maniera preziosa alla identificazione di aree naturali che di diritto entrerebbero a far parte della Rete ecologica europea.

La seconda, denominata “Habitats” (92/43/CEE), riguarda invece la protezione degli habitats naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche; adottata nel 1992, presenta un calendario ben preciso con impegni e scadenze per ogni Stato membro. Tale calendario prevede che nel giugno del 2004 ogni singolo Stato debba avere definito le Aree Speciali per la Conservazione (A.S.C.). Il suo principale obiettivo, come recita l'articolo 2 al punto 2, è quello di adottare misure “intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di

conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario”. Di grande interesse è quanto espresso dall'articolo 3, dove si legge che «È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale. La rete ‘Natura 2000’ comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE». In stretta connessione con i contenuti dell'articolo 3 sono le indicazioni dell'articolo 10, che recita «Laddove lo ritengano necessario, nell'ambito delle politiche nazionali di riassetto del territorio e di sviluppo, e segnatamente per rendere ecologicamente più coerente la rete Natura 2000, gli Stati membri si impegnano a promuovere la gestione di elementi del paesaggio che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche. Si tratta di quegli elementi che, per la loro struttura lineare e continua (come i corsi d'acqua con le relative sponde, o i sistemi tradizionali di delimitazione dei campi) o il loro ruolo di collegamento (come gli stagni o i boschetti) sono essenziali per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie selvatiche». Ecco allora che vengono delineati gli elementi lineari della rete ecologica, i corridoi ecologici. L'applicazione della direttiva potrebbe portare ad una condizione ideale per una corretta tutela ambientale, permettendo la realizzazione di una fitta rete ecologica comprendente migliaia di aree protette. Ma tale applicazione sembra avere incontrato non poche difficoltà nel decollare; come sempre, trattandosi di un ambito disciplinare vastissimo e in cui l'operazione ha coinvolto più di un soggetto istituzionale, ci ritroviamo con un quadro che vede paesi che hanno già effettuato quanto di loro competenza e paesi, invece, che risultano in difetto. L'Italia, uno dei paesi che si presenta con qualche ritardo, per adempiere alla direttiva, ha elaborato attraverso il Ministero dell'Ambiente e più specificatamente attraverso il Servizio conservazione della Natura, un progetto denominato BioItaly articolato in due fasi ben distinte: nella prima fase si è proceduto ad un censimento dei siti e biotopi ritenuti di importanza comunitaria; nella seconda fase, in corso, si sta procedendo alla individuazione di quei siti e biotopi che, nonostante non presentano valori tali da essere considerati come i primi, sono ritenuti ugualmente degni di interesse nazionale o locale.

Ambedue le direttive individuano elementi per la costruzione di Natura 2000¹⁹, “una rete dove la totalità

degli habitats è rappresentata, sono comprese le più importanti aree dei diversi tipi di habitats e dove siano inglobate appropriate interconnessioni che facilitino la dispersione e la migrazione²⁰. In queste direttive viene sottolineata quindi la necessità dell'uso di un sistema reticolare per le azioni di conservazione dell'ambiente naturale. Quando, e se, gli Stati membri applicheranno quanto imposto dalla allora Comunità Europea, si potrà avere una fitta rete di aree protette e si potrà superare "l'isolamento" in cui oggi versano.

Le iniziative internazionali (e non solo quindi comunitarie) hanno fatto dei passi avanti dal 1992, anno della direttiva "Habitats". Nel 1993 infatti, durante la preparazione della II Conferenza per l'Ambiente, la Repubblica Federale tedesca propose che una Rete paneuropea di aree protette fosse creata per estendere la rete Natura 2000 verso le parti confinanti con l'U.E. cui seguì, a Maastricht nel 1993²¹, l'adozione della "Dichiarazione di Eeconet" in cui, al punto 3, veniva specificato che una European ECOlogical NETWORK, Eeconet appunto, «dovrebbe essere sviluppata, dove possibile, sul modello di Natura 2000 od iniziative simili dando una coerenza con le reti ecologiche nazionali e regionali».

Fatte queste premesse per i riferimenti istituzionali, cerchiamo di entrare più nel merito di questa Rete ecologica europea, il cui sviluppo, è ormai chiaro, potrà essere raggiunto solo se la struttura della politica per la conservazione della natura verrà determinata dalla struttura ecologica dell'Europa e non da quella geografica o, ancora meno, politica, e se sussisterà una maggiore cooperazione ed un maggiore coordinamento tra i livelli nazionali e quelli internazionali.

La costruzione di una rete ecologica deve tendere verso un obiettivo principale: quello di salvaguardare i più importanti habitats e far sì che i rapporti tra questi siano mantenuti o anche incrementati dove necessario. Tale "complessa operazione" può, inizialmente, essere sintetizzata in quattro punti: 1) selezione di aree chiave per le operazioni di salvaguardia; 2) sviluppo di una politica protezionistica per queste aree rispetto a influenze esterne ad esse e quindi negative; 3) determinazione delle relazioni ecologiche tra i siti ed individuazione, o creazione, dei "corridoi" per la dispersione e la migrazione; 4) incremento e gestione della rete.

Oltre alle suddette direttive, esistono altre iniziative, a livello comunitario, tese alla tutela dell'ambiente naturale che meritano di essere ricordate e sono: il programma "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", meglio conosciuto come "5° Programma d'Azione Ambientale", approvato dal Consiglio nel 1993, che ha segnato una fase evolutiva molto significativa della politica ambientale, in particolare per l'enfasi posta sul-

l'impiego di strumenti di economia di mercato per modificare i comportamenti dannosi per l'ambiente; la creazione, nel 1990, dell'Agenzia europea per l'ambiente, che ha il compito di mettere a disposizione informazioni oggettive per elaborare ed attuare politiche efficaci di tutela dell'ambiente; il "Regolamento Life" che, istituito nel 1992, rappresenta lo strumento operativo per l'accesso ai contributi comunitari per l'applicazione della direttiva "Habitats".

Un ultimo cenno, e non certo per minore importanza, va fatto allo strumento delle Convenzioni fatte tra i paesi dell'U. E. e gli Enti internazionali. Quelle che più possono aiutare nel lavoro di conservazione del patrimonio naturale sono alcune mirate a tutelare particolari ambienti o elementi minacciati, come la Convenzione di Ramsar (1971), la Convenzione di Bonn (1979), quella di Berna (1979) e quella di Rio de Janeiro (1992).

Alcuni casi di studio

Prendendo spunto dalle "Direttive", dai "Regolamenti" e dai "Programmi" già emanati dalla U.E., dalle diverse possibilità di effettuare "Convenzioni" tra stati confinanti, sono state avviate interessanti e importanti operazioni di programmazione e di pianificazione per una corretta politica nazionale, ed internazionale, mirata alla protezione ed alla tutela dell'ambiente. L'operazione in tal senso maggiormente degna d'attenzione risulta essere, in questo momento, proprio la creazione della Rete ecologica europea.

Mettere a confronto tali esperienze è utile per sottolineare alcuni elementi; pur basandosi praticamente sugli stessi principi metodologici e sugli stessi elementi strutturali, risulta ovvio che essendo le realtà, fisiche, politiche, economiche e sociali, a volte molto diverse tra loro, le operazioni pratiche di costruzione della rete sono differenti soprattutto: nella definizione e nel riconoscimento degli elementi, lineari e puntuali, della rete; nei rapporti che essa instaura con gli strumenti di pianificazione vigenti; nelle diverse opportunità, o necessità, che le nazioni hanno di lavorare rapportandosi con i "vicini" per una strategia comune. La metodologia di lavoro, invece, è comune, basandosi sempre sulla volontà di una "conservazione sistematica" dell'ambiente naturale al fine di evitare l'isolamento delle aree sottoposte a tutela.

Per avere un quadro di ciò che si sta facendo, di come lo si sta facendo e attraverso quali strumenti si sta lavorando, si possono prendere in esame due casi da ritenere i più esemplificativi. Il primo, quello dell'Olanda, è forse l'esperienza più avanzata e il suo studio, quindi, può dare parecchi spunti di riflessione. L'altro, quello della Spagna, o per essere più precisi della regione di Madrid, è uno di quelli dove si è comin-

ciato a porre le basi per la creazione della rete ecologica. Oltre a mostrare due esperienze ad uno stadio abbastanza avanzato, la scelta ha anche il significato di voler mostrare due ambiti notevolmente differenti per caratteristiche territoriali, paesaggistiche, economiche, sociali e legislative.

Le principali linee della politica del governo olandese inerente la conservazione della natura sono state espresse nel Nature Policy Plan, piano strategico a livello nazionale adottato nel 1990. L'obiettivo principale di questo piano era di arrivare ad uno sviluppo naturale sostenibile, attraverso il mantenimento, il ripristino e lo sviluppo di sistemi naturali e seminaturali attraverso la creazione di una rete ecologica nazionale (R.E.N.)²².

Le sfide principali sono quelle tese ad invertire l'andamento del degrado e della frammentazione degli habitats causato da influenze esterne. L'intensità dell'uso del suolo, e in particolar modo l'uso agricolo e le infrastrutture per il trasporto, hanno condotto ad una erosione di tutte le aree degli habitats naturali e seminaturali, alla loro frammentazione in tante piccole unità e al loro isolamento con la creazione di ambienti ostili fraposti o di barriere fisiche. Il risultato è che il numero delle specie di popolazioni locali è diminuito e habitats di dimensioni contenute risultano più vulnerabili.

Nel delineare le *core areas*, il piano ha considerato un certo numero di fattori come, ad esempio, la dimensione. Inizialmente sono state inglobate quelle aree di interesse nazionale e internazionale per la conservazione che avessero una dimensione di almeno 500 ettari, precisando poi che, qualora si tratti di aree di altissimo valore, sarebbe stata sufficiente anche la metà. Sono state inserite, come *core areas*, le foreste, le valli fluviali, le zone dunali, i grandi laghi e la parte olandese del Mare del Nord.

In Olanda, nello studio per la definizione delle *core areas*, non si è esclusa a priori la presenza di "funzioni non naturali". In un'area che presenta particolari valori naturali, determinate funzioni, che supportino ad esempio l'agricoltura, la forestazione, la pesca o determinate attività ricreative, possono essere combinate in modo sinergico per aumentare il valore ecologico dell'area²³. A queste si è aggiunta la previsione di alcune "potenziali *core areas*" che assicurino l'integrità ecologica della rete soprattutto dove si sono riscontrate lunghe distanze tra aree utilizzate ad esempio da alcune specie migratorie.

Passando agli elementi lineari, la funzione di corridoio ecologico, in Olanda, la si può riscontrare affidata sia ad interi paesaggi (le dune costiere), che alle cosiddette *stepping stones*²⁴ (le aree argillose marine nella parte ovest del paese) o ad alcuni elementi del paesaggio agrario (come la rete di dighe drenanti nelle zone umide). Molti dei più importanti corridoi ecologici della

rete olandese sono localizzati nelle vaste pianure del Reno e della Mosa. Inoltre questi stessi fiumi rappresentano il "legame" con le future reti ecologiche degli stati confinanti dato che arrivano dal Belgio o dalla Germania per andare a sfociare nel Mare del Nord. L'importanza di questi sistemi internazionali è ovviamente stata riconosciuta durante le fasi preparatorie per la definizione del Nature Policy Plan; durante le quali sono state effettuate particolari ed approfonditi studi sulla popolazione vegetale ed animale di queste zone.

Anche se a prima vista il sistema della rete ecologica nazionale adottato dal governo olandese può sembrare uno dei migliori esempi in questo settore, non è esente da alcune critiche. Il passaggio dalla teoria alla pratica non ha portato, sinora, grandi risultati. Inoltre, la rete prevista dal piano rimane sempre uno strumento strategico a livello nazionale. Non sono infatti previsti, al suo interno, strumenti attuativi; anzi è perfettamente chiaro che i dettagli sono rimandati alle scale regionali e locali. Ciò crea qualche problema nell'attuazione del sistema, in quanto i livelli locali non sembrano mostrare la stessa sensibilità, e solerzia, che ha raggiunto il livello nazionale.

Nel secondo caso, quello della regione di Madrid in Spagna, le politiche per la conservazione hanno dovuto, e devono, fare i conti con una popolazione di cinque milioni di persone, concentrate principalmente in città. Questo fattore, come pure quello dei sistemi di agricoltura intensiva, gioca un delicato ruolo per la tutela dell'acqua, dell'aria e del suolo.

Un primo tentativo di disegnare la Rete ecologica spagnola risale al 1991 e l'elenco delle aree proposte, più di 2.000, potrebbe essere utilizzato per contribuire alla realizzazione della "Rete Natura 2000". Di questo di studio è stato fino ad ora portato avanti, il caso della regione di Madrid²⁵, puntando ad identificare gli elementi strutturali per la rete e le "chiavi dei processi ecologici", a creare la struttura legale e finanziaria per integrare la conservazione della natura con le attività economiche e sociali e a ottenere il supporto delle comunità. Molte le aree naturali nella regione, ma il piano non propone di inserirle tutte come *core areas* ma di considerare solo quegli habitats che presentano importanti processi ecologici, tutelandone i caratteri. La definizione, invece, degli elementi lineari, si è basata sull'esistenza di una morfologia particolare, sulla estesa rete dei principali fiumi e su quella delle vie utilizzate dal bestiame.

Le due esperienze appena esposte non sono, come già detto, da considerarsi le uniche. Se si prova ad esaminare la situazione di tutto il territorio europeo il quadro che viene a delinarsi mostra un certo numero di iniziative tendenti alla costruzione della rete ecologica nazionale. Tra gli Stati membri dell'U.E. hanno avviato

gli studi: il Belgio, esperienza circoscritta all'area delle Fiandre e dettagliatamente descritta nell'Environmental Policy Plan and the Nature Development Plan for Flanders del 1991, dove è chiaramente prevista la Green Main Structure for Flanders, ovvero la rete ecologica per le Fiandre; la Danimarca, dove i primi studi tesi a definire gli elementi per la costruzione di una rete ecologica risalgono al 1973 con l'applicazione nella regione di Copenaghen cui sono seguiti quelli per altre zone circoscritte; la Germania, con il PVB (Planung Vernetzter Biotopsysteme method) della regione renana, un metodo per il disegno della rete di habitat, del 1989; la Grecia, attraverso la promulgazione, nel 1986, della legge sulla "Protezione dell'Ambiente"; il Portogallo, con l'esperienza dell'Area Metropolitana di Lisbona (AML) considerata "un'area unica per caratteri ecologici e culturali".

Se gli Stati membri dell'U.E. per le loro politiche sulla conservazione dell'ambiente naturale attraverso l'uso della rete ecologica fanno ormai riferimento alla direttiva "Habitats" del 1992 ed alla dichiarazione di Eeconet del 1993, da qualche anno ha preso posizione una scuola di pensiero che ha portato, nel 1995 a Sofia, all'estensione del desiderio di trovare una metodologia che superasse il già citato "isolamento ambientale" anche nel resto dell'Europa e portasse ad una rete "pan-europea".

È in conseguenza alle motivazioni su esposte che nel "resto dell'Europa", si sono avviati studi per il disegno della rete ecologica nazionale vista con un'apertura verso quella pan-europea. Le esperienze sono comunque ancora una volta abbastanza limitate e riguardano: l'Estonia, che ha sviluppato un sistema teso a controbilanciare l'impatto delle attività umane sul territorio attraverso la creazione di "aree ecologiche compensative"; la Lituania, che norma il sistema naturale come sistema di territori ecologici atti alla compensazione da utilizzare per la stabilizzazione del paesaggio; la Polonia, che ha avviato gli studi per la redazione di un Piano Nazionale della Natura (NNP) "nella cui struttura trovasse posto anche la costruzione di una rete ecologica nazionale lanciata verso la definizione di Eeconet"; la Slovacchia, che ha basato la sua politica sullo sviluppo di Sistemi Territoriali di Stabilità Ecologica, per creare una struttura spaziale di ecosistemi connessi in cui la diversità biologica e le relazioni tra gli elementi vengano protette e sviluppate per il futuro.

Un discorso a parte merita la situazione italiana dove, a livello nazionale, la conservazione dell'ambiente è uno dei compiti del Ministero dell'Ambiente. In ottemperanza alle prescrizioni dell'U. E. il Ministero ha avviato politiche atte al censimento e catalogazione di aree naturali di interesse nazionale e internazionale in attuazione della direttiva "Habitats" ed in virtù delle

disposizioni della legge n.394/91, legge quadro sulle aree protette, predisponendo il progetto BioItaly. Le linee fondamentali di tale progetto hanno riguardato la raccolta, l'organizzazione e la sistematizzazione delle informazioni sull'ambiente e in particolare sui biotopi, sugli habitat naturali e seminaturali di interesse comunitario al fine di indirizzare specifiche forme di tutela e di gestione degli stessi. Il progetto prevedeva due fasi di lavoro: la prima, conclusasi formalmente nel giugno del 1995, con la redazione da parte delle regioni e provincie autonome di un primo elenco ufficiale di "Siti di Interesse Comunitario" (SIC); la seconda conclusasi, anch'essa formalmente, nel dicembre del 1997 con la redazione delle "Schede BioItaly" relative ai "Siti di Importanza Nazionale e Regionale" (SIN e SIR). Il progetto prevedeva, inoltre, per il 2000, la realizzazione di una "rete di aree protette che rappresenterà un punto di riferimento di respiro comunitario".

Essendo queste iniziative di livello nazionale ancora in itinere; non essendoci un sistematico avvio di lavoro per la costruzione di una rete ecologica nazionale; essendo, quindi, tutto affidato alla sensibilità ed alla buona volontà di singoli gruppi o delle istituzioni, alcune singole esperienze risultano di enorme interesse proprio per la possibilità di inquadrarle con quelle avviate nel resto dell'Europa per la costruzione delle reti ecologiche nazionali. Una di queste è quella che si sta conducendo sulle aree protette dell'Appennino centrale. L'obiettivo posto è quello di perseguire la continuità territoriale delle aree protette naturali mediante la realizzazione di biocanali che contribuirebbero a dare «una continuità fisica tra le aree protette dell'Appennino con una serie di corridoi caratterizzati da una fisionomia ambientale che, seppur generalmente meno pregevole di quella delle core areas dei parchi, si presenta con un buon livello di 'naturalità' e fornisce l'opportunità di congiungere i parchi medesimi»²⁶.

Particolarmente interessante, «L'esperienza di studio (...) vuole costituire un contributo per affrontare l'ineludibile problema delle reti ecologiche, utilizzando una campionatura territoriale rappresentata da una regione, l'Abruzzo che, per la quantità e la dislocazione dei suoi parchi, presenta alla scala regionale quelle stesse problematiche di cui si è appena riferito a proposito del territorio europeo e che, necessariamente, vanno risolte attraverso la costruzione di tante microreti locali interrelate»²⁷.

Altra esperienza che, anche se in maniera differente per scala e tipologia di piano, tende a lavorare attraverso il "riconoscimento dell'infrastruttura ecologica del territorio" risulta essere quella del Piano ambientale per il Parco dei Colli Euganei che si presenta come una delle esperienze di pianificazione di parchi, in Italia, in cui il modello tradizionale viene aggiornato e rivisitato

attraverso l'applicazione dei nuovi principi che negli ultimi anni governano la tutela e la conservazione delle aree naturali. Si tratta di un parco regionale non particolarmente esteso che soffre di una forma di soffocamento causata dall'urbanizzazione che si è sviluppata tutto intorno. Partendo da una "ricerca dell'identità dei luoghi" si è voluto arrivare al riconoscimento ed alla definizione "delle unità di paesaggio in cui si articola il paesaggio Euganeo, intese come ambiti caratterizzati da specifici e distintivi sistemi di relazioni visive, ecologiche, funzionali, storiche e culturali, che conferiscono loro una precisa fisionomia ed una riconoscibile identità"²⁸. L'aspetto interessante di questa operazione è riscontrabile nello sforzo fatto per passare da "analisi valutative multidisciplinari" a "sintesi progettuali" del piano, intendendo quindi il paesaggio come eterogeneo e come luogo di "relazioni strutturanti" e nella volontà di evidenziare le connessioni che legano le diverse unità attraverso un sistema di "reti ecologiche, funzionali, fruibili od organizzative". È dichiarato allora che tra i sistemi reticolari riconosciuti vi è anche quello delle reti ecologiche, che sono utilizzate, potremmo dire, a più livelli: sia come mezzo di "connessione locale" all'interno del parco stesso, sia come mezzo per connettere il parco ed i suoi elementi al territorio circostante.

La rete come strumento nella pianificazione

Leggere il territorio, analizzarne i suoi fenomeni, descrivere le relazioni che su di esso si intrecciano utilizzando il metodo delle reti può risultare molto efficace consentendo di vedere come tra gli elementi che si possono "definire" sul territorio esistano infinite relazioni, spesso fonte stessa di sopravvivenza; basti pensare ai rapporti economici, sociali, che tra elementi sparsi nel territorio vengono instaurati con processi che a volte durano da secoli e che proprio per queste ragioni devono essere salvaguardati. Nel caso delle reti ecologiche si può affermare che inquadrare in maglie reticolari tali elementi e connetterli attraverso linee che rappresentano le relazioni che tra essi intercorrono, o che sarebbe necessario intercorressero, risulta uno dei metodi più efficaci.

Uno dei problemi però che non sembra ancora aver trovato soluzione è quello del passaggio della rete, ecologica nel nostro caso, da sistema analitico a sistema di progetto. Una sovrapposizione di strumenti, tra pianificazione ordinaria e pianificazione specialistica, non giova alla salvaguardia del territorio, poiché uno degli effetti spesso prodotto è quello della confusione sia di competenze che di livelli.

In Italia certamente la situazione non è, da questo punto di vista, la migliore. Anche se da un lato la presenza di alcune leggi mirate a risolvere il problema della

tutela e della conservazione delle aree naturali riesce a salvaguardare una parte del territorio, studiando le metodologie per la costruzione delle reti ecologiche si è chiaramente visto come molte altre parti del territorio, che probabilmente non rientrano nelle categorie che le leggi salvaguardano, potrebbero costituire elementi fondamentali per tale rete.

Sino a quando il sistema delle reti ecologiche rimarrà ancorato al solo campo delle analisi, prassi comunque importantissima nella fase analitica, una parte delle sue funzioni verrà vanificata. Se infatti in questa prima fase la sua utilità è indiscutibile non solo nel censimento ma soprattutto nella fase più legata alla concezione ecologica, cioè nel mettere in evidenza le relazioni, ancor più necessario risulterà il metodo, nella fase di progettazione, per rafforzarle e conservarle.

Avendo stabilito che sicuramente una delle necessità per il perseguimento di corrette politiche per la conservazione dell'ambiente naturale è quella della concezione della pianificazione per reti, un altro fattore molto importante risulta questa presenza a tutti i livelli. Il metodo, infatti, non deve essere inteso come utile od applicabile solo a grandi scale. Dai piccoli elementi puntuali rintracciabili negli ambienti urbani che caratterizzano ristretti, anche se vitali, ecosistemi ai grandi sistemi naturali riconoscibili nel territorio.

In Italia, come si è precisato, la legislazione nazionale vigente non prevede l'uso delle reti ecologiche e le poche esperienze fatte, o in corso, sono da considerarsi come vere e proprie sperimentazioni, senza cioè alcun preciso riferimento normativo.

A questo punto la meta da raggiungere sembra chiara: trovare la giusta collocazione delle reti ecologiche all'interno degli strumenti di pianificazione previsti dalla legislazione italiana di settore. E anche in questo senso, sullo sfondo di oltre venti anni di esperienze di amministrazione regionale dell'urbanistica, anni contrassegnati da notevoli ritardi tranne rare eccezioni, rinunce e progressiva banalizzazione dei temi iniziali, diverse regioni, spinte anche dalle nuove attribuzioni di competenze urbanistiche/territoriali alle Province, hanno innovato, o si accingono a riformulare, le proprie leggi urbanistiche.

Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Toscana, costituiscono le punte avanzate di questo processo di rinnovamento che purtroppo, però, non arriva ancora oggi a coinvolgere la tanto attesa riforma urbanistica nazionale quale quadro generale di riferimento in una visione aggiornata ai disegni di riforma costituzionale in corso di elaborazione che individui, in un quadro di principi e di regole, poche ma precise attribuzioni legislative in via esclusiva allo Stato, e pieno potere alle regioni per tutte le altre.

La necessità di una riforma delle leggi urbanistiche

nazionale e regionali, soprattutto per cercare di porre rimedio alla dualità di percorso che pianificazione urbanistica-territoriale e pianificazione ambientale hanno intrapreso in Italia, è inderogabile. A dire il vero, negli ultimi anni, un certo processo di “contaminazione” tra i due livelli di pianificazione è avvenuto, anche se con una certa difficoltà, e non arrivando, ancora, a quella “unione” che, invece, in alcune realtà europee è già presente. Ma è anche vero che da qualche anno si cominciano a vedere nel campo della riforma della legge urbanistica, nazionale e regionale, numerose proposte che nella loro articolazione contengono dei chiari riferimenti alla “questione dei sistemi ambientali”. In questa situazione sembrano obiettivamente più avanzate, oltretutto ovviamente più specifiche, certe leggi (e/o proposte) regionali, che non le proposte di riforma di livello nazionale che in alcuni casi addirittura sembrano ignorare le tematiche ambientali, mostrando arretratezza culturale. Nelle recenti legislazioni urbanistiche regionali una delle posizioni disciplinari che sempre più emerge nello scenario delle innovazioni è quella che assume come centrale, nella ridefinizione del sistema normativo, i temi del “restauro del territorio” come riconoscimento delle identità locali, il “potenziamento delle armature urbane minori” per costituire un sistema reticolare alternativo alle polarità metropolitane e la conseguente “ricicatura delle reti naturali” come elemento di sostenibilità. Sta maturando, in questi casi, una concezione forte ed unitaria del territorio, non più costituito in modo discontinuo di forti polarità urbane e di aree protette, ma concepito in modo relazionale con una grande attenzione verso il riconoscimento delle individualità e nel tentativo assai gravoso di «ricomporre posizioni ecologiste tradizionalmente legate al vincolo con quelle rivolte alle politiche urbano-centriche legate alle infrastrutturazioni tradizionali come base del volano produttivo».

Un altro ambito da considerare è certamente quello dell’economia. L’individuazione delle misure economiche che sono necessarie per realizzare le reti ecologiche è strettamente legata alla natura dei presupposti generali posti a base delle politiche di sviluppo nazionale, che dovrebbero riconoscere come strategico, anche dal punto di vista economico, il ruolo delle risorse naturali.

Nello stabilire le politiche ambientali, quindi, sarà necessario chiarire quale sia il modello di sviluppo che si intende adottare. Nella cultura disciplinare dell’economia, diversi autori hanno sottolineato la profonda differenza che esiste tra modelli di “crescita economica”, “crescita economica sostenibile” e “sviluppo sostenibile”²⁹. Questa scelta è preliminare e sarà determinante per qualunque azione futura, in quanto ognuno di questi modelli considera in modo diverso le risorse

naturali e di conseguenza rivolgerà una minore o maggiore attenzione alle questioni ambientali nei momenti di definizione degli obiettivi, delle strategie e programmi attuativi.

Per avere una sua validità ed efficacia la costituzione del sistema delle reti ecologiche deve sì diventare, come più volte ribadito, uno degli obiettivi politici nazionali, ma all’interno di una più ampia strategia e deve, contemporaneamente essere in grado di innescare processi di sviluppo reale e non di pura crescita quantitativa attraverso il potenziamento della struttura delle risorse ambientali e naturali. Una volta riconosciuto come obiettivo che assicura non solo la conservazione ma anche una ricaduta positiva sull’economia locale e nazionale, la costituzione della rete può essere integrata in tutti quegli interventi operativi che ne assicurano la realizzazione.

Conclusioni

Le riflessioni che scaturiscono da quanto sinora detto e dalla lettura dei numerosi documenti, più volte richiamati, portano a non avere più dubbi sulla necessità pressante di porre un rimedio al notevole degrado in cui versa il nostro ambiente perseguendo una più vasta azione di salvaguardia dell’ambiente naturale di livello nazionale e che faccia parte di un’unica politica europea.

Sinora, infatti, analizzando le politiche per la conservazione dell’ambiente naturale si è potuto constatare che tra quelle promosse dall’U.E., e quelle che possiamo chiamare “politiche nazionali per l’ambiente” non c’è stata una grande connessione. Il risultato è stato che, se a livello comunitario i principi della conservazione dell’ambiente con l’utilizzo del sistema delle reti ecologiche sono stati inseriti nelle politiche ambientali, il recepimento di questi principi sembra non decollare a livello sia nazionale che regionale. La squilibrata situazione che si è potuta riscontrare, rispetto a questi temi, può portare a dei disagi ancora più gravi per il futuro. Infatti se tutti gli Stati, siano essi interni che esterni all’U.E., non si affrettano ad attuare politiche di salvaguardia adeguate ai nuovi problemi che sempre più emergono, si prospetta un futuro incerto e sicuramente caratterizzato ancora dal “fenomeno dell’isolamento”.

Nel campo dell’ambiente naturale, infatti, non ha più senso parlare di conservazione di singoli elementi, di “protezione chiusa” di determinate aree, poiché solo parlando «di protezione di habitats, e non più di specie, di ecosistemi, e non più di siti, di misure internazionali, e non più di misure nazionali» si riuscirà ad operare una politica nuova e corretta. La politica della tutela sinora ha sempre agito con l’identificazione iniziale di un perimetro entro il quale poi operare la conservazione. Non

si sta affermando che non sia necessario dare una delimitazione agli elementi da proteggere ma, al contrario, che questa delimitazione deve essere ripensata e considerata come un elemento permeabile. La sopravvivenza di queste ultime, infatti, è innegabilmente dipendente dalla possibilità, per le specie animali e vegetali che le popolano, di poter “migrare” e “dispandersi”.

L'applicazione del metodo delle reti ecologiche, allora, diventa la soluzione al problema dell'isolamento ambientale, dato che con esse si può superare il problema dei confini. Il “sistema dei livelli di reti” deve divenire la chiave per connettere, in maniera funzionalmente corretta, le diverse aree. In questo modo tutti gli elementi trovano un posto ed un ruolo nel sistema. Uno dei problemi che si è riscontrato in tale applicazione è che il recepimento da parte dei singoli governi tarda; ciò non fa altro che creare un aggravio allo stato in cui versa l'ambiente naturale pur avendone individuato una soluzione³⁰.

Un'altra considerazione, come suggerito dalle direttive emanate dall'U.E., è la necessità di creare dei database sempre aggiornabili che abbiano per oggetto i siti naturali, le specie (vegetali ed animali), e tutti gli elementi dell'ambiente naturale o seminaturale che comprendano, oltre che un censimento e una quantificazione in modo che i cambiamenti che subiscono nel tempo possano essere monitorati, anche lo stato di salute e le caratteristiche ecologiche di ognuno di essi³¹, tutte informazioni che andranno a formare la struttura ecologica del Paese.

Una volta realizzata questa base di indagine generale, questo censimento dei siti naturali, del sistema idrografico, delle specie animali e vegetali, dei loro habitat, del sistema degli ecosistemi, distinguendo come le stesse direttive comunitarie impongono quelle di importanza internazionale da quelle poi di importanza nazionale e locale, si potrebbe considerare raggiunto un primo significativo ed efficace risultato per la costruzione della rete ecologica nazionale.

Un'altra strada da percorrere è quella di inserire questo sistema all'interno degli strumenti di pianificazione lavorando sul passaggio dalla teoria, che si potrebbe definire ben chiara, alla pratica, che si è visto invece essere ancora all'inizio.

Affinché queste operazioni possano trovare una giusta utilizzazione, per superare l'impasse tra fase analitica e fase progettuale, è necessario che un altro importante lavoro sia effettuato in ambito istituzionale. Abbiamo visto come in Italia la componente ambientale è entrata a far parte degli strumenti di pianificazione in tempi relativamente recenti e, cosa più importante, limitatamente ad alcune settori della pianificazione; mentre la cultura disciplinare negli ultimi anni ha sentito la necessità di allargare il campo di applicazione della

conservazione della natura a tutti i settori ed ha indicato le politiche ambientali come elemento base in tutti i livelli di pianificazione.

A questo proposito una nota di merito va ad alcune regioni dove le nuove leggi urbanistiche danno molta importanza all'analisi ed alla tutela dei “sistemi ecologico-ambientali”. È necessario che anche le altre regioni avviino la revisione della propria legge urbanistica e che, nello stabilire i principi, venga inserito quello della rete ecologica articolata sin dal livello comunale per arrivare, attraverso i livelli intermedi, al più grande sistema nazionale. È vero comunque che non basterà che il processo di cambiamento avvenga a livello regionale. I nuovi principi dovranno essere inseriti anche in una nuova legge urbanistica nazionale, di cui oltretutto si parla da anni.

La legge urbanistica nazionale, seppur limitatamente alla “individuazione di principi e regole generali”, dovrà dare gli indirizzi da seguire nel processo di trasformazione del territorio e nella sua gestione. Le proposte analizzate nel capitolo precedente non hanno dato l'impressione che tra gli indirizzi previsti vi sia quello della conservazione dell'ambiente attraverso un metodo sistemico.

La strada da fare è “segnata”, ma sarà difficile percorrerla senza sbandamenti o deviazioni se non si lavorerà per cambiare la concezione della conservazione dei beni ambientali e naturali, che da tutela di elementi isolati diventi occasione di sviluppo teso ad ottenere una “vita migliore anche per le generazioni future”.

Note

1. Per fare qualche cenno a qualcuno dei primi è quasi un obbligo parlare del Modello tradizionale di gerarchia urbana o C-L-B, basato sulle teorie di Christaller, che propone la “organizzazione gerarchica del territorio sulla base di domini economici areali sempre più larghi e sovrapposti tra di loro facenti capo alla città”, di Losch che vede la città “come aggregazione casuale di funzioni non dimensionate”, di Beckmann che alla teoria di Losch vi aggiunge la dimensione. Tale modello è un modello semplificato ed astratto, dove i problemi legati alle attività economiche vengono reputati non sovrapponibili. Oggi si ha la necessità di sovrapporre di integrare il modello con altri principi di organizzazione spaziale per dare ragione a nuove strutture reticolari ed alla loro integrazione alle strutture gerarchiche preesistenti e sovrapposte.
2. Portata avanti inizialmente da A. Magnaghi e dal suo gruppo di ricerca. Cfr. A. Magnaghi (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, 1992.
3. Di cui si è ampiamente occupato R. Camagni. Si veda, ad esempio, il suo intervento al Convegno Internazionale “Le aree periurbane. Verso una pianificazione ambientalmente sostenibile”, svoltosi a Bologna nel marzo del 1997.
4. Diceva V. Romani in un suo articolo di pochi anni fa che spesso lo studioso è indotto a “preferire il più confortante lavoro di analisi, di scomposizione dei vari elementi, nell'impossibilità di controllarli contemporaneamente; egli quindi si rifugia nell'appagante compito di classificare, di ordinare, di approfondire i meccanismi della singola-

rità". Denuncia cioè uno scollamento tra pratiche analitiche e pratiche pianificatorie in special modo nell'ambito degli spazi naturali, in quel paesaggio che, abbandonata la sola concezione "crociana", diventa «l'insieme degli elementi, delle relazioni e dei processi che costituiscono l'ecosfera, colti nella loro unitarietà, nel loro dinamismo, nella loro differenziazione ecologica (naturale ed antropica) che li configura come un sistema complesso ed interrelato di ecosistemi, che lega passato e futuro in un solo divenire, che accoglie il singolo manufatto e la singola aggregazione di strutture e di funzioni ecologiche».

5. A proposito delle relazioni orizzontali e verticali si rinvia ai lavori di G. Dematteis che, dal punto di vista del geografo, ha a lungo trattato il tema delle reti e dei rapporti che esistono tra i loro elementi. Cfr. G. Dematteis, *Il progetto implicito*, 1995.

6. Matteo Guccione, paesaggista, lavora presso l'ANPA, Dipartimento stato dell'ambiente, prevenzione, risanamento e sistemi informativi - Settore componenti biotiche, dove si occupa di ricerca applicata sul tema delle reti ecologiche, coordinando gruppi di studio ed organizzando workshop a livello nazionale.

7. Tale disciplina, sin dagli anni '40, anni in cui C. Troll biologo tedesco che per primo ha adoperato il termine *Landshaftöcologie*, ha inteso il paesaggio come base di coordinazione di metodi ecologici 'presi a prestito da altre discipline' per lo studio del paesaggio o, più in generale, dei sistemi ambientali.

8. A proposito di questa rete, definita "rete ecologica", negli anni novanta è stata proposta una "Rete ecologica europea" sotto l'egida dell'IUCN, al fine di conservare le diversità biologiche e di proteggere maggiormente la natura. Cfr. IPEE, *Vers un réseau écologique européen: EECONET*, 1991.

9. Tali "aree cuscinetto" sono assimilabili, nel caso dei parchi o delle aree naturali protette, alle "aree di protezione" che le apposite leggi, nei diversi paesi europei, istituiscono a "contornare le aree di riserva integrale e generale". Nel caso dell'Italia, ad esempio, la legge n.394 del 6 dicembre 1991, legge quadro sulle aree protette, all'articolo 12, punto 2, lettera c) cita le aree di protezione. Interessante, inoltre, nella stessa legge è la definizione e la normativa della "aree contigue" alle aree protette e contenuta all'articolo 32. Trattando infatti il problema della perimetrazione e della gestione, viene ipotizzato anche l'eventuale coinvolgimento delle regioni vicine qualora l'area fosse estesa ad esse.

10. L'idea del corridoio ecologico non è esclusivamente legata alle recenti "questioni ambientali". Un riferimento precedente è sicuramente quello delle *greenways* statunitensi, il cui ideatore viene identificato in P. Lewis, che già negli anni '80 venivano sviluppate per definire l'aspetto del paesaggio naturale ed umano assumendo, a seconda dei casi, funzione di connessione di vaste aree protette ma anche funzioni scenografiche, ricreative, di compensazione, turistiche.

11. Robert Jongman, del WAU, Department of Environmental Sciences, Land use group, in Olanda, ha effettuato studi approfonditi sulle reti ecologiche ed ha avuto modo di sperimentare, almeno con un'applicazione teorica, questi principi nel Nature Policy Plan, il Piano Nazionale per la Rete ecologica olandese. Cfr. Anpa, "Workshop sulle reti ecologiche", Sintesi dei lavori, 1997, pag. 8.

12. Per fare qualche riferimento alla situazione italiana, si può vedere la legge di tutela delle bellezze paesaggistiche del 1939, la legge per le zone di particolare interesse ambientale del 1985, la legge quadro sulle aree protette del 1991 a livello nazionale e le leggi regionali che regolano la materia.

13. Qui il riferimento principale appartiene all'U.E. che, oltre alla semplice definizione della rete e dei metodi di lavoro per realizzarla a livello nazionale, spinge verso una importante innovazione con la volontà di creare la rete "Natura 2000", definita all'art. 3 della direttiva CEE n.92/43 del 1992, "rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione".

14. La rete ecologica europea prevede per il censimento delle aree da inserire nel sistema alcuni parametri tra cui il riconoscimento di un'importanza europea.

15. Cfr. V. Giacomini, V. Romani, *Uomini e parchi*, 1985, pag.13

16. Cfr. V. Giacomini, V. Romani, *Uomini e parchi*, 1985, pag.16.

17. Tra i diversi incontri promossi per uniformare la definizione dei parchi naturali si ricordano la Conferenza di Londra del 1933, la Conferenza di Washington del 1940, l'incontro di Basilea del 1946 e quello di Brünen del 1947, la Conferenza di Delhi organizzata dalla neo-nata UICN, oltre ai tentativi fatti negli anni '70 dal Consiglio d'Europa.

18. Cfr.: UICN, *De parcs pour la vie: des action pour les aires protégées d'Europe*, 1995, pag. 90.

19. La definizione di Natura 2000 è contenuta all'art. 3 della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992.

20. Cfr. Ipee, *Towards a European Ecological Network*, 1991, pag. 28.

21. La conferenza "Conserving Europe's Natural Heritage: Towards a European Ecological Network" fu organizzata dai governi olandese e ungherese in collaborazione con l'IPEE.

22. La rete ecologica nazionale è una rete coerente di aree, esistenti o potenziali, che sono già di importanza nazionale o internazionale, o che hanno un potenziale per arricchire questo stato attraverso il ripristino o lo sviluppo.

23. In Olanda si è addirittura provveduto a degli incentivi per aiutare a realizzare un'agricoltura che possa adattare le pratiche tradizionali alle necessità della natura e del paesaggio, approccio già sviluppato sin dal 1975.

24. Con tale termine vengono indicate zone puntuali di sosta per animali.

25. Cfr. IEEP, *Towards a European Ecological Network*, 1991 e CIFGB, *Hacia una red ecologica de conservation en la Comunidad de Madrid*, 1995.

26. Cfr. B. Romano, *Oltre i parchi. La rete verde regionale*, 1996, pag. 19.

27. Cfr. B. Romano, *op cit.*, pag. 8.

28. Cfr. R. Gambino, *Progetti per l'ambiente*, 1996, pag. 13.

29. Per crescita economica si intende "che il PNL reale pro capite sta aumentando nel tempo. Ma la constatazione di tale tendenza non implica che la crescita sia sostenibile". Per crescita economica sostenibile si intende «che il PNL reale pro capite sta aumentando nel tempo e l'aumento non è minacciato dall'effetto di ritorno derivante dall'impatto biofisico (inquinamento, problemi di esaurimento delle risorse) o dall'impatto sociale (disgregazione sociale)». Per sviluppo sostenibile si intende "che l'utilità o il benessere pro capite ed un insieme di indicatori di sviluppo stanno aumentando nel tempo".

30. L'attuazione della direttiva "Habitats", ad esempio, che prevede la costruzione di "una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione denominata Natura 2000", da parte dell'Italia è avvenuto con un D.P.R. del settembre 1997.

31. Tale operazione in Italia si è avviata con il "Programma BioItaly" che sta producendo alcuni risultati con il censimento dei "Siti d'Importanza Comunitaria", dei "Siti d'Importanza Nazionale" e dei "Siti d'Importanza Regionale".

Riferimenti bibliografici

SEZIONE 1. *I riferimenti bibliografici riportati in questa prima sezione, sono relativi a testi, articoli e documenti di carattere generale che, oltre ad essere serviti nel costruire l'ossatura della ricerca, inquadrano più vaste tematiche quali quelle delle aree naturali e del*

loro rapporto con il territorio, del paesaggio, dell'ecologica e delle reti. Sono infatti citati testi che supportano ragionamenti e riflessioni sulle problematiche inerenti i difficili rapporti tra ambiente-territorio-paesaggio-tutela e alla rete come paradigma di interpretazione dei fenomeni del territorio. Testi quindi i cui contenuti hanno contribuito a costruire una metodologia di lavoro, inducendo a sottolineare le svariate e a volte difficili, anche perché non sempre immediate, interconnessioni tra i differenti campi disciplinari.

AA.VV., *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Champ Vallon Ed., Seyssel 1994.

Beltrame G., "Le cinque forbici della politica dei parchi e delle aree protette", *Urbanistica Informazioni* n. 134/'94.

Berlanda F., "Le reti di interconnessione delle risorse naturali e culturali", *Urbanistica Informazioni* n. 153/'97.

Bettini V., *L'impatto ambientale, tecniche e metodi*, CUEN, Napoli 1995.

Camagni R., "Le reti di città: verso una teorizzazione e una tassonomia", in Rosini R. (a cura di), *L'urbanistica delle aree metropolitane*, Alinea editrice, Firenze 1992.

Cnrs, "Jeux de réseaux", *Cahiers* n.9 - 10, Parigi 1986.
Commissione delle Comunità Europee, *Europa 2000, Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Lussemburgo 1992.

Commissione delle Comunità Europee, *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo 1995.

Cosgrove D., *Realtà sociali e paesaggio simbolico* (trad. italiana a cura di C. Copeta), Edizioni Unicopli, Milano 1990.

Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città*, Franco Angeli Ed., Milano 1990.

Dematteis G., *Le metafore della terra. La geografia umana tra mito e scienza*, Feltrinelli, Milano 1985.

Dematteis G., *Il progetto implicito*, Franco Angeli Ed., Milano 1995.

De Marchi A., *Ecologia funzionale*, Garzanti, Milano 1992.

Dupuy G., *Systemes, reseaux et territoires. Principes de reseatique territoriale*, Presses de l'Ecole Nationale Ponts et Chaussées, Paris 1985.

Dupuy G. (sous la dir.), *Reseaux territoriaux*, Paradigme, Caln 1988.

Farina A., *L'ecologia dei sistemi ambientali*, Cluep ed., Padova 1993.

Farinelli F., *I segni del mondo*, La Nuova Italia, 1992.

Finke L., "Ecologia del paesaggio e pianificazione degli spazi aperti", *Urbanistica* n.107/'97.

Gambino R., *I parchi naturali*, La Nuova Italia

Scientifica, Roma 1991.

Gambino R., "Reti urbane e spazi naturali", in Salzano E. (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1992.

Gambino R., *I parchi naturali europei*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1994.

Gambino R., "Separare quando necessario, integrare ovunque possibile", *Urbanistica* n. 104/'95.

Gambino R., *Progetti per l'ambiente*, Franco Angeli Ed., Milano 1996.

Giacomini V., Romani V., *Uomini e Parchi*, Franco Angeli Ed., Milano 1992.

Gulì A., "Considerazioni sulla tutela del paesaggio", in A. Gulì (a cura di), *Il parco, immagine e realtà*, quaderno n.11 dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, Palermo 1983.

Gulì A., *Paesaggio e ambiente*, quaderno n.2 del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo, Palermo 1989.

Gulì A., *Il paesaggio. Lettura e analisi delle sue componenti*, Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo, Palermo 1997.

Hackett B., "Principi ecologici e pianificazione del paesaggio", *Parametro* n.23/'74.

Ingegnoli V., *Fondamenti di ecologia del paesaggio*, Città Studi, Torino 1993.

Ingegnoli V., Pignatti S., *L'ecologia del paesaggio in Italia*, Città Studi, Torino 1996.

Leser H., *Landschafts-ökologie*, UTB, Stoccarda 1991.

Maciocco G. (a cura di), *La pianificazione ambientale del paesaggio*, Franco Angeli Ed., Milano 1991.

Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli Ed., Milano 1992.

Magnaghi A., Paloscia R., (a cura di), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Franco Angeli Ed., Milano 1992.

McHarg I. L., Falque M., *Composer avec la nature*, Cahier n., I.A.U.R.I.F., 1980.

Morin E., *Il pensiero ecologico*, Hopeful Moster Ed., Firenze 1988.

Naveh Z., "Ecologia del paesaggio: una scienza transdisciplinare verso il futuro", *Genio Rurale* n. 4/'92.

Peano A., *La difesa dell'ambiente*, Gangemi Editore, Roma 1992.

Pignatti S., *Ecologia del paesaggio*, Utet, Torino 1994.

Salzano E. (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1992.

Tricart J. Kilian J., *L'eco-geografia e la pianificazione dell'ambiente naturale*, Franco Angeli Ed., Milano 1989.

Vercelloni V., *Ecologia degli insediamenti umani*, Jaca Book, Torino 1992.

SEZIONE 2. *Se il tema delle reti naturali non può vantare una letteratura molto vasta, ancor meno può farlo quello delle reti ecologiche. Ciò è anche dovuto al fatto che sono temi su cui si dibatte, soprattutto in Italia, da relativamente poco tempo. Contenuto, allora, di questa seconda sezione di bibliografia sono non solo i relativamente pochi testi che documentano il dibattito sia nazionale che internazionale, ma anche tutti i rapporti e le pubblicazioni della Unione Europea e delle diverse associazioni, nazionali ed internazionali, che hanno affrontato il tema delle reti ecologiche.*

- A.N.P.A., "Governo sostenibile del territorio e conservazione della natura in relazione agli strumenti di pianificazione in Europa", sintesi dei lavori del *Workshop sulle Reti Ecologiche*, Roma 13 novembre 1997.
- Aa. Vv., "Ecological Networks", *Landschap* (numero speciale), n. 3/95.
- Bennett G. ed., *Conserving Europe's Natural Heritage: Towards a European Ecological Network*, Graham & Trotman, Londra 1994.
- Bettini V., *Elementi di ecologia urbana*, Einaudi, Torino 1996.
- Boatti A., Papa D., *Parchi e protezione del territorio, realtà e progetti europei, nazionali, regionali*, Franco Angeli Ed., Milano 1995.
- Bonavero P., Dansero E. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti*, UTET, Torino 1988.
- Brandt J., "Land use, landscape structure and the dynamics of habitat networks in Danish agricultural landscapes", in J Baudry, F. Burel, V. Hawrylenko (ed.), *Comparisons of landscape pattern dynamics in European rural areas*, UNESCO 1991.
- Buijs S., "Criteri di efficienza per una metropoli policentrica. Il caso della Randstad Holland", in Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna*, il Mulino, Bologna 1994.
- Campeol A., *Rapporto di ricerca del Progetto Pegaso riguardante l'elaborazione del modello "strategie-indicatori-azioni" di sostenibilità*, Bologna 1996.
- CIFGB, *Hacia una red ecologica de conservacion en la Comunidad de Madrid*, Serie Documentos CIFGB, 18, Environmental Agency of Madrid and Autonoma and Complutense Universities of Madrid, Madrid 1995.
- Collin P.H., *Dizionario di ecologia*, (trad. it. a cura di L. Vizigno), Sperling & Kupfer, Milano 1994.
- Commissione delle Comunità Europee, *CORINE Biotopes: the design, compilation and use of an inventory of sites of major importance for nature conservation in the European Community*, Bruxelles 1991.
- Commissione delle Comunità Europee, *Examples of the use of the results of the CORINE programme 1985-1990*, Bruxelles 1991.
- Commissione delle Comunità Europee, "La protezione della natura e della diversità biologica", in *Per uno sviluppo durevole e sostenibile. La relazione intermedia della Commissione europea e il programma d'azione relativo al quinto programma di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Lussemburgo 1997.
- Cook E.A., Van Lier H.N., *Landscape planning and ecological networks*, Elsevier, Amsterdam, 1994.
- Council of Europe, Unep, European Centre For Nature Conservation, *The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*, Netherlands 1996.
- De Biaggi E., Masuello C., "Tutelare i biotopi. La Direttiva 'Habitat' e il programma BioItaly", *Urbanistica Informazioni* n. 147/96.
- De Blust G., Paelinckx D. & Kuijken E., "The Green Main Structure for Flanders", *Landschap* n. 3/95.
- De Vries N.P.J., *Provincial ecological monitoring network*, ECNC, Tilburg 1994.
- Doms M., Teffek J., Jancová M., "Ecological network(s) in Slovakia", *Landschap*, n. 3/95.
- Dyer M.I., Holland M.N., "The biosphere-reserve concept: Needs for a network design", *Bioscience*, vol. 41, n. 5/91.
- EEA (European Environment Agency), *Europe's Environment. The Dobris Assesment*, Copenhagen 1995.
- Field J.G., Wulff F., Mann K.H., *The need to analyze ecological networks*, 1989.
- Gambino R., Negrini G., Peano A., "Parchi e territorio in Europa: nuovi orientamenti per la pianificazione dello sviluppo sostenibile" in Pre-Print della XVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali - Europa e Mediterraneo, vol.3, Siracusa ottobre 1997.
- Gambino R., *Conservare Innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, UTET, Torino 1997.
- Garaguso G. C., Marchisio S. (a cura di), *Rio 1992: vertice per la terra*, Franco Angeli Ed., Milano 1993.
- Groupe de Reflexion sur les Parcs Nationaux, (présidé par Monsieur E. Pisani), MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *Pour la définition, la protection et la gestion d'un réseau d'espaces naturels*, Parigi 1983.
- Hay K.G., "Greenways and biodiversity", in Hudson W.E. (edited by), *Landscape linkages and biodiversity*, Island Press, 1991.
- Immler H., *Economia della natura*, Donzelli Ed., Roma 1996.
- IPEE (Institut pour une Politique Europeenne de l'Environnement), *Vers un réseau ecologique européen*, Eeconet, Arnhem 1991.
- IUCN, "Corridors, transition zones and buffers: tools

- for enhancing the effectiveness of protected areas”, in *Parks for life*, Workshop III.9 Gland, Switzerland, 1993.
- IUCN, *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano 1988.
- IUCN, UNEP, WWF, *Caring for the earth. A strategy for sustainable living*, Gland 1991.
- Jaffe H., *Economia dell'ecosistema*, Jaca Book ed., Milano 1994.
- Jongman R.H.G. (edited by), *Ecological and landscape consequences of land use change in Europe*, ECNC, Tilburg 1996.
- Jongman R.H.G., “Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks”, *Landscape and Urban Planning* n. 1/95.
- Kavaliauskas P., “The nature frame. Lithuanian experience”, *Landschap* n. 3/95.
- Lewis Philip H. Jr., “L'evoluzione della progettazione regionale”, *Urbanistica* n. 108/97.
- Lieser P., “GrünGürtel Frankfurt. Una nuova strategia o l'ultima battaglia per la 'natura in città'?”, *Urbanistica* n.107/97.
- Little C.E., *Greenways for America*, the Johns Hopkins University Press, USA 1990.
- Luccarelli M., *L. Mumford and the Ecological Region. The Politics of Planning*, New York, 1995.
- Magnaghi A (a cura di), *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli Editore, Milano 1992.
- Malcevski S., Bisogni L.G., Gariboldi A., *Reti ecologiche ed interventi di miglioramento ambientale*, Il Verde Editoriale, Milano 1996.
- Marcelloni M. (a cura di), *Il regime dei suoli in Europa*, Franco Angeli Ed., Milano 1987.
- Mathieu J. L., *L'Union Européenne*, Presse Universitaires de France, Paris 1994.
- McHarg I. L., “I fattori naturali nella pianificazione”, *Urbanistica* n.108/97.
- Ministerie Van Landbouw en Visserij, *Natuurontwikkeling. Een verkennende studie*, SDU, The Hague 1989.
- Ministry of Agriculture, *Nature Management and Fisheries, Nature Policy Plan of the Netherlands*, SDU, The Hague 1990.
- Nowicki P., Bennett G., Middleton D., Rientjes S. & Wolters R. (eds), *Perspectives on ecological networks*, Arnhem 1996.
- Osieck E. R. & Bruyns, Mörzer M. F., *Important bird areas in Europe*, rapporto alla Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles 1981.
- Peano A., “Aree protette e sviluppo sostenibile”, *Urbanistica* n. 104/95.
- Reijnen R. (et al.), *Rhine-Econet; ecological networks in river rehabilitation scenarios: a case study for the Lower Rhine*, ECNC, Tilburg 1995.
- Richer G., “La nascita dei parchi nazionali: una creazione nord-americana”, *Storia urbana*, n. 45/88.
- Romano B., “La continuità ambientale in Italia. Corridoi ecologici per i parchi e le aree protette”, in Pre-Print della XVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali - Europa e Mediterraneo, vol.3, Siracusa ottobre 1997.
- Romano B., *Oltre i parchi. La rete verde regionale*, Andromeda editrice, Colledara (TE) 1996.
- Ruiz M., Ruiz J. P., “Ecological history of transhumanity in Spain”, *Biological Conservation*, n. 37/86.
- Ruiz Perez M., Gonzalez Vela V., *Inventario de zonas de interes potencial para la red 'Natura 2000' en el Estado Espaerr*, ADENA-WWF, Madrid 1991.
- Saunders D.A., Hobbs R.J. (ed.), *The role of corridors in nature conservation*, Surrey Beatty and Sons, Sydney 1991.
- Saunders D.A., Hobbs R.J., Margules C.R., “Biological consequences of ecosystem fragmentation: a review”, *Conservation Biology* n. 5/91.
- Schaefer J.M., Brown M.T., “Designing and protecting river corridors for wildlife”, *Rivers*, vol. 3, n. 1/92.
- Segre A., Dansero E., *Politiche per l'ambiente*, UTET, Torino 1996.
- Smith D.S., Hellmund P.C. (ed.), *The Ecology of Greenways*, University of Minnesota Press, USA 1993.
- Stanners D., Bourdeau P., *Europe's Environment: the Dobris Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 1995.
- UICN (Union Mondial pour la Nature), *Des parcs pour la vie: des actions pour les aires protégées d'Europe*, Bellegarde 1995.
- Unione Europea - DG XI, *Towards Sustainability*, Lussemburgo 1996.
- Zanon B., “La Convenzione delle Alpi”, *Urbanistica Informazioni* n. 156/97.

SEZIONE 3. La terza sezione è dedicata a testi e articoli che trattano il difficile, ma attualissimo, tema del rapporto tra la pianificazione urbanistica e le tematiche ecologiche, sia nell'ambito della Unione Europea, sia in quello di singole esperienze nazionali.

Aa.Va., “Progetto preliminare di riordino urbanistico ecologico per Reggio Emilia”, *Parametro* n.196/93.

Aa.Vv., *Le aree naturali protette in Umbria a due anni dalla L.R. 9/95*, Quaderni Regione dell'Umbria, collana P.U.T. n. 3, Perugia 1997.

Albanese G., D'angelo M.E., *L'urbanistica tra territorio e ambiente*, Gangemi Editore, Roma 1992.

Bresso M., *Per un'economia ecologica*, NIS, Roma 1993.

Budoni A., Ricci L., "Urbanistica ed ecologia: specificità o integrazione?", *Urbanistica Informazioni* n.131/93.

Campos Venuti G., "Il preliminare del Prg di Reggio Emilia: sottolineature. Una garanzia ecologica per gli interventi urbanistica", *Urbanistica* n.104/95.

Colombo G., Pagano F., Rossetti M., *Codice dell'urbanistica*, nona edizione, Pirola ed., Milano 1996.

Costantino D., Carta M., Marchese R., *Raccolta delle proposte di legge in materia di governo del territorio*, IV Congresso regionale INU, Palermo 1997.

Curti Gialdino C., *Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, 2 voll., Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1993.

Falque M. Galand A., *Méthodologie de la planification écologique*, Doc. Soc. Canal de Provence 1975.

Falque M., "Pour une planification écologique", *L'irrigant*, 59/72.

Forman R. T. T., Hersperger A. M., "Ecologia del paesaggio e pianificazione: una potente combinazione", *Urbanistica* n.108/97.

Legnani F., "La stagione sperimentale", *Urbanistica* n.107/97.

Lieser P., "Gungurtel Frankfurt. Una nuova strategia o l'ultima battaglia per la natura in città?", *Urbanistica* n.107/97.

Martinez-Alier J., *Economia ecologica*, Garzanti, Milano 1991.

Oliva F., "L'ecopiano di Reggio Emilia", *Verde Ambiente*, V/95.

Pagano F., "Impatto ambientale. Propensione alla rimozione", *Costruire* n. 181/98.

Pearce D., Markandya A., Barbier E., *Progetto per una economia verde*, il Mulino, Bologna 1991.

Treu M.C., "Il piano di Mantova: un approccio ecologico", *Urbanistica* n.107/97.

SEZIONE 4. *Nell'organizzazione di una bibliografia per argomenti, si è ritenuto opportuno dedicare anche una sezione ad un nuovo strumento di studio che sempre più, oggi, può servire da supporto alla ricerca: il sito Internet. Oltre alla possibilità di una ricerca di informazioni "rapida" che questo mezzo offre, nel caso specifico e in special modo per tutta la parte riguardante i casi di studio e le esperienze europee, le notizie, i dati, i rimandi ritrovati sui siti, sono stati, a volte, le uniche fonti di informazioni possibili da utilizzare. Questo, sia per l'ancora limitato numero di testi dedicati alle reti ecologiche e alle esperienze loro collegate, sia per la possibilità, che offerto da tale strumento, di un continuo aggiornamento. I siti elencati, grazie alla loro struttura ipertestuale, danno la possibilità, dopo l'accesso, di*

approfondire l'argomento creando dei collegamenti logici e dialettici.

<http://www.arpnet.it/iuse>, Ist. Univers. Studi Europei

<http://www.eea.dk>, Agenzia Europea Ambiente

<http://europa.eu.int/eurostat.html>, Eurostat

<http://stars.coe.fr/>, Consiglio d'Europa

<http://www.ecnc.nl/doc/lynx/lynxhome.html>, LYNX

http://www.ecnc.nl/doc/lynx/publications/eeco_pl.htm, Polonia (rete ecologica)

http://www.ecnc.nl/doc/lynx/publications/eeco_sk.htm, Slovacchia (rete ecologica)

<http://www.ecne.nl/doc/lynx/publications/emerald.htm>, Emerald Network

http://Dau.Ing.Univaq.it/Reti_Ecologiche.htm, Progetto PLANECO

<http://iridia.ulb.ac.be/Projects/biolo.html>, Ricerca IRI-DIA

<http://alt-www.uia.ac.be/u/matthys/vlina.html>, Progetto per la valutazione della funzione dei corridoi

<http://www.ecnc.nl/gif/eeconet.gif>, Eeconet

<http://alt-www.uia.ac.be/u/matthys/vlina.html>, Corridoi ecologici

<http://europa.eu.int>, Unione Europea

<http://europa.eu.int/eur-lex/it/index.html>, Legislazione europea

<http://www.ecnc.nl/doc/europe/legislat/bernconv.html>, Convenzione di Berna

<http://www.venicelagoon.com/agenda/aalborg/carta.htm>, Carta delle Città Europee per un modello urbano sostenibile Carta di Aalborg

<http://www.bioitaly.casaccia.enea.it/natura.htm>, Rete Natura 2000

<http://www.bioitaly.casaccia.enea.it/bioita.htm>, Progetto BioItaly

<http://www.bioitaly.casaccia.enea.it/life98.htm>, Regolamento Life Natura

<http://www.ecnc.nl/doc/europe/legislat/strat-fr.html>, Strategia Pan-europea sulla diversità biologica

<http://www.ecnc.nl>, European Centre for Nature Conservation

<http://alt-www.uia.ac.be/u/matthys/vlina.html>, Rete ecologica fiamminga

<http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/BH752.txt>, Convenzione di Bonn

<http://www.microresearch.be/isha/JUR/ramsar-fr.htm>, Convenzione di Ramsar

<http://www.ecnc.nl/doc/lynx/publications/eecodecl.htm>, Convenzione di Eeconet

Lo stato della pianificazione comunale nella Sicilia sud orientale. Bilancio di attuazione della L.r. n.15/1991

Ferdinando Trapani

Premessa

Il contesto normativo della Regione siciliana degli anni novanta è caratterizzato dall'introduzione di strumenti parzialmente innovativi contenuti nella legge della Regione Siciliana n. 15/'91 che si integrano alla legge urbanistica n. 71/'78 e di cui oggi è possibile valutare gli effetti sulle pratiche di pianificazione urbanistica di livello comunale. I cambiamenti della forma del territorio pongono però domande a cui le nuove norme non sono in grado di fornire risposte soddisfacenti. Vi è stato un cambiamento dei metodi di consultazione pubblica con l'istituzione delle direttive generali (ex art. 3 della legge citata) di competenza del consiglio comunale (CC) da intendersi come avvio del processo di piano. Influisce sull'iter del piano non solo la legge del '91 ma l'insieme delle procedure previste anche da altri provvedimenti legislativi successivi che regolano i rapporti tra amministrazione, consiglio comunale e Regione.

La ricerca parte dall'assunto della necessità di un monitoraggio dell'attività di pianificazione nel momento in cui dovrebbe essere possibile registrare i tentativi di reazione alla profonda crisi socioeconomica manifestatasi nel '93 e nel periodo in cui si avvertono sempre più presenti gli effetti: i) della sospensione dei finanziamenti straordinari della Cassa del Mezzogiorno, ii) della presa d'atto della crisi reale del bilancio della Regione, iii) della situazione di stallo del rapporto di sussidiarietà tra Regione e Comuni.

Si è voluto esaminare lo stato di attuazione della pianificazione di ambito comunale su una porzione di territorio regionale sufficientemente ampia e dotata di caratteristiche omogenee, per poter raffrontare i diversi comportamenti registrati localmente rispetto ad un quadro generale confrontabile in termini di sfondo e di orizzonte di sviluppo, comune e condivisibile. Le precedenti esperienze di valutazione dei piani (Bertuglia, Clarke e Wilson, 1993; Erba 1979; Gabrielli, 1986, 1996;

Balducci, 1991; Faludi, 1995; Alexander e Faludi, 1989; Mazza, 1994, 1997; Stanghellini, 1996; Tutino, 1986) fanno da sfondo metodologico per una guida interna all'articolazione dei passi compiuti durante lo studio.

La punta sud - orientale siciliana possiede le caratteristiche di omogeneità necessarie al campionamento di dati comparabili. Ogni esperienza di pianificazione recente viene classificata in modo semplificato secondo una griglia identificativa e relazionata nei tratti principali utilizzando una schedatura creata appositamente per questo studio.

I casi di studio

In seguito all'esperienza della fondazione di diverse città durante la conquista spagnola dell'America Latina, nella Sicilia del '600 si ebbe un laboratorio di sperimentazione come estremo tentativo di conservare il potere di censo delle classi nobiliari, dopo la crisi dall'apertura dei nuovi mercati oltre il Mediterraneo. Vi fu un periodo di colonizzazione territoriale in cui si creò in Sicilia la rete di città che si è mantenuta sino ad oggi (Iachello e Signorelli, 1987, p. 90). A tale rete si sono sovrapposte le attuali densificazioni edilizie sulla costa e le nebulose dell'edilizia sparsa nelle regioni interne dell'isola. Queste trasformazioni segnano in qualche modo il percorso della società rurale siciliana: dal sei-settecento in cui si consolida il giardino mediterraneo (Sereni, 1986, p. 266 e segg.) a quando l'unico problema sembra essere quello della produttività agricola per la sopravvivenza (Iachello e Signorelli, ib.) fino a quello, avviato negli anni '70, della difesa del risparmio familiare e delle rimesse del ritorno degli emigranti investendo nell'edilizia o ricorrendo all'autocostruzione (Nocifora, 1994, p. 47) e confermando la tendenza nazionale all'abbandono da parte del mercato immobiliare dell'edilizia intensiva (Della Puppa, 1997).

L'area della ricerca è quella della Sicilia sud-

Lo stato della pianificazione comunale nella Sicilia sud orientale. Bilancio di attuazione della L.r. n.15/1991

Indice

Premessa

Cap.1 Ricominciare a far città dopo il disastro.

- 1.1. Il Val di Noto dopo il sisma del 1693
- 1.2. Lisbona e Pombal dopo il sisma del 1750
- 1.3. Tardobarocco a confronto

Cap.2 La ricerca e i temi del piano

- 2.1. Metodologia della ricerca
- 2.2. Conformità: i contenuti della strumentazione urbanistica
 - 2.2.1. Leggi regionali e problematiche del piano
 - 2.2.2. Processi di piano e d'architetture
 - 2.2.3. Il "growth management" negli Stati Uniti
 - 2.2.4. Centri storici: problematiche generali
 - 2.2.5. Centri storici: piani complessi (un caso siciliano)
- 2.3. Compatibilità, conoscenza e autosostenibilità
 - 2.3.1. Equità e giustizia distributiva
 - 2.3.2. Efficienza economica e piano
 - 2.3.3. Analisi, progetto e ambiente
- 2.4. Cultura, accumulo, comprensione e partecipazione
 - 2.4.1. Modelli di sviluppo e diversità culturali
 - 2.4.2. Resistenze meridiane
 - 2.4.3. Partecipazione e implicazioni per il piano.
- 2.5. Problemi di valutazione
 - 2.5.1. Valutare i piani
 - 2.5.2. C'è un piano: è un bene o è un male?

Cap.3 L'immagine attuale della Sicilia sud-orientale

- 3.1. Criteri di perimetrazione
- 3.2. Immagini e mutamenti nel territorio regionale

Cap.4 Conclusioni

- 4.1. Un bilancio provvisorio della legge regionale n.15/91
- 4.2. Quale futuro senza il piano?

Schede di sintesi degli strumenti urbanistici

Allegati:

Documenti relativi ai contesti sociali ed economico-produttivi dell'area in esame; problematiche di pianificazione locale siciliana e un esempio di piano (per un centro storico) nell'area in esame.

- 1 - Informazioni e dati sulle aree della Sicilia sud-orientale
 - 1.1 - La provincia di Caltanissetta: il gelese
 - 1.2 - La Provincia di Ragusa (note; dati della Camera di Commercio Provinciale 1996; Bozza del Piano Territoriale Provinciale)
 - 1.3 - La provincia di Catania : il Calatino (note; Studio sul Calatino dell'Istituto di Sociologia Luigi Sturzo)
 - 1.4 - Provincia di Siracusa (Relazione consuntiva Camera di Commercio Provinciale di Siracusa, bilancio del 1996)
- 2 - Tipologie edilizie nel paesaggio costruito
- 3 - Il vino
- 4 - Il reddito prodotto dalle 103 province nel quinquennio 1991-1995 (ISTITUTO TAGLIACARNE, luglio 1998)
- 5 - Patto Territoriale per l'Occupazione "Calatino Sud Simeto"
- 6 - Patto territoriale comprensorio Val D'Anapo
- 7 - Circolare n°1/92 D.R.U. Direttive in ordine all'applicazione della legge regionale 30 aprile 1991, n.15
- 8 - Rapporto conclusivo del Consiglio Regionale dell'Urbanistica (C.R.U.) quadriennio 1994-1998)
- 9 - Coreco - sezione centrale, decisione 4 novembre 1994; Incarico redazione Piano regolatore - onere superiore a 200.000 ECU; applicazione direttiva CEE n.50/1992.
- 10 - "Completata in sicilia la riforma delle autonomie locali" di Andrea Piraino
- 11 - Integrazione dati sulla legge regionale urbanistica siciliana ai dati di Seassaro (1998)
- 12 - Relazione del Piano Particolareggiato Esecutivo di Giarratana (progettista Alberto Agnello)
- 13 - Immagini

orientale, che dal periodo arabo venne chiamato Val di Noto, e che poi venne caratterizzata dalla presenza della Contea di Modica, (una sorta di regno autonomo dentro le Due Sicilie). La ricerca prende in esame la situazione urbanistica di 43 comuni di quattro province siciliane¹.

L'area della punta estrema sud-orientale dell'isola si presta bene all'esame dello stato di attuazione della pianificazione di ambito comunale poiché costituisce una porzione di territorio sufficientemente ampia e dotata di caratteristiche omogenee rispetto ad un quadro generale di sviluppo confrontabile e di identità storico-culturale assai simile. Su questo sfondo si è cercato di individuare le tematiche costanti che si sono delineate durante gli incontri con gli uffici tecnici.

Obiettivi dello studio

1. Verificare se le innovazioni, poche ma importanti², operate nella legge urbanistica siciliana n. 15/'91, abbiano effettivamente comportato variazioni in positivo dei processi di formazione e nella qualità intrinseca dei piani o se le eventuali variazioni sono avvenute per effetto di altri fattori;
2. Esaminando un'area sub - regionale dotata di caratteristiche storico - culturali, sociali ed economiche correlate, verificare se la lettura dei processi di pianificazione comunale (considerati nel quadro delle trasformazioni reali del territorio urbano, rurale e naturale) fornisce un contributo all'inquadramento delle strategie di area vasta.

In generale la ricerca intende verificare la correttezza della seguente ipotesi: la pluralità delle offerte di pianificazione e locale generale ed attuativa rappresentate dalle leggi regionali più recenti e dai piani complessi non riescono a scalfire, non solo dal punto di vista delle procedure, la centralità del piano regolatore, il suo essere indispensabile. Ne deriva che sarebbe necessario configurare, per la organizzazione normativa e pratica della pianificazione locale, uno stato di perfezionamento graduale e continuo nella durata delle trasformazioni territoriali.

Nell'analisi dei territori comunali del caso di studio è emerso il problema della riconnessione tra aree costiere ed aree interne. La concentrazione di popolazione sulla costa siciliana è un fatto recente. Solo le grandi città, che sempre si sono sentite ognuna, a turno, capitale, si sono inserite bene nel gioco dei flussi di conquista, di governo e di cultura nel Mediterraneo. I luoghi delle funzioni territoriali centrali in Sicilia sono sulla costa mentre le

aree interne, pur avendo una certa consistenza demografica e una buona offerta di beni culturali, attendono ancora una interpretazione progettuale che ne rilanci le potenzialità di sviluppo in modo alternativo rispetto alla prospettiva di aree “dipendenti” da quelle costiere così come la tendenza degli ultimi anni conferma pienamente.

L’analisi e le riflessioni contenute nello studio si limitano ad una trattazione “testuale” dei dati e delle condizioni operative in cui sono maturate le esperienze di piano. Di queste ultime si presenta solo la sintesi dei materiali principali che sono attinenti ai temi del piano e che sono state ritenute utili per un processo di valutazione. Con ciò si sottolinea che scopo della ricerca non è quello di “esaminare” una quarantina di piani, né di stabilire quale è il migliore, quello più interessante, quello che rappresenta meglio di altri le contraddizioni ed i problemi disciplinari emergenti in Sicilia (Esposito e Di Leo, 1996) riguardo ai temi della programmazione economica (Aa.Vv., 1994; Hoffmann, 1986 a e b; Tulumello, 1995). Si è invece ritenuto opportuno ed utile, al fine di esprimere in modo esauriente il contenuto tecnico a cui le riflessioni della presente dissertazione sono dedicate, raccogliere brani tratti o sintetizzati da alcuni testi tecnici relativi alla pianificazione locale nell’area di studio considerata³.

Poiché non vi è certezza “scientifica” sulla completezza dei dati visionati e soprattutto delle interpretazioni di essi dagli attori dei piani stessi (amministratori, tecnici comunali, progettisti, rappresentanti degli enti di controllo), si è dovuto dare preferenza ai documenti tecnico amministrativi che determinano la scansione dell’iter di formazione dei piani e che si arricchiscono di volta in volta dei giudizi e dei consensi da parte dei rappresentanti delle utenze locali. Tali documenti sono le direttive generali dei consigli comunali e le relazioni tecniche redatte dagli UTC come supporto alle prime, le delibere di approvazione degli schemi di massima (preliminari di piano) e delle prescrizioni esecutive (piani particolareggiati obbligatori e dimensionati per un decennio), le delibere di adozione, i pareri del Consiglio Regionale di Urbanistica (CRU⁴) e i decreti assessoriali.

Nel caso di piani il cui iter si è completato il parere del CRU contiene la sintesi degli studi sopra menzionati. In ogni caso gli studi vengono comunque presi in considerazione nel caso di particolari problematiche di settore.

Il metodo di analisi si attua attraverso la schedatura dei resoconti degli incontri avuti diretta-

mente con gli uffici tecnici comunali e delle visite ai luoghi (con o senza la guida dei tecnici locali). Sono presi anche in esame i confronti con amministratori e progettisti che si sono resi disponibili a raccontare le loro esperienze. Il periodo di rilevamento diretto si è concentrato nel periodo di aprile/maggio 1998 (coincidente con il periodo pre-elettorale per i consigli provinciali e delle elezioni comunali per alcuni centri) e quindi i dati sono più recenti sia rispetto agli esiti della mostra AISRe (Siracusa 8/11 ottobre 1997) che della pubblicazione dei dati contenuti nel n. 108 di Urbanistica (giugno 1997), dove viene presentato lo stato di attuazione dei piani regolatori siciliani. In quest’ultima pubblicazione sono presentati alcuni piani e diversi resoconti su diverse aree della Sicilia. Il bilancio che viene presentato, dato il livello regionale dello studio, è di ordine statistico e proviene dai dati dell’Assessorato regionale al territorio ed ambiente. Non è contenuto un panorama sistematico dei piani intesi come resoconto delle vicende e dei processi dei vari iter di formazione dei piani.

In questo lavoro si è inteso puntare, più che alla interpretazione del territorio e dei soggetti, ad individuare i nodi della legge urbanistica regionale in stato di continuo cambiamento dal ‘91 ad oggi e delle risposte che la cultura del piano ha saputo dare di conseguenza. In questo senso la ricerca sui piani del Val di Noto si pone come completamento e arricchimento per la conoscenza del livello di qualità dei processi di pianificazione locale su una porzione “omogenea” di territorio regionale.

I contenuti delle domande standard negli incontri con i tecnici sono stati i seguenti: contenuto delle direttive e delle relazioni tecniche di supporto, approvazioni dei preliminari di piano (schemi di massima), adozioni e modifiche operate in sede di consiglio comunale e contenuto dei pareri del Consiglio Regionale di Urbanistica. Viene presa visione degli elaborati di piano, delle legende e, in caso di particolari proposte innovative (rarissime), delle norme tecniche di attuazione. Ma, in effetti, il centro degli incontri si è rivelato essere non tanto il processo di formazione di piano ma il modo in cui si riesce a commentarlo. Inoltre si è cercato di mettere in evidenza il quadro delle deroghe e degli strumenti alternativi ed integrativi che costituiscono la vera strategia di trasformazione territoriale in qualche modo accordata tra le parti sociali e legittimata dal complesso della normativa vigente. In questo senso si registra la totale assenza di strumenti di pianificazione sovraregionale

che non siano vetusti e consunti (piano regionale dell'Ente di Sviluppo Agricolo degli anni '60, del Piano Territoriale di Coordinamento Ibleo per le province di Siracusa, Catania e Ragusa), o che hanno valore indicativo e di mera vincolistica (Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale). Altri strumenti invece hanno ancora grande importanza e condizionano fortemente lo sviluppo di talune aree soprattutto costiere (Piani regolatori dei Consorzi A.S.I.) che dovrebbero cambiare la loro struttura tecnico-amministrativa e che invece si comportano in modo totalmente indipendente dal territorio circostante e dalle stesse politiche comunali. Infine i provvedimenti dello Stato in ordine agli effetti del terremoto del 1990 (il terremoto di "S.Lucia").

Un bilancio provvisorio degli effetti della legge regionale n. 15/91 nella Val di Noto

Gli argomenti principali che seguono sono stati toccati durante ognuno degli incontri con gli uffici tecnici, pertanto è stato possibile individuare alcune costanti nelle risposte che nei comuni si sono date in termini di piani, progetti e politiche ai temi proposti.

Partecipazione.

La nuova legge regionale avrebbe dovuto rendere conto delle istanze oramai da tempo acquisite in campo disciplinare rispetto al tema della pianificazione partecipata (Borri, 1994), delle analisi rivolte alla critica dell'approccio razionale al piano in funzione degli schieramenti in gioco (Crosta, 1973, 1990; Balducci, 1991, 1994), delle pratiche di supporto ai dibattimenti pubblici (Wright, 1985; Susskind, Field, 1996; Volkema, 1997) ed in effetti qualcosa poteva cambiare con l'introduzione delle cosiddette "direttive generali".

Lo strumento delle "direttive generali" doveva essere l'occasione per l'attivazione del dibattito politico tra le parti sociali già prima dell'inizio dei piani. Inoltre la possibilità, data dalla legge, della redazione di una relazione tecnica da parte dell'UTC, come supporto a tale processo partecipativo, doveva anch'esso costituire un momento in cui le forze progettuali comunali potevano esprimere meglio e più compiutamente i contenuti concreti delle tematiche da affrontare nella redazione del piano. Ciò che emerge nei casi esaminati è che il documento tecnico viene quasi sempre tralasciato dai Consigli Comunali. Cosa che invece non succede quando vengono istituiti gli uffici di piano. La circolare esplicativa n°1/92 chiarisce che

prima della formulazione della delibera delle direttive è opportuno sentire le categorie sociali e stabilire un rapporto fitto di dibattito intorno alle questioni generali che poi finiscono per essere il documento a cui il progettista deve obbligatoriamente attenersi pena la bocciatura del piano da parte dello stesso Consiglio Comunale. I documenti delle direttive sono generalmente vaghi sulle questioni localizzative pertinenti la materia del piano mentre gli stessi rivelano una precisione, a volte sorprendente, nel proporre soluzioni e questioni su temi che poco hanno a che fare con la materia generale del piano (gestione dei rifiuti urbani, gestione asili, trasporto pubblico, decoro e arredo urbano, segnaletica, aumento dei posti di lavoro, ecc.). La valorizzazione e la tutela delle risorse locali ha in genere lo stesso livello di priorità della volontà di difendere i posti di lavoro nell'industria edile e soprattutto nella difesa dei diritti acquisiti relativi ai piani vigenti. Generalmente pochissimo interesse viene dimostrato nei confronti delle categorie deboli se non quando in tale categoria si comprende l'intera cittadinanza. Nel documento delle direttive, essendo documenti di natura essenzialmente politica, possono esserci anche, e sono molto frequenti, richieste che non possono essere accolte dal progettista, tali sono quelle che chiedono direttamente o in modo velato il dimensionamento sproporzionato delle previsioni di espansione, la "liberazione" delle case "vecchie" dai centri storici assieme alla riduzione o al non ampliamento del perimetro di zona "A". Dopo il primo periodo successivo alla legge del '91 si riscontra una certa burocratizzazione o una sottomissione di tale atto cogente alle regole dei partiti e delle fazioni portatrici di interessi privati. Ciò è dovuto al fatto che a livello locale non vi è alcuna abitudine a trovare consenso su argomenti di interesse generale e condividendo l'obiettivo del bene comune.⁵

Previsioni di espansione.

La maggioranza dei piani contengono previsioni di espansione in tutte le direzioni dello spazio circostante i nuclei urbani (specialmente dopo le modifiche richieste e ottenute da parte dei Consigli Comunali);

Studi di settore complementari.

Non ci sono esempi (tranne Siracusa) di affiancamento di studi propedeutici alla stesura dei piani affidati a specialisti di settore (ancora una volta a Siracusa invece è presente uno studio del CRE-SME sulla situazione immobiliare urbana);

Qualità della rappresentazione del piano e diffusione dei dati.

Solo in alcuni casi si sperimenta l'innovazione della rappresentazione grafica del piano (SdM di Caltagirone, Ragusa, Comiso, Palazzolo Acreide e Siracusa) e in nessun caso ci si giova delle reti telematiche per la partecipazione dei cittadini (unico caso a Ragusa e solo per il piano del centro storico).

Centri storici.

Riguardo alle politiche di recupero dei centri storici si può facilmente fare un bilancio sulle uniche realtà cogenti in termini di cantieri aperti e di aree ed edifici effettivamente recuperati: tutto sembra dipendere più da leggi speciali che da piani veri e propri. Tali leggi sono quelle per Ortigia, per Ibla, per la frana di Niscemi (che finora ha avuto come effetto tangibile quello di aver potenziato le strutture tecniche dell'Amministrazione comunale) e soprattutto del terremoto "di S. Lucia" del 1990 che ha finanziato progetti pubblici e privati di recupero per le province di Catania, Ragusa e Siracusa.

Vincoli.

Molti piani contengono le informazioni di rito per la vincolistica; ma pochi riescono a rappresentarli in uno alle previsioni di destinazione d'uso. Solo alcuni riescono a interpretare i vincoli (soprattutto quelli che rientrano "nella Galasso") in opportunità di disegno e di pianificazione per i piani.

Infrastrutture per la produzione artigianale/ industriale e servizi per le imprese.

Rispetto alle risorse economico-produttive risalta il grande dibattito intorno ai patti territoriali (PT). Si è messo in secondo piano, volutamente, che nessun progetto, anche se inserito nei PT, potrà essere portato avanti senza la presenza di uno strumento urbanistico vigente, non essendo sufficiente infatti, la richiesta di una variante. Questa, assieme ai ritardi ed alle inadempienze dello Stato, è stata una sgradita sorpresa per molti che avevano puntato su tale opportunità per ottenere i finanziamenti necessari all'avvio di molte iniziative produttive.

Viabilità e trasporti.

L'innovazione nel campo dei trasporti è probabilmente uno dei nodi principali dello sviluppo per la realizzazione delle infrastrutture basilari per l'industria. In realtà nel Val di Noto, nonostante l'abbandono del ferrato, le strade, i porti e gli aeroporti ci sono, ma non sono affatto orientati all'inte-

grazione con il resto della regione e del Mediterraneo. Non esiste l'autostrada e questo per un'area che contiene il porto di Augusta, uno dei più importanti del Mediterraneo, è assai negativo. Le ferrovie sopportano il peso dei carichi pericolosi attraversando anche aree urbane.

Correlazioni territoriali.

Con la proposizione di questo tema si intendeva discutere, assieme ai tecnici comunali, attorno alla questione delle *urban network* (Dematteis, 1986, 1989, 1996; Dematteis e Rossignolo, 1997) anche in considerazione della storia della fondazione e rifondazione dei centri del Val di Noto dalla colonizzazione di fine cinquecento sino agli esiti successivi alla catastrofe del 1693. Si può subito intuire che né i piani, né le politiche comunali, tranne per i grandi centri e qualche realtà locale (Scordia), tengono conto di questa possibile apertura alla rete di collaborazione tra comuni per il raggiungimento di obiettivi condivisi. Dal punto di vista settoriale invece, al di fuori della sfera delle amministrazioni sono presenti alcune iniziative consortili di agriturismo, per il prodotto agricolo e zootecnico tipico. Ben poco si fa per la viticoltura. Pochi piani tengono presente la possibilità di relazioni con i comuni vicini anche solo in fase analitica (tranne Siracusa).

Partnership comunitarie.

Sembra totalmente assente la sinergia tra pianificazione urbana e programmi europei. Esistono invece casi in cui la contestualizzazione del territorio rurale in termini di agriturismo ha permesso la sperimentazione di programmi di investimento strutturali comunitari⁶ totalmente al di fuori delle pratiche di piano.

Risorse culturali.

Rispetto all'insieme delle risorse culturali si può facilmente registrare solo la preoccupazione di tipo vincolistico. Tutta la pianificazione si blocca di fronte al tema della gestione e della mancanza reale di finanziamenti o riguardo alla problematica del coinvolgimento diretto dei privati ad investire in questo settore assieme o in sostituzione dello Stato e della Regione.

Rischio per la qualità dell'aria.

Per il rischio ambientale relativo alla qualità dell'aria delle aree di Gela, Melilli, Priolo e comuni confinanti (per il caso di Gela le ricadute delle polveri sui terreni agricoli di Niscemi costituiscono un gravissimo problema) non vi è alcuna azione o

programma di piano perché il tema viene solitamente messo sotto l'attenzione di tipo giudiziario. Solitamente l'inquinamento dell'aria non è una delle componenti ambientali di cui la pianificazione ordinaria si fa carico essendo materia inerente soltanto alle perizie di settore. È di grande importanza la presenza di un piano di riqualificazione ambientale del Ministero della Protezione Civile per le aree di grande rischio ambientale. In tale piano era previsto il finanziamento di diverse opere per ovviare ai problemi delle vie di fuga e di minimizzazione degli impatti ambientali (compresi quelli per il miglioramento del livello della qualità ambiente urbano. Anche il suolo è fatto oggetto di impatti gravi alla stessa stregua delle aree industrializzate o di agricoltura non biologica del nord del paese. A questo proposito in nessun piano, o meglio in alcun comune tra quelli considerati, si scorgono cenni di politiche finalizzate a tal fine. Esiste però un notevole dibattito sul tema dell'agricoltura biologica anche per la grande importanza che in questa area ha sempre avuto la zootecnia e più di recente la viticoltura.

Rischio idrogeologico.

Gli studi geologici generali, gli approfondimenti necessari per la redazione dei piani particolareggiati, il parere del Genio Civile reso ai sensi dell'art. 13 della L. 64/'74 e il parere del CRU, costituiscono l'unico sistema di controllo della compatibilità ambientale delle scelte di piano previste all'interno della procedura ordinaria. Naturalmente l'introduzione dello studio agroforestale contribuisce in modo significativo alla conoscenza del territorio per la tutela del suolo attraverso la difesa delle colture esistenti, limitando il più possibile i fenomeni di abbandono e individuando in modo preciso la localizzazione dei boschi e delle aree idonee per la riforestazione. Tutto questo risulta del tutto insufficiente a far fronte alle problematiche riguardanti la presenza dei bacini idrici artificiali. A questo scopo vengono redatti dei piani da parte della Protezione Civile per la protezione delle aree abitate in caso di esondazioni e di manovre dello scarico di fondo dei serbatoi.

Considerazioni sui risultati delle schede e dei resoconti

Le innovazioni prodotte dalla legge n. 15/'91 hanno causato un certo ritardo nella stesura dei piani perché non vi erano esperienze precedenti, ma anche adesso, che i nuovi comportamenti sono

stati messi a regime dagli apparati tecnico amministrativi, non sembra migliorare di molto la situazione.

L'esame delle vicende singole all'interno di un contesto territoriale omogeneo di riferimento alla scala vasta in modo diretto nel contesto locale, non limitandosi quindi soltanto a ciò che compete alle autorità regionali o ai singoli progettisti, permette anche di valutare come la struttura delle norme e delle azioni riguardanti il piano si relazionano o si scontrano con il resto delle tipologie di azioni che esulano dalla sfera del piano regolatore e che influiscono a vario titolo sulla effettiva trasformazione dello spazio della città e del territorio aperto. I provvedimenti "straordinari" infatti incidono profondamente, a volte, sulla città reale, costituiscono il supporto base delle reali politiche di trasformazione fisica ed anche di partecipazione e concertazione nelle città. Come pure le leggi regionali che prevedono deroghe, sanatorie e sanzioni finiscono per svuotare i piani e renderne problematico il completamento dell'iter.

La legge regionale ha variato la procedura di piano rendendola più trasparente (ma è più lenta per la verifica dei vincoli geologici e agroforestali) e permettendo la valutazione sia dall'esterno che dall'interno dei soggetti interessati (utenza cittadina, amministrazione, consiglio, Regione e degli altri enti di controllo). Ciò nonostante permangono le condizioni di bassa operatività in termini di efficienza e qualità del piano. Infatti gli elaborati di piano consegnati, nella media dei casi, sono del tutto simili a quelli dei piani precedenti alla legge del '91. Questo vuol dire che le occasioni di sperimentazione offerte dalla legge non sono state sfruttate né da parte degli autori dei piani né dai consigli comunali. Questi ultimi formulano domande (i contenuti delle direttive generali) che sono del tutto convenzionali, frutto del lavoro di assemblee pressate delle fazioni partitiche locali.

Dal punto di vista dell'efficacia del piano non è possibile fare un bilancio se non a distanza di molti anni dall'effettiva conclusione/approvazione dei piani. Ma, essendo la nuova generazione dei piani del tutto simile a quella che li ha preceduti, con riferimento alla media dei casi e non solo ai "piani di autore", considerando inoltre che le previsioni dei piani degli anni settanta e ottanta si stanno realizzando compiutamente proprio in questi ultimi anni, è possibile prevedere che gli effetti dei nuovi piani saranno analoghi a quelli precedenti fatte salve talune differenze dovute al calo tendenziale delle previsioni di nuova cubatura residenziale e nella progressiva realizzazione dei

servizi previsti da tempo e mai realizzati.

La minore quota di espansione prevista dai nuovi piani raffrontati con quelli precedenti è imputabile al decisivo cambiamento dell'impostazione valutativa dei piani da parte del CRU negli ultimi anni. Tale comportamento, improntato ad una maggiore attenzione al tema del controllo del dimensionamento delle previsioni dei piani, ha cercato di bloccare o di contrastare quelle logiche che la stessa Regione aveva condiviso negli anni della ripresa dal secondo dopoguerra. Allora la domanda sociale si esprimeva con maggiore urgenza nella mancanza di case di abitazione civile.

Le leggi regionali, senza risolvere i problemi dell'appiattimento del senso dell'azione di piano per effetto della deformazione amministrativa e burocratica, consentono almeno teoricamente un innalzamento dell'efficienza dei piani in ragione della loro qualità tecnica. Infatti il miglioramento dei livelli partecipativi e della diagnostica del territorio sono evidenti anche senza la revisione delle logiche degli standard urbanistici e dello zoning⁷.

Quale futuro senza il piano?

“È ancora necessario oggi, di fronte a problemi così diversi rispetto a quelli in relazione ai quali si è formata la disciplina urbanistica e la prassi della pianificazione, utilizzare quest'ultima, i suoi strumenti, le sue procedure? E in particolare, è ancora necessario il piano regolatore comunale, oppure è meglio, usciti da un'epoca, gettare via, o depositare in un museo, gli attrezzi a quell'epoca omogenei? Occorre osservare... che la pianificazione ha la sua ragione di fondo in un'esigenza che è tutt'altro che scomparsa... Se le trasformazioni non vengono governate tenendo conto dell'insieme dei loro effetti (o meglio se non si governa l'insieme delle trasformazioni), se non si garantisce, o non si tenta di garantire, una sufficiente coerenza all'assetto del territorio e alla sua dinamica, il risultato finale è del tutto casuale. Più una società è complessa, più è dinamica più è necessario un governo coerente delle sue trasformazioni” (Salzano, 1987, p. 15 e segg.).

L'urbanista dovrebbe essere capace di incidere sulla qualità della vita nell'ambiente naturale e sociale di un dato territorio, in termini di realtà concreta, e questo in base alle sue premesse di tipo disciplinare; questo è almeno quello che la gente si aspetta da lui. L'esperienza della pianificazione a partire dal secondo dopoguerra ci induce invece verso un orientamento di giudizio che, apparentemente, tradisce le premesse disciplinari e le attese

dei cittadini nel senso che si può ragionevolmente sostenere che i piani non determinano la città. L'idea che ci possano essere leggi che “automaticamente” possano permettere l'attivazione dei processi di trasformazione urbana dovrebbe essere considerata illusoria non solo all'interno delle sedi scientifiche ed accademiche ma soprattutto nelle pratiche quotidiane di pianificazione locale ordinaria.

L'applicazione del principio legale/tecnicista produce solo ipotesi di urbanistica, di pianificazione ed anche di architettura tutte incluse nel mondo “cartaceo” che si intende a sua volta legato agli aspetti più negativi della burocrazia e del sepolto mercato degli incarichi⁸.

Gli abitanti hanno sempre l'ultima parola e devono continuare ad averla; il problema è che i soggetti delle azioni del piano non vogliono (non sanno, non possono) stare solo a parlare, a riflettere o a partecipare in modo dialettico, preferiscono reagire contro ogni ipotesi di rispetto delle regole esterne ed invece seguono rigidamente una sorta di codice sociale di comportamento⁹.

In un certo senso l'utilità del piano si individua nel grado di utilizzo delle sue previsioni (nel senso di Faludi, 1995). Ne consegue che il piano, non potendo avere alcuna coerenza nei confronti dei processi di trasformazione d'uso del territorio e meno che mai nel recupero/variazione di destinazione degli edifici per la finalità pubblica (comprendendo anche la sostituzione) e questo per la natura temporanea e non temporale del piano (in quanto proposta chiusa in una temporaneità istantanea rispetto ai processi di trasformazione reale), assume un ruolo di testo base per l'orientamento delle decisioni che più da vicino tenderanno ad esprimersi in termini fisici sulla città consolidata e sul territorio.

Un ulteriore aspetto che influirà direttamente sul giudizio complessivo dei piani (in termini di efficacia e di efficienza¹⁰) sarà sicuramente il grado di immersione/partecipazione alle relazioni di area vasta.

Dall'esame comparativo delle leggi regionali recenti ed innovative dell'impianto originario del 1942 non emergono particolari differenze sostanziali. Le letture operate pur mirando ad evidenziare le innovazioni presenti nelle leggi regionali italiane come attestazione della volontà di abbandono di una strumentazione inutile e dannosa e non già di una volontà di governo che deve perfezionarsi, attualizzarsi e che discende da un'esperienza comunque significativa, quella della legge 1150/42 che ha potuto misurare il sistema delle differenze, ovvie, delle singole regioni. Tale affermazione si

può motivare con la difficoltà che tutte le leggi regionali dimostrano di avere nel discostarsi strutturalmente, è il caso di dire, dalla concezione articolata della legge fascista.

Oltre i nominalismi e delle necessarie possibilità di azione, limitatamente alle differenti contestualizzazioni storico/culturali/economiche e sociali, risulta difficile sostenere che la separazione dell'unità formale del Piano Regolatore Generale Comunale costituisca *tout court* un cambiamento sostanziale dell'impianto ordinativo dello strumento di governo delle trasformazioni territoriali dello Stato. In realtà quello che cambia non è la struttura dello strumento di governo dello sviluppo (che comprende tanto la espansione di qualunque entità/impatto quanto gli strumenti complessi della conservazione) ma il connettivo socio - economico che dentro tale ossatura transita ad ogni fase di cambiamento della società italiana nel modo in cui il divario infrastrutturale delle risorse umane, tecnologiche e ambientali lo consente.

Quello che cambia è il meccanismo autoritario verticale tra centro e luoghi periferici. Certamente basta dire che non c'è più il fascismo. Cambia anche, dappertutto ma soprattutto adesso in Sicilia, il rapporto tra potere politico rappresentativo (e quindi elettorale) dei comuni rispetto alle province ed anche, inaspettatamente, rispetto alla regione. Tali cambiamenti hanno determinato le condizioni per cui sia le regioni che le provincie, ma anche gli enti statali, hanno dovuto concedere notevoli incentivi e aiuti alle necessità dei comuni. Interventi che non si esauriscono sul versante dei finanziamenti (garanzia di ritorno elettorale per qualunque finanziatore pubblico) ma soprattutto adesso sul versante dell'autonomia. Tale autonomia, sempre più reale e concreta, dal G7 di Napoli in poi, ha delle rifluenze non indifferenti soprattutto sulle procedure di approvazione dei piani comunali che sempre di più vanno nella direzione, assegnata già dalla L.n.142/90, di un controllo locale sempre più totale. Quello che cambia è dunque il criterio di responsabilizzazione delle scelte che deve sempre più essere affidato ai soggetti reali di consumo del piano comunale, ovvero la comunità insediata.

I principi del federalismo, che tardano ancora a manifestarsi in senso maturo, tendono a risolvere i problemi economici creati dalla crisi del modello dello stato sociale ma, in effetti, generano tutta una serie di altre domande di funzionamento, gestione e durata della programmazione economica e territoriale che hanno spinto le giunte regionali a provvedere per garantire ossigeno alle nuove esigenze

di autonomia. La questione allora è se tali spinte hanno, o hanno avuto, la capacità di stravolgere l'impianto della legge urbanistica nazionale o se invece hanno determinato delle intrusioni che alla fine l'hanno migliorata ma non contraddetta.

La continuità può essere testimoniata da:

1. dall'esiguità degli eventi normativi strutturalmente innovativi;
2. dal mancato appoggio degli apparati economici forti che avrebbero dovuto sostenere l'innovazione della strumentazione, se non altro a proprio vantaggio¹¹;
3. dal mantenimento sostanziale dei livelli territoriali di pianificazione che sono sempre gli stessi (nazionale, regionale, provinciale, intercomunale, comunale ed attuativo) che si perpetua ancora anche, ad esempio, nella Lr. n. 5/95 della Toscana;
4. dalla difficoltà a superare lo strumento della zonizzazione (vedi il caso dell'Emilia Romagna);
5. dalla sopravvivenza del tante volte ripudiato concetto di standard (vedi la "rianimazione" data dalle esperienze in Liguria);

L'esame delle leggi regionali italiane mira a definire i fattori che mettono in crisi l'impianto della legge urbanistica nazionale del '42. Tale valutazione avviene secondo la griglia dei criteri definiti come "caratteri cardinali del sistema di pianificazione" che sono i seguenti:

- *processualità*, verticale tra livelli istituzionali, orizzontale tra attori ed utenza sociale, temporale tra i diversi strumenti di pianificazione (Innes, 1993);
- *complessità*, per i temi dello sviluppo sostenibile rispetto alla globalizzazione dell'economia (cfr. Scandurra, 1995);
- *operabilità*, necessaria per agire il territorio quando è quasi impossibile fare previsioni sul regime delle trasformazioni economico - sociali future;
- *equità e giustizia*, tra attori, utenti e soggetti marginali (Rawls, 1982, 1994, 1995) alla vita della città e del suo piano;
- *qualità*, dell'abitare negli ambienti urbani e naturali;
- *trasparenza*, delle modalità di raggiungimento dell'attuazione del piano che deve giustificarsi sempre di fronte a tutti e a tutto in qualunque condizione di esame sfruttando i metodi di scientificità della conoscenza e sapienza della comunicazione ed informazione.

Tutto quanto detto in precedenza sostiene la tesi di base che dimostra l'impotenza della pianificazione locale di essere razionale, ragionevole, giusta e utile in assenza di una struttura di regole

sovraordinate. In America dove viene praticato il growth management (Beatley, 1984) e dove esiste una tradizione di pianificazione comunicativa, non si è risparmiato di certo la parola “fallimento” soprattutto riguardo al tema del coordinamento tra i livelli di governo: “The problem is that we have no good models in practice or in literature to show us effective ways to accomplish such a complex coordination task. There are so many actors, each with differing roles, objectives, powers, and perceptions. There is such a wide variety of environments and local communities with their own special dynamics. And the coordination has to take place in many dimensions: vertically, among the levels of government with responsibility for projecting and managing particular resources or providing certain facilities; horizontally, among the agencies and actors whose decisions jointly affect a spatial area or region; and over time, so that development and needed services grow simultaneously. We do have the assessments of the much less ambitious efforts at intergovernmental coordination of the late 1960s and early 1970s, but these offer models more of failure than of success.” (Innes, 1993).

Ciò vuol dire che la dimensione partecipativa e la autonomia compiuta dell’articolazione di governo degli stati federati, non bastano a dare soluzioni positive generalizzabili. Il trend positivo che in quell’ambiente si è ritenuto di poter individuare consiste nell’articolazione degli strumenti, nella flessibilità e gradualità del loro uso a seconda dei casi e del livello degli attori e degli enti sociali coinvolti o responsabili. Nemmeno questo però basterebbe ad illuminare di senso una situazione come quella siciliana attuale in cui l’urbanistica - compresi gli enti chiamati al suo controllo - sembra spegnersi nell’indifferenza generale. L’urbanistica siciliana non è più un argomento principale della politica regionale poiché gradualmente sta uscendo dalla sfera d’influenza della azione redistributiva del consenso elettorale. In assenza di soggetti privati forti e presenti legalmente nel territorio la dimensione politica pubblica sia locale che regionale, in prospettiva, non può gestire più alcun tipo di risorsa economica ed anzi trovandosi costretta a correggere le de-regolazioni precedenti non può ottenere né consenso né interesse. Allo stesso modo il piano, non essendo più uno strumento in mano ad un potere locale individuabile (forse non esiste più per l’avvento della dimensione globale delle economie e dei mercati del lavoro) e non potendo più corrispondere ad un modello di sviluppo eteronomo, non alimentando

più alcun interesse speculativo, non richiamando più persone (perché non c’è più nulla “da spartire” né posti di impiego fisso ma solo sacrifici, vincoli e tasse) allora dibattere sul piano perde di senso politico. Il piano diventa, nella migliore delle ipotesi, una questione formale da confinare nell’ambito tecnico-amministrativo e procedurale. In altri casi, non sappiamo ancora in quale proporzione percentuale, i nuovi piani in via di approvazione tendono ad essere bloccati fino al totale esaurimento delle previsioni urbanistiche precedenti sovradimensionate.

La conoscenza deve venire prima delle decisioni. Il raggiungimento di una conoscenza del territorio come condizione preliminare ad ogni azione di trasformazione (dello spazio fisico, delle funzioni, delle risorse immateriali) è ancora oggi, in Sicilia una conquista. L’aver ottenuto un quadro conoscitivo generale con la stesura delle Linee guida del PTPR è motivo di grande conforto e di speranza per l’urbanistica in Sicilia. Ma se la prospettiva di un piano regionale paesistico rimane spostata in un futuro indeterminabile, assai più difficile e contraddittoria appare la possibilità di un piano urbanistico regionale di tipo ordinario.

Immaginifici al potere

È difficile pensare che la vicenda della ricostruzione nel Val di Noto (Caracciolo, 1964; Giuffrè, 1979; Dufour, Raymond, 1994) dopo il sisma del 1693 rispetto alla situazione dell’intera regione (Aymard, Giarrizzo, 1987), sia totalmente ininfluente rispetto alla sua attuale vitalità economica. Conviene pensare alla forza delle immagini utilizzate per la costruzione di quelle città barocche e ritenere che in qualche modo sia ancora possibile la capacità di immaginazione da parte dell’utenza locale nel programmare il proprio futuro.

La pianificazione piovuta dall’alto (pensiamo ai primi interventi per Gibellina) ha prodotto esiti negativi e da allora ad oggi il piano, anche in Sicilia, può diventare processo anche grazie alle “direttive generali”. Anche se questo ultimo provvedimento risulta ancora bloccato e inadeguato rispetto alla pianificazione strategica già in uso in tutta Europa, è uno strumento che va utilizzato appieno per il coinvolgimento delle forze cittadine prima della stesura effettiva del piano. Dal punto di vista dell’uso telematico, le reti civiche potrebbero da subito essere collegate ad una finalità urbanistica di questo tipo. Quello che serve è dare ai cittadini la reale possibilità di interagire con il piano; poiché questo, in qualche modo, è già avve-

nuto (in un passato storico preciso e documentato) vi è dunque il motivo per riprovare a far leva sulle forze della volontà locale, con la collaborazione strategica di altre città prossime e/o complementari¹², per recuperare il tempo e gli spazi delle città perduti e la credibilità delle istituzioni (March, Olsen, 1992).

La lettura delle vicende dei piani serve anche a conoscere i luoghi. Ciò avviene allo stesso modo del procedimento analitico direttamente orientato alla visione prospettica progettuale. La conoscenza dei dati viene finalizzata alla comprensione di questi ultimi da parte dei soggetti dell'utenza, di governo e di controllo. Il considerare le vicende della formazione o del blocco dei piani comunali serve a comprendere i luoghi dal punto di vista della reale domanda sociale ovvero del modo in cui la società locale si rende padrona della rappresentazione del proprio futuro, del modo in cui se ne rende responsabile e consapevole.

Sul finire degli interventi straordinari

L'esame degli iter dei piani della parte sud-orientale siciliana fa emergere la tendenza all'esaurimento delle illusioni residue sul proseguimento dei fondi di sostegno strutturale dall'esterno della regione. È sempre più chiaro che l'unica possibilità di nuove risorse economiche extra locali è affidata ad eventi "eccezionali" come le frane ed i terremoti. In questo ci si riporta ancora alle fasi della ricostruzione del 1693. La ripresa concreta degli investimenti nei centri storici si deve soprattutto alle leggi straordinarie e speciali che hanno sostenuto il comparto tecnico - amministrativo pubblico e privato dell'indotto industriale edile. Si prende atto dello scarto in termini di efficacia, tra piani e programmi che demandano il momento della spesa e dell'organizzazione degli investimenti alle attività di governo locale rispetto di altri occasioni progettuali comprese e comprese dalle possibilità di spesa diretta di somme immediatamente disponibili. Al momento in cui è terminato il lavoro di studio gli effetti della pianificazione complessa sugli strumenti ordinari non erano apprezzabili e quindi nelle schede non vi è traccia di tali iniziative. Oggi la situazione è ben diversa soprattutto nelle grandi città. Tutta la costa ionica è stata fatta rientrare in una serie di PRUSST che certamente rimetteranno in gioco questioni attese o disattese in sede di redazione degli strumenti ordinari di piano. Un possibile prosieguo della ricerca è rappresentato dalla possibilità di articolare le schede orientandone la struttura verso quella di un

GIS utile alla formazione di piani provinciali o addirittura per fornire la base di conoscenza per il piano urbanistico regionale. Le attuali tecnologie telematiche consentono agevolmente la strutturazione di tale strumento in senso dinamico e di rete rendendo possibile uno scambio in tempo reale tra attività locali e controllo della Regione. Pensiamo che qualunque obiettivo di sussidiarietà necessita di alta capacità di flusso di informazioni e di flessibilità delle capacità regolative sia a livello locale che regionale. Un altro approfondimento deve essere fatto per la valutazione di efficacia degli strumenti di pianificazione complessa rispetto a quella ordinaria.

I ragionamenti consolidati nella prassi dei piani tradizionali dovranno presto cambiare. Si creerà lo spazio per i modi "normali" di fare i piani in cui gli uffici tecnici vengono investiti di autorità e competenza, in cui la Regione si attrezza non per dominare politicamente gli ambienti locali ma per fornire le basi generali della conoscenza, per dare spazio di manovra alle autorità locali, per difendere le ragioni collettive e solidali di una comunità che, per buona volontà e suprema necessità, si rimette in cammino.

Note

1. Sono tutti i comuni delle province di Ragusa (Ispica, Vittoria, Comiso, Chiaramonte Gulfi, Ragusa, S. Croce di Camarina, Acate, Modica, Scicli, Pozzallo, Giarratana, Monterosso Almo) e Siracusa (Noto, Siracusa, Carlentini, Cassaro, Rosolini, Lentini, Francofonte, Buccheri, Buscemi, Palazzolo Acreide, Ferla, Pachino, Porto Palo, Sortino, Melilli, Priolo Gargallo, Floridia, Augusta, Avola), alcuni comuni della provincia di Catania ricadenti nell'area di influenza di Caltagirone, il cosiddetto "calatino" (Caltagirone, Palagonia, Militello, Scordia, Mineo, Grammichele, Vizzini, Licodia Eubea, Mazzarrone, Ramacca) e infine alcuni dei comuni costieri della provincia di Caltanissetta (Gela, Butera, Riesi, Mazzarino e Niscemi).
2. I pochi ma significativi elementi innovativi previsti dalla legge n°15/1991 e successive leggi e decreti sono:
 - Consegna relazione tecnica dell'ufficio tecnico (UTC) sullo stato di fatto del territorio comunale al CC;
 - Avvio dei lavori delle commissioni consiliari e cittadine, incontri con le parti sociali propedeutici alla formazione delle Direttive Generali;
 - Delibera consiliare di determinazione delle Direttive Generali (art.3, comma III L.R. n.15/1991);
 - Consegna Schema di Massima da parte del gruppo di progettazione (preliminare di piano);
 - Delibera consiliare di determinazione sullo Schema di massima (SdM) del PRG (approvazione, approvazione con richiesta di modifiche, restituzione al gruppo di progettazione) e individuazione ambiti delle prescrizioni esecutive (PE) ai sensi dell'art.2 della L.R. 27/12/78 n.71 (piani particolareggiati) relative al fabbisogno residenziale pubblico e privato, produttivo - arti-

gianale e turistico - ricettivo, del primo decennio (prima della legge n.15 era relativo ad un quinquennio);

- Consegna studio geologico - tecnico ed eventualmente anche dello studio agro - forestale di dettaglio sugli ambiti delle PE;

- Relazione tecnica dell'UTC (verifica di compatibilità del PRG alle Direttive Generali e alla delibera di approvazione dello Schema di Massima).

All'inizio del lavoro di redazione del PRG, oltre allo studio geologico generale ed alla cartografia devono essere presenti le Direttive Generali deliberate dal Consiglio Comunale con il supporto di una relazione tecnica dell'UTC, lo studio agricolo forestale esteso all'intero territorio comunale. Alla legge n. 15 hanno fatto seguito la circolare esplicativa n.1/92, il D.A. n.64/92 che varia il disciplinare tipo regionale e vari altri provvedimenti in ordine agli studi geologici e agroforestali.

3. Il lavoro della ricerca si è concluso con una dissertazione, un volume che raccoglie le schede urbanistiche dei 43 comuni e la relazione sulle modalità di costruzione della scheda. Infine sono stati raccolti in allegati diversi documenti ritenuti significativi per la comprensione dello sfondo strutturale in cui i piani recenti possono essere collocati.

4. Per un esame ed un bilancio dell'attività recente del CRU si veda il contributo di Cannarozzo e Quartarone (1997).

5. Sul concetto di "bene comune" in termini generali vedi Daly e Cobb (1990).

6. Si veda a tal proposito l'iniziativa del consorzio per la valorizzazione dell'agriturismo ibleo nella provincia ragusana (Copai) in attuazione del programma Leader 2.

7. Il dibattito nazionale sull'innovazione degli standard spinge per una direzione di superamento (Aa.Vv., 1998).

8. Attualmente non è più possibile affidare incarichi di progettazione urbanistica se l'onere della parcella professionale supera i 200.000 Ecu. Vedi atti del Coreco - sezione centrale, decisione 4 novembre 1994: Incarico redazione Piano regolatore - onere superiore a 200.000 ECU; applicazione direttiva CEE n.50/1992.

9. Come dimostra il detto americano "politicians don't act, they react".

10. Vi sono analogie con i concetti di efficacia e di efficienza nella teoria degli indicatori di performance e nell'analisi multicriteri.

11. "Questi sei elementi cardinali indicano come necessarie una serie rilevante di innovazioni tali da configurare un sistema di pianificazione per alcuni aspetti radicalmente innovativo rispetto ad un passato anche prossimo." (Seassaro, 1998, pag.30)

12. L'istituzione dei partenariati transnazionali provvisori tra città di diverse regioni europee nei programmi comunitari può essere una metodologia da applicare anche nelle pratiche ordinarie in cui è utile la cooperazione anche senza il ricorso a fonti finanziarie esogene

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. (1994), *Il modello multisettoriale dell'economia siciliana. Uno strumento per la programmazione regionale*, Angeli, Milano.

Aa.Vv. (1998), "Dossier preparatorio" del convegno INU: Trent'anni dopo... tornare a ragionare sugli standard, Roma.

Alexander, E.R., Faludi, A. (1989), "Planning and

plan implementation: notes on evaluation criteria", *Environment and Planning B*, 16.

Aymard, M., Giarrizzo G. (1987, a cura di), *La Sicilia*, Einaudi, Torino.

Balducci, A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.

Balducci A. (1994), "Progettazione partecipata fra tradizione ed innovazione", *Urbanistica*, n° 103.

Bertuglia, C.S., Clarke, G.P., Wilson, A.G., (1993) *Modelling the city: Performance, Policy and Planning*, Routledge, London.

Beatley, T. (1984), "Applying Moral Principles to Growth Management", *Journal of the American Planning Association*, vol.50, n.4; tr. it. "L'applicazione di principi morali al controllo della crescita urbana: un punto di vista rawlsiano" in Moroni S. (a cura di), *Territorio e giustizia distributiva*, Angeli, Milano, 1994.

Borri, D. (1994), "Prospettive e Problemi della Pianificazione Etica", *Urbanistica*, n.103.

Cannarozzo, T., Quartarone, C. (1997), "Il punto di vista del CRU", *Urbanistica*, n. 108.

Caracciolo, E. (1964), *La ricostruzione della Val di Noto* a cura di Gianni Pirrone, Quaderno della Facoltà di Architettura dell'Università di Palermo, Palermo.

Crosta P.L. (1973, a cura di), *L'urbanista di parte*, Angeli, Milano.

Crosta P.L. (1990), "Il processo di piano: dalla prospettiva del protagonista a quella dell'osservatore", in Ernesti G. (1990, a cura di), *Il Piano regolatore generale: esperienze, metodi, problemi*, Angeli, Milano.

Campione G., Grasso G., Guarrasi V. (1992), *Sistemi urbani e contesti territoriali. Ipotesi di regionalizzazione dello sviluppo siciliano*, Regione Siciliana, Direzione Regionale della Programmazione, Palermo.

Daly H.E., Cobb J., (1990), *For the Common Good*, Beacon, Boston.

Davidoff P., "Pluralismo sociale e pianificazione di parte", in Crosta, *op. cit.* 1973.

Dematteis, G. (1986), "L'ambiente come contingenza il mondo come rete", *Urbanistica*, n. 85.

Dematteis, G. (1989), "Contesti e situazioni territoriali in Piemonte. Abbozzo di una geografia regionale dei possibili", *Urbanistica*, n. 96.

Dematteis, G. (1996) "Immagini del cambiamento", *Urbanistica*, n. 106.

Dematteis G., Rossignolo, C. (1997), "Una nuova organizzazione delle reti di città", in *La sfida delle città europee. Prima rassegna di urbani-*

- stica europea, INU vol I, Roma.
- Della Puppa, F. (1997), "Il fenomeno monofamiliare in Italia", in *Realtà e prospettive della tipologia residenziale più diffusa ed ambita al mondo*, Atti del III convegno di VilleGiardini, Elemond, Milano.
- Dufour, L., Raymond, H (1994), *1693. Val di Noto. La rinascita dopo il disastro*, Sanfilippo, Catania.
- Erba, V. (1979), *Il Piano urbanistico comunale*, Autonomie, Roma.
- Esposito, G. e Di Leo, P. (1996), *Pianificazione comunale in Sicilia - Una questione di civiltà*, (Atti del Convegno regionale dell'INU sulla pianificazione nei medi e nei piccoli centri siciliani. Aragona, aprile 1995). Bagheria, 1996.
- Faludi, A (1995), "I principi dottrinari della pianificazione: implicazioni per la ricerca sulla valutazione", in Lombardo *op. cit.* (1995).
- Gabrielli, B. (1986), *I modelli di piano*, in Tutino *op. cit.*, 1986.
- Gabrielli, B. (1996), "Prefazione", in Cinà G. (a cura di), *L'innovazione del piano. Temi e Strumenti urbanistici a confronto*, Angeli, Milano, 1996.
- Giuffrè, M. (1979), *Città nuove di Sicilia. XV - XIX secolo*, Vittorietti, Palermo.
- Hoffmann, A. (1996a), *Programmazione regionale e compartecipazione*, Meridione Antiterra, Palermo.
- Hoffmann, A. (1996b), *Il governo dell'agricoltura in Sicilia: Gli anni ottanta*, Meridione Antiterra, Palermo
- Iachello, E., Signorelli, A. (1987) "Borghesie urbane dell'Ottocento", in *La Sicilia*, Einaudi, Torino.
- Innes, J.E. (1993) "Implementing State Growth Management in the United States. Strategies for Coordination" in M. Stein J. (ed), *Growth Management. The Planning Challenge of the 1990's*, Sage, Newbury Park.
- Las Casas, G.B., (1989) "Strategie di analisi per una progettazione/valutazione del mutamento", in Beguinot C., *La città Cablata, un'enciclopedia*, IPIGET, Giannini, Napoli.
- Lombardo (1995, a cura di), *La Valutazione nel processo di piano*, Angeli, Milano.
- March J.G. and Olsen, J.P., (1992), *Riscoprire le istituzioni, Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Imola.
- Mazza L. (1994) "Piano, progetti, strategie", *CRU. Critica della razionalità urbanistica*, n. 2, Napoli.
- Mazza, L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano.
- Nocifora, E. (1994), *La città inesistente*, Angeli, Milano.
- Regione Siciliana, Ass. BB. CC. AA. e P.I. (1996), *Linee guida per il Piano Paesistico Territoriale Regionale*, Regione Siciliana, Palermo.
- Quartarone, C. (1997), "Uno sguardo d'insieme", *Urbanistica*, n.108.
- Rawls, J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Rawls, J. (1994), "The Law of Peoples", in S.Hurley - Shute, S. (a cura di), *I diritti umani*, Garzanti, Milano.
- Rawls, J. (1995), *La giustizia come equità*, Liguori, Napoli.
- Rossi Doria, B. (1996, a cura di), "Sicilia", in *Le forme del territorio italiano. Ambienti insediativi e contesti locali*, Laterza, Roma-Bari.
- Scandurra E. (1995), *L'ambiente dell'uomo. Verso il progetto della città sostenibile*, Etas, Milano.
- Salzano, E. (1987), "Prefazione alla seconda edizione" in V. Erba *op. cit.* (1991).
- Sen, A.K. (1994), *La diseguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- Stanghellini, S., (1996), "Valutazioni per la Pianificazione", S. Stanghellini, (a cura di), *Valutazione e Processo di Piano*, Alinea, Firenze.
- Susskind, L., Field, P., (1996), *Dealing with an Angry Public: the Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*, The Free Press, New York.
- Trombino, G. (1984), *Le ragioni dell'abusivismo. Un'analisi interpretativa dell'abusivismo edilizio nel territorio siciliano*, Dante, Palermo.
- Tulumello, A. (1995, a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, L'Epos, Palermo.
- Tutino, A. (1986) *L'efficacia del Piano*, Lavoro, Roma.
- Volkema R.J., (1997), "Managing the Problem Formulation Process: guidelines for team leaders and facilitators", *Human Systems Management*, 16.
- Wright G. (1985, a cura di), *Behavioral Decision Making*, Plenum Press, New York.

InFolio e la rete

Ignazio Vinci



La sezione reti, nelle intenzioni della redazione, è uno spazio dedicato a fornire, tra l'altro, informazioni sulle possibilità che il mondo di Internet offre alle attività di ricerca nel campo della città e del territorio. Una sorta di complemento virtuale, che intende proiettare il lettore nelle possibilità offerte dalla rete, nella versione più concreta di quella metafora che esercita, lo sappiamo bene, uno straordinario fascino su coloro che si occupano di ricerca e in particolare di quella urbanistica.

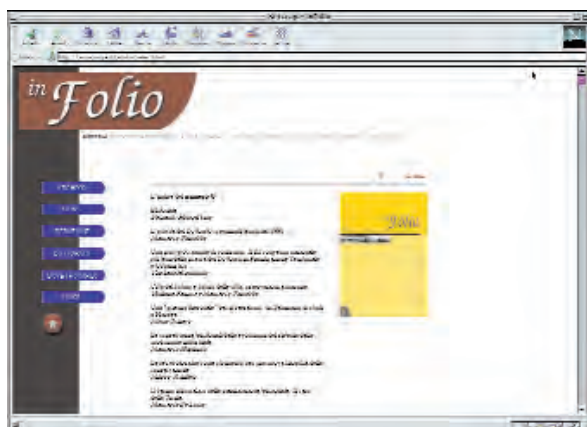
In questo numero la sezione ha un'intenzione parzialmente autoreferenziale perché intende presentare il sito della nostra rivista che dagli inizi dell'anno è consultabile all'indirizzo www.unipa.it/infolio.

Le motivazioni che ci hanno indotto a mettere in Internet un sito di *inFolio* sono in parte le stesse che hanno condotto all'ideazione del giornale nel 1994 e in parte derivanti da alcune nuove opportunità. Se la "necessità di comunicare" sottolineata nell'editoriale del primo numero rimane del tutto invariata, tanto più che le difficoltà di collegamento tra i Dottorati non sembrano essersi attenuate, la dimensione assunta dalla rete negli ultimi anni e le possibilità offerte a chi è in grado di farne un uso strutturato e non dispersivo fanno di Internet un'insostituibile punto di riferimento per qualsiasi attività di ricerca.

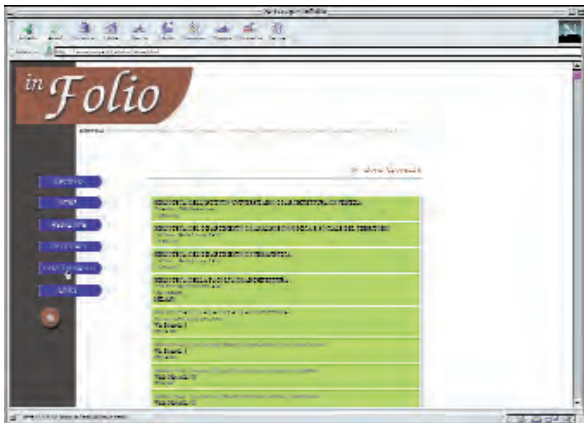
La quasi totalità delle riviste di una certa diffusione

si sono dotate di siti molto complessi, dove è possibile effettuare ricerche strutturate negli archivi, conoscere la programmazione tematica dei numeri, comunicare con la redazione e, in alcuni casi, è possibile anche la lettura on-line di parte della rivista. Nel nostro caso la costruzione di un archivio della rivista aperto alla consultazione su Internet, considerata la tiratura limitata e le difficoltà nel riuscire a garantirne una distribuzione capillare, è apparsa come una delle principali necessità. Più che configurarsi come una vera e propria rivista telematica il sito intende proporsi come uno spazio di presentazione della versione stampata, in cui il visitatore possa assumere informazioni sui temi dei numeri già usciti e su quelli in preparazione o assumere informazioni di più immediato interesse che la cadenza semestrale della rivista non consente di fornire tempestivamente. La scelta di aprire ulteriormente la rivista ai dottorandi italiani offrendo uno spazio stabile per la recensione di pubblicazioni scientifiche nei campi dell'urbanistica e della pianificazione, per esempio, attribuisce al sito una particolare funzione di comunicazione e di coordinamento che altrimenti risulterebbe più impegnativa. Ma veniamo alla struttura del sito e alle possibilità che esso offre ai suoi visitatori.

La *home page* contiene la presentazione con l'indice dell'ultimo numero pubblicato e da qui è possibile accedere al resto del sito che è articolato in sei sezioni.



La pagina iniziale del sito con la copertina e l'indice dell'ultimo numero.



La sezione *dove trovarlo* con l'elenco delle biblioteche italiane dove il giornale arriva in spedizione



La sezione *links* con i collegamenti alle principali riviste italiane e straniere in urbanistica pianificazione

La sezione *archivio* contiene gli indici e gli editoriali di tutti i numeri di *inFolio* finora pubblicati. La prospettiva è di trasferirvi progressivamente parti più consistenti dei numeri arretrati come gli articoli che hanno destato particolare interesse o quelli dei numeri di più difficile reperibilità nella versione stampata. La sezione *news* è lo spazio di più diretta comunicazione tra la redazione della rivista e i suoi lettori, con l'anticipazione dei contenuti dei numeri in fase di redazione, le informazioni riguardanti convegni e seminari organizzati nell'ambito del Dottorato e le indicazioni per l'invio alla redazione di eventuali scritti o contributi per la pubblicazione. Le sezioni *redazione* e *dottorato* contengono alcune basilari informazioni riguardanti la redazione, con i nomi dei componenti e la possibilità di contattarli via e-mail, e il Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale delle di Palermo, Catania e Reggio Calabria che rappresenta la 'casa' della rivista.

La sezione *dove trovarlo* ha un ruolo particolarmente importante per la diffusione della rivista perché contiene l'elenco delle biblioteche delle facoltà di architettura e dei dipartimenti in urbanistica e pianifi-

cazione italiani (per il momento 43) cui *inFolio* è stato spedito e presso le quali dovrebbe essere possibile la sua consultazione.

La sezione *links*, infine, contiene i collegamenti con le principali riviste italiane e internazionali di urbanistica e pianificazione territoriale. Dalla pagina dei links si potrà accedere direttamente alle home page delle riviste che, in genere, contengono gli indici, le informazioni riguardanti i numeri arretrati, le modalità di acquisto e quindi può rappresentare un strumento di ricerca di grande utilità nell'attività di dottorandi e ricercatori.

Come per tutte le forme ipertestuali, ovviamente, l'articolazione in sezioni è una sorta di contenitore da riempire connettendone infinitamente i contenuti. L'obiettivo che abbiamo attribuito al sito, sin da questa configurazione iniziale, non è soltanto quello di aumentare il livello di apertura della rivista e di incrementare la qualità del dibattito che vi si svolge, ma anche di prospettarsi come un servizio che, con l'aiuto della rete, potrà crescere nel tempo.

L'innovazione dell'azione urbanistica tra attività di ricerca e pratica professionale attraverso due seminari sul rapporto tra progetto urbano e archeologia

Chiara Barattucci



Le riflessioni che seguono si riferiscono in particolare agli studi sullo stato della ricerca in campo urbanistico in Italia e a due recenti seminari di dottorato del prof. Y. Tsiomis.

La formazione del ricercatore operante

Il territorio si trasforma attraverso molti processi e si trasforma anche attraverso l'azione degli urbanisti. Gli urbanisti che modificano parti di territorio non coincidono sempre con quell'ideal-urbanista che contribuisce alla modificazione del territorio in maniera attenta, possibile ed efficace. Questa non coincidenza viene attribuita a volte all'insufficiente riflessione di certi urbanisti e molto spesso all'inadeguatezza di certi strumenti. La difficile gestione delle contraddizioni insite nel rapporto tra ricerche, professioni e politiche è una delle cause della lentezza dell'innovazione dell'urbanistica. Insuperabili sembrano spesso essere gli ostacoli che derivano dai tentativi di dialogo tra diverse discipline, tra politica e ricerca, tra ricerca e professione o tra professione e politica. Nonostante questi difficili incontri, l'innovazione dell'azione urbanistica deve partire dagli urbanisti stessi, attraverso un dialogo con gli altri attori implicati nella trasformazione dello spazio fisico, non dimenticando che anche le politiche pubbliche possono essere guidate sia da esemplari esperienze professionali, sia dai risultati di alcune ricerche. Il ruolo della ricerca operante in tal senso può essere proficuo. D'altronde già G. Samonà sosteneva che il fine di ogni ricerca in urbanistica dovesse essere operativo. L'intellettuale urbanista deve dunque tendere verso una ricerca attiva, capace di inserirsi in modo propositivo nei dibattiti attuali, di comprendere temi e parti di territorio, di immaginare le sue modificazioni pertinenti e di proporre possibili innovazioni degli strumenti di intervento e delle politiche urbane. Nella formazione di questo ricercatore operante che contribuisce all'innovazione, il ruolo dei cicli di dottorato in pianificazione urbanistica può essere fondamentale. Il dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale dell'Università di Palermo, di Catania e di Reggio Calabria ha preso quest'importante direzione. Principalmente in due modi. Da una parte guidando l'orientamento delle ricerche, spingendoci ad associare alla ricerca teorica anche proposte per l'innovazione degli sguardi e degli strumenti che modificano il territorio o esperimenti

concreti di immaginazione progettuale. Dall'altra, attraverso seminari che insegnino l'incontro tra discipline e l'intreccio tra ricerca teorica, sperimentazione progettuale e pratica professionale. Seminari di attori coinvolti nella modificazione dello spazio fisico e di studiosi di differenti discipline, costituiscono una fonte di suggestioni, un'occasione di riflessione e di dibattito, una guida importante nella nostra formazione di ricercatori operanti per contribuire all'innovazione.

Incontro tra ricerca e professione in due seminari su progetto urbano e archeologia

Tra gli incontri organizzati dal dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale delle Università di Palermo, Catania e Reggio Calabria ci sono stati quelli di Yannis Tsiomis che ha una doppia formazione di storico e di architetto ed è professore all'École de Paris La Villette. Come spesso accade nel campo dell'architettura-urbanistica, è allo stesso tempo insegnante, ricercatore, e progettista con studi a Parigi e ad Atene. Tiene distinti i ruoli, ma nutre i suoi progetti con le ricerche e nelle sue ricerche entrano le esperienze professionali in un rapporto di reciproco stimolo e arricchimento. Quest'incontro tra ricerca, insegnamento e professione si basa sulla consapevolezza che «se l'insegnamento di questa e quella disciplina necessita di un metodo - e di una teoria che implica della pedagogia, dall'altro lato è inconcepibile porre la domanda di come si insegna dissociandola dalla questione di cosa si insegna. Questo incrocio diventa ancora più critico quando si mescola con l'apprendimento di un mestiere e ancora di più di un insegnamento che si confonde con gli interessi di una professione. Così le frontiere tra teoria e pratica, tra *savoir* e *savoir-faire*, ma anche tra teorie e dottrine si confondono, ed è questo il caso per esempio dell'architettura, del cinema, di tutte le arti che possono chiamarsi "sintetiche" perché necessitano della congiunzione di più *savoir-faire* per un risultato che in apparenza è unico» (Tsiomis 1993, 1, p.32).

I seminari del prof. Tsiomis si sono tenuti tra la Facoltà di Architettura dell'Università di Catania con sede a Siracusa, e il Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo. La scelta del tema trattato, il rapporto tra progetto urbano e patrimonio, aveva già un valore propositivo per i luoghi sici-

liani in cui si è tenuto. Si è scelto inoltre che l'incontro con i dottorandi non si svolgesse solo nelle aule, ma che fosse completato sul terreno visitando quelle parti delle città di Siracusa e di Palermo strettamente connesse con i temi affrontati. Nel primo seminario, a Palazzo Francicana di Siracusa, alla presenza di studenti, del soprintendente ai Beni Culturali e Ambientali di Siracusa, di alcuni dottorandi e professori, il prof. Tsiomis ha presentato il tema del progetto urbano nei siti archeologici a partire dal caso specifico del suo progetto urbano per l'Agora di Atene, la cui definizione è portata avanti con équipes di progettisti, di archeologi, ingegneri, ecc., sotto l'egida dei Ministeri della Cultura e dei Lavori Pubblici di Grecia. Due sono gli obiettivi del progetto: la sistemazione dello spazio archeologico dell'Agorà e la sistemazione dello spazio pubblico del quartiere circostante, due parti di città adiacenti molto differenti tra loro, delle quali sono stati mostrati i caratteri. Il sito archeologico non è considerato un "buco" urbano destinato solo al consumo turistico, ma un luogo integrato con lo spazio urbano circostante grazie all'articolazione progettuale "tra spazio-città e spazio archeologico", attraverso una "metodologia che interpreta le tracce della storia nello spazio", considera le attività presenti, procede in modo interdisciplinare e tiene conto dei differenti attori coinvolti. Un progetto che si basa "sull'articolazione di logiche e di tempi differenti e sul gestire opposizioni e conflitti" (tra diacronia e sincronia, tra pratiche divergenti, tra la mescolanza funzionale esistente nel quartiere e la falsa monofunzionalità turistica, tra i molteplici attori con le loro differenti posizioni e strategie, tra gli approcci disciplinari differenti, tra Ministeri e Comune). «Tutti questi conflitti si esprimono nello spazio della città storica, il cui referente costante resta la topografia», la scrittura del luogo, che diventa una "topografia operativa". È un progetto sullo spazio pubblico che agisce e si differenzia all'interno e all'esterno del sito. La nozione di "limite", come separazione e unione a un tempo, dà origine ad un metodo progettuale di "vai e vieni" tra l'interno dell'Agorà e l'area limitrofa. Nel quartiere il progetto mantiene la mescolanza funzionale presente, lavora per la permeabilità con l'area archeologica inserendo anche edifici di ingresso o riflette sul ruolo e sull'aspetto del marciapiede di unione-separazione tra le due parti. Il progetto per l'Agorà è portato avanti in stretta collaborazione con gli archeologi; data l'inutilità del "grande gesto architettonico", le proposte architettoniche sono minimaliste, lavorando per esempio su "percorsi pedagogici" in terra battuta di varie gradazioni cromatiche per permettere la lettura dei differenti spazi storici all'interno del sito.

Dopo il seminario si è svolta la visita degli scavi archeologici di Siracusa, per incrociare e stimolare riflessioni sul rapporto tra progetto urbano e archeologia in situazioni di Grecia e Magna Grecia.

Nel secondo seminario al Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo, la riflessione si è astratta dal progetto urbano in un luogo particolare, ampliandosi nell'espo-

sizione della ricerca e della metodologia. Partendo dalle sue ricerche sul progetto urbano in Europa, ha esposto le differenti definizioni per sottolinearne l'ambiguità concettuale (progetto urbano come "disegno" subordinato al piano, come progetto sullo spazio pubblico, di riqualificazione mascherata da strategia, di strategia territoriale mascherata da progetto, progetto sui vuoti urbani, d'infrastruttura, di fasi nel tempo, di articolazione tra logiche di attori). Secondo il suo punto di vista, il progetto urbano è una "démarche archeologica nella logica di un futuro che invecchia bene, un'archeologia di domani", mentre l'urbanistica è un'azione. Individuando una serie di temi, definisce il progetto urbano come un «lavoro di articolazione tra la sincronia e la diacronia, tra la permanenza e la modificazione, tra l'autonomia del nostro lavoro di architetti-urbanisti e l'eteronomia» (regole di altre discipline). «I temi della centralità, del rapporto centro/periferia, della mixité, della densità, del frammento, come anche dei referenti sociali e politici (identità, cittadinanza, uso) si possono comprendere solo attraverso il rapporto che si stabilisce con la storia. Alle differenti percezioni (del passato, della forma, ecc.), alle differenti ideologie, si aggiungono le differenti strategie". In questo senso, il progetto urbano "non è un progetto di pacificazione, ma il risultato di un'alleanza a volte precaria". Dice inoltre che non ci si deve fare alcuna illusione sul ruolo del progetto, ma sperare nel rapporto tra Piano e Progetto. «La nozione di scala non è soltanto un rapporto tra progetto della città e progetto territoriale, ma anche una presa di posizione sull'ambiente e sulla civilizzazione urbana. Il territorio non è soltanto una nozione amministrativa o economica, ma una visione di civilizzazione futura. Una visione politica».

Politica nel senso migliore, come azione urbanistica che tenga conto sia degli ideali che delle possibilità.

Riferimenti

- SIU Newsletter*, Bollettino della Società Italiana degli Urbanisti, n.1, ott. 1999.
- Tsiomis Y., "Le style c'est la démarche", *Les cahiers de la recherche architecturale*, n. 34, 1993.
- Tsiomis Y., *Villes - logements - exclusions. Etude comparative sur les politiques du logement et de la ville dans les pays de la Communauté Européenne*, C.C.E., Paris-Bruxelles, 1993.
- Tsiomis Y., *Ville-cité. Des patrimoines européens*, Paris, Picard, 1998.
- Tsiomis Y. "Pour une archéologie de demain", *Urbanisme*, n. 303, 1998;
- Tsiomis Y. Testi dei seminari tenuti il 22/11/99 alla Facoltà di Architettura di Siracusa- Università di Catania, e il 24/11/99 al Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo.

Flavia Schiavo

Intervista con Francesco Indovina e
Roberto Gianni

Trasformazione, cambiamento, transizione sono condizioni costanti dei sistemi urbani e territoriali. Forze numerose e contraddittorie agiscono negli ambiti territoriali, fattori che sfuggono ad una codificazione e di cui è difficile prevedere e dirigere gli effetti; gli strumenti urbanistici devono misurarsi con una realtà che spesso appare costituita da frammenti, che vanno ricondotti entro un quadro coerente. Negli ultimi anni gli strumenti di governo delle trasformazioni territoriali si sono moltiplicati, sono stati introdotti e sono attualmente in fase di sperimentazione numerosi provvedimenti attraverso cui attivare risorse private e pubbliche; tali strumenti, però, sono frequentemente indirizzati verso specifici e a volte puntuali obiettivi di sviluppo territoriale. In tal senso, pur sottolineandone le potenzialità progettuali innovative, espresse sia dai contenuti che a livello delle procedure, va evidenziato che ciò che spesso si perde di vista è la restituzione dei progetti all'interno di una unitaria visione d'insieme.

Con questo numero di Infolio si inaugura una sezione tesa a confrontare visioni diverse e complementari, in questo caso rappresentate dall'opinione del prof. F. Indovina, docente di Analisi dei Sistemi Urbani allo IUAV, e dall'architetto Roberto Gianni, dirigente del Servizio di Urbanistica del Comune di Napoli; con loro abbiamo discusso dell'innovazione nelle politiche urbane, ponendo al centro soprattutto alcune tra le questioni relative al rapporto tra progetto di piano e strumenti innovativi.

Sono stati individuati alcuni temi chiave, relativi all'argomento di dibattito, e formalizzati tre quesiti. Le risposte del prof. Indovina ci sono state inviate precedute da una riflessione, che inquadra in termini globali i temi trattati, e che abbiamo inserito in apertura.

(Francesco Indovina, premessa) Che si cerchi di aggirare le vere cause della difficoltà di "governare le trasformazioni del territorio" (oggetto della pianificazione territoriale) attraverso l'invenzione di

"nuovi strumenti" è la dimostrazione di due fenomeni insieme gravi e comici.

Il primo fa riferimento ad una sorta di fuga dalla realtà soprattutto di chi ha "responsabilità politiche" (responsabilità di decidere) con l'attribuzione a pretesi vincoli "insopportabili" o a norme e strumenti vecchi la responsabilità dei "disastri territoriali", mentre, come è noto, essi dipendono da un deficit di "volontà" di decidere. Una mancanza alimentata da una *défaillance* dell'intelligenza politica che, da una parte, pretenderebbe che ogni scelta territoriale trovasse tutti d'accordo (gli operatori immobiliari, le aziende di servizi, i proprietari delle aree, i comitati di cittadini e ... gli elettori) e dall'altra parte si fonda su una discutibile interpretazione circa l'irragionevolezza di applicare ad una "comunità" una scelta che non condivide. A me pare si possa convenire che una comunità ha diritto a condividere un piano che disegna il suo assetto futuro, ma tale condivisione va raggiunta non tanto a livello della mediazione di tutti gli interessi (impossibile, in pratica), ma trovando un equilibrio più avanzato di gestione delle trasformazioni.

Secondo il mio punto di vista il "piano" non è altro che una "scelta politica tecnicamente assistita", intendo dire, con questo, che il piano è la traduzione della intenzionalità di chi quella determinata città governa, che il periodo delle "osservazioni" deve essere assunto come un momento di relazione tra il "piano" e la "comunità", dove si confrontano le "ragioni della comunità" (che esprimono interessi individuali o di gruppi nelle forme dovute, organizzate e previste) e le "ragioni del piano" che, se corretto, interpreta la volontà politica dell'amministrazione. La fase delle cosiddette "osservazioni" è di grande rilievo, non va colta come una critica (anche se questa è presente) al piano, ma come la possibilità di riconsiderare l'articolazione degli interessi in un confronto più ravvicinato con un progetto di futuro assetto della città. L'esito non può essere né una mediazione che mette tutti d'accordo (impossibile come detto), né lo snaturamento del

piano (si può sempre fare un piano nuovo), ma solo la ricerca di un livello migliore, per efficienza ed efficacia, di gestione delle trasformazioni.

La cosa che più preoccupa in questo contesto è un generale abbassamento dell'intelligenza politica delle amministrazioni locali e il loro rinchiudersi in un ristretta ottica localista (questo, ovviamente, accompagnata da grandi discorsi sulla globalizzazione), esaltando gli umori più conservatori e in certi casi gretti espressi dagli interessi locali.

Il secondo fa riferimento alla pigrizia intellettuale e alla carenza creativa dei "pianificatori" che, contrariamente ad ogni evidenza, legano la loro capacità creativa all'assenza di vincoli, mentre, verrebbe da dire, è vero proprio il contrario. Inoltre essi mettono in secondo piano gli strumenti in grado di garantire la realizzazione degli obiettivi del piano, facendo propria una visione semplicistica del processo di piano.

Secondo tale visione il piano è di fatto solo "norma" e "vincoli", mentre la realizzazione dei suoi obiettivi è lasciata alla volontà indipendente e autonoma dei "privati" (aventi diritto). Ma il piano non è solo questo, o è molto poco questo; esso è un "progetto" di assetto futuro della città che va realizzato attraverso un'articolata iniziativa pubblica (diretta, di promozione, di sollecitazione, di finanziamento, di continua verifica dei processi, di capacità di dislocare opportunamente le convenienze private, ecc.). Da questo punto di vista l'invenzione progettuale non è solo la capacità di dare forma significativa e anche simbolica al disegno (in senso specifico) della città, ma anche la capacità di individuare (inventare) i mezzi e gli strumenti attraverso i quali quel disegno potrà realizzarsi.

Ambedue si attendono dai "nuovi strumenti" la soluzione ai loro problemi; gli uni sperano in qualche forma di automatismo che eviti, o sposti ad altro organo, la responsabilità delle scelte, gli altri la speranza che nuove norme e strumenti risolvano il loro deficit di impegno culturale, etico e professionale (il "progettare in pace", che significa senza coinvolgimenti di realizzazione).

Che si tratti di una illusione lo testimonia il fatto che, con specifico riferimento all'organizzazione del territorio, ogni "riforma" avvia immediatamente la discussione per il suo superamento.

Mi pare si possa affermare che con l'eccezione di nuovi strumenti collegati a fonti di finanziamento il governo delle trasformazioni del territorio sarebbe stato possibile realizzare in modo efficiente ed efficace all'ombra della legislazione esistente.

Per contrastare il degrado urbano, quello idrogeologico o quello ambientale bastava e avanzava la vec-

chia legge urbanistica, ma essa andava collegata ad una cultura avanzata della qualità e dell'ambiente. Cosa c'entra la legge urbanistica e gli stessi progettisti con il degrado di molte periferie per assenza di servizi e di infrastrutture? Lo scempio dei centri storici sta iscritto nella legge urbanistica o nell'azione speculativa coperta da una specifica volontà politica (che si può manifestare, anche, come assenza di volontà e di decisione)?

Non sto dicendo che non manchino i piani sbagliati o fatti male, o che non sia possibile individuare progetti di architettura assurdi o sbagliati, non si intende coprire carenze tecniche, ma solo mettere le cose al loro posto e il posto giusto evidenzia una carenza di volontà politica da una parte, un disinteresse (colpevole) per la realizzazione dall'altra parte. Quando affermo che il processo di piano è da intendersi come una "decisione politica tecnicamente assistita", tendo ad esaltare ambedue le funzioni a condizione che il "tecnicamente" non si interpreti come "tecnicismo", ma piuttosto come apporto tecnico di ampio spettro e finalizzato a "governare" le trasformazioni e la decisione politica non sia caratterizzata da arbitrarietà o da effettiva indifferenza per il futuro di una data comunità.

1) rapporto tra politiche urbane innovative e pianificazione tradizionale

I nuovi strumenti di intervento in ambito urbano, che tendono a sostituirsi alla pianificazione ordinaria, vogliono porsi come mezzo il cui fine sia quello di rispondere alle esigenze di innovazione legate alle trasformazioni, economiche, sociali, ambientali. Uno degli aspetti problematici sembrerebbe essere quello relativo all'assenza di un definito rapporto tra tali strumenti e i piani.

All'interno di questo quadro problematico, che in parte ripropone una "antica" dicotomia tra progetto urbanistico e progetto per parti, quali riflessioni si possono mettere in atto?

(f. indovina) Mi pare che la pianificazione (detta "tradizionale") possa essere opportunamente rinnovata non in senso di un suo depotenziamento e smembramento ma in termini di distinzione di un tempo lungo e di un tempo breve. Questa mi sembrerebbe la vera innovazione (e in questo senso si stanno muovendo, anche se in modo differenziato alcune nuove leggi regionali). Nel quadro attuale o in quello rinnovato lungo le linee prima indicate è necessario evitare con fermezza una scissione tra i "nuovi strumenti di intervento urbano" e la pianificazione ordinaria (generale!).

Non mi pare possibile che tali strumenti di intervento possano operare a prescindere o in assenza del “piano”, cioè di un disegno organico che delinei responsabilmente il futuro di quella comunità (non parlo di un futuro “atteso”, ma di un futuro progettato, con le ovvie attenzioni e la possibilità di aggiustamenti per raggiungere l’obiettivo).

L’esistenza di un rapporto stretto tra assetto del territorio (che comprende l’ambiente) e struttura socio-economica ha senso se ambedue le esigenze siano rispettate e messe in equilibrio, non il prevaricare di una sull’altra. Così i maggiori dinamismi che oggi caratterizzano la struttura economica sicuramente pongono l’esigenza di una maggiore attenzione (che può anche identificarsi in specifiche politiche), ma non la scissione di questi fenomeni da quelli territoriali. Del resto va sottolineato che una “somma” di politiche, in assenza di un quadro di insieme chiaro e tenuto in conto dalle singole politiche, non rende tutto più semplice, ma soltanto inefficiente il territorio (non apro la questione di che cosa significhi la dizione “territorio efficiente”).

Come è evidente mi pare sbagliato riproporre in termini diversi la dicotomia tra piano e progetto per parti. Il “progetto” (di una parte) o la “politica” (di un segmento di attività di trasformazione) devono stare dentro un tutto, per l’ovvia considerazione che essi traggono la loro ragione d’essere da questo tutto. Non ha senso un “progetto” o una “politica” se non inserito in una prospettiva delineata di futuro possibile (che è diverso dal futuro probabile), infatti ciascuno di essi non è concluso in se stesso ma da una parte assume ragione d’essere dal tutto e dall’altra proietta i propri effetti (negativi o positivi) sul “resto” e tale “resto” è rilevante.

(*r. gianni*) Riferirsi in generale a nuovi strumenti di intervento per le politiche urbane credo che non basti a individuare una tipologia precisa di strumenti. Mi pare pertanto indispensabile definire, dal mio punto di vista, la tipologia alla quale intendo fare riferimento. Negli ultimi anni sono stati introdotti numerosi strumenti che si propongono di rendere più rapida e efficiente l’attuazione delle decisioni urbanistiche. Essi sono molto diversi tra loro, ma possono essere ricondotti a due filoni principali, derivanti da filosofie dissimili anzi, per certi versi, contrastanti.

Il primo filone riguarda gli strumenti che hanno carattere derogatorio, che cioè consentono di variare la disciplina urbanistica vigente con procedure accelerate e straordinarie, per le parti in cui le opere che s’intendono realizzare non sono a essa confor-

mi. Tanto per limitarci agli esempi più noti, possiamo citare gli accordi di programma o i programmi di riqualificazione urbana. Questi strumenti tendono ad associare gli operatori privati nella definizione delle scelte urbanistiche consentendo se occorre deroghe alle norme urbanistiche generali: insomma, quella che è stata definita urbanistica concertata. L’idea di fondo che sottende quest’impostazione è che la formazione delle decisioni urbanistiche non possa essere competenza esclusiva dell’amministrazione pubblica, dei comuni, come dice la legge urbanistica, ma più convenientemente ed efficacemente derivare da un accordo che l’amministrazione stipula con i soggetti economici direttamente interessati, a cominciare dai proprietari delle aree. Si tratta di modalità operative che hanno avuto una notevole proliferazione negli ultimi tempi, anche perché derivano spesso da leggi di spesa, nel senso che la loro utilizzazione conviene perché consente alle amministrazioni locali di accedere a determinati fondi statali.

Il secondo filone riguarda invece alcuni strumenti il cui scopo è di intervenire a valle delle decisioni urbanistiche, con modalità attuative più rapide e efficaci di quanto non abbiano dimostrato di essere gli strumenti urbanistici esecutivi tradizionali, piani particolareggiati e simili. In questa seconda categoria si può ricordare la società di trasformazione urbana introdotta dall’art. 17 della legge 127/1997. Si tratta di strumenti che, in forme diverse si propongono di associare managerialità e capitali privati all’iniziativa pubblica di attuazione dei piani urbanistici, in conformità agli stessi.

Che rapporto corre tra questi nuovi strumenti urbanistici e il piano regolatore generale previsto dalla legge urbanistica del 1942? Per quelli che possiamo ricondurre al primo filone individuato, il rapporto è molto tenue per non dire inesistente, nel senso che – in generale – tali strumenti sono scelti proprio allo scopo di eludere i vincoli delle previsioni urbanistiche generali. Diverso è invece il caso degli strumenti riconducibili al secondo filone per i quali la norma obbliga invece al rispetto della normativa urbanistica generale. In ogni caso, non mi pare che abbia rilievo la questione della dicotomia tra piano urbanistico generale e progetto per parti. Piuttosto la dicotomia è tra urbanistica delle regole predeterminate e urbanistica concertata.

2) *gap esistente tra obiettivi prefigurati e risultati ottenuti*

I nuovi strumenti e le nuove procedure innovative, almeno in teoria, si strutturano come “architetture” complesse in grado di catalizzare e

affrontare una vasta rete di problematiche, garantendo la soluzione di obiettivi di tipo sociale, ambientale, economico. I risultati raggiunti spesso non trasmettono tali presupposti. Quali possono essere i motivi di tale distacco, anche in considerazione che gli aspetti attuativi presentano, già nell'iter previsto, notevoli punti critici?

(f. indovina) Sarei contrario a considerare tali strumenti come un' "architettura", il che richiama un sopra e un sotto, una gerarchia, fosse solo funzionale. Suggestirei di considerare tali strumenti per quello che sono, delle opportunità di specificazione, lasciando ai singoli casi la costruzione di un'apposita architettura finalizzata agli scopi definiti.

Come suggerito gli strumenti si presentano articolati e idonei (in teoria) ad affrontare obiettivi di tipo sociale, economico e ambientale, ma come metterli insieme, quali attivare, con quale priorità e pregnanza, costituisce l'azione di pianificazione (l'assistenza tecnica), e le scelte conseguenti non solo non possono prescindere dagli obiettivi generali, ma da ciò che questi ultimi nel singolo ambito tenderanno a realizzare.

So di operare una semplificazione, ma ho l'impressione che gli insuccessi o i parziali risultati non appartengono tanto allo strumento in sé, ma piuttosto al suo uso e soprattutto al contesto nel quale lo strumento è inserito. Detto questo è probabile che alcuni strumenti debbano essere migliorati, ma il discorso allora è specifico, non generale.

(r. gianni) Credo sarebbe opportuno effettuare un'indagine seria e approfondita su quelli che, per comodità, possiamo continuare a definire nuovi strumenti di pianificazione. Fare di essi una classificazione sistematica, mettere in luce le specificità di ognuno, verificare i campi di applicazione concreta e trarre un bilancio dei risultati. Può essere che io sia poco informato ma, francamente non ho notizia di strumenti, nella legislazione italiana, che abbiano una struttura tanto complessa e ambiziosa che gli consenta di perseguire contestualmente obiettivi sociali, economici e ambientali. Questo tema è stato effettivamente molto dibattuto, ma temo che il dibattito non abbia avuto apprezzabili ricadute sul piano operativo, nel nostro paese. Non ne sono scaturiti, insomma, strumenti e pratiche effettivamente rivolte a questo scopo, mentre esperienze significative in questo senso sono tradizionalmente praticate in Germania, per quanto ne so, e in altri paesi europei. Se questa ricerca si facesse, rivelerebbe – credo – che l'unica novità rispetto alla prassi urbanistica tradizionale è rappresentata da

una crescente diffusione degli strumenti derogatori associati a provvedimenti di spesa.

Si tratta peraltro di una pratica ultra decennale, nata come modalità eccezionale per approvare le opere pubbliche, divenuta rapidamente procedura ordinaria quando si tratta di spendere soldi pubblici (basta ricordare gli ultimi tempi della cassa per il mezzogiorno e la ricostruzione nelle zone terremotate a Napoli e nell'Irpinia), poi proposta e riproposta, a partire dalla fine degli anni ottanta, come modalità urbanistica alternativa, anche per mobilitare capitali privati nella realizzazione di interventi privati: in altri termini l'istituzionalizzazione della deroga.

Si combinano in questa tendenza due diversi atteggiamenti. Da un lato l'insofferenza per le regole, la preferenza del mercanteggiamento politico sulle procedure trasparenti. Dall'altro la rinuncia pregiudiziale a una riforma, a un aggiornamento delle regole, quando esse non corrispondono più o non corrispondono del tutto alle mutate esigenze della società. Basta vedere le vicende della nuova legge urbanistica nazionale, che da più di dieci anni non riesce a concludersi. O anche l'incapacità di molte regioni – per esempio la regione Campania – a dotarsi di una propria legge urbanistica.

Se la ricerca sui nuovi strumenti, intendo quelli derogatori, si facesse ci riserverebbe soprattutto – io credo – interessanti sorprese sul piano dei risultati conseguiti nel loro uso. Tanto per essere chiari, scopriremmo che spesso i tempi impiegati non sono più brevi di quelli richiesti dalle procedure tradizionali e che la mobilitazione di capitali privati non sempre si è verificata nei termini auspicati.

3) ipotesi correttive della strumentazione esistente in termini di contenuti e di gestione

Per governare le trasformazioni urbane è necessario garantire un livello di connessione tra le scelte e le strategie di pianificazione e progetto. Tale ineludibile esigenza è ancora oggi irrisolta. Quale evoluzione è possibile prospettare al fine di attuare l'integrazione tra i diversi strumenti?

(f. indovina) Di seguito, in modo sommario, indicherò ipotesi correttive in senso proprio, ma soprattutto ipotesi di "cultura".

a) la prima questione, che a me pare fondamentale, è di trovare, come detto, il modo per distinguere il tempo lungo dal tempo breve nel governo delle trasformazioni territoriali. Per fare questo si possono trovare soluzioni diverse, non ha importanza quella adottata purché raggiunga il risultato. Tale distinzione costituisce un elemento di minor tensione tra gli interessi in campo e dall'altro permette sia una

più regolare e trasparente dinamica territoriale, sia una maggiore rapidità nelle decisioni di breve tempo.

b) Va assunto, mi pare un fatto di cultura e di formazione, che il processo di pianificazione sia più ampio della semplice predisposizione di un piano. Un piano è una parte, in certi casi molto consistente, del processo di pianificazione, questo deve comprendere le articolazioni non solo settoriali ma realizzatrici, cioè le politiche o gli strumenti che permettono di trasformare un progetto in un realtà. Se questo presupponga delle professionalità diverse da quelle alle quali siano abituati è questione controversa, ma sicuramente presuppone una professionalità più ricca di “saperi” e in grado di affrontare in termini più ampi la questione del piano.

c) Correlata al punto precedente è l’assunzione del fatto che la realizzazione dell’assetto futuro della città o del territorio fa tutt’uno con la definizione di tale assetto.

d) Il rapporto pubblico-privato va espunto dalla considerazione attuale, non si tratta di “mettere insieme”, non si tratta di “valorizzare il privato”, non si tratta di tenere conto “delle ragioni dell’economia”, ecc., ma si tratta di creare le condizioni perché la “guida pubblica” sia credibile, efficiente ed efficace e che l’attività privata trovi le sue convenienze, magari ridisegnate, nel progetto di trasformazione. L’organizzazione del territorio, quindi anche il suo “governo”, non può che essere una funzione pubblica dettata da interessi collettivi e indirizzata ad obiettivi esplicitati. Non si tratta di rabbonire i privati, ma piuttosto di farli operare all’interno di un disegno con i margini di libertà di volta in volta definiti.

e) Va lasciata una forte autonomia alle amministrazioni di individuare, in una maglia ampia di possibilità, lo strumento di intervento o la politica più opportuno.

f) Un tema di grande rilievo è quello della potestà sul territorio: la questione è complessa e non priva di scogli. Oggi sul territorio insistono diversi enti territoriali (Regioni, provincie e comuni, lo Stato per certi aspetti), senza parlare di altre potestà che hanno effetti territoriali. Questa situazione è fonte di contraddizioni, di frizioni, di conflitti e di ritardi; una gerarchia spesso non giustificata, rivendicazioni spesso egoistiche, ecc. A me pare che questa situazione debba essere sanata, ma non è facile infatti: esistono livelli (i più locali) che subiscono le più forti pressioni di interessi (locali); si evidenziano difficoltà di comprensione quando si manifesta il distacco tra una realtà e il potere decisionale; si sono manifestati casi di impossibilità di giungere ad

una decisione in presenza di più “agenti” locali dotati di potere (con la conseguenza che il principio di sussidiarietà finisce per essere un principio di accentramento maggiore che un centralismo manifesto); ecc.

Forse la strada può essere trovata in una distinzione tra un potere territoriale e una funzione territoriale. Ma la questione è complessa.

g) Infine la traduzione di un piano o di un processo di pianificazione in un processo di azioni corrispondenti, non si può assumere che avvenga “naturalmente” o “spontaneamente”, si tratta di una vera e propria funzione di gestione (pubblica). Si intende dire che a questa funzione pubblica (generale, coordinata, di iniziativa, sollecitazione, elaborazione, monitoraggio e controllo) devono essere dedicate specifiche strutture, forze, mezzi e cultura. Senza un investimento in questa specifica attività il piano (bello o brutto, significativo o meno, completo o carente, ecc.) sarà lasciato in balia di forze avverse e quindi ...non potrà che fallire.

(*r. gianni*) Gli strumenti urbanistici che abbiamo a disposizione derivano, come è ben noto, dalla legge del 1942 che si proponeva, essenzialmente se non esclusivamente, di regolare l’espansione delle città. Oggi le esigenze sono invece radicalmente cambiate perché la fase di crescita si è da tempo esaurita praticamente su tutto il territorio nazionale e il problema all’ordine del giorno è quello della riqualificazione: del conseguimento di assetti qualitativamente superiori del territorio urbanizzato da un lato e della tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale dall’altro. A questa modificazione non corrisponde però un aggiornamento degli strumenti di regolazione generale e di quelli attuativi. In che direzione dovrebbe operare la riforma? In questa sede non posso che limitarmi, ovviamente, ad alcuni accenni.

L’articolazione tra piano regolatore generale e piani attuativi non mi sembra da discutere. Per quanto riguarda il Prg, la questione se mai è, da un lato di selezionarne attentamente i contenuti affinché si limitino alle decisioni pubbliche essenziali e, dall’altro lato di renderne più efficaci e celeri le procedure di approvazione. Il progetto di legge urbanistica nazionale presentato dalla presidente della commissione VIII ai gruppi parlamentari appare da questo punto di vista ampiamente condivisibile: la separazione tra piano strutturale e piano operativo riduce le esigenze di varianti urbanistiche, al mutare degli obiettivi di carattere operativo connessi all’alternarsi delle gestioni amministrative; l’attribuzione del potere di approvazione ai comuni ridu-

ce drasticamente i tempi occorrenti per giungere a questa decisione.

Più complesso appare il tema degli strumenti urbanistici attuativi. È questo il campo in cui il passaggio dalla fase dell'espansione a quella della riqualificazione pone l'esigenza di riforme più incisive, anzitutto per quanto riguarda l'efficacia e la tempestività degli interventi. Escludiamo gli interventi di espansione che abbiamo considerato marginale, se non esaurita del tutto in questa fase. Non ci soffermiamo, in quest'occasione, su manutenzione e restauro del patrimonio edilizio esistente, dove per altro le corrette metodologie della conservazione consentono di operare quasi dovunque con interventi diretti, senza dover attendere l'approvazione di piani esecutivi. I due temi su cui è più urgente la riforma degli strumenti urbanistici esecutivi, sia a livello centrale sia regionale, sono le aree di trasformazione, quelle industriali ma non solo e, per altri versi il recupero del deficit arretrato di attrezzature e servizi.

Relativamente alle aree di trasformazione, che restano la principale risorsa per migliorare la dotazione di servizi e formare attrezzature urbane per lo sviluppo, si dispone da poco della norma sulle società di trasformazione urbana (Stu) derivata dall'esempio delle Sem francesi. Essa appare come un convincente strumento di urbanistica operativa, perché consente di associare capitali e conoscenze privati all'attuazione delle scelte strategiche compiute dall'amministrazione pubblica. La sua utilizzazione dovrà essere però adeguatamente preparata in sede di formazione del Prg. Quale dev'essere il livello di definizione degli strumenti urbanistici approvati prima della costituzione della Stu? Gli operatori privati che si associano alla Stu preferiscono una disciplina di base essenziale, come abbiamo detto che dovrebbe essere quella dei nuovi Prg, per partecipare alla formazione del piano esecutivo? Oppure preferiscono indicazioni più dettagliate, alle quali si associa tuttavia la certezza dei tempi per il rilascio delle concessioni edilizie? Un bilancio che si dovrà trarre sui primi risultati conseguiti nell'applicazione di questo strumento potrà fornire indicazioni utili a questo proposito.

Quanto ai servizi, il problema è prima di tutto quello dei costi. Il fabbisogno arretrato che le città ereditano dalla fase dell'espansione è smisurato e non può essere posto a carico, con modalità perequative, degli interventi di trasformazione, se non in piccola parte. Come si fa con il resto? Resta ovviamente decisivo il contributo pubblico che tuttavia, se restasse esclusivo, richiederebbe decenni per la copertura del deficit. L'innovazione deve riguardare

la definizione delle modalità per associare a queste iniziative capitali e altre risorse private che, per alcuni servizi in particolare possono determinare anche effetti positivi sul piano della gestione. Si pensi alle attrezzature sportive o ai grandi parchi dove l'esproprio oltre a essere impraticabile comporterebbe l'inaccettabile conseguenza – per gli obiettivi di valorizzazione dell'ambiente - della rottura delle forme economiche tradizionali legate all'agricoltura.

Concludendo, non vi è dubbio che l'adeguamento della strumentazione disponibile potrebbe migliorare sensibilmente l'efficienza e la qualità della pratica urbanistica. Al tempo stesso temo che il problema fondamentale non sia questo ma la mancanza di una diffusa e radicata cultura della pianificazione nell'amministrazione pubblica che dovrebbe praticarla. Per superare quest'atteggiamento la riforma più efficace da parte dello stato sarebbe di premiare nella distribuzione dei finanziamenti le amministrazioni locali che fanno presto e bene i piani – per fortuna un atteggiamento simile s'intravede nella Merloni ter – e non quelle che si dimostrano più brave e veloci a derogare le norme urbanistiche.

Beginnings of a Survey of Edinburgh

Patrick Geddes



Introduzione
di Ignazio Vinci

Questo scritto compare sulla rivista *The Scottish Geographical Magazine* nel 1919, quando Geddes è a metà del suo decennale soggiorno in India. È stato più volte osservato che a seguito di quel viaggio si compie una sostanziale evoluzione dell'approccio di Geddes al planning e allo studio delle città¹. In India egli affianca la necessità di osservazione "dal basso", quella prodotta attraverso il contatto diretto con la vita pulsante delle strade e della gente, con i materiali sensibili dell'evoluzione territoriale, accanto all'esplorazione olistica e aristocratica che aveva sviluppato negli anni dell'Outlook Tower ad Edimburgo e di cui questo articolo rappresenta un frammento. Seppure l'esperienza indiana pone Geddes in una posizione ancora più critica nei confronti di un atteggiamento distaccato dalla realtà sociale, le due forme di conoscenza non saranno mai in alternativa e costituiranno piuttosto due momenti della cui necessità si convincerà profondamente nei suoi, ormai pochi, anni a seguire.

Il discorso di Geddes sulla conoscenza poggia su alcuni caposaldi che converrà, seppur brevemente, richiamare. Il primo è il suo carattere processuale. La conoscenza nel significato attribuitole da Geddes è molto vicina al metodo scientifico utilizzato dalle giovani e contemporanee scienze biologiche: si costruisce, in un gioco di continue interazioni, tra la ricerca dei caratteri dominanti (quello che, per stare nella metafora organica tanto cara all'Autore,

potrebbe essere il *Dna* territoriale) e il complesso di trasformazioni che il processo di civilizzazione ha indotto sull'ambiente. L'evoluzione dello spazio fisico è dentro il territorio, non tanto nella misura in cui le tracce evolutive ne determinano meccanicamente i suoi sviluppi – visione cui Geddes, per le sue "infatuazione" evolucionistica, poteva in qualche modo essere affezionato – quanto nella dialettica storicizzata con le organizzazioni sociali che ne hanno formato i caratteri. In questo senso l'attacco alla cultura positivista dominante anche in urbanistica è tanto esplicito quanto i richiami alla necessità di conciliazione tra tesi della teoria e antitesi della realtà, tra idealismo estetico e utilitarismo economico e, spostandoci nella sua Edimburgo, tra la necessità della storia e della natura (la conservazione della città medievale e la progettazione della città giardino) e quella della permanenza della civiltà industriale.

Il secondo carattere rilevante della conoscenza è la sua utilità sociale. Il discorso geddesiano sulla conoscenza non è sofisticamente autoreferenziale né, tanto meno, produzione dei "materiali" di base per la legittimazione di una progettazione tecnica. Esso è piuttosto una strategia per la crescita della *civiness*, l'indispensabile passaggio perché la pianificazione, da strumento di controllo sociale da parte delle classi egemoni, possa diventare semplicemente il metodo – il migliore possibile – che la società si dà per organizzare la convivenza civile, radicandone gli esiti in una dimensione storica e culturale.

È tra questi due poli, inoltre, che si sviluppa l'i-

dea geddesiana di "patrimonio territoriale", che la lingua anglosassone, nella dialettica tra i due termini *heredit* ed *heritage*, spiega meglio di quanto potremmo noi nella nostra lingua. Laddove l'*heredit* indica un costruito di segni e tradizioni trasferitici dalla storia, e nella cui utilità gli attori contemporanei non possono che giocare un ruolo passivo, l'*heritage* è una complessa stratificazione da interpretare in termini processuali, in cui le attribuzioni di senso spettano a chi, in termini evolucionistici, è in grado di ricostruirne le trame. Geddes attribuisce questo compito al planner ed assegna allo strumento della *survey* il compito di formalizzare gli aspetti più fluidi e complessi dell'evoluzione territoriale. La *survey*, nell'armamentario di Geddes, non è soltanto un elemento della triade *survey-analysis-plan*, ovvero l'indagine preventiva alle scelte di piano, ma il luogo dove i tre elementi si riuniscono, lo spazio concettuale dove l'atto della pianificazione diventa processo circolare e dove le ipotesi di partenza possono essere messe in discussione. Nella *survey* Geddes risolve la dicotomia tra conoscenza e azione, rendendo i due termini inseparabili e facendoli confluire in una pratica interpretativa che volge costantemente lo sguardo al progetto.

Nota

1. Cfr. in particolare Ferraro G. (1998), *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes in India, 1914-1924*, Jaca Book, Milano; Meller H. (1990), *Patrick Geddes, Social Evolutionist and City Planner*, Routledge, London-New York.

The survey of our city and its region is of fundamental importance alike in the understanding of their past and present, and towards the preparation of the Greater Edinburgh of the near future.

Such a survey has long been in progress, and with stimulus to its workers in Edinburgh, and to wider initiatives beyond, e.g. as nucleus of the long itinerant Cities and Town Planning Exhibition, the Regional Association, etc. Beyond the interpretation of the conditions of the city of the present we seek to connect our studies of contemporary condi-

tions with their origins—local regional, and general. This inquiry requires, first, a survey of our geographical environment in its fullest and deepest aspects; secondly, a survey also of the history of the city and region, and of Scotland in particular; with general history so far as bearing on this, and necessarily, therefore, from the earliest beginnings of civilisation. We are thus learning to view history not as mere archæology not as mere annals, but as the study of social filiation. That is, the determination of the present by the past; and the tracing of

this process in the phases of transformation, progressive or degenerative, which 'our city has exhibited throughout its various periods—Ancient, Mediæval, Renaissance, and Industrial—with each of these in its earlier and its later developments. We seek thus to interpret our observation of the present, and even to discern something of the opening future: for that also is already incipient, as next season's buds are already here.

Such a detailed and comprehensive survey of a city is necessarily difficult and laborious, though not insuperably so; and it is therefore not surprising that there are students and workers in education and in the housing and town-planning movements who hesitate to undertake or even encourage such surveys, lest good and urgent work be delayed. Let us here waive this controversy; and with the series of maps before us ran over some of the main phases of the development of Edinburgh.

Recall in outline the general topography of old Edinburgh—a great volcanic rock—the surviving lava-plug of a crater worn away by the Ice Age, and with a long ridge or "tail" running downhill eastwards from the "crag" to low ground at the foot of Salisbury Crags and Arthur's Seat. Thus, from the fairly lofty Outlook Tower, almost at the apex of the ridge, we can command a view at once of the rock and its huge castle to the westward, and of the old city running down the ridge to the east. The seaport of Leith is on the coast to northward, and the New Town lies between; while nearer still, betwixt us and the varied facades of Princes Street, lies the valley of the old "Nor' Loch", intersected longitudinally by the railway, and transversely by the earthen Mound with its Art Galleries, and further east by the North Bridge, under which lies the vast station into which the railway line expands. Southward the city also extends for a couple of miles along each of the main roads to the south and south-west; so that the historic Castle and Old Town remain as a central head and backbone of the irregularly spread modern growth. Thus, while people still think and speak of Edinburgh mainly in terms of its Mediæval and Renaissance "Old Town", and its eighteenth-century "New Town", the modern Edinburgh and Leith extend far around these in all directions, and include a population which is now nearly approaching half a million, which seems destined to considerable further expansion, and which is thus in need of fuller consideration, economic, hygienic, and civic, than it has yet received.

From the very outset of our survey of a city, we must observe and understand it in its region. The

Tower overlooks the city in both its immediate and its greater landscape. The first of these ranges from the Pentland Hills to the Firth of Forth, and shows the city fringed at each level with the appropriate rustic life, from the sportsman's solitudes and pastoral hamlets of the Pentland slopes, as notably R. L. Stevenson's Swanston, through the agricultural and the mining villages of the Lothian plain to the characteristic fishing ones along the coast. Thus the real country is accessible on every hand, and its villages are not yet the mere suburban dormitories into which those around London and other great cities have so largely become transformed. Yet this landscape is but a fraction of the larger visible whole. To north and east we have the widening estuary of the Firth of Forth, with Fife and its towns upon the opposite shore. Westward, the Forth Bridge is seen overleaping the mile of the old Queen's Ferry; beyond this lies the old yet renewing city of Dunfermline, extended to include Rosyth. The spacious anchorage of the Upper Forth has also its mercantile ports. Finally, far beyond Stirling, the great Highland hills rise against the sunset. Thus one readily realises the situation of Edinburgh as making it a convenient metropolis not only for its region but for Scotland itself.

Yet we cannot trace our Capital city from its early beginnings upon the castle rock without understanding it as a local hill-fort associated with seaport and agricultural plain; and as arising after the departure of the Romans, as a defence against the incursions of the Northmen.

Indeed to understand a city of this type we must go further afield than ever. Hence the real comparison of Edinburgh and Athens—each plainly a hill-fort associated at once with a seaport and with an agricultural plain. This combination of an Acropolis with its Piræus and its Attica is common throughout Mediterranean Europe, though less frequent in the north; and such a threefold co-operation is conducive alike to agricultural efficiency, to maritime enterprise and commerce, and to regional as well as civic culture. Thus we see the traditional comparison of Edinburgh with Athens has really little to do with our eighteenth and nineteenth century imitations of Greek temples or Greek sophistries, but lies far deeper, in geographical and historical origins.

The Roman occupation had no use for Edinburgh, though its defences and monuments are not far to seek around. Yet at least one far older, indeed prehistoric, survival remains significant through the ages, and is even beginning to renew its old-world life in these present years. Every rambler

round Arthur's Seat must notice the long range and succession of prehistoric cultivation terraces which rise like a gigantic stairway upon its gentle and sheltered eastward slope—terraces unmistakably of the same essential build as those which line the Mediterranean coasts from Spain and Portugal to Palestine, and thence run eastward through Persia to Korea. Traces of what are plainly kindred terraces, and better situated ones, are still discernible upon the southward slope of old Edinburgh; and the traveller of historic interests need hardly be reminded how these old terraces have constantly furnished the base-line for fortress walls in the Middle Ages yet how they also developed into the stately Renaissance terrace-gardens of the succeeding and more pleasure-loving time. Mr. Mears' illustration shows these terraces taken from their immemorial peaceful use to afford the Lines and bases for successive city walls, with at least one great defensive bastion—that of the West Bow. We find them next becoming built over, or, where surviving at all, largely deteriorating into slum areas, sometimes even derelict, their very ownership forgotten; yet at length becoming once more renewed as gardens for the people. Thus, after long ages of warlike history, our women and children are returning to their gentle tasks of old, their setting of herb and tending of flower. This is but a small example, yet a vital one, of the renewing modern life and use of even what may have been a forgotten past: in this case, the longest forgotten. Thus one survival after another becomes in its turn significant; for the soil of the past teems with its dormant seeds, each ready to leap into life anew, be this as weed or flower.

The section across the head of the Old Town shows the terraces as the necessary sites of defensive walls, and thus explains the early origins of that congestion of recent and even present times, which is still so serious a difficulty for Edinburgh. For though the walls are forgotten, the resultant land-values remain not a little prohibitive. It explains, again, that deficient water-supply which was so long an efficient cause of the historic dirt of old Edinburgh; while this dirt arid that overcrowding with their accompanying intensity add increasing variety of disease, have been prime factors in the development of Edinburgh as once and again the metropolis of medicine, just as the fire calls out the fireman's powers, the wreck the sailor's. It is by no more accident that Pasteur, and his foremost disciple Lister, should have been aroused to their cleansing tasks in the midst of cities so pre-eminent in their overcrowding, their dirt and disease, as old Paris and old Edinburgh. Thus our city survey con-

tinually brings out the strange alternation and interaction of good and evil, evil and good.

Take, now, the later perspective of Edinburgh at the conclusion of the Middle Ages and the coming on of the Reformation. Just as the Reformation in England was a generation later than in Germany, so in Scotland it was a generation later still; and hence an intensification of the wars between England and Scotland. Recall, now, what to an Englishman seems a well-nigh forgotten incident, the battle of Flodden in 1513, so disastrous to Edinburgh that traditionally only one survivor returned; and then see, in the remains of the Flodden Wall, thereafter hastily pushed out beyond the then existing ones, the marks of hurried and unskilled building against the threatened invasion by the victor. This invasion, however, did not come for another generation; then note the remarkable early drawing (Plate A), presumably by the war correspondent accompanying the Earl of Hertford's invasion of 1544, and showing his advance to the taking and destruction of Edinburgh, and again that showing the siege of 1573. Now realise the immediate consequence of such repeated calamities (and there were far more)—a community denuded time after time of its active men—fathers and sons swept away in successive generations, with few gave women, children, and old men left, and with unnumbered fugitives from the devastated country crowding in, time after time, to take shelter behind the walls. Here, then, are conditions, among the most intense in history, for that evolution of overcrowding and squalor, with their attendant and complicating evils, which to this day are the reproach of old Edinburgh and her most tragic legacy from the past.

The complex strife and civil wars of the Reformation continued long. They were followed little more than a generation later by another by largely ruinous disaster to Edinburgh as the metropolis, in the accession of King James VI to the English crown. In less than another generation and a half begin the new calamities of civil war, of Cromwellian defeats and occupation; then, again, after the Restoration, the ruthless persecution of the Covenanters, with practically a renewing of the Civil Wars under Charles II and James II. Next, the difficulties of the Revolution of 1688; and yet again a ruin of Edinburgh as the centre of Parliament (and its expenditures) by the Union of the Parliaments in 1707, while following upon this came successively the collapse of Scottish Imperialism in the Darien scheme, and the Civil Wars of 1715 and 1745. Each of these events, at the time tragic enough, is recorded in the monuments and buildings of our city, or

in the ruins and dilapidations of these; and the conception thus grows clearer of one of the most distressful of old countries, in which each and all the evils destructive of, historic cities have raged by turns, if not together, and that repeatedly, seldom sparing a generation from the end of the thirteenth century to well on in the eighteenth. The impassioned and adventurous Scot, colonising or militant, political and ruling, and the canny Scot, cautious and reserved to an extravagant degree, who by turns appear to the romantic or the practical Englishman as the essential and predominant Scottish type, have thus both been developed in such a troubled environment, the one by facing it among his fellows, the other by shrinking into his own small affairs: and the strange yet constant alternations of our Edinburgh architecture—here of picturesqueness, there of utilitarian plainness—thus appear as the natural and necessary expressions in architecture of these contrasted social types. Architecture and town-planning in such a city, we thus plainly see, are not the mere products of the quiet drawing-office as some believe them; they are the expressions of the local history, the civic and national changes of mood and contrasts of mind. Here, indeed, is an answer to those town-planners who design a shell, and then pack their snail of a would-be progressive city into it, not discerning that the only real and well-fitting shell is that which the creature at its growing periods throws out from its own life. This is no doctrine of *laissez faire*; it is simply the recognition that each generation, and in this, each essential type and group of it, must express its own life, and thus make its contribution to its city in its own characteristic way.

Returning to the elementary standpoint of town study, the growth of our mediæval town may now be traced downwards, from the Castle and its vacant space—the military zone of a bow-shot distance—beyond which we descend by the steep Castle Wynd, now a staircase, to the spacious old Grassmarket, from the earliest times the agricultural import centre of the city until the recent removal of our cattle-markets. At the same point begins the narrow Castlehill, the earliest suburb, and evidently at the outset a mean one. This soon widens, however, into the spacious Lawnmarket and High Street, 100 feet broad, laid out in the twelfth century as the centre of a new town complete with church and gardens; and formerly arcaded on either side—in its day, as the letters of French or Venetian Ambassadors in Scotland show, the stateliest street in Europe. To meet the gate of this old Edinburgh midway down the ridge there begins uphill from

Holyrood Abbey, the Canongate—from the first a garden suburb; and after the plunder of the Reformation largely made up of the mansions of the nobles, a few of which survive to this day.

Note, next, outside the Burgh to the south, the situation taken up by the various orders of Friars. Then see how their old preaching intensity renews in that of the Reformation and the Covenant, and again in later times. For to this day the “Old Greyfriars” churchyard is the Campo Santo of Scotland; and this again has made Edinburgh the successor of Geneva as the central and sacred city of the Calvinist world.

Note, again, how it is in this very area we trace the beginnings of the development of the University, of hospitals, and great schools. Compare this now with Oxford, and see how colleges arose in the exactly corresponding sites vacated by the Friars outside the walls. Thence go back to an earlier type still—that of Florence—and note its two great poles of tradition in religion and culture, and thus in art and architecture, afforded by the same Friars, grey and black, at Santa Maria and Santa Croce. As before, in comparison with ancient Athens, so now with notable mediæval cities, British and foreign, we see how our studies throw light upon their ancient plans. Their apparent medley is more orderly than we knew; their unique physiognomy but the individual variant of some general type.

Enough, now, of Mediæval and Renaissance Edinburgh. Let us come to the Modern world, in the main, as we know it, Utilitarian and Industrial; this, as elsewhere in Great Britain, comes into power with the Revolution of 1688. See how in old Edinburgh the new type of modern utilitarian building at once arises amid the mediæval timberwork and the Renaissance stone mansions, in the tall block proudly inscribed by its builder-architect, the seventh King’s master-mason of his family, as “Milnes Court, 1.690”, and recently repaired by the city authorities. With the revival of agriculture consequent upon peace, and the increase of commerce helped by the rise of the new trading class upon the ruins of the Cavaliers, the improvement of the old town begins more rapidly a generation later with small beginnings of formal planning; for after the opening up of James Court (1726) we venture next to build a John Street, off Canongate, the small Brown Square, and at length lay out the spacious George Square. The Jacobite wars of 1715 and 1745 are, after all, but minor interruptions of this growing prosperity; and half a generation later the increasingly prosperous Edinburgh community,

stirred, no doubt, by the contemporary improvement of London, then beginning to lay out its spacious and dignified squares, resolved, under the leadership of a really great edile, Lord Provost Drummond, upon city development and town-planning proper. Hence Craig's "Plan of the New Town" of 1765, which was realised in the generation ending with 1800. The original New Town had next its northern extension by 1822, and thence to 1830. Examples of the high state of town-planning in 1817 are found in the series of plans selected from a competition held by the Corporation of Edinburgh in 1817, for the area northward of Calton Hill. Here, then, we have a period of town-planning and of architectural execution surpassing even the lesson of London; yet breaking down, also, in its turn.

Our series of plans show this progress of design and construction, yet also bring out the reason of their arrest and breakdown, with abandonment of their unused spaces to contemporary squalor or confusion. These town-planners, with all their merits, made various grave mistakes. First, they omitted adequate consideration of relief and contour, and thus their office-made schemes broke down wherever the ground became seriously irregular, so demanding unforeseen outlays for foundations—here upon cliffs, or there on marshy hollows. They failed then very largely for want of a proper topographical survey and its contour-models; but also, and even more seriously, for want of any adequate social survey. These competitive plans show plainly that the designers—clients and corporations alike—assumed a practically indefinitely increasing population of the well-to-do—the lawyers, country gentlemen, merchants, and others for whom the new town was designed and they forgot entirely, after the New Town Plan of 1765, with its first instalment of three rich streets and two poor ones, to provide for cheaper burgher dwellings, much less for workmen's homes. Thirdly, they omitted from consideration any provision for anything so vulgar as workshops, for any industry whatsoever; and, consequently, the formal beauty for which they had laboured was soon broken in upon and at many places destroyed by the necessary and inevitable filling up of any and every vacant space with any and every sort of irregular and utilitarian factory and workshop, as may be seen, for instance, in the dramatic contrast of stately residential order and planless squalor on opposite sides of the same street, *e.g.* Fettes Row, of the same monument even—witness St. Stephen's Church.

Does not, then, our study bring its gentle but decided criticism to bear upon much of the town-

planning of our time, which, with all its specialising upon communications here or comfortable dwellings there, there forgets the industrial development, or even the small workshops, and here the popular, well-being upon which every town essentially depends?

Turn now to our æsthetic town-planning. The builders of the new town at first cared little for the romantic old one they had deserted. Their ideas and tastes were classic, as were those of their time throughout Europe; and hence the classic High School, still one of the best examples of its Neo-Grecian style. Hence, too, the various classic monuments of the Calton Hill, culminating in the too colossal and unfinished colonnade of the National Monument, and more temperately continued in the Art Galleries of the Mound.

Yet the dramatic contrast of the picturesque castle and hill town with the regular and utilitarian modern new town, which is to this day the most striking of the many panoramic features of Edinburgh, was a great factor in the Romantic Movement, of which Sir Walter Scott made Edinburgh for a time the veritable capital. This new idealisation of the mediæval past, both in its temporal and its spiritual manifestations, so natural to a generation rebounding against the severe republicanism of the Revolution days, and the formal classicism of the Empire style which succeeded it, produced its speedy effect in the next generation. Hence that efflorescence of castellated gables and "Scottish baronial" tenements or villas with which the next generation followed the architectural well-nigh as fully as the literary inspiration of Abbotsford.

This Calton Hill, with its strange medley of monuments, is thus a museum of the battle of the styles, and a permanent evidence showing how the town-planners of one generation cannot safely count upon continuance by those of the next. This is not an argument against town-planning; but it brings out clearly the proposition that we shall do best by supplying the needs and expressing the ideas of our opening generation, without too great expectation of agreement from the next one, much less attempt to dominate it.

New churches, too, arose for all denominations—bad, good, or mostly at best indifferent—culminating in magnitude at least in St. Mary's Cathedral by Sir Gilbert Scott; which was, till Truro Cathedral surpassed it, the largest and most ambitious ecclesiastical edifice since the Reformation.

The romantic planners are now left behind by their successors. A period of new communications

had been already opening, with its new and wider roads, its embankments, bridges, and viaducts. There is more civil engineering of this kind in Edinburgh than in any other city we know of. Our plans again bring out notable consequences of this development, yet equally unforeseen. On one side a disastrous increase in the social separation of classes, who had been in old Edinburgh so peculiarly mingled; so that the upper and middle classes have been wont to traverse old Edinburgh by viaducts high above the festering squalor below, and to live arid die in practical indifference to it, and thus maintain that practical indifference to deplorable conditions which strikes every Continental visitor, even every American tourist, with an outspoken astonishment far from flattering to Edinburgh, yet for the same reason with too little effect upon it. Yet note also how this series of achievements of civil engineering culminates, for the city itself, in the beautiful Dean Bridge, which is one of Telford's masterpieces; while a few miles further on we come to the natural outlet and main highway of Edinburgh—that of the Forth Bridge—which but replaces its old Queen's Ferry. This most colossal of engineering achievements appears in its true light as a regional and therefore normal and natural product, when we consider the immediate civic environment of civil engineering achievements, each a triumph in its day, in which its promoters and its first designers grew up from boyhood. In an analogous connection the Forth and Clyde Canal, once of small barges, then of incipient steamships, and through the Railway Age in comparative insignificance, is now likely to give place to a Forth and Clyde Canal upon the oceanic scale, necessarily with unseen future transformations for Edinburgh. Almost since its foundation, and for many years before the present public interest, the alternative routes for this canal were on exhibition in the Outlook Tower, with a suggestion of their future Garden City, stretching from sea to sea.

From the great civil engineering of roads and bridges to the Railway Age which followed is, however, not so distinct a progress—in fact much otherwise, as our map of the development of the railway system of Edinburgh so tragically shows. This development if the old carrier system of Edinburgh by the “new firm of carriers”, as Lord Cockburn called it, naturally established its depôts as near as possible to the old places of departure for east and west (north, too, and south respectively); and these have then grown by sheer force of circumstances to their modern dimensions. Thus, too, their depôts at each side of the city naturally, almo-

st inevitably, became linked up by the railway through the Gardens. Hence the appropriately placed statue of Lord Provost Adam Black turning, his back on the scene, and uttering his dictum that “Providence had plainly designed the valley of Princes Street Gardens for a railway”. The practical question, of course, here arises: Where better could the railway have been arranged for? Would you arrest all industry and progress, and dry up the very sources of wealth from which gardens can be obtained?” See therefore upon our plan the “Innocent Railway”—the oldest lipe entering Edinburgh, and direct from the great Midlothian coalfield; and we venture to submit it is plain that it is this practically designed railway line which should have been developed, rather than the existing mere following up of the old horse-carrier roads and depôts had not this latter railway planning been incompetent through lack of grasp and foresight, and had not the town-planning interest and experience of the previous generation been totally lost sight of by a generation hastening to be rich and smitten with railway mania.

Observe in detail the weltering confusion of the railway lines of competitive companies which have invaded and well-nigh destroyed Gorgie and the region between Edinburgh and Leith, which latter was being so carefully planned only one generation before!

Next consider the far simpler net of the railway system as it might and should have been, and note in this the economy in space and in time, with gain, not loss, of efficiency, time, and convenience, and with saving of the city's beauty to boot. Of course this is but a sketch, inviting criticism by the expert, with no doubt modifications in detail. It is the general principle which is here boldly affirmed, that this railway system has not been the utilitarian success it still pretends itself, but has been, not merely half-ruinous to the beauty of Edinburgh, but structurally bungled and economically wasteful to all concerned—so much so, in fact, that it may yet be a question whether it may not pay some day to transform the railway system more or less as here suggested!

Surely most railway planning, whether in Edinburgh or beyond, is the most fortuitous bungle in the long history of cities, far exceeding in its present disorder and waste of space, time, and energy (to say nothing of natural beauty or human life) anything that has been or can be alleged against the decay of the Mediæval, the Renaissance, or the eighteenth-century cities and city plans, defective though we have seen each and all of these to have been in its turn, and disastrous in its decay. This

point is not as vituperation, but to bring out the essential origins and tasks of our present town study; it is the necessary rebound of a new generation against the ideas, and the lack of ideas, of our elders of the railway and industrial age, and the practical endeavour now to mitigate the material confusion and the social deterioration in which their lapse of well-nigh all sense of civic responsibility and well-being has plunged us.

Turning now from communications to population, Dr. Bartolomew's map of Edinburgh shows it growing rapidly, much like other more obviously industrial cities in this railway age. It shows how readily and completely, even in this city so peculiarly inspired by the tradition of the three great preceding culture-periods, all alike for practical purposes became lost so far as city development is concerned. For newer districts this has arisen from the lower and more squalid types in the main, largely that of the West Port quarter, which each succeeding town plan unhappily neglected. Witness the wretchedly unplanned industrial suburb of Dalry, etc., which chokes the western exit; witness, too, the confusion, stretching far and near, round Holyrood, or that on the eastern and northerly quarters of Leith.

This zone of sordid industrial districts surrounding—say, indeed, immersing—the old town and the planned new town alike, has thus grown in a vicious circle with the misgrowth of the railway system, and, our plans show plainly how Edinburgh has become, as far as it could, an ordinary manufacturing town—at many points now able to match Dundee, Glasgow, or Lancashire towns in their characteristic perspectives of squalor and dreariness of homes, of monotonous confusion of mean streets.

Yet we must lit merely blame the early railway age or its continuators; nor do we forget the recent laying out of districts of house and garden for the prosperous community, and to-day for the workers as well. This industrial confusion is but the Nemesis of that forgetfulness of workshops and workers' homes which we noted in early nineteenth-century planning.

We are thus coming plainly abreast of the modern situation, and this as we see it in less obviously historic cities than Edinburgh; and we are now ready to criticise, nit merely the apathetic standpoint of yesterday, but the well-intentioned efforts of to-day, when the community begins to look towards the problem of redressing the disorder which has thus thoughtlessly grown up.

Are, then, industrial developments to be discouraged, and the city to be left to its lawyers and par-

sons, its doctors and professors, to its retired villas and its conspicuous slums? Not so. The general and geological maps show exactly where the future industrial development of Edinburgh should be, and therefore will be, because it will pay to be—pay in energy and efficiency, in health and beaut., and therefore in money also. It will be upon that “Innocent Railway” which we saw for urban reasons should have been developed from the first, and now should be for regional reasons also. And it will be upon and beside the Midlothian coalfield, which, happily, lies east, not west of the city, and has its smoke mainly blown out to sea. Smoke, of course, is mere waste, soon to be suppressed by a more economic and more truly utilitarian civilisation, while, with this, an adequate development of electrical power, lighting and heating systems must naturally also arise, and this not only for its own uses, but also improving existing Edinburgh ways for which a volume is required. Our survey, in fact, points straight towards its sequel; that of a Report with Plans of this possible Newer Edinburgh, an industrial city and a garden city in one.

An indication of this growth, as already in instructive and unconscious progress—though for that reason unfortunately as yet quite unplanned—is afforded by the growing brewery village of New Duddingston. This exodus of the breweries from Central Edinburgh next begins to raise the question of the reorganisation of the present industrial confusion, and, with this, of the working-class, quarters within the old town—in short, we have to supplement our vision of a newer Edinburgh by one of a better old Edinburgh also. We are, in fact, entering upon a period like that of 1765, upon a new spiral, of course; let us hope a less defective one. Does not, then, this study unmistakably bring out, not only the interest and the possibility of our Survey of a City, but its direct practical use—the way in which retrospect, rightly interpreted, not only illuminates the present, but sweeps through this, and forward again into intelligent foresight? With our greater populations and resources, our graver problems, our more anxious responsibilities, we are compelled to still greater magnitude of design than were our predecessors; but surely also to fuller reflection, to completer provision for all the many needs of life. Now the impending extension of the city gives room for an enlargement of its powers to an extent worthy alike of the opening social future, and of the continued place of Scotland as one of the Great Powers—of Culture, if no longer of material forces and alliances: of Edimburgh as one of the Great Cities—for in

history those alone are great whose spiritual forces and influences are most out of proportion to their mere numbers.

II

The preceding criticism of the recent industrial order, or rather lack of order, together with the complementary indication of a policy of improvement within the city, and of expansion without, has brought us more fully up to the contemporary interests of active citizens than our far-away manner of opening seemed to promise. Yet, instead of now suggesting schemes for industrial and garden villages without, or of new clearances or thoroughfares within, as the prevalent custom is, let us simply return to our Survey, still far from ended—indeed, really only beginning for truly modern purposes with our disillusionment with the progress of the Industrial and railway age.

Let us resort rather to that form of mental relief common to all save the poorest classes of our industrial world—that of taking the tourist and holiday view of Edinburgh, from which indeed our city largely derives its wealth, like much of Scotland.

There are two ways of looking at old Edinburgh—as a centre, indeed a very metropolis—of Squalor, yet likewise of Romance. We are preparing now to finally get rid of the appalling squalor of the old town in its buildings and courts, and correspondingly of its slum life. Throughout the nineteenth century, as already indicated, this state of things has been mainly accepted by the middle and governing classes as a permanent supply of human material for its confused charities, for its vast schools of medicine and anatomy, and for its manifold religious endeavours. Yet, as the medical school has its long roll of heroes, of whom Simpson and Lister are but the chief, so the philanthropists and divines have also largely justified themselves in types like Dr. Guthrie, the organiser of ragged schools, and Dr. Chalmers, the originator of the Elberfeld system, or Dr. Begg, a pioneer in housing many years ago; while the too sweeping would-be sanitary clearances, like those of Provost William Chambers and most of his successors, are also seen to be not entirely inexcusable, despite their inevitable resultants of transferred pressure in higher local rents, land-values, and general taxes, etc.

For Romance, on the other hand, we may think of the Old Town as represented in Mr. Bruce Homes' admirable drawings or in the "Old Edinburgh Street" of the International Exhibition of 1886, probably the most admirable reconstruction of an

ancient city yet effected, and a suggestion of what may yet be done in some of our old quarters in permanent form. Beginnings of this domestic revival have, in fact, since been made at Dean Village, and in High Street, etc., as in the buildings of University Hall, and later in the renovation of Moubray House and Milnes Court.

The exact coincidence, both in time and space, of this revival in domestic architecture, with the romantic tales and admirable "Edinburgh" of Robert Louis Stevenson, once more show how the mental attitude of a generation and its expression in material and literary art are normally at one. All are plainly derived from Scott, and arise by the revival of his spirit in presence of the broken survivals of his picturesque environment before the inroad of the railway and full onset of the industrial and financial age. The restoration of the interior of St. Giles' and that of Edinburgh Castle are similar and contemporary examples of the work of the past generation at its best. This connection is still more plain when we note that both these great works were carried out at the initiative and expense of William Chambers and of William Nelson respectively, two of our leading printers and publishers—a group among whom there still reappear, perhaps more naturally than in any other class, the combined virtues of scholar and of citizen.

Our Survey may next turn to what can be done here and there meanwhile with moderate means and ordinary folk, with such labour and time as they can spare. Hence our "Outlook Tower Open Spaces Committee,"—with its survey of every open space amid the slums; and these within the "Historic Mile", despite its overcrowding, amount to no less than seventy-five pieces, measuring about ten acres in all. This Survey again leads to "Report"—that is to plan, to action and ten or a dozen of these have already been reclaimed into gardens, accessible to school and street children and to women, to the people generally, whilst others are in preparation as circumstances and scanty funds allow. Thus appears again the principle and point of view of the whole historic survey by calling attention to these as a veritable renewal of the cultivation terraces of our initial and prehistoric survey. As a practical point it may be added that, despite all that is too commonly said of rough population and the rest, no mischief worth mentioning is ever done. The gardens are appreciated, and their educating, civilising influence already plain, and spreading in ways too varied and complex for consideration here.

From the standpoint of the historic survey, note further how the recent admirable extension of allot-

ment cultivation just outside the town limits throws light upon the origin of the spacious gardens of the old world friars upon our mediæval town-maps; and these, not only in Edinburgh, but in Oxford, in Florence, and other old cities. Hence—the speculation is at least harmless—might not this similarly useful and re-educational type of cultivation again lead us towards some other new and unexpected development of town-growth, in its way also beautiful, as did that of old? May it not have some latent part in that next evolution of our city for the better, which is the happier side of that judgment-day which our historic and sociological survey shows is always going on? May it not even again be said by the Ideal of Progress—“Inasmuch as ye did it unto the least of these, ye did it unto Me?”

Leave now our small gardens in progress. Leave undescribed also our little beginnings of Garden Villages in Edinburgh, though the oldest in Scotland and among the earliest in Britain. For a higher outlook and a larger future, let us return to the ancient heart and focus of our city, the ridge of old Edinburgh. Notice again in this connection the survey by our foremost Edinburgh antiquary and civic artist, Mr. Bruce Home, showing every historic building still surviving: yet let us frankly recognise that interesting though these old buildings may be, their survival must essentially depend upon such possibilities of utilisation as they can show.

Such for instance is the work of the Town and Gown Association, a scheme also extended to Chelsea, which has succeeded in re-erecting Crosby Hall.

Here, then, we have a new principle and method of town-planning—and indeed, of city design. It is the combination, in each city, of its antiquarian piety, and its conservative artistic purpose, with architectural ability and business management: this towards a twofold purpose—on one side that of collegiate efficiency; on the other, that of civic betterment.

Here is, in fact, the gradual working-out of a scheme of collegiate development, especially adapted to our larger University cities, and not, as too much in older types, independently of the existing city, and by mere destruction and replacement of its buildings. On the contrary, it seeks, on rounds alike economical and social, to conserve and incorporate existing buildings. Hence our large perspective of the upper third of the ridge of old Edinburgh now becomes intelligible as a definite and gradually unifying scheme: not simply for the cleansing and conservation of the historic remnants of old Edinburgh, but for the development of

this into a collegiate street and city comparable in its way with the magnificent High Street of Oxford and its noble surroundings. Not, of course, comparable in the same forms of collegiate splendour; but none the less in the definite and practical way, of ultimate student numbers, and in excellent and, in their way, not less educative conditions. Historic houses have thus been renewed; old courts cleaned, repaired, and modestly rebeautified; and City and University, too long dissociated, begin to find themselves entering into renewing contacts, in which that tradition of culture in democracy, which is the peculiar heritage and glory of Scottish education, may be not only maintained, but developed towards new and higher issues. Thus, then, the long discord of antiquarian sentiment and utilitarian realism is beginning to find a renewed harmony; and our studious Survey is rising once more towards practical purpose.

At the outset we noted the fear that surveys might delay action. But has it not been shown in practice how survey, with its interpretation, illuminates the path for action, and this alike as regards its dangerous and its hopeful possibilities? Our survey, in short, leads towards a corresponding “Report on City Development”: and this is in preparation, and on lines not less, but more, comprehensive than those of “City Development” with regard to the small yet deeply significant City of Dunfermline.

Here, however, it is sufficient to give some simple indication of the method and spirit of a possible Report—reports arise necessarily from such Survey. First, as regards the method this we briefly express by our juxtaposition of two plans of the city. The first is the ordinary Directory map of the city, tinted here and there to show how it has grown upon its physical contour and, geographical situation. The second is a rough experimental sketch towards the bettered city of the opening generation. For the past it shows the acceptance of the natural environment with the conservation of the historic heritage—the best work of each and every generation. As regards the present, we seek at once social betterment and economic efficiency; while as regards the opening future, we venture more and more boldly upon that social and cultural evolution, at once civic and educational, which surely expresses the best tradition and the highest hope of Edinburgh Old and New. This needed Report on Edinburgh and its Town Planning, then, is no mere matter of street-making, or house-building, however respectably improved upon conditions present or past. It is a City Design; and this not only of

material process, but of idealistic progress, for except the Ideal plan the city, they labour in vain that build it.

We are encouraged by many signs (*e.g.* that of the recent Report of the Merchant Company) to believe that the municipal policy and the civic statesmanship of Edinburgh may increasingly rise beyond such present promise as is that of concealment under tramway wires and adornment by their poles; and even beyond its suburban industrial development. For Edinburgh is not simply the foremost of Scottish University cities: to any one who will survey its historic productivity, and can discern its present and opening possibilities, it is no less than one of the realisable foremost, since most truly metropolitan and encyclopædic, universities of the English-speaking world; and with but few superiors, and yet fewer rivals, upon the Continent itself. Again, while the current Housing and Garden City movement is rightly based on the revival of the old and peaceful beauty of the English village, the needed larger movement of City Development can be inspired and headed by no better city than Edinburgh. For such rare heritage—of beauty, of intellectual and practical endeavour, and of moral and spiritual intensity—however temporarily forgotten or depressed—cannot but again be renewed and combined into creative activity, and these of world-wide influence and example.

Hence, as our survey begins with the Castle upon the Rock, so it ends appropriately with these castles in the air. Let our successors materialise them in their turn.

Civic Survey thus ranges through wide limits: from direct and ruthless realism on the one hand, to civic idealism on the other. For there is no real incompatibility between the power of seeing the thing as it is—the Town as Place, as Work, as Folk—and the power of seeing things as they may be—the City of Etho-Polity, Culture and Art. Our city surveys, in fact, descend throughout their veritable inferno, yet ascend towards corresponding circles of higher life. What are these circles of ascent or of decline? The needful stereoscopic device of thought—the analyses of a strangely mingled and ever-changing ebb and flow, the rise and fall of historic and individual evolution.

As final expressions, then, of our survey and of its practical purpose, our illustrations of it in the Cities Exhibition end with two symbols: First, the model of the City Cross, as summing up the vicissitudes of old Edinburgh for centuries past, built in mediæval times, transformed at the Reformation, demolished in the utilitarian period, partly re-erected—

thanks to Sir Walter Scott—in the romantic age, and finally re-erected and restored to civic uses. Hence this Cross is peculiarly fitting as a symbol not only of Citizenship, but of Civic Revivance; and as complementing that Relief Model of Edinburgh, with which we start as conditioning the material origins of the town, by a corresponding expression of the deeper and inner evolution of the city. The many-sided activities of a great city, spiritual and social, educational and hygienic, architectural and industrial—or most simply ideal and material—all these may be fitly symbolised upon the many sides of this characteristic building as aspects of a real unity; and this unity again, by the shaft of the Cross, as an ascent of life towards fitting expression—pointedly individual because also civic and national. Yet as each phase of development of our survey has come and gone, so in turn may this presentment of it. All surveys need perpetual renewal and our final exhibit is thus a plain office-model of the Outlook Tower—reduced to its simplest expression—that in which it may be adapted by, any one to the problems and the tasks presented by his own immediate environment, his own region and neighbourhood, quarter and city. Hence, beside this, in the Cities and Town Planning Exhibition we lay our indications and beginnings of other surveys of cities, *e.g.* of Dunfermline and Aberdeen, of Oxford and Chelsea, of Paris and Ghent, of Benares and Jerusalem. These serve as further evidence of the practicability of city surveys; and of these, not only as the essential local public Inquiry needed before town-planning and city-improvement schemes can be safely or sufficiently undertaken, but as helpful to municipal work of all kinds, and to civic betterment in its endless details. In conclusion, then, here is our thesis and challenge: City Surveys are urgent, practicable, and useful; so useful that they must before long become for civic statesmanship and local administration what charts now are to Admiralty and to pilot.

In memoria di Bruno Zevi

Giuseppe Carta

È morto il 9 Gennaio a Roma Bruno Zevi, architetto e critico di architettura. È stato tra i più accesi sostenitori del Movimento moderno, soprattutto sotto l'aspetto dell'Architettura organica, da lui vivamente sentita e studiata direttamente sugli esempi americani di F. L. Wright. Si formò negli anni '40, infatti, come architetto, nella scuola di Taliesin, portando in Europa, subito dopo la seconda guerra mondiale, una incontaminata ammirazione per il Maestro Wright.

La sua opera critica, la rivista *L'Architettura. Cronache e Storia* – fortunatissima – da lui fondata negli anni '50 e diretta ininterrottamente fino a questi giorni, i suoi interventi sempre di grande qualità polemica tendono a formare una figura di progettista lontano da schemi e "ismi" propri della prima età a noi contemporanea e a proiettarla nel futuro. Un futuro aperto e libero da condizionamenti del potere, come lui sognava, un futuro in cui ciascuno di noi potesse dispiegare la sua progettualità aperta, liberatoria. Soleva riportare il motto di Wright: «ad ogni architetto, un suo stile».

Era impegnato nel sociale senza condizionamenti di partito. La sua visione organica lo portava a sostenere tutti i processi di pianificazione dal basso, i processi spontanei, la marcia del 1950 in Sicilia di Dolci, Carlo Levi, Barbera per le dighe e l'acqua; gli scioperi e la crescita civile delle popolazioni della Sicilia occidentale per il Piano del Belice, dopo il terremoto del 1968. Ma le sue adesioni civili e politiche non si fermavano qui. Era presente ovunque si facesse un torto ad un'opera architettonica francamente moderna. Le sue battaglie civili per il Masieri Memorial, contro il Teatro nuovo di Genova, contro i progetti "sinimetrici" e scontati sono famose nella storia della critica architettonica.

Le sue battaglie da Grande storico sull'interpretazione dello spazio architettonico – spesso in chiave purosibilista –, le sue battaglie per l'interpretazione dello spazio interno contro l'accademismo e il classicismo ne hanno fatto una figura centrale nel dibattito culturale degli ultimi 50 anni.

Rimanere sempre al centro del dibattito internaziona-

le, sprovvincializzare l'architettura italiana, combattere il monumentalismo (fascista o stalinista che dir si voglia) sono stati i suoi obiettivi di docente quasi sempre presso la Facoltà di Architettura di Venezia. Una Rivista, di continua alta qualità progettuale e grafica, non resiste per più di quaranta anni in Italia, se dietro non ha un'opera costante di stimolo e di critica.

Molti di noi si sono formati alla sua scuola di pensiero, alla sua scuola di passione, al suo esempio di impegno. Molti di noi hanno scelto l'Architettura perché hanno letto i suoi libri.

Nella vita privata, infine, nel suo studio di Via Nomentana a Roma, raccoglieva docenti, artisti, libri, figure di primo piano europee e italiane.

In un ambiente stimolante e carico di spunti sul dibattito moderno, stabiliva con gli amici un dialogo intenso e forte, diretto. Non vi erano vie di mezzo: o si era amici suoi per la pelle o si sceglieva di diventarne nemici e quindi estranei alla modernità.

Molti anni fa scelsi di diventarne amico personale e ho avuto questo privilegio. Oggi che Bruno è scomparso sento una grande tristezza, un rimpianto per non poter più parlare intorno all'Urbanistica e alla città con quell'Uomo dolcissimo.

Palermo, 10 Gennaio 2000

inFolio

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

www.unipa.it/infolio

Comitato di Direzione

Bruno Jaforte (Coordinatore), Giuseppe Albanese, Piera Busacca, Nicola Giuliano Leone

Redazione

Giuseppe Abbate, Michele Di Rosa, Lorenzo Guarino, Fanny Migliore, Giuliana Panzica La Manna, Flavia Schiavo, Filippo Schilleci, Francesca Starrabba, Ignazio Vinci (Segretario)

Progetto grafico e impaginazione

Ignazio Vinci

Sede

Dipartimento Città e Territorio
piazza Bologni 13, 90134 Palermo
tel. +39 091 6079230 - fax +39 091/6079244
e-mail: infolio@unipa.it

DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

Sede amministrativa

Università di Palermo (Dipartimento Città e Territorio)

Sedi consorziate

Università di Catania (Dipartimento di 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
Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo dal 1996

Coordinatore

Bruno Jaforte

Collegio dei docenti

(DCT) Vincenzo Cabianca, Teresa Cannarozzo, Giuseppe Carta, Gustavo Cecchini, Domenico Costantino, Bruno Jaforte, Ignazia Pinzello, Bernardo Rossi-Doria, Giuseppe Trombino
(DAU) Piera Busacca, Paolo La Greca
(DSPA) Giuseppe Gangemi, Nicola Giuliano Leone, Carla Quartarone, Leonardo Urbani
(DSAT) Giuseppe Albanese, Giuseppe Fera

Segreteria

Maurizio Carta (DCT)

Partecipanti

XII Ciclo (1997): Flavia Schiavo, Francesca Starrabba, Ignazio Vinci
XIII Ciclo (1998): Chiara Barattucci, Fabio Naselli, Giuliana Panzica La Manna, Giuseppa Santapaola
XIV Ciclo (1999): Ignazio Alessi, Rossella Amato, Biagio Bisignani, Melita Brancati, Paola Marotta, Gabriella Musarra

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

Stampa: Priulla, via Agrigento 13 - Palermo

Con il numero 9 la rivista affronta il tema dell'innovazione nelle politiche urbane che sarà sviluppato anche nel numero successivo.

Il motivo della scelta deriva dalla sensazione di dovere avviare, con la fine degli anni novanta, una prima riflessione sulle radicali trasformazioni avvenute, anche nel nostro paese, nelle modalità di approccio alla questione urbana. La comparsa di nuovi attori, come l'Unione europea, di strumenti innovativi e dal carattere reticolare, come la nuova generazione di programmi per le aree urbane, ha rappresentato una sfida complessa sia per l'ambiente istituzionale che per quello accademico e scientifico. Le esigenze di formulazione teorica si sono affiancate alla necessità di produrre, abbastanza rapidamente, nuove categorie di interpretazione dell'urbano e nuovi strumenti per la formazione del progetto. È in questa logica che abbiamo chiesto un commento ad accademici, come Francesco Indovina, e a tecnici operanti nelle istituzioni, come Roberto Gianni, ed è in questa logica che abbiamo dedicato l'antologia ad uno scritto inedito in Italia di Patrick Geddes, il primo e più radicale tra gli innovatori nella stagione urbanistica di questo secolo.

RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELLE UNIVERSITÀ DI PALERMO CATANIA E REGGIO CALABRIA



EDITORIALE
Paolo La Greca

IDENTITÀ E TRASFORMAZIONE. MAPPE PER IL RIPENSAMENTO DELLA CITTÀ E DEL TERRITORIO
Ignazio Vinci

PER IL PAESAGGIO
Angela Badami
Sei temi di riflessione, sei progetti per il Paesaggio. Le Sessioni Tematiche della Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio (a cura di Angela Badami)

LA IV RASSEGNA URBANISTICA NAZIONALE: I TEMI DEL DIBATTITO
Giuliana Panzica La Manna e Francesca Starrabba

GLOBALIZZAZIONE, MONDO E SOCIETÀ. IL PENSIERO DI LATOUCHE SULLETRASFORMAZIONI SOCIALI E SULLE CONTRADDIZIONI DELL'ECONOMIA CAPITALISTICA OCCIDENTALE.
Giuseppa Santapaola

IL LINGUAGGIO DEL PIANO, IMMAGINI E PERCORSI DI TRASFORMAZIONE DEL DISCORSO URBANISTICO
Flavia Schiavo

TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO PERIURBANO: ELEMENTI PER L'INTERPRETAZIONE DEI PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA
Francesca Starrabba

POLITICA URBANA E GOVERNANCE DEI SISTEMI TERRITORIALI NELL'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA
Ignazio Vinci

RETI ECOLOGICHE E STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE
Filippo Schilleci

LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE NELLA SICILIA SUD ORIENTALE. BILANCIO DI ATTUAZIONE DELLA L.R. N. 15/1991
Ferdinando Trapani

inFolio E LA RETE
Ignazio Vinci

L'INNOVAZIONE DELL'AZIONE URBANISTICA TRA ATTIVITÀ DI RICERCA E PRATICA PROFESSIONALE ATTRAVERSO DUE SEMINARI SUL RAPPORTO TRA PROGETTO URBANO E ARCHEOLOGIA
Chiara Barattucci

INNOVAZIONE NELLE POLITICHE URBANE
Flavia Schiavo

BEGINNINGS OF A SURVEY OF EDINBURGH
Patrick Geddes
(Introduzione di Ignazio Vinci)

IN RICORDO DI BRUNO ZEVI
Giuseppe Carta

inFolio

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELLE UNIVERSITÀ DI PALERMO CATANIA E REGGIO CALABRIA

Dipartimento Città e Territorio

piazza Bologni 13, 90134 Palermo
Tel. +39 091 6079201 - Fax +39 091 6079244
www.unipa.it/territorio