



RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITA' DI PALERMO

17 FOLIO

DICEMBRE 2005

Giuseppe Gangemi

Adamo Carmelo Lamponi

Maria Chiara Tomasino

Vincenzo Todaro

Laura Colonna Romano

Marilena Orlando

Mariarosaria Fallone

Barbara Lino

Rita Giordano

Daniela Mello

Antonella Aluia

Rosario Cultrone

Francesca Triolo

Davide Leone

Giuseppe Lo Bocchiaro

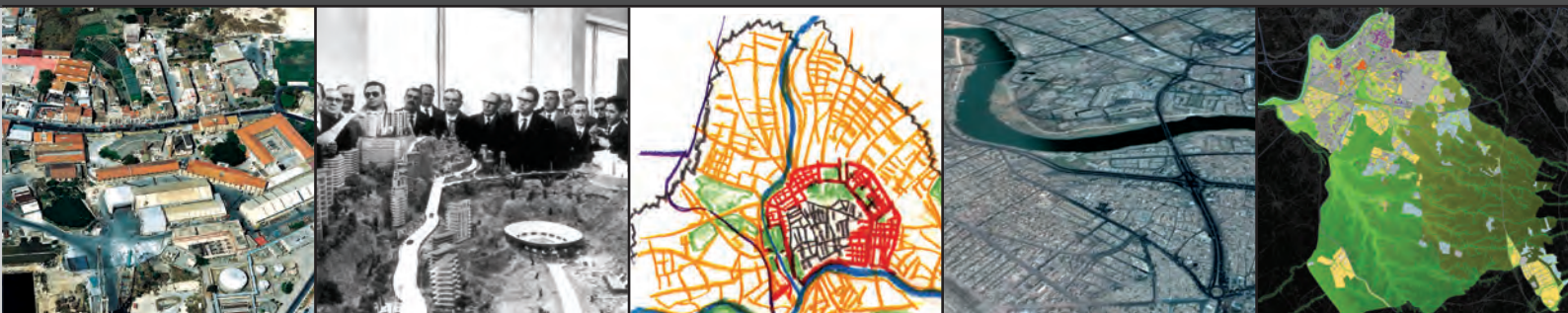
Bernardo Secchi

Dario Gucci

Gabriella Musarra

Giada Bini

Valeria Coco



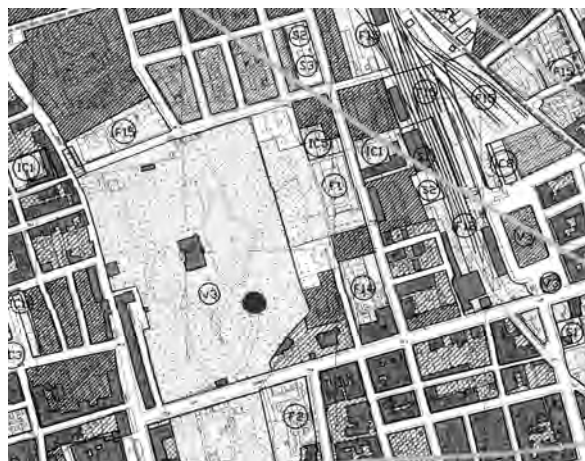


INFOLIO 17

Indice

Editoriale	IL PIANO CHE NON C'E' <i>Giuseppe Gangemi</i>	3
Attività	LA RIFORMA URBANISTICA DAGLI ANNI '60 DEL XX SECOLO AGLI ANNI '0 DEL XXI SECOLO. CONSIDERAZIONI E MEDITAZIONI DA UNA LEZIONE DI EDOARDO SALZANO <i>Adamo Carmelo Lamponi</i>	5
	URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO IN SICILIA: PROSPETTIVE DI RIFORMA <i>Maria Chiara Tomasino</i>	7
	IL PIANO TERRITORIALE DEL PARCO DEI NEBRODI <i>Vincenzo Todaro</i>	9
	IL SISTEMA RURALE: TRA PROGETTAZIONE, SALVAGUARDIA, E SOSTENIBILITÀ <i>Laura Colonna Romano</i>	11
	BAGHDAD E I RISCHI DI UNA RICOSTRUZIONE SBAGLIATA <i>Marilena Orlando</i>	13
	I BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: LE DIFFICOLTÀ DI GESTIONE <i>Mariarosaria Fallone</i>	15
	LA LAUREA AD HONOREM A FRANCESCO ROSI E L'INVITO ALLA VISIONE DE "LE MANI SULLA CITTÀ" <i>Davide Leone</i>	17
	DALLA PARTECIPAZIONE ALLA PIANIFICAZIONE DELLA RETE ECOLOGICA LOCALE <i>Vincenzo Todaro e Dario Gucci</i>	19
Ricerca	SICILIA:SVILUPPO TURISTICO E TERRITORIO. COSTRUZIONE E PIANIFICAZIONE DELL'OFFERTA TURISTICA <i>Rita Giordano</i>	21
	NUOVI SVILUPPI PER LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NELL'INTEGRAZIONE TRA PIANO URBANISTICO COMUNALE E STRUMENTI OPERATIVI <i>Daniela Mello</i>	25
	RETI ECOLOGICHE E GOVERNO DEL TERRITORIO: IL PERCORSO METODOLOGICO DELLA RICERCA <i>Vincenzo Todaro</i>	29
	PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA. I NUOVI SCENARI DELLO SVILUPPO TERRITORIALE IN SICILIA <i>Antonella Aluia</i>	33
Tesi	PIANIFICAZIONE E PROTEZIONE CIVILE: LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEI PIANI COMUNALI	

	D'EMERGENZA SISMICA <i>Rosario Cultrone</i>	39
	IL DIMENSIONAMENTO DEL PRG NEL PROCESSO DI RIQUALIFICAZIONE URBANA. NUOVE MISURE PER LA CITTÀ DELLA TRASFORMAZIONE <i>Francesca Triolo</i>	45
Reti	LA RETE NAZIONALE INTERDOTTORATO IN URBANISTICA E PIANIFICAZIONE. UN DIBATTITO TRA METODO, OBIETTIVI E PROSPETTIVE DELLE RICERCA NEL CONTESTO NAZIONALE ED EUROPEO <i>Barbara Lino</i>	51
	LA RICOMPOSIZIONE DEI MODELLI TERRITORIALI: POLICENTRISMO E NUOVI ASSETTI TRA DIFFUSIONE E CONCENTRAZIONE DEGLI INSEDIAMENTI <i>Gabriella Musarra</i>	53
Dibattito	INTERVISTA A BERNARDO SECCHI <i>Davide Leone e Giuseppe Lo Bocchiaro</i>	55
Documenti	PIANO REGOLATORE GENERALE: VARIANTE GENERALE. TESTO DEI PROVVEDIMENTI APPROVATIVI E PRESCRITTIVI EMANATI DALLA REGIONE <i>Maria Chiara Tomasino</i>	57
	LETTURE <i>a cura di Giada Bini, Valeria Coco e Adamo Carmelo Lamponi</i>	66
	FONTI DELL'ILLUSTRAZIONI	67



Giuseppe Gangemi

Questo numero di "In Folio" è dedicato al Piano: così era formulato l'incipit del precedente numero di "In Folio" (n.16/Febbraio 2005) con un editoriale scritto da Carla Quartarone, in cui si dimostrava l'importanza dello strumento urbanistico principale, il Piano Regolatore. Per spirito di continuità editoriale, si ritiene stavolta di parlare del Piano che non c'è, e ad esso dedicare questo numero di "In Folio".

Il Piano che non c'è non è un assunto teorico, un vezzo intellettuale, bensì si consolida come un assioma, determinato dall'assenza di strumenti urbanistici efficaci ed esecutivi in molte delle nostre città e dei nostri territori.

In senso strettamente amministrativo "il Piano che non c'è" potrebbe apparire una espressione priva di significato concreto, quasi un ossimoro se riferito ad una specifica città e ad uno specifico territorio, perché un piano c'è sempre e comunque: sarà il vecchio piano, magari con vincoli scaduti, ma esso esiste e sussiste nelle sue zonizzazioni e nei suoi allineamenti. Il suo valore e la sua vigenza si devono considerare.....eterni, anche se il concetto di eternità può assumere un significato blasfemo se applicato a taluni piani regolatori di nostra conoscenza, oppure di condanna ineluttabile, di cui cioè non riusciamo a liberarci in molti altri casi.

L'assioma può essere illustrato con degli esempi, classificandolo in più categorie tipologiche.

I categoria: il Piano che non c'è, perché non è stato ancora redatto e rimane pertanto in vigore il piano vecchio di quasi quarant'anni. Esempio: Catania con il P.R.G. di Luigi Piccinato del 1969.

II categoria: il Piano che non c'è, perché purtroppo, essendo stato validato da una approvazione farisaica e ipocrita, esso non può essere attuato. Esempio: Pantelleria, con un P.R.G. approvato alla fine del 2004 con correzioni e stralci a tappeto, in tutte le zone omogenee dalla "A" alla "F", non escluse le carenze di salvaguardia ambientale e paesaggistica.

III categoria: il Piano che non c'è, perché bocciato (eufemisticamente "restituito per rielaborazione parziale"). Esempio: Trapani con il P.R.G. restituito nel 1999 e il nuovo P.R.G. rielaborato, ancora non adottato, ma saldamente bloccato in Consiglio Comunale.

IV categoria: il Piano che non c'è, perché – per quanto approvato dalla Regione – non sono state apportate e visualizzate le modifiche prescritte in Decreto. Esempio: Palermo con il P.R.G. approvato nel 2002 e ancora ad oggi non corretto in base alle prescrizioni del Decreto.

V categoria: il Piano che non c'è, perché entrato in vigore per decorrenza dei termini, ma ancora in attesa delle valutazioni regionali. Esempio: Caltanissetta con il P.R.G. ancora da approvare, ma già vigente ed esecutivo nello stato di adozione con tutte le modifiche introdotte dalle osservazioni/opposizioni dei cittadini accolte dal Consiglio Comunale.

VI categoria: il Piano che non c'è, perché bloccato in Consiglio Comunale in attesa degli "emendamenti" (alias modifiche) imposti come condizione per la successiva adozione che di conseguenza si rinvia sine die. Esempio: Agrigento con il P.R.G. bloccato in Consiglio Comunale senza adozione.

Nell'intera Regione siciliana i piani regolatori comunali che possono considerarsi vigenti, cioè con vincoli decennali non scaduti, ammontano in tutto a 163, pari a una percentuale inferiore al 42%. Tuttavia, se questi strumenti urbanistici venissero incasellati nelle categorie tipologiche sopra elencate, ben pochi Comuni sarebbero dotati di P.R.G. a pieno titolo; mentre la maggior parte purtroppo rientrerebbe nel caso del Piano che non c'è.

Palermo ne è forse l'esempio più emblematico, sia perché capoluogo di Regione sia perché è l'area urbana di concentrazione demografica più elevata della Sicilia.

Il primo P.R.G. di Palermo, quello del 1962, è stato a suo tempo redatto, si dice, con sufficienti caratterizzazioni mafiose da giustificare l'ascesa della criminalità organizzata proveniente dall'entroterra con interessi assolutamente concentrati nel settore edilizio. La grande Palermo è stata tutta edificata con il sistema di regole di quello strumento urbanistico. In un famoso articolo pubblicato dal settimanale *Panorama* qualche anno prima del suo assassinio per mano mafiosa, il democristiano Salvo Lima dichiarò con molta chiarezza che il P.R.G. di Palermo era stato redatto dalla migliore cultura urbanistica del periodo e che il Comune di Palermo si era limitato ad attuare

le previsioni urbanistiche approvate anche dalla Regione. Il nuovo P.R.G., denominato Variante Generale, è stato redatto dall'Ufficio Tecnico del Comune di Palermo con una consulenza di assoluto prestigio politico di quegli anni: l'Arch. Pierluigi Cervellati, già Assessore comunista del Comune di Bologna, fortemente voluto da Leoluca Orlando.

Da poco era entrata in vigore la L.R. n.° 15 del 1991 che introduceva innovazioni nella legge urbanistica regionale n.° 71/78; in particolare le *Direttive Generali* per la formazione dei nuovi P.R.G. Le *Direttive Generali* costituiscono atto fondamentale di democrazia rappresentativa dei poteri consiliari per l'esercizio della competenza comunale esclusiva in materia di pianificazione. Le *Direttive* per il nuovo P.R.G. di Palermo sono state emanate nel 1993 da un Commissario di Governo su proposta dello stesso Arch. Pierluigi Cervellati. Soltanto un anno dopo, nel 1994, il Consiglio Comunale si è pronunciato sulle stesse *Direttive*, sostanzialmente per ratificare quelle del Commissario.

E' avvenuto il contrario esatto di quel che prevedeva lo spirito della Legge.

A partire da questo peccato originale, l'iter di formazione si è andato sviluppando in un clima di sempre più elevata esaltazione politica autoreferenziale che ha indotto a identificare il primato "europeista" della politica palermitana con il progetto del suo nuovo P.R.G., con il valore aggiunto dell'"antimafiosità" di tutti gli atti di formazione e di informazione della sua lunghissima fase comunale.

La fase comunale si è infatti prolungata per dieci lunghi anni, dal 1993 al 2002: soltanto con un altro intervento commissariale è stato possibile estrarre dai cassetti comunali gli elaborati del nuovo P.R.G. per trasmetterli alla Regione. Era intanto cessata l'epopea orlandiana.

La fase regionale è stata espletata in meno di due mesi: dalla data di ingresso, 24 Gennaio 2002, alla data di emanazione del Decreto approvativo del 13 Marzo 2002 per evitare il rischio di un ritorno al piano "mafioso" del '62. Questi sono i fatti.

I contenuti.

"La filosofia del Piano si basa sul concetto di recupero, largamente condivisibile, che però richiede metodi e tecniche che la disciplina urbanistica ha da tempo accreditato negli strumenti urbanistici italiani e europei che devono contenere: 1) l'individuazione di zone di recupero; 2) il dimensionamento del recupero in termini di fabbisogni residenziali (pubblici e privati) e in termini di attrezzature e servizi a precisa destinazione urbanistica e d'uso all'interno del patrimonio urbanistico esistente; 3) la perimetrazione delle aree sottoposte al recupero che possono investire le Z.O.T. "A" e "B"; 4) l'edilizia residenziale pubblica da allocare negli edifici esistenti da recuperare a questo scopo; 5) le aree libere in

zona "A" e "B" da destinare a spazi pubblici. Indicazioni tutte che devono tramutarsi in previsioni e prescrizioni urbanistiche di Piano." (estratto dal voto CRU n.° 564 del 7 Marzo 2002).

Nel nuovo P.R.G. di Palermo nessuna, ripeto nessuna, di queste previsioni e prescrizioni urbanistiche è stata trattata. In particolare, non è stata neppure individuata, con opportuna perimetrazione, l'estensione della zona "A", né del tessuto storico del centro urbano, né delle borgate storiche, e neppure – udite, udite – dei Quattro Mandamenti (evidentemente data per scontata, ma non rappresentata). Nonostante tutte le ciance sul "netto storico", che null'altro è se non l'edificato del rilievo OMIRA del 1939, la zonizzazione non è stata compiuta; e ovviamente non vi è distinzione con le zone B0, B2, B3, B4 inframmezzate con il "netto storico".

Le zone B e relative sottozone, in spregio al Decreto n.°1444/68, anziché zone di completamento edilizio o dichiarate sature, vengono proposte praticamente come inedificabili.

La zona C proposta è talmente limitata da essere stata saturata quasi totalmente con i programmi costruttivi delle cooperative durante la redazione del Piano.

Le zone E non tengono minimamente conto dei numerosi agglomerati abusivi che al loro interno insistono da decenni e di fronte ai quali Pizzo Sella appare come una elegante *new town* inglese.

Gli standard urbanistici ammontano a 11mq. per abitante, invece del minimo di legge che ammonta a 18mq. per abitante.

Le principali attrezzature, come i nuovi "Centri di Municipalità", hanno un mero simbolo grafico, invece di un'area con apposita destinazione urbanistica, e ricadono quasi sempre in zone incompatibili (per es. in zona agricola). Oppure i nuovi "Centri per Nomadi" che vengono dislocati lungo la linea ferroviaria o lungo la Circonvallazione, in modo che le relative aree ricadono in gran parte nelle fasce inedificabili di rispetto (le quali a loro volta non vengono rappresentate).

I grandi parchi urbani includono, anziché aree pubbliche subordinate all'esproprio, interi nuclei residenziali e di edilizia economica e popolare, come il quartiere ZEN. Altri grandi parchi, dati come previsti, viceversa non appaiono neanche visualizzati, come il parco di Ciaculli.

Ulteriori approfondimenti, per gli specialisti e i dottorandi, potranno essere desunti dalla lettura diretta dei documenti riportati più avanti, con la raccomandazione di una attenzione oggettiva e con la finalità pedagogica che nessuno dei lettori di questa rivista abbia mai da commettere gli stessi errori tecnici e gli stessi errori di valutazione critica in cui si è impannata la città di Palermo e da cui purtroppo non riesce a districarsi nemmeno a tutt'oggi.

La riforma urbanistica dagli anni '60 del XX secolo agli anni '0 del XXI secolo

Considerazioni e meditazioni da un seminario di Edoardo Salzano

Adamo Carmelo Lamponi

Il ciclo dei seminari del dottorato di ricerca in Pianificazione urbana e territoriale, del dipartimento Città e Territorio, ha ospitato il 7 maggio 2004 Edoardo Salzano uno dei protagonisti più prestigiosi che ha operato attivamente all'evoluzione della disciplina urbanistica a partire dagli anni sessanta in poi.

Il seminario dal titolo *la riforma urbanistica dagli anni '60 del XX secolo agli anni '0 del XXI secolo*, ripercorre tutti i passaggi nodali che l'urbanistica moderna ha affrontato dalla sua nascita alla costruzione della legge quadro approdata di recente in parlamento, la quale dovrebbe assumere la funzione di quadro di riferimento delle regioni italiane che operano, già a partire dalla fine degli anni '70, cambiamenti dei propri strumenti urbanistici dotandosi a partire dal 1995 in poi di leggi urbanistiche regionali che si discostano di molto dalla legge urbanistica 1150 del 1942.

Nella sua dissertazione Salzano presenta un percorso cronologico degli eventi più significativi identificando nel 1811 con la redazione del Piano regolatore di New York l'origine dell'urbanistica moderna, introducendo le ragioni dell'esigenza di pianificare le città. New Amsterdam infatti da poco New York, centro del sistema capitalistico è una città che si espande in maniera caotica, in cui le abitazioni vengono costruite in vicinanza di fabbriche, diventando invivibile nel giro di poco tempo. L'entrata in crisi della metropoli fa nascere l'esigenza dell'intervento pubblico per regolare ciò che il mercato e la somma dei privati non erano in grado di controllare. La determinazione urbanistica, apre così, un varco all'interno del sistema capitalistico borghese per risolvere la questione, dando origine come soluzione al Piano regolatore.

In Italia spiega Salzano, il problema della pianificazione si pone più tardi, perchè *"lo sviluppo capitalistico avviene più tardi, le città, infatti, restano stabili per molto tempo"* e i primi piani regolatori si producono solo nelle città di grandi dimensioni. Soltanto nel 1942 si ha una legge che generalizza la pianificazione nelle città, nata sotto il regime fascista tiene conto di un dibattito molto alto con posizioni culturali diverse tra loro, che si legano alla rendita immobiliare, alla proprietà fondiaria, all'industria, ai vari ceti sociali.

Edoardo Salzano invita a riflettere sull'attualità della legge urbanistica n. 1150, che predispone un moderno



sistema di pianificazione, con diverse tipologie di piano, in cui il fulcro è il Piano regolatore generale comunale, uno strumento che a differenza dei piani che si sono prodotti fino ad allora non riguarda più la città costruita ed il suo ampliamento, bensì si estende a tutto il territorio comunale, esplicitando un carattere strategico che si attua attraverso dei Piani particolareggiati esecutivi, strumenti questi ultimi di dettaglio. Il Piano previsto dalla legge del 1942 dice Salzano, *"è moderno"* e prevede oltre la facoltà dei comuni di espropriare le aree di espansione, *"l'introduzione di una procedura sulla quale vale la pena riflettere ancora oggi"*. Sancisce infatti tre tappe fondamentali: la fase comunale in cui il piano viene elaborato tecnicamente e viene fatto proprio dall'autorità comunale; una fase pubblica di consultazione-partecipazione in cui il piano viene pubblicato e i cittadini possono fare opposizione o presentare un'osservazione allo strumento; una terza fase in cui vi è l'approvazione, in cui vengono difesi e verificati gli interessi generali che non sono rappresentati dal comune ma dalle province, dalle regioni, dallo stato, eccetera, affinché essi non siano calpestati dal Piano comunale.

Questa procedura rappresenta ancora oggi secondo il professore: *"un meccanismo coerente e moderno"*, in cui vengono definite *"le garanzie dell'interesse locale, degli interessi diffusi e degli interessi sovraordinati"*.

Un altro invito a riflettere riguarda la proposta, purtroppo fallita, portata avanti nel 1962 dal ministro democristiano Sullo, il quale proiettandosi oltre le aspettative degli urbanisti, cercò di introdurre la generalizzazione del principio dell'esproprio. Verso la fine degli anni cinquanta, si sono sviluppati in Italia i settori industriali, il paese entra bene nella concorrenza internazionale ed iniziano a manifestarsi fenomeni di congestione di crisi del territorio, il benessere è aumentato e i cittadini iniziano ad avere esigenze diverse. Nasce così *"la stessa esigenza che era esplosa a New York un secolo prima"*, di dare ordine alla città, e mentre in alcuni comuni del nord si cominciano a fare i piani, alcuni urbanisti lanciano il tema della riforma urbanistica, che mostra due componenti: una componente legata al sistema di pianificazione (strumenti, procedure, ecc.), una altra componente legata alla questione della rendita fondiaria, al controllo dell'uso e dei valori del suolo. Proprio in quegli anni l'INU propone un codice dell'urbanistica, una legge in

larga misura diversa dalla legge 1150 che introduce elementi molto innovativi, in cui si prevede la connessione tra la programmazione economica e la politica urbanistica, l'attuazione delle regioni, la gestione da parte dei privati di una parte delle aree del comune, la cessione dei proprietari delle aree urbanizzate ed il pagamento delle opere di urbanizzazione da parte dei proprietari e un impiego dello strumento fiscale per acquisire il plus valore che si forma nei processi di urbanizzazione. Questo passaggio storico legato alla rendita fondiaria conclusosi con la sconfitta del ministro Sullo e degli urbanisti riformisti *“deve fare riflettere perchè con esso si tocca un elemento importante che crea un blocco oggettivo fortissimo degli interessi”* e che è quello che impedisce ancora oggi in Italia, in molti casi che si porti avanti una buona urbanistica.

Un altro aspetto interessante del seminario anch'esso legato alla storia dell'urbanistica, su cui viene lanciato un invito a ragionare, riguarda le due sentenze della corte costituzionale del 1968 che seguono la legge Ponte e il D.M. 1444 del 1968, per le quali la corte costituzionale sostiene che non sia giusto non indennizzare i vincoli imposti dai piani regolatori, e suggerisce la proposta di sottrarre il diritto di edificabilità al proprietario ed di consegnarla allo Stato. Un'innovazione quest'ultima, molto attuale, che se attuata avrebbe consentito di risolvere la questione senza alcun costo per la collettività.

Percorrendo l'iter cronologico della lezione si approda alle questioni importanti sorte intorno agli anni '90, in cui succedono secondo Salzano due cose molto interessanti sul piano strettamente dell'urbanistica: il primo *“è la sperimentazione di un modo diverso di fare i piani di concepirli”*, e in concomitanza con questo *“le regioni cominciano a fare una legislazione innovativa”*.

Dal 1995 le regioni cominciano a introdurre delle leggi diverse dalla 1150 cambiando alcuni aspetti sostanziali. Il primo criterio rilevante è legato alle scelte del piano urbanistico le quali non hanno la stessa durata, ci sono scelte che hanno un carattere strutturale e che una volta prese devono valere a tempo indeterminato e ci sono scelte che possono cambiare nel breve periodo.

Da qui è venuta la proposta diventata applicazione in diverse regioni di distinguere la pianificazione in due componenti una componente più rigida modificabile da un livello superiore di pianificazione in cui avviene il coordinamento delle decisioni e una seconda componente più flessibile in cui sono presenti una serie di scelte programmatiche che rispettando le prime che si possono modificare nella durata di un mandato amministrativo. Naturalmente in assenza di una legge urbanistica quadro nazionale che desse un minimo di nomenclatura comune *“ogni regione ha chiamato i piani come gli è parso e piaciuto”*.

Un'altra considerazione importante emersa nel seminario, sulla quale Salzano nutre qualche dubbio ed invita ad una meditazione, è la questione delle perequazione, proposta dall'INU nel 1995 nel congresso di Bologna

come la soluzione che avrebbe permesso di uscire dalla questione dei vincoli urbanistici e dall'espropriazione delle aree. Sostanzialmente perequare significa mettere sullo stesso piano i soggetti attori coinvolti in aree urbanizzabili (in pratica i proprietari), questo *“può significare che all'interno di un comparto edificatorio si ripartiscono gli oneri e i vantaggi tra i diversi soggetti proprietari”* ma tutto ciò sostiene Salzano, è esattamente *“il meccanismo che è stato già introdotto con la lottizzazione convenzionata nel 1968”*.

L'ultima riflessione riguarda la riforma urbanistica nazionale, su cui viene proposto un confronto con le leggi del passato che hanno segnato la storia dell'urbanistica nazionale. *“La prima sensazione e di una profonda delusione”* sostiene Salzano, perché si affrontano con la nuove proposte di legge nazionali pochissimi temi in modo pasticciato inoltre continua *“se il testo unificato dovesse vedere la luce sarebbe un disastro per la pianificazione”*.

Sul tema vengono individuati alcuni punti nodali su cui bisogna ancora ragionare molto. Il primo riguarda la pianificazione del territorio che avviene secondo il disegno di legge «sentiti i soggetti interessati» ai quali viene riconosciuto il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.

L'invito del professore è quello di cercare di capire che cosa c'è dietro queste parole, qual'è la realtà e il contesto in cui ci si muove. In effetti quando si parla di soggetti interessati, in Italia ci si riferisce ai grandi proprietari immobiliari, inoltre fino a questo momento nella pianificazione italiana si è sempre difeso l'interesse collettivo espresso dagli istituti eletti dal cittadino. Nel testo unico si propone un fatto grave, e cioè che le scelte vengano fatte *“allo stesso tavolo con la stessa parità amministratori, tecnici e grandi proprietari immobiliari”*.

Un altro punto rischioso presente nella nuova proposta di legge nazionale, è che le regioni individuano gli ambiti territoriali da pianificare e l'ente competente alla pianificazione. In Italia, in realtà è sempre corrisposto ad ogni livello di pianificazione un livello di governo, rappresentando così una elementare esigenza di democrazia, con la nuova legge questo punto fermo viene tradito e si può decidere *“aziendalmente”* qual'è il territorio da pianificare.

L'ultimo aspetto si lega alla riforma del titolo V della Costituzione e riguarda la definizione di Governo del territorio. Salzano mette a confronto la definizione del disegno di legge con la definizione di urbanistica espressa nel DPR n. 616 e mostra come *“il termine urbanistica avesse allora un significato molto più ampio, più ricco, più completo, meno ambiguo di quello che c'è nella legge che vediamo oggi formarsi”*.

Dietro questo cambiamento è evidente il rispetto per la modifica del titolo V, che introduce come nuova competenza il «Governo del territorio», ma viene espressa anche una definizione *“molto più riduttiva”* rispetto a quella tradizionale dell'urbanistica.

Urbanistica e governo del territorio in Sicilia: prospettive di riforma

Maria Chiara Tomasino

Il giorno 11 Giugno 2004 si è svolto a Roma nell'Aula Piccinato della Facoltà di Architettura "Ludovico Quaroni", il *Seminario di approfondimento sui temi della Riforma Urbanistica Nazionale*, organizzato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) per discutere il testo del disegno di legge per la riforma urbanistica nazionale, promossa dalla Commissione VIII della Camera e che dovrebbe essere portata in Aula nei prossimi mesi. L'incontro di Roma ha seguito quello svoltosi a Bologna il 21 Maggio scorso, entrambi riservati ai soci INU, ed ha sottolineato la partecipazione attiva dell'Inu al dibattito sul testo del ddl unificato Lupi-Mantini, tenendo conto anche di altri ddl e soprattutto degli emendamenti proposti.

Il dibattito si è incentrato sul confronto tra il ddl e la situazione normativa e legislativa delle singole Regioni. Hanno parlato i responsabili delle Sezioni Campania, Lazio, Marche, Puglia, Sicilia. Moderatore Michele Talia e Presidente Paolo Avarello che ha esposto le tesi dell'INU, introducendo il dibattito.

Tra gli intervenuti, Pierluigi Properzi ha sottolineato come la riforma urbanistica, in una fase di crescente protagonismo regionale, sia incentrata essenzialmente su un testo costruito sull'esperienza dell'amministrazione lombarda: "Sembrirebbe che lo Stato arrivi per ultimo a dare nome e forse legittimità a quanto hanno fatto le Regioni legiferando ed a quanto città e province pianificando". Viene sottolineato che il motivo per cui la riforma è necessaria è la "rimozione del Piano Regolatore come asse centrale di una pianificazione fondata sulla regolazione dell'uso dei suoli e con essa di una concezione binaria e contrapposta: istituzione - cittadino". Affermazione quest'ultima contrastata da Francesco Forte che ritiene che la riforma urbanistica non debba abbandonare le esperienze della tradizione disciplinare, in ordine alla sua capacità di rappresentazione e comunicazione dei fenomeni di trasformazione delle città e dei territori. Il contributo della Sezione Marche è



consistito in una lettura del testo di legge di riforma urbanistica regionale "finalizzata a valutarne le possibili ricadute" sull'attività legislativa in corso nelle Marche. In particolare il relatore ha dedicato attenzione all'applicazione del principio di sussidiarietà al governo del territorio, scegliendo in tal modo una lettura "angolata", mirata a far emergere i nuovi scenari aperti dalle proposte legislative.

Simone Ombuen, coordinatore GdL INU Lazio, ha sottolineato, facendo una valutazione comparata fra il quadro legislativo regionale vigente nel Lazio e le proposte di riforma della legislazione statale, la mancanza di linearità nel quadro legislativo, tanto a livello statale quanto a livello regionale. Importante inoltre la valutazione sulla differenza tra urbanistica e governo del territorio, infatti con la riforma del titolo V della Costituzione la materia urbanistica è stata compresa nella più ampia materia "Governo del territorio", oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

Il governo del territorio è un concetto che non può essere ricondotto ad un "materia" in senso tradizionale, né tanto meno limitato alla regolazione dell'uso del suolo tipici dell'Urbanistica. Per ciascuna delle Regioni presenti è stato fatto un sintetico bilancio sullo stato della pianificazione, sia di livello comunale che provinciale. Quest'ultimo praticamente inesistente in quasi tutte le Regioni.

Per la Regione Sicilia ha relazionato Giuseppe Gangemi che ha messo in evidenza come lo stato della pianificazione si muove in linea con la statistica dei Piani delle altre regioni (circa il 50% dei Comuni è dotato; un solo piano provinciale è stato approvato), a fronte invece del recente fenomeno della programmazione negoziata dei progetti complessi che hanno letteralmente invaso e interessato l'intero territorio dell'Isola sulla traiettoria dei fondi strutturali europei per le Regioni dell'Obiettivo 1.

L'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente (A.R.T.A.) della Regione Sicilia ha predisposto,

con apposite Convenzioni con la Facoltà di Architettura di Genova, la Facoltà di Architettura di Palermo e la Facoltà di Ingegneria di Palermo, il documento *Linee guida per la riforma urbanistica regionale*, curato da Bruno Gabrielli, Giuseppe Gangemi e Giuseppe Trombino. Il documento si muove nel solco della tradizione urbanistica, posto che la Regione è dotata di una sua legge urbanistica dal 1978. Non si rinuncia allo strumento del Piano come strumento di controllo delle trasformazioni e di progettazione delle città e del territorio.

La pianificazione si articola nei tre livelli: regionale, con il Piano territoriale regionale (PTR), provinciale, con il Piano territoriale provinciale strutturale (PTPS) e comunale con il Piano regolatore urbanistico (PRU).

Alla dimensione regionale del Piano viene affidato il contenuto strategico di connessione con la programmazione economica con un preciso collegamento al Documento di programmazione economica-finanziaria della Regione (DPEFR); alla dimensione amministrativa provinciale viene affidato il compito di sviluppare i contenuti strutturali del territorio; alla dimensione comunale un contenuto più strettamente operativo, connesso all'uso e al regime dei suoli.

Per quanto riguarda la *sostenibilità*, essa assume, alla grande scala, una declinazione ambientale di matrice ecologica anche con riferimento alla dimensione storica e sociale del territorio. Nella proposta siciliana vengono impostati anche i problemi della fiscalità urbanistica (ICI come strumento di governance urbana) in rela-

zione ai concetti di perequazione e compensazione.

Le dotazioni territoriali di servizi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale vengono proposte sotto il profilo prestazionale e quindi con livelli differenziati di applicazione comunale.

La pianificazione comunale deve inoltre contenere la valutazione della sostenibilità degli impatti delle scelte in essa contenute soprattutto sul sistema ambientale e deve indicare le modalità per ridurli o compensarli. Tale valutazione fa parte integrante del Piano.

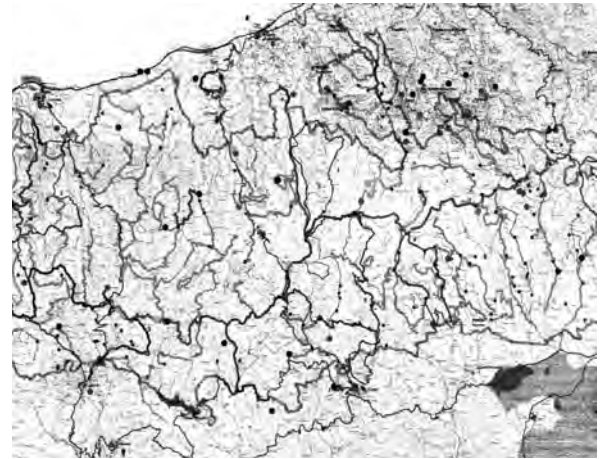
Secondo i più recenti indirizzi regionali sul concetto di sussidiarietà, la pianificazione comunale rispetta il principio delle autonomie degli Enti Locali e non è quindi più sottoposta alle approvazioni regionali ma soltanto a verifica di coerenza con il Piano Territoriale Provinciale Strutturale.

Il Piano Provinciale Strutturale fonda i suoi presupposti sul SITR; il Piano Regionale, redatto direttamente dagli uffici della Regione, opera in connessione con il SITR e il SIRA.

Il Piano Regionale avvia le consultazioni con gli Enti Locali e con i soggetti responsabili di programmi negoziali di livello regionale e ne rappresenta il coordinamento strategico.

Della riforma urbanistica siciliana si parlerà in un apposito Convegno organizzato dal Centro Nazionale Studi Urbanistici (CenSU) con il patrocinio dell'INU, dell'A.N.C.I. e dell'A.R.T.A., a Catania il prossimo 2 Luglio nel Salone della Corte di Appello del Tribunale.

Il Piano territoriale del Parco dei Nebrodi



Vincenzo Todaro

Il Parco Regionale dei Nebrodi è stato istituito con Decreto assessoriale del 4 Agosto 1993, a termine di un iter istruttorio iniziato nel 1985 e conclusosi con il voto favorevole del Consiglio regionale dei Parchi e delle Riserve. Esso interessa un totale di 21 Comuni e 3 Province, per una superficie pari a ha 85.586. Il Parco è dotato di un regolamento (art. 6 della L.r. 98/81) che disciplina le attività esercitabili e i divieti operanti in ciascuna zona; tale disciplina cessa di avere efficacia una volta entrato in vigore il Piano territoriale.

In occasione dell'incontro sul tema "Pianificare per governare lo sviluppo", tenutosi il 23 Luglio 2004 presso i locali del Cinema Aurora del comune di Sant'Agata di Militello, è stato presentato alla collettività il Piano territoriale del Parco dei Nebrodi¹.

Questo momento ha preceduto l'adozione del Piano territoriale del Parco avvenuta, all'unanimità, da parte del Consiglio del Parco il 24.09.04, e la sua successiva pubblicazione in occasione del Convegno "Aree protette e sviluppo sostenibile" tenutosi presso i locali dell'Orto Botanico di Palermo il 25.09.2004².

L'importanza dell'evento riveste, per tutto il territorio regionale siciliano, tradizionalmente non incline al ricorso alla pianificazione d'aria vasta come strumento di governo del territorio, una duplice valenza. Viene infatti esplicitata una precisa volontà culturale e politica a-partitica che, da una parte ricorre al Piano quale strumento in grado di definire in maniera olistica le linee strategiche di governo della complessità del territorio, e dall'altra chiede con forza la necessità che una realtà particolarmente sensibile dal punto di vista biologico e dei valori connessi alla biodiversità, individuati nel Piano un modello di sviluppo compatibile con le delicate valenze presenti.

Il Piano territoriale del Parco dei Nebrodi è infatti il primo piano di un parco in Sicilia a rivestire una particolare importanza, non soltanto in termini di primato temporale (i Nebrodi sono un'area che mai in precedenza era stata oggetto di pianificazione di area vasta), ma soprattutto in termini di qualità dei contenuti e delle strategie che al proprio interno vengono definite e articolate.

In tal senso questo Piano si caratterizza allo stesso

tempo come strumento a carattere strutturale, strategico e regolativo. Strutturale perché definisce il sistema degli usi del suolo e delle attività; strategico perché organizza le risorse e finalizza le azioni individuate in direzione di precisi obiettivi di sviluppo sostenibile; regolativo in quanto fornisce un sistema di regole e di indirizzi utili per la gestione delle azioni da attivare. Non più quindi un prodotto rigido ed imposto dall'alto, ma un processo in continua evoluzione volto a individuare nuove strategie di miglioramento dell'integrazione tra istanze ambientali e socio-economiche.

All'interno degli obiettivi del parco "*concorrere, nel rispetto dell'interesse nazionale e delle convenzioni e degli accordi internazionali, alla salvaguardia, gestione, conservazione e difesa del paesaggio e dell'ambiente naturale, al fine di consentire migliori condizioni di abitabilità nell'ambito dello sviluppo dell'economia e di un corretto assetto dei territori interessati, per la ricreazione e la cultura dei cittadini e l'uso sociale e pubblico dei beni stessi nonché per scopi scientifici*", il Piano si prefigge, nello specifico, di potenziare la tutela dei valori naturali, ambientali e culturali, insieme agli obiettivi della fruizione pubblica e dello sviluppo sociale ed economico delle comunità locali.

Le strategie individuate per il raggiungimento di questi obiettivi possono essere ricondotte a tre punti principali:

- Conservazione degli ecosistemi significativi e della biodiversità;
- Recupero e valorizzazione dei paesaggi delle foreste, della pastorizia e dell'agricoltura;
- Razionalizzazione e sviluppo delle attività legate alla zootecnia, all'agricoltura ed alla fruizione.

Si tratta quindi di un Piano territoriale integrato che tenta di mettere a sistema aspetti e settori (ambientali, territoriali, economici e sociali) tradizionalmente intesi in maniera separata. In tal senso gli studi preparatori alla sua redazione si articolano in un ricco sistema di analisi strutturato in *informazioni di base* ed in *sistema di analisi territoriali*; queste, sviluppate attraverso l'utilizzo di specifiche metodologie, sono state successivamente ricondotte ad una sintesi interpretativa e valutativa che ha consentito di porre in evidenza le ten-

denze evolutive, i principali valori, le criticità e le relazioni di natura ecologica, funzionale, economica e sociale con il territorio³.

Alla luce di quanto detto, il Piano del Parco dei Nebrodi segna una tappa importante nel passaggio da un paradigma di pianificazione ambientale e paesistica "statica", tradizionalmente legato alla visione delle aree protette come "isole", ad un modello di pianificazione "attiva ed adattiva" sia in termini di sistema aperto⁴ che di flessibilità e di capacità di adeguamento al mutare delle dinamiche ambientali, sociali ed economiche. Tale modello interpreta fino in fondo gli indirizzi della Conferenza di Durban del 2003 relativi alla definizione di nuovi rapporti tra conservazione e sviluppo sostenibile, tra risorse da proteggere e contesto territoriale.

Particolare attenzione infatti è stata rivolta al potenziamento delle relazioni con il contesto territoriale sia interno che esterno al parco, sia attraverso la predisposizione di direttive e indirizzi rivolti alla pianificazione ordinaria di competenza degli enti locali (con particolare riferimento alle zone D), sia attraverso il "riconoscimento" di alcune previsioni degli strumenti urbanistici comunali.

Si tratta quindi di un Piano di settore che, puntando al superamento della storica contrapposizione tra tutela ambientale e sviluppo economico, aspira alla promozione di un modello di sviluppo integrato che faccia delle ragioni della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, le istanze strategiche per lo sviluppo compatibile del proprio territorio.

La conservazione della biodiversità si combina alla salvaguardia degli interessi della popolazione, e le azioni finalizzate al suo potenziamento diventano occasione di sviluppo economico e sociale, in quanto interagiscono fortemente con le esigenze di programmazione e di sviluppo economico del territorio. In tal senso, di primaria importanza risulta l'integrazione tra le previsioni di Piano e le Politiche promosse dagli altri Programmi attivati contestualmente su questo territorio che spingono in direzione di una programmazione territoriale complessiva, anche oltre i confini del Parco.

Insistono infatti sullo stesso ambito territoriale il Pit Nebrodi (un *Programma olistico per la rivalutazione patrimoniale del Distretto Turistico rurale Integrato dell'area dei Nebrodi*), la cui strategia si propone di potenziare le sinergie tra gli attori economici ed istituzionali dell'area, integrando il più possibile i settori dello sviluppo economico con quelli della valorizzazione del patrimonio naturale e storico, ed il Leader II Nebrodi, il cui piano d'azione punta sui temi dell'agricoltura, dell'artigianato e del turismo.

Infine il Piano del Parco rivolge particolare attenzione alla predisposizione di strumenti utili alla sua gestione. Una gestione definita "partecipata" in quanto richiede nuove e differenti competenze, la costituzio-

ne di relazioni ecologicamente ed economicamente dinamiche con il contesto territoriale, ed elevati livelli di flessibilità spaziale e temporale. Il suddetto approccio consente di seguire la dinamica dei processi in corso e necessita di un continuo monitoraggio che verifichi gli effetti delle azioni attivate, consentendo eventuali adeguamenti in corrispondenza del mutare delle esigenze⁵.

Il Piano prevede, inoltre, la redazione di alcuni Piani speciali di gestione per la formazione dei quali vengono definiti gli indirizzi tematici: il piano di gestione silvo-pastorale, il piano di gestione faunistica e quello di tutela delle risorse idriche.

Infine, oltre al Piano territoriale del Parco, la L.r. 98/81 individua altri due strumenti a questo complementari: il Regolamento (art.10), finalizzato a regolare l'attività d'uso, fruizione e gestione delle risorse, e il Programma pluriennale economico-sociale (art. 19).

Note

¹ Elaborato da Agriconsulting s.p.a.

² Incontro di studi organizzato dall'Ente Parco dei Nebrodi in collaborazione con il Corso di Laurea in Conservazione e Valorizzazione della biodiversità ed il Dipartimento di Scienze Botaniche dell'Università degli studi di Palermo.

³ A partire dalle valutazioni espresse in questa fase si è manifestata l'esigenza di produrre una proposta di ampliamento del Parco, nonché il potenziamento delle direttrici di connessione ecologica con l'esterno.

⁴ Passaggio da una visione delle aree protette come isole ad un sistema di aree protette inteso come rete articolata in nodi (aree ad elevata naturalità, aree cuscinetto ecc.) ed elementi lineari di connessione (corridoi verdi).

⁵ Tra le azioni di monitoraggio individuate risultano di particolare importanza le seguenti: il monitoraggio delle variazioni 'delle biodiversità' in relazione alla trasformazione dell'habitat; il monitoraggio dello stato dei corsi d'acqua, degli stagni e dei laghetti; il monitoraggio dei processi di dissesto sui versanti.

Note bibliografiche

A.N.P.A. (2003), *Gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale. Indirizzi e modalità operative per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione del territorio in funzione della costruzione di reti ecologiche a scala locale*. Manuali e linee guida, Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, Roma.

Cordini G. (2000) (a cura di), *Parchi ed aree naturali protette. Ordinamento e gestione*, CEDAM, Padova.

Delort R. e Walter F. (2002), *Storia dell'ambiente europeo*, Dedalo, Bari.

Gambino R. (1997), *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet edizioni, Torino.

Hoffmann A. (2004) (a cura di), *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale. Il caso del Parco dei Nebrodi*, Franco Angeli, Milano.

Longhi G., (2002) (a cura di), *Pit Nebrodi. Un programma olistico per la rivalutazione patrimoniale del Distretto Turistico Rurale integrato dell'area dei Nebrodi*, PIT Nebrodi. Ufficio Unico, S. Agata di Militello.

Peano A. (1995), "Aree protette e sviluppo sostenibile", in *Urbanistica*, n. 104.

Romano B., (2000), *Continuità ambientale. Pianificare per il riassetto ecologico del territorio*, Andromeda Editrice, Colledara (TE).

Romano B. (2000), *Oltre i Parchi, La rete verde regionale*, Colledara (TE).

Vendittelli M. (1997) (a cura di), *Parchi e sviluppo*, Roma.

WWF (1998), *Linee Guida WWF per il Piano del Parco*, Roma.

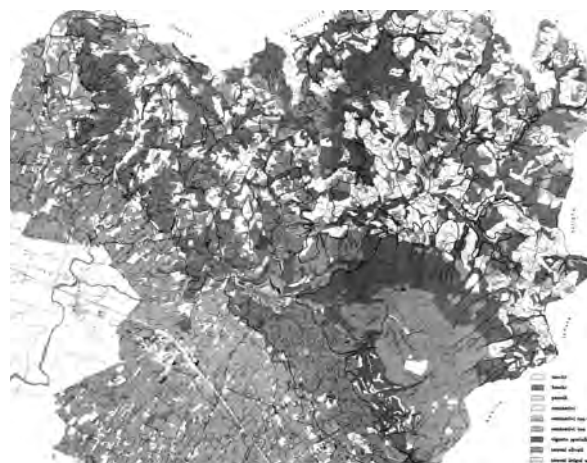
Il sistema rurale: tra progettazione, salvaguardia, e sostenibilità

Laura Colonna Romano

Il 13 e 14 Ottobre 2004, si è svolto a Milano il Convegno Internazionale “*Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni*”, organizzato dalla Direzione Regionale Agricoltura della Regione Lombardia in collaborazione con il Centro di Documentazione dell’Architettura e del Territorio del Politecnico di Milano.

Nell’ambito delle due giornate sono state presentate alcune esperienze significative che, maturate in differenti contesti rurali sia nazionali che internazionali, hanno avuto come filo conduttore l’attenzione al territorio rurale, soprattutto in relazione al quadro generale delle Politiche dell’Unione Europea. Tra gli obiettivi del convegno, quello di sollecitare un confronto tra studiosi e figure di diversa estrazione disciplinare sulle complesse tematiche relative ai processi che maggiormente hanno inciso sulle modificazioni delle aree rurali, sul loro sviluppo e sui nuovi rapporti tra agricoltura e territorio rurale. Nell’ambito del convegno sono state sottolineate le questioni legate ai nuovi ruoli del territorio rurale inteso, infatti, come un “sistema” in cui si concretizzano una serie di azioni e relazioni tra comunità insediate e ambiente.

A partire da queste riflessioni, Maria Cristina Treu, ha condotto un’analisi critica riguardo ai maggiori fenomeni che negli ultimi decenni hanno determinato l’impoverimento delle aree rurali, focalizzando l’attenzione su tre temi principali fortemente collegati tra loro: il consumo di suolo agricolo, le potenzialità e i limiti dell’urbanistica rispetto a queste aree ed infine la necessità di definire un progetto per il sistema rurale che tenga in considerazione le molteplicità degli elementi che lo compongono come le superfici coltivabili, i canali d’irrigazione, le strutture e le infrastrutture create dall’uomo, etc..., un progetto, dunque, che declini i temi della salvaguardia e della sostenibilità. In Italia, secondo gli ultimi dati dell’Istat si consumano circa 100.000 ettari di suolo ogni anno, e questo



succede nonostante il 20 % delle abitazioni esistenti, risultino non occupate, con la perdita spesso irreparabile di una risorsa, matrice non solo di produzioni, ma anche di attività, servizi, opportunità. Negli ultimi anni, inoltre si è assistito ad un sostegno della politica, con i vari strumenti a disposizione, che si è tradotta, non nella cura e nella salvaguardia del paesaggio agrario, ma spesso, nel suo impoverimento: ne sono una testimonianza la costruzione di quelle strutture a servizio dell’agricoltura, sparse nel territorio agricolo, nate attraverso il sostegno alle imprese, ma che spesso hanno avuto un impatto molto forte sul territorio. E’ stato inoltre sottolineato il significativo cambiamento determinatosi a partire dagli anni ’80, quando si comprese che il rapporto tra uomo-acqua-suolo andava rivisto in termini di sostenibilità. In quest’ottica l’importanza dell’urbanistica, appare rilevante anche ai fini del riconoscimento di quei nuovi valori ambientali, ecologici che questi territori svolgono in uno stretto rapporto di interdipendenza con le aree metropolitane.

Il Convegno si è articolato in tre sessioni tematiche aventi come comune denominatore riflessioni riguardo le interazioni città e aree rurali e considerazioni circa la ricerca della comprensione dei ruoli “attivi” del sistema rurale nelle dinamiche di sviluppo.

In particolar modo nella prima sessione dal titolo “Funzioni ambientali: valore e potenzialità” sono stati messi in evidenza i temi legati al ruolo dei sistemi rurali nell’ottica della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile. Lo scenario sul quale si sono mosse le riflessioni sono partite dalla constatazione della sempre maggiore preoccupazione conseguente alle trasformazioni in corso, che hanno l’effetto di determinare una vulnerabilità del territorio agricolo con danni ambientali spesso irreparabili.

Gli Accordi, le Convenzioni internazionali e le Politiche comunitarie, sollecitano oggi a riconoscere le valenze ambientali del territorio agricolo, prevedendo la possibilità di declinare le esi-

genze produttive agricole con l'identificazione dei limiti che garantiscono la qualità ambientale. In quest'ottica appaiono fondamentali azioni volte alla promozione di attività agricole rispettose dell'ambiente, al mantenimento della maglia ecologica, alla riconnessione dei tracciati vegetazionali e delle acque, alla tutela dei suoli.

La seconda Sessione "Mercato: opportunità e risposte" ha messo in rilievo alcune questioni legate agli effetti del cambiamento del rapporto tra agricoltura e territorio, e agli effetti delle politiche europee sempre più condizionate dal concetto della "multifunzionalità", concetto che prevede l'affiancamento alla classica produzione di alimenti, di servizi di varia natura. Il tema della "globalizzazione" degli scambi mondiali è stata un'altra questione ripresa in molte delle esperienze presentate in questa sessione: gli effetti di tale fenomeno e le ripercussioni delle logiche economiche hanno oggi, infatti, conseguenze rilevanti sull'intero sistema rurale, poiché tali cambiamenti hanno condotto da un lato alla standardizzazione di molte realtà produttive, dall'altro, grazie alle sollecitazioni della Unione europea all'incremento di alcune economie locali che devono affrontare le nuove sfide in termini di qualità dei prodotti.

La terza sessione "Pianificazione e trasformazioni: qualità e compensazioni" ha affrontato il tema del rapporto tra azioni insediative e aree rurali, luoghi questi, che necessitano oggi di attenzioni specifiche. Nell'ambito di questa sessione interessante è stato l'intervento di M. Gioia Gibelli che ha incentrato la sua attenzione sul paesaggio agrario delle aree di frangia urbana, ovvero quelle aree prodotte dall'espansione della città che per il loro carattere di zone di margine tra la città e la campagna, sono connotate da una serie di conflitti.

Lo studio, presentato, che nasce dall'esperienza all'interno del PTCP della provincia di Milano, ha individuato una metodologia di analisi e valutazione finalizzata alla comprensione dei rapporti tra città e campagna e allo specifico ruolo che il paesaggio rurale assume o può assumere al fine di ottimizzare le interazioni reciproche. I fenomeni di frangia urbana, ovvero quelle realtà costituite da una espansione accelerata della città, in cui i due sistemi, agricoli e insediativi si mescolano, hanno assunto un'importanza notevole, con dati che registrano più del 70% del territorio edificato appartenente alle aree di frangia e visto che quasi il 50% della popolazione vive in questi territori.

Il paesaggio agrario di queste aree appare fortemente eterogeneo e sottoposto a pressioni fortissime tendenti non solo a ridurre le superfici ma

anche ad alterarne i caratteri con l'inserimento di infrastrutture, capannoni, aree estrattive che frammentano ulteriormente gli appezzamenti rimasti.

Lo studio ha portato ad individuare da un lato i caratteri delle tipologie principali del paesaggio agrario di frangia, sintetizzabili in quattro ambiti principali: ambito agricolo produttivo, ambito agricolo protettivo, ambito agricolo residuale, ambito agricolo connettivo.

Sono stati inoltre identificati gli effetti indotti dalle infrastrutture, dall'urbanizzazione diffusa, dalla frammentazione delle aree agricole, dalle diverse tipologie di margine urbano e da alcune normative. Lo studio ha permesso inoltre di individuare indirizzi particolari per le diverse aree campione riferibili anche alle tipologie di margine urbano.

Pompeo Fabbri, riprendendo le trame delle riflessioni fatte in precedenza ha sottolineato l'importanza del paesaggio agrario come portatore di valori autonomi e il rilievo dell'agricoltura come elemento capace di dare forma al territorio e a gran parte del paesaggio.

Le recenti trasformazioni, ed in particolar modo il passaggio dalla città compatta alla città diffusa, non hanno riconosciuto questi valori, portando alla cancellazione di alcune realtà, come tutte quelle "costruzioni agrarie" che si sono andate affinando nel tempo, divenendo importantissime per la gestione del territorio; partendo da queste premesse, la riflessione ha preso in considerazione alcuni esempi di aree dove erano presenti forme di organizzazione del territorio, come il sistema della piantata padana, che aveva precisi significati e ruoli per certe zone (e la piana del ferrarese ne rappresenta un significativo esempio), aree che, dal dopoguerra in poi, sono state oggetto di trasformazione di un paesaggio le cui tracce sono rinvenibili, oggi, solo nelle cartografie. Di fronte a questi temi si è assistito all'insensibilità delle normative urbanistiche.

Le riflessioni condotte nelle due giornate hanno messo in luce come, oggi, nonostante sia maturata l'attenzione rispetto a queste questioni, non si è ancora compiuto quel salto di qualità necessario per passare da un approccio quantitativo, quale è stato quello che ha caratterizzato la fase passata, ad uno qualitativo, condizione fondamentale perché si apra un nuovo capitolo.

Note bibliografiche

- Camagni R. (a cura di), (1999), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Il Mulino, Bologna.
- Fabbri P. (1997), *Natura e cultura del paesaggio agrario, indirizzi per la tutela e la progettazione*, Città studi, Milano.
- Ferrara G., Campioni G., (1997), *Tutela della naturalità diffusa pianificazione degli spazi aperti e crescita metropolitana*, Il Verde Editoriale, Milano.

Baghdad e i rischi di una ricostruzione sbagliata



Marilena Orlando

La ricostruzione urbana nella città di Baghdad violata dalla guerra: è questo il tema delle riflessioni stimulate dal professore Giuseppe Cinà in occasione del seminario organizzato dalla professoressa Teresa Cannarozzo nell'ambito delle attività di Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, presso il Dipartimento Città e Territorio della Facoltà di Architettura, il 27 ottobre scorso.¹

Nel quadro degli aiuti internazionali volti a sostenere ora il popolo iracheno nel regime di guerra, poi nel progressivo ritorno ad uno stato di normalità, probabilmente la comunità scientifica potrebbe fornire un contributo alle autorità titolari della ricostruzione e la pianificazione urbanistica potrebbe avere un qualche ruolo per il futuro di Baghdad, affinché i valori culturali che questa città possiede si possano tramandare per rimanere delle testimonianze storiche tangibili.

Tutto ciò non è semplice: l'accordo siglato nel 2001 tra le facoltà di architettura di Genova e Baghdad, finalizzato alla promozione di azioni di recupero del centro storico, dopo l'inizio della guerra non ha avuto alcun seguito;² rispetto agli orrori causati della guerra, che impongono di affrontare i problemi legati all'emergenza, qualsiasi altra attenzione rivolta a bisogni che non sono materiali passano in secondo piano.

Il seminario è stato articolato in tre parti: una prima dedicata al senso della *ricostruzione* post-bellica in rapporto all'agenda politica e al contributo che gli urbanisti sono chiamati a dare; una seconda di descrizione della città in rapporto alle sue origini, alla sua configurazione attuale e alla strumentazione urbanistica; un'ultima parte di proposte su temi e problemi urbani considerati possibili punti di una politica di ricostruzione.

Nel suo discorso il prof. Cinà, definisce le operazioni da attuare nella città di Baghdad come interventi non solo di ricostruzione esclusiva ma anche e soprattutto di "riqualificazione": sebbene la città subisca distruzioni ogni giorno, essa possiede una struttura fisica estesa e salda, un assetto sociale e insediativo riconoscibile e una forte identità culturale.

Ad oggi molti investimenti sono stati stanziati dagli americani e da altri paesi donatori, il Project Management Office ha in agenda 2300 progetti³, anche se i dirigenti delle strutture amministrative del momento dichiarano di non avere avuto alcuna disponibilità di denaro e lo stato di scuole, servizi, ospedali si presenta inaccettabile. Se davvero tali somme di denaro sono disponibili ci si chiede chi debba gestirli ed esercitare il controllo sul territorio: "normalmente" perché ciò avvenga occorre che ci sia una istituzione pubblica che regola e controlla le trasformazioni; ma questa "normalità" in guerra non può esistere: quando l'Iraq è stato occupato, le strutture pubbliche amministrative e di servizio sono state smembrate. Tra l'altro, chi esercita un tale controllo, dovrebbe possedere una conoscenza profonda della realtà attuale, purtroppo destabilizzata da un regime di guerra che imperversa da anni. Tale realtà è molto ricca e densa di storia: l'Iraq d'oggi è l'antica Mesopotamia, la fertile striscia di terra compresa tra i due fiumi Tigri ed Eufrate, una delle più antiche culle della civiltà umana, in cui si svilupparono la scrittura e la società urbana, in cui nacquero l'astrologia e le più antiche leggende conosciute, molti millenni prima della nostra era.

La città di Bagdad, detta anche Madinat el Salaam (Città della Pace), fondata nell'anno 762 d.C., costruita a pianta circolare per simboleggiare il cosmo, viene distrutta dai Mongoli nel 1258, mentre la cittadella fortificata edificata nel XII secolo, sulla sponda sinistra del Tigri, diventa il nucleo della moderna capitale dell'Iraq, che vive un grande sviluppo economico ed edilizio nel corso del secolo XX. Alla fine della prima guerra mondiale, quando Baghdad diventa capitale, viene redatto il primo piano urbanistico, seguito dal piano approvato nel 1936, che ricalca le linee revisionali del precedente e viene attuato in gran parte, prevedendo nuovi tracciati stradali e la zonizzazione delle diverse funzioni urbane, tra cui quelle industriali. Dopo la seconda guerra mondiale, la risorsa del petrolio fa decollare l'economia locale un tempo basata sull'acqua. Baghdad da 356.000 abitanti nel 1957 arriverà ai circa sei milioni di oggi. Negli

anni '50 la città è anche oggetto di attenzione da parte dei grandi dell'architettura: Le Corbusier, Frank Lloyd Wright, Alvar Aalto, Walter Gropius, Giò Ponti, Pierluigi Nervi, progettano, e alcuni realizzano, grandi strutture pubbliche.⁴ Negli anni '60 viene promulgata la prima legge urbanistica del paese e si verifica l'attestarsi della città nuova nella città antica, come era già avvenuto con i quartieri ottocenteschi: interventi di sventramento interessano il centro storico medievale costituendo una evidente ferita, nascono ampie zone d'espansione fuori le mura, a nord e a sud della città, sino ad oltre 20 km di distanza dal centro.

Oggi le arterie che raccordano i nuovi quartieri presentano architetture aderenti ai canoni del movimento moderno che ospitano uffici, residenze, attività terziarie, insieme ai caratteri della cultura figurativa locale, che si ritrovano prevalentemente nelle strade attestate a pettine sui nuovi assi viari; qui i caratteri tradizionali della città si ritrovano sia nel linguaggio figurativo che nelle funzioni prevalenti (attività artigianali, sale da tè, case e piccoli edifici residenziali).

Negli anni '80 sono stati avviati alcuni studi per la conservazione di alcune parti del centro storico: un programma per il recupero di due quartieri storici, degli studi per il recupero di due quartieri fortemente danneggiati dalla crescita urbana, ma nessun intervento concreto è stato attivato.⁵Le dinamiche di questa città da decenni sono fortemente condizionate da un regime di guerra che non ha regole, destabilizza e rende estremamente complessa qualsiasi valutazione dei problemi urbanistici emergenti da affrontare in termini di ricostruzione e riqualificazione. Tuttavia a conclusione del seminario, il prof. Cinà definisce alcuni temi rilevanti dettati dai materiali conoscitivi acquisiti a seguito delle ricerche da egli stesso avviate:

- "la mobilità e i luoghi centrali": la realizzazione dei grandi assi viari, nel corso del XX secolo, ha comportato una maggiore accessibilità alla zona storica ma anche il successivo congestionamento di questa, da risolvere attraverso la previsione di una nuova rete metropolitana che colleghi a luoghi alternativi alla città storica;

- "la riqualificazione urbana e il recupero dei quartieri storici": le guerre hanno rallentato il rapido processo di evoluzione e crescita urbana avviato negli anni '70 e di conseguenza i valori storici della città esistente non sono stati definitivamente pregiudicati dalle trasformazioni. Pertanto molti spazi della città si prestano ad interventi di riqualificazione: i tessuti urbani antichi e moderni, le reti infrastrutturali, i siti industriali. A questi interventi si affiancano operazioni di recupero dei quartieri storici e della città ottocentesca, per la realizzazione delle quali occorre una profonda analisi cono-

scitiva; "il sistema delle aree verdi": le aree verdi dislocate all'interno dei nuovi quartieri e lungo il Tigri si prestano ad operazioni di riqualificazione dei paesaggi tradizionali del fiume e ad interventi di connessione delle aree per una fruibilità alla scala urbana. Per attivare tali interventi è necessario conoscere profondamente la realtà urbana, identificare quindi i soggetti da coinvolgere e infine le proposte progettuali volte ad evitare ulteriori devastazioni che mettano a rischio l'identità di una città.

Il seminario si conclude con una riflessione della prof. Cannarozzo sulle modalità di un contributo da parte dell'università. Probabilmente gli studi e le ricerche fatte da lontano, dovrebbero essere supportate e accompagnate dalla collaborazione di qualcuno che viva la realtà quotidiana di Baghdad, e che sarebbe pertanto in grado di comprendere da vicino i bisogni degli abitanti, le risorse da potenziare, i problemi da risolvere. Tutto ciò è difficile da perseguire: chi è impegnato a soddisfare i bisogni di prima necessità di un popolo devastato da anni di guerra, non ha spazio per occuparsi di questioni relative a future strategie di intervento a lungo termine.

Intanto il "mondo della cultura" non può che essere profondamente turbato dalla continua devastazione del patrimonio storico causato dalle barbarie della guerra: un dramma diverso da quello umano, ma comunque devastante per il popolo iracheno, per l'umanità e per la sua memoria collettiva⁶. In tal senso è spinto a fornire un contributo affinché le espressioni culturali, i valori e le radici dell'identità di questa città non vengano cancellati.

Note

¹ Il professore Giuseppe Cinà, facoltà di Architettura di Genova, Dipartimento Polis.

² L'accordo si inserisce nell'ambito del più ampio progetto *Assuraniipal*, promosso dall'ONG "Un ponte per" destinato alla ricostituzione dei quadri per la formazione universitaria, ridotti dopo la fuga all'estero di professionisti negli anni '80 e '90.

³ Il Congresso americano ha stanziato 18,4 miliardi di dollari da investire in alcune aree: petrolio, elettricità, acque, educazione e salute, trasporti e telecomunicazioni; 15 miliardi sono stati stanziati da altri 31 paesi donatori.

⁴ Wright e Aalto non realizzeranno i progetti. Gropius realizzerà l'Università di Baghdad, Le Corbusier il complesso sportivo, Ponti il Ministero per lo sviluppo.

⁵ È stato redatto il General Conservation Plan di Rusafa (città murata del IX sec.) dallo Studio J.C.P. Architects, il Comprehensive Program per il recupero di Aadhamiya, Kadhimiya e Kark (nuclei esterni alla città murata), Studi per il recupero dei quartieri Shawaka e Al Kreimat dal Centro italo-iracheno per il restauro dei monumenti.

⁶ Cfr Paolo Rumiz "il Saccheggio di Baghdad", *La Repubblica*, 13 aprile 2003. L'articolo commenta l'evento del saccheggio da parte delle truppe americane del Museo archeologico, scrigno di tesori tra i più conosciuti al mondo, depositario delle testimonianze della millenaria civiltà mesopotamica. Il Ministero del petrolio è stato subito protetto dai carri armati; il museo archeologico è stato abbandonato al saccheggio.

I beni confiscati alla criminalità organizzata: le difficoltà di gestione

Mariarosaria Fallone

E' ormai provato che il controllo del territorio da parte delle organizzazioni mafiose punta ad ottenere la cooperazione di soggetti anche non direttamente appartenenti alle organizzazioni criminali, modificando la struttura delle relazioni sociali e alterando negativamente i possibili effetti di politiche di sviluppo locale.

La legge 109/96 sulla confisca dei beni¹ e sulla loro utilizzazione a fini sociali tende a scardinare proprio uno dei punti di forza delle organizzazioni mafiose sul territorio, interferendo con la capacità di costruire rapporti di collusione e complicità con pezzi della politica, delle istituzioni, dell'economia, dell'imprenditorialità, intaccando il capitale sociale mafioso e creandone uno nuovo e lecito attraverso la restituzione alla collettività di risorse acquisite illegalmente.

Il giorno 8 febbraio 2005 si è svolto a Partinico, provincia di Palermo, un incontro che ha visto la partecipazione di rappresentanti delle forze dell'ordine, di politici, di associazioni e della popolazione.

L'occasione è stata costituita dalla presentazione della cooperativa sociale NoE (No Emarginazione) nata proprio a Partinico, dove, grazie all'applicazione della legge 109/96, sono stati resi coltivabili e destinati a colture ortofrutticole, circa 5 ettari di terreni confiscati alla criminalità organizzata nella borgata Parrini. La cooperativa svolge le proprie attività in stretta collaborazione con il Sert e il Dipartimento di salute mentale della ASL di Partinico, al fine di favorire l'inserimento sociale e lavorativo di soggetti svantaggiati;

La nascita di questa realtà è stata possibile, non senza difficoltà, anche grazie al lavoro svolto dall'associazione Libera² che da anni è impegnata sul territorio promuovendo nuovi progetti di utilizzo dei beni confiscati e sostenendo i soggetti che già operano sui beni. Questa esperienza non costituisce, infatti, un caso isolato, ma si colloca all'interno di un quadro più ampio che rappresenta, ormai, una realtà e un'occasione di sviluppo³.

La giornata di lavoro si è svolta proprio nel con-



testo della borgata e dei terreni in cui adesso opera la cooperativa NoE; all'incontro hanno partecipato il sindaco di Partinico, il Presidente della cooperativa e i rappresentanti delle Forze dell'Ordine e di associazioni che hanno confrontato le loro esperienze con il presidente dell'associazione Libera, don Luigi Ciotti, e con il Prefetto di Palermo, Giosuè Marino, da tempo dichiaratamente disponibile a supportare e promuovere politiche di gestione pubblica dei beni confiscati; le tematiche discusse hanno riguardato prevalentemente i problemi inerenti l'affidamento dei beni e la conseguente gestione, da parte dei Comuni e dei soggetti assegnatari.

Dopo Palermo, in altre realtà come Trapani, Napoli, Siracusa, Torino, in Calabria, in Puglia, a Roma, sono stati formati tavoli tecnici per la gestione dei beni confiscati, ai quali sono state chiamate competenze specifiche per rispondere a difficoltà di ordine giuridico, economico, sociale, territoriale e per costruire rapporti fra soggetti diversi. Tali esperienze hanno portato alla firma di accordi condivisi e alla sperimentazione di forme di intervento concertato.

Ma le politiche portate avanti autonomamente dalle amministrazioni pubbliche e le scelte proposte dai tavoli tecnici formati nel corso delle esperienze, spesso, non sono concordi e questo costituisce una costante rilevante da affrontare e gestire; inoltre la specificità dovuta alla natura di questi beni influisce sulle volontà e sulle politiche possibili; ciò anche a causa dell'importante "valore aggiunto" insito nella provenienza dei beni che determina la sovraesposizione dei comuni⁴ nonché, in fase successiva, degli stessi soggetti assegnatari.

Il tutto è aggravato da un apparato amministrativo affatto specializzato e impreparato a svolgere un lavoro attento e specifico: l'Agenzia del Demanio, a livello centrale e periferico, è l'organo preposto alla gestione e destinazione dei beni confiscati alle mafie; la mancanza di mezzi, strumenti, competenze, politiche e progetti specifici, denuncia l'inadeguatezza di un apparato statale che rischia

di considerare tali immobili e terreni come beni ordinari entrati a far parte del patrimonio pubblico.

Anche da ciò scaturisce la sottovalutazione di alcuni problemi che soltanto adesso iniziano ad emergere con chiarezza per essere affrontati programmaticamente.

Recentemente, a Roma, in Campania, in Calabria e in Lombardia sono nate, all'interno dell'Agenzia del Demanio, sezioni specifiche e specializzate sulla gestione dei beni. In alcune regioni, inoltre, sono state approvate leggi ad hoc sull'argomento⁵ e sono stati previsti finanziamenti appositi⁶ per supplire alla mancanza delle risorse finanziarie necessarie alla ristrutturazione degli immobili, alla gestione delle cooperative, all'attivazione dei cicli economici e alla risoluzione di quelle difficoltà alle quali avrebbe dovuto provvedere il fondo provinciale previsto dalla legge 109/96⁷, che doveva essere istituito presso le Prefetture per un periodo limitato di tre anni (1997-1999).

Una questione che si discute già da due anni all'interno del dibattito sulla gestione dei beni confiscati è quello di un loro possibile utilizzo per contribuire all'emergenza abitativa.

Il prefetto di Roma ha chiesto al Demanio un censimento dei beni immobili con l'obiettivo di contribuire alla risoluzione dell'emergenza abitativa, snellendo le procedure burocratiche per arrivare ad un immediato utilizzo dei beni, attraverso un protocollo d'intesa nel quale sarebbero coinvolti la Regione, il Comune, la Provincia oltre ai comuni del territorio provinciale.

Nel febbraio 2002, a Palermo, un Comitato spontaneo di lotta per la casa ha avanzato la richiesta di utilizzo dei beni per l'emergenza abitativa.

Ma la legge non prevede espressamente che i beni confiscati alla Mafia possano essere utilizzati per far fronte a questa tipologia di emergenza sociale e per questo motivo, il Comune di Palermo, ha demandato la decisione ad una interpretazione del Ministero dell'interno.

Con la consapevolezza, in ogni caso, che non possa essere una soluzione al problema, si potrebbe seguire la strada dell'assegnazione temporanea durante l'attesa di politiche sociali organiche e serie che in questo momento non sembrano, però, prioritarie nei programmi dell'amministrazione pubblica.

Note

¹ Le misure di prevenzione sono state inizialmente previste dalla legge n. 1423 del 1956; la loro disciplina, ha subito una radicale modifica al fine di contrastare la criminalità organizzata di tipo mafioso attraverso la legge n. 575 del 31 maggio 1965 intitolata "Disposizioni contro la Mafia". Il sistema delle misure di prevenzione è stato poi radicalmente trasformato e potenziato nel 1982 con la previsione delle misure patrimoniali (sequestro e confisca) introdotte dalla legge n. 646 del 13 settembre 1982 (Rognoni-La Torre), che ha introdotto, con l'articolo 416 bis del codice penale, il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso, in conformità ad un'analisi della politica criminale maturata con il contributo fondamentale di Giovanni Falcone. Questa analisi individua una delle principali cause dell'eccezionale pericolosità di Cosa Nostra nelle enormi ricchezze di cui l'associazione mafiosa dispone; trova il "vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose nelle tracce che si lasciano dietro, con i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminose".

Sulla base di ciò il legislatore, nel 1982, ha introdotto le misure di carattere patrimoniale applicabili a determinate categorie di soggetti nonostante che a loro carico non sia stata riconosciuta una responsabilità penale con sentenza di condanna. Con la petizione popolare lanciata nel 1995 da Libera, si è giunti alla legge 109/96 del: "Disposizioni in materia di gestione di beni sequestrati o confiscati"

² Libera è un'associazione nata il 25 marzo del 1995, con l'intento di coordinare e sollecitare l'impegno della società civile contro tutte le mafie.

³ Libera ha avviato, nella provincia di Palermo, un progetto che fino ad ora ha visto la nascita di quattro realtà impegnate nella coltivazione di terreni confiscati riuniti sotto il marchio Libera Terra, che costituiscono un esempio di applicazione della legge 109/96: si tratta della cooperativa sociale "NoE", la cooperativa sociale "Lavoro e non solo", la cooperativa sociale "Placido Rizzotto - Libera Terra" e l'associazione "Casa dei giovani".

⁴ E' proprio per far fronte a tale problema che molti comuni hanno scelto di consorziarsi.

⁵ Si vedano: la legge della Regione Campania n. 23 del 12 dicembre 2003; la legge della regione Calabria n. 27 del 13 settembre 1999, la n. 5 del 3 marzo 2000, la n. 27 del 26 marzo 2001; la Legge della Regione Lazio del dicembre 2004 che modifica il Testo unico sulla sicurezza e inserisce disposizioni ad hoc sui beni confiscati e sul sistema di monitoraggio degli stessi.

⁶ A tal proposito si veda la delibera della Giunta della Regione Campania, su proposta dell'Assessore alla Sicurezza che nel dicembre 2004 ha stanziato circa 10 milioni di euro per la lotta alla criminalità e la realizzazione di progetti integrati e specificatamente: 700 mila sono destinati ad interventi (ristrutturazione e successivo riutilizzo) a favore dei Comuni ai quali sono stati trasferiti i beni confiscati. La Regione Calabria, inoltre, inserisce un apposito capitolo sul Bilancio (n° 030124 UPB di spesa 3.2.03.01) con la denominazione "spesa per contributi in annualità agli Enti Locali per favorire l'accesso alla concessione da parte della Cassa DD.PP. da contrarre, ai sensi della Legge Regionale 31/7/87 n°24, per la ristrutturazione degli immobili confiscati alla criminalità organizzata..."

⁷ Il fondo provinciale avrebbe dovuto finanziare parzialmente i progetti di immobili confiscati destinati a fini istituzionali, sociali e di interesse pubblico, nonché i progetti di risanamento di quartieri urbani degradati, di prevenzione e recupero.

La laurea ad honorem a Francesco Rosi e l'invito alla visione de "Le mani sulla città"

Davide Leone

Il 27 Gennaio 2005 l'università degli studi di Reggio Calabria conferisce la laurea ad honorem in Pianificazione Territoriale Urbanistica Ambientale al regista Francesco Rosi.

A volere fortemente l'evento è stato il professore Enrico Costa che ha proposto il regista napoletano per questa onoreficienza. L'organizzazione dell'evento è stata impeccabile soprattutto per i ritmi che non hanno mai fatto scendere il livello di attenzione. Nell'aula magna della facoltà di architettura di Reggio Calabria il rettore, Alessandro Bianchi ed il Professore Enrico Costa hanno introdotto la lezione del neopianificatore Francesco Rosi. Ciò che ha, forse, colpito, chi vi scrive, più della organizzazione della cerimonia è stato il lavoro svolto a contorno. Oltre al consueto set di opuscoli con la trascrizione integrale delle motivazioni che hanno portato al conferimento della laurea e della lectio doctoralis dello stesso Rosi era disponibile il corposo volume della rivista "Cinema Città" interamente dedicato al film valso al regista napoletano questa onorificenza "Le mani sulla città". La rivista, edita da Gangemi Editore, si muove su più campi mettendo insieme architettura, urbanistica, cinema e comunicazione. Un tale sforzo di sintesi è ben espresso da questa prima uscita in cui il film di Rosi è analizzato nei modi più diversi passando dagli sforzi per ricreare, nel modo più scientifico possibile, i plastici del film, all'analisi puntuale della realizzazione, vera impresa di tecnologia architettonica, della scena del crollo della palazzina. Ciò che intriga maggiormente lo studioso della città, nel ponderoso volume è comunque, la grande quantità di testimonianze di urbanisti a dimostrazione dell'influenza esercitata dal film sulla massa dell'opinione pubblica, da un lato, e sui maestri della disciplina dall'altro. Unico neo dell'incontro con Rosi è stata la scarsa presenza di studenti all'incontro a loro dedicato. Oltre la cerimonia del conferimento durante il pomeriggio è stata aperta la mostra dedicata al film con la ricostruzione di alcune location e del plastico che descriveva i progetti della speculazione in serata, a conclusione dei lavori, si è



svolta la proiezione del film "Le mani sulla città". L'opera di Rosi si è contraddistinta negli anni per il forte impegno sociale e per essersi posta come prosecuzione ideale del neorealismo. Dopo la seconda guerra mondiale, l'industria cinematografica italiana si trovò privata delle strutture produttive industriali e commerciali, Cinecittà era inagibile a causa delle distruzioni belliche. Queste furono le premesse strutturali alla nuova tendenza artistica che si caratterizzò, dal punto di vista culturale, come una reazione alla propaganda fascista. Per dirla con le parole di Giuseppe De Santis il Neorealismo è "l'analisi e l'esaltazione del mondo degli umili, dei poveri, gli stessi che hanno fatto la Resistenza in Italia e hanno inferto l'ultimo colpo al fascismo; senza la caduta del fascismo, senza la Resistenza il neorealismo non poteva nascere"¹. Chiaramente le energie del neorealismo erano già esaurite al momento dell'edizione del film, nel 1963, tuttavia Rosi prosegue la ricerca iniziata dai suoi maestri e ciò si vede soprattutto nella scelta degli attori che rispecchiano nella realtà i ruoli politici interpretati nel film e nella fedeltà dei set e delle location che danno alla finzione filmica un senso di realtà assolutamente unico.

"Le mani sulla città", insignito della palma d'oro a Cannes nel 1963, è, ancor prima di un riuscito film politico, una vera e propria lezione di urbanistica. La prima scena si svolge nella campagna campana e in non più di un minuto spiega quali siano i meccanismi alla base della rendita fondiaria e, per converso, ci fa intuire quale sia stata la benzina che l'Italia ha utilizzato per fare avvenire quello che oggi conosciamo come "boom economico". L'imprenditore Edoardo Nottola presenta ad un consesso di suoi "colleghi" i suoi propositi di costruire dove e come lui preferisce e di portare la città là dove a lui serve. Nottola spiega come il vero oro sia la rendita fondiaria e come la zonizzazione di un piano regolatore possa far aumentare il valore di un terreno senza alcuno sforzo. L'imprenditore pretende che i denari pubblici portino là dove a lui serve acqua, luce, gas, fogne, strade di modo che lui possa realizzare i massimi

profitti possibili. Non c'è industria che renda tanto come la costruzione. Gran parte del boom economico italiano si è, infatti, basato sull'utilizzo ed il sovrautilizzo del territorio che è stata la vera benzina che ha fatto crescere l'Italia, le costruzioni sulle coste, le seconde e terze case abbandonate ed ormai male in arnese sono un retaggio di questo sfruttamento dissennato².

L'evento drammatico alla base del racconto è il crollo di un palazzo del centro storico causato dai vicini lavori di ristrutturazione di un palazzo. Rosi si dimostra in un certo senso profeta delle gravissime tragedie che avverranno sul finire degli anni '60, l'alluvione di Firenze (1966) e la frana di Agrigento (1966), quasi che si percepisse la noncuranza con la quale si aggiungevano costruzioni su costruzioni, edifici su edifici senza la guida ed il disegno della città che soltanto un piano regolatore poteva dare.

Come è noto le tragedie della fine degli anni '60 produssero un largo movimento di opinione che spinse alla promulgazione della legge "ponte" e del D. M. 1444 del 2 Aprile 1968 meglio conosciuto come decreto sugli Standards. Il decreto sugli standard fu un tentativo di dotare ogni città di una quantità minima ed inderogabile di servizi e, se fu promulgato, lo si deve, oltre che alle tragedie di fine anni '60, anche alla sensibilizzazione sul tema della città che il film di Rosi generò. Ogni cittadino avrebbe avuto diritto ad una quantità di suolo pubblico per parcheggiare la propria auto, per potersi svagare in un area attrezzata con della vegetazione, per potere studiare in luoghi adatti e per avere attrezzature di interesse comune come chiese o altro. La critica recente agli standard urbanistici è stata soprattutto rivolta al fatto che non sempre la quantità di suolo messa a disposizione ha corrisposto ad una qualità del servizio. Tornando al Film, esso affronta anche un altro tema particolarmente cruento della realtà urbana degli anni '60, quello dell'abbandono ed in qualche caso delle "deportazioni" degli abitanti dei centri storici. Come sappiamo l'espansione urbana di quegli anni provocò l'aumento della rendita fondiaria nelle zone periurbane che si andavano costruendo.

La politica seguita fu quella di abbandonare il più possibile la città storica a se stessa promuovendo la scelta, da un lato, delle classi più ricche di allontanarsi dai centri storici e dall'altro imponendo alle classi meno ricche i nuovi modi di vita dell'alloggio popolare, Palermo, forse ancora più che Napoli, offre un esempio significativo di questa tendenza. Il film di Rosi tratteggia questa fase della città quando l'imprenditore Nottola fa pesare il suo ruolo politico per costringere un intero quartiere del centro storico a s-loggiare per proteggere

la propria impresa di costruzioni responsabile di un crollo di un edificio nello stesso quartiere.

Dopo il prologo (Nottola in campagna) i titoli di testa scorrono su immagini della città prodotta dalla speculazione, la città in questione è Napoli, il Vomero alto, ed il riferimento alla città partenopea è palese durante tutto il film, tanto che lo stesso, si situa a metà tra finzione e documentario. Ad esempio i Piani regolatori citati, quello di Piccinato del 1939 e quello laurino del '58 sono reali³. Come già detto il tema della rendita fondiaria e dell'abbandono dei centri storici sono palesemente e coscientemente rappresentati nel film. La carrellata iniziale ripresa da un elicottero mostra una città indistinta, densa priva di servizi dove l'unica regola seguita è stata quella di occupare ogni spazio per trarne il maggior profitto possibile. Al termine del film il ciclo di Nottola è completo, ogni cosa sarà cambiata per non cambiare per niente. L'imprenditore sarà di nuovo al suo posto nella giunta comunale, il ciclo di "costruzione" della città può riprendere indisturbato così il film si chiude come è cominciato con la stessa, per gli urbanisti insopportabile, carrellata di edilizia indistinta, costruita con una selva di pilastri sui crinali dei valloni.

Altro tema di grande interesse è la rappresentazione delle forze, più o meno occulte, che hanno guidato, ed in taluni casi, ancora guidano il progetto della città. La rappresentazione di quello che oggi chiameremmo conflitto di interessi. L'imprenditore Edoardo Nottola, oltre che un grande costruttore, è, infatti, anche un influente uomo politico che non esita a ricattare il consiglio comunale per perseguire i suoi scopi.

Il messaggio contenuto nel film è di profonda disillusione, a vincere, come ahinoi nella realtà, sono le forze della speculazione. L'arrogante Nottola godendo di una confortante copertura politica non paga per la tragedia che provoca e continua a governare la città. In un certo senso il film di Rosi è ciclico nel senso che potrebbe ricominciare dall'inizio nel momento in cui finisce. L'articolo non può che terminare con un invito alla visione del film, tra le altre curiosità l'espressione "mani pulite" deriva proprio da questo film, ed alla consultazione della rivista Cinema Città che, con le sue più di 300 pagine dedicate al film e all'opera di Rosi, rappresenta un documento di grande interesse per ciò che attiene il rapporto città-cinema e l'opera di Rosi in particolare.

Note

¹ De Santis G. in Brunetta G. P. *Cent'anni di cinema italiano*, Laterza Editori, Padova 1995

² Cfr. F. Ermani, *L'Italia Maltrattata*, Laterza, Bari 2003

³ Cfr. V. De Lucia, *Se questa è una città*. Editori Riuniti, Roma, 1989

Dalla partecipazione alla pianificazione della rete ecologica locale

Esperienze a confronto al Convegno "FaRete" di Vercelli

Vincenzo Todaro e Dario Guerci

Nei giorni 25 e 26 Maggio si è svolto a Trino (Vercelli) il Convegno FaRete, organizzato dalla Provincia di Vercelli e dal Centro Italiano per la Riqualificazione Fluviale (CIRF) in occasione del quale sono state messe a confronto alcune esperienze italiane ed estere di Reti ecologiche. In tale contesto è stata presentata l'attività che il Gruppo di ricerca sulle Reti ecologiche, interno al Dipartimento Città e Territorio dell'Università degli Studi di Palermo, ha promosso negli ultimi anni.

Il Convegno si è articolato sostanzialmente in tre sessioni: una prima dedicata alla discussione dei temi su "Rete ecologica e Biodiversità"; una seconda di discussione sul rapporto "Reti e Sviluppo sostenibile"; infine una terza in cui si è dibattuto sui rapporti tra "Rete Ecologica e Pianificazione".

La "Rete" tra biodiversità e sviluppo sostenibile

Ha aperto i lavori per la prima sessione Matteo Guccione dell'APAT - Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici - organo tecnico scientifico del Ministero dell'Ambiente, che dal 1997 nella precedente struttura ANPA, ha avviato un progetto sulle Reti Ecologiche, con il contributo delle agenzie regionali (ARPA), che si è recentemente concluso con la realizzazione di una serie di strumenti informativi indirizzati sia al settore della pianificazione sia a quello tecnico-amministrativo. Il principale risultato conseguito dalla ricerca è un documento pubblicato nella collana APAT - Linee Guida - contenente indicazioni pratiche/metodologiche per strutturare una base di conoscenze specificatamente articolate sul paradigma di rete ecologica tali da supportare in modo opportuno le politiche territoriali di conservazione della biodiversità. All'interno delle Linee Guida, per la prima volta a livello nazionale, sono state messe a sistema una serie di indicazioni pratiche in cui si incontrano due mondi tradizionalmente separati: quello della Pianificazione territoriale e quello delle Scienze di conservazione della natura. Attualmente in APAT si stanno proponendo specifici percorsi applicativi per la definizione di strumenti e strategie di dettaglio finalizzati ai differenti aspetti di progettazione delle Reti ecologiche, sono infatti in corso di studio in alcune aree del Meridione ana-



lisi ambientali con l'ausilio di un set di indicatori di diversità biologica (specie target) e paesaggistica congiuntamente allo studio indiretto del territorio attraverso il supporto cartografico. L'attuale fase di attività dell'APAT, affronta la verifica di metodologie speditive per l'attuazione di differenti gradienti di permeabilità ecologica all'interno della composizione dell'ecosistema. Gli studi più recenti si riferiscono a tre aree del centro sud (Ogliastra in Sardegna, Litorale Romano nel Lazio e Vesuvio Orientale in Campania), in cui si prendono in considerazione delle specie target con caratteristiche rispondenti ai fabbisogni di analisi. Le osservazioni territoriali ed in particolare la loro rappresentazione cartografica, sono prese a base di una prima ipotesi metodologica e per giungere poi a proposte di rete ecologica a scala locale, impostate su approcci pragmatici realmente tesi alla tutela della biodiversità.

Per la sessione "Reti e Sviluppo sostenibile" Alessandra Melucci del CIRF - Centro Italiano per la Riqualificazione Fluviale - ha esposto l'esperienza del progetto Reti Ecologiche (PREL) interna al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Vercelli, evidenziando gli aspetti legati alla condivisione e partecipazione della rete ecologica locale.

Il PREL ha la finalità principale di definire e attuare una strategia per realizzare Reti ecologiche e a tale scopo ha individuato come elemento imprescindibile il coinvolgimento diretto di tutti i soggetti che vivono e operano nel territorio. La rete ecologica intesa non solo come sistema per ripristinare la funzionalità ecologica, ma anche come strumento multifunzionale capace di "costruire" una rete di soggetti che, ognuno con il suo ruolo, agisce in maniera coerente alla realizzazione della stessa. La mancanza di comunicazione e interazione tra i diversi attori locali, risulta essere il principale ostacolo alla realizzazione delle R.E.. Per questo il PREL sta investendo molto sulla conoscenza del territorio attraverso attività di educazione e formazione per "costruire un senso" condiviso rispetto ai progetti che si stanno attuando. A tale scopo si è avviato un progetto di rete ecologica a scala locale (*Dal Bosco della Partecipanza al Fiume PO*) in un'area pilota della bassa pianura vercellese, privilegiata per la presenza di

alcune aree di interesse naturalistico riconosciute sia a livello locale che europeo. Il progetto ha previsto una fase di analisi della vegetazione e delle zoocenosi presenti, i cui risultati si sono tradotti in una Carta della rete ecologica; il passo successivo è stato quello di integrare i dati raccolti con quelli ottenuti dagli incontri con gli abitanti del luogo attraverso tre distinti livelli. Il primo riguarda la sensibilizzazione e divulgazione degli obiettivi e delle opportunità offerte dal progetto rivolto alle amministrazioni, associazioni di categorie e enti interessati allo scopo di creare consenso e collaborazioni; il secondo livello riguarda il coinvolgimento dei soggetti attuatori, in questa fase saranno sottoposte loro le opportunità che il progetto offre e le sue finalità al fine di attivare contributi finanziari specifici; infine il terzo riguarda la sensibilizzazione della popolazione locale e in modo particolare del mondo scolastico, coinvolgendo le giovani generazioni rispetto alle problematiche ambientali del loro territorio, unica condizione per garantire nel lungo termine un vero sviluppo sostenibile.

Reti Ecologiche e Pianificazione

Nella sessione Reti Ecologiche e Pianificazione sono state presentate le esperienze che alcune realtà territoriali hanno recentemente portato avanti all'interno del processo di revisione degli strumenti di pianificazione territoriale. In particolar modo risultano significative, soprattutto per l'approccio metodologico utilizzato, le esperienze del Piano Territoriale della Provincia di Vercelli e di quello della Provincia di Venezia.

Sull'attività della Provincia di Vercelli ha riferito Gabriele Varalda, del Settore Tutela dell'Ambiente, il quale ha sottolineato l'impegno dell'Ente nella promozione di una politica di tutela e valorizzazione ambientale connessa allo sviluppo della realtà rurale ed agricola intensiva, caratterizzate dalla risaia.

Tale politica trova espressione nella proposta di Rete ecologica che, a partire dal 2000, si è andata strutturando all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Si tratta di un modello di Rete ecologica multifunzionale che integra le esigenze legate alla monocoltura intensiva del riso con le istanze di salvaguardia ambientale e di valorizzazione del paesaggio tradizionale. Il Progetto, che vede tra gli altri la collaborazione dell'Arpa di Vercelli, del Consorzio dell'Ovest Sesia e dell'Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente di Torino, punta all'individuazione e l'implementazione di azioni progettuali e soprattutto gestionali che rendano compatibile la conservazione ambientale dell'agroecosistema risaia con la sua produzione agricola. Pertanto, gli interventi operativi previsti che si sono concretizzati nel progetto pilota "Dal Bosco della Partecipanza al fiume Po" (che ha interessato otto comuni del vercellese: Trino, Trinicerro, Palazzolo, Fontanetto Po, Crescentino, Lamporo,

Ronsecco e Livorno Ferrarsi), riguardano principalmente i settori della tutela del paesaggio e della sostenibilità della produzione agricola. Particolarmente significativi risultano gli interventi di connessione ecologica e di miglioramento ambientale legati ai Siti di interesse comunitario ed alle Zone di protezione speciale presenti, che fanno riferimento a finanziamenti provenienti da differenti canali: Docup Regione Piemonte, Piano di Sviluppo rurale, Fondi Provinciali per le Reti ecologiche.

Infine, il Progetto trova significativo riscontro nel coinvolgimento di tutti i soggetti presenti sul territorio al fine di attivare, nel processo di realizzazione "fisica" della Rete ecologica, reti relazionali di attori locali che ne facilitino l'attuazione.

L'esperienza portata avanti dalla Provincia di Venezia ed illustrata da Ezio De Villa, Assessore alle Politiche Ambientali, punta al riequilibrio del rapporto tra consumo di suolo e tutela ambientale soprattutto in relazione alle trasformazioni in atto che interessano il territorio provinciale. Tale azione viene promossa attraverso la strutturazione della Rete ecologica all'interno degli strumenti di governo del territorio ed in particolare nel redigendo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. In tal senso il Progetto della Provincia di Venezia, che vede la collaborazione di quattro Assessorati (Politiche Ambientali, Attività Produttive, Caccia Pesca e Difesa del Suolo, Urbanistica Mobilità e Trasporti) oltre alle Amministrazioni comunali e agli Enti di Bonifica e le Associazioni di categoria degli agricoltori, si configura come un modello polivalente di Rete ecologica che costituisca una visione territoriale futura in grado di orientare le scelte di trasformazione territoriale al fine di riequilibrare il rapporto tra sistema antropico e sistema naturale. Nella fase iniziale, esso risulta strutturato intorno alla promozione di un sistema integrato di azioni pilota che hanno visto il raggiungimento di importanti obiettivi in altrettanti significativi contesti territoriali: acquisizione e recupero di 60 ettari di ex cave di Salzano (uno dei nuovi nodi della Rete ecologica provinciale); redazione di bandi per il finanziamento di interventi di miglioramento ambientale in campo agricolo che hanno consentito di realizzare tra il 2004 e il 2005 oltre 20 ettari di nuove unità boschivo-prative; interventi relativi alla realizzazione di fasce di inserimento di infrastrutture stradali e ferroviarie. Infine, tra le azioni future sono previsti interventi di rinaturalizzazione di fasce di pertinenza fluviale, la realizzazione di ecosistemi a filtro, a valle di impianti di depurazione, e la definizione di un "sistema di regole" per la gestione delle aree agricole di interesse naturalistico.

Nota

Il contributo nasce da riflessioni comuni degli autori maturate in occasione della partecipazione al convegno.

Per la stesura del testo, il primo paragrafo va attribuito a Dario Guerci, il secondo paragrafo a Vincenzo Todaro.

Sicilia: sviluppo turistico e territorio

Costruzione e pianificazione dell'offerta turistica



Rita Giordano

1. Premessa: problematiche e ipotesi

La Sicilia è stata, ed è, l'oggetto di molti racconti, miti, leggende, è l'oggetto di una costruzione mentale, di una o più rappresentazioni simboliche, il suo territorio non è solo quello fisico della natura, dei paesaggi o dei monumenti, ma è anche quello che vive negli occhi degli abitanti, visitatori, viaggiatori o, semplicemente, turisti.

Pertanto esiste una Sicilia costruita nel corso dei tempi, attraverso le molte immagini che hanno raccontato e raccontano l'Isola. Questa Sicilia è un luogo mentale, uno spazio fatto da elementi che interpretano la realtà.

Questo luogo, fatto di immagini, che alimenta immagini e che possiamo definire turistico, è un luogo che si differenzia dai luoghi vissuti, appartiene al territorio ma non è il territorio. È uno spazio la cui prima caratteristica è quella di esser percorso - forse anche velocemente - raccontato e vissuto da abitanti in continua migrazione. E' un luogo creato e pubblicizzato, per offrirsi, esser vissuto e consumato dai turisti.

Tale spazio che vive di immagini, può definirsi come un'astrazione, il prodotto di una costruzione mentale.

La ricerca si è interrogata su come conviva questo spazio con il territorio reale. Quali elementi lo strutturano, partecipano alla sua creazione/produzione. Il rapporto tra territorio e immagini, nel configurare lo spazio turistico, si manifesta come un rapporto forte. Che esistano delle immagini, delle rappresentazioni dei luoghi, è confermato dalle pratiche stesse del turista, il quale viaggia nel conosciuto, nel *déjà-vu* delle guide turistiche. Il viaggio, così concepito, non è altro che una verifica delle informazioni, di questa o quell'altra località, di questo o quest'altro racconto, già in nostro possesso. Pertanto il rito collettivo del turismo non è altro che una conferma, una convalida del già conosciuto o preteso tale.

Le immagini e i *cliché* visivi (supporto a questo spazio mentale), costituiscono la base del lavoro degli operatori turistici che, attraverso pochi elementi, riconoscibili e spesso caricaturali, costruiscono e vendono delle immagini di quei particolari luoghi che sono le località turistiche. Questa tendenza del turismo si concretizza nell'immagine di marca, «una specie di etichetta che in pochissimi elementi caratterizza una località rendendola facilmente identificabile¹».

Ma se è vero che, come scriveva Miossec (1977): «l'espace touristique, c'est avant tout une image»² queste immagini create e delle quali si nutre il turismo, come si concretizzano/formalizzano nel territorio reale? Come convivono le aspettative del turista e le realtà territoriali?

Il turista e il territorio costituiscono gli attori principali della ricerca perché, se è vero che il viaggio inizia prima della partenza, è anche vero che il territorio di arrivo, si adegua, si struttura per rispondere a questo desiderio esogeno. Infatti, nel rispondere alle aspettative del turista, il territorio si fa "turistico", si ripensa (e si organizza) in funzione della sua immagine.

Questa attitudine insita nel fenomeno turistico, era stata evidenziata da Toschi (1958) il quale distinse due luoghi del turismo che definì: i luoghi del *turismo attivo* (nel quale si forma il "desiderio di partenza) e i luoghi del *turismo passivo* (di arrivo) dove si offre l'accoglienza. Nella realtà territoriale, la complessità insita nei luoghi di accoglienza (luoghi del turismo passivo) è stata analizzata da Bonomi (2000), il quale distingue in due le tendenze che caratterizzano il turismo nel suo rapporto con il terri-

Nell'attuale società occidentale, di libero mercato, il turismo si è imposto a forza tra le attività umane, passando da marginale a vera e propria industria del terziario.

Il turismo, nell'accezione attuale del termine, è un fenomeno recente. La sua nascita si fa risalire al periodo della seconda rivoluzione industriale, con l'invenzione-scoperta del tempo libero.

E' un fenomeno sociale che, dopo l'accelerazione subita dopo la seconda guerra mondiale, riesce a muovere masse e a trasformare territori.

Il turismo, infatti, non si limita a guardare il territorio, ma lo usa, lo trasforma, lo consuma. Attraverso i suoi meccanismi, il territorio guardato diventa territorio consumato.

torio, e le descrive attraverso “*il falso vero e il vero falso*”³:

il falso vero è il caso delle città create dal nulla al solo scopo di essere turistiche. Tra queste Nizza (nata per la villeggiatura invernale di ricchi inglesi), Orlando (sviluppatasi attorno al parco a tema Disney), Las Vegas (città del gioco), o ancora più eclatante, è il caso della Costa Smeralda (già Monti di Mole);

il vero falso è il caso della maggior parte dei centri storici imprigionati dal loro passato, dalla loro stessa immagine, reale o no che sia.

E' il caso di Firenze e ancor più di Venezia, i cui centri storici diventano dei grandi parchi a tema, denaturati in quanto città e trasformate in pure scenografie.

Queste due tendenze trovano riscontro nelle pratiche dei turisti che tendono, da un lato ad estraniarsi dalla quotidianità recandosi in luoghi artificiali, vere e proprie *enclave* turistiche, dove si concretizza quella che Raymond definisce *Utopia All Inclusive*⁴, e dall'altro lato ricercano il vero, l'autentico, il tradizionale, tendendo ad accostarsi, a fondersi con i luoghi visitati.

La ricerca prende l'avvio dalla considerazione che l'offerta turistica, nella sua creazione/organizzazione dei luoghi d'arrivo, risponda o crede di rispondere, alle immagini (desideri) della domanda esterna.

In effetti l'offerta turistica risponde ad una domanda turistica, ma contemporaneamente nel suo organizzarsi/configurarsi, influenza la domanda stessa.

Partendo da tali premesse il percorso di ricerca ha avviato l'indagine sull'offerta turistica in Sicilia, per comprendere da e quale immagine ne scaturisce.

Obiettivo e metodo

Obiettivo principale della ricerca è la conoscenza del turismo in Sicilia, nel suo rapporto tra organizzazione dell'offerta e desiderio/domanda, tra territorio e immagine.

Per comprendere, attraverso una lettura critica dei meccanismi che sono alla base di questo consumo di spazio, l'organizzazione dell'offerta turistica in termini quantitativi e qualitativi.

La costruzione dello spazio turistico in Sicilia, attraverso l'offerta turistica (e quindi attraverso il consumo di territorio) costituisce il nostro oggetto di studio.

La ricerca ha indagato l'offerta in termini di ricettività e servizi, partendo dalla constatazione che le strutture ricettive non sono una semplice offerta di servizi ma costituiscono, per il territorio, “attrattività”, sono risorse capaci di creare e organizzare modelli. Invertire i termini del ragio-

namento è alla base di un discorso più vasto, ed in particolare, partendo dall'attività turistica, dai luoghi d'accoglienza, quindi dal configurarsi dell'offerta, la ricerca si è interrogata su:

il tipo di consumo prodotto dal turismo (in termini di territorio, immagini, cultura);

quali rapporti esistono tra la domanda e l'offerta, in che termini l'offerta turistica influisca sulla domanda, la asseconi o, al contrario, partecipi alla sua formazione;

come l'evoluzione dello “sguardo”, la percezione di un territorio cambi nel corso del tempo e come, questa evoluzione, possa esser letta attraverso l'offerta turistica.

Partire dal basso, indagando sul terreno l'organizzazione dell'offerta, ci consentirà di definire il tipo di modello turistico che costituisce, o non costituisce, la Sicilia.

In una prima fase della ricerca si è indagato sullo stato dell'arte, degli studi e delle ricerche relative al turismo.

Una prima osservazione va fatta sul carattere interdisciplinare del turismo e sulla conseguente varietà di studi e approcci che lo caratterizzano. Tra le varie discipline interessate al turismo, emergono principalmente le *scienze sociali*, l'*economia* e la *geografia* ognuna con una specificità propria.

La ricerca ha identificato nell'approccio *geografico*, nell'attenzione verso gli aspetti spazio-territoriale, un'importante contributo soprattutto con gli eccellenti studi di Toschi, Corna Pellegrini, Muscarà, Ciaccio, Innocenti ed altri, ai quali si deve la creazione di modelli ed la definizione di interessanti categorie (spazio, regione e sistema turistico) di lettura del fenomeno turistico.

Dal punto di vista operativo, la ricerca si è avvalsa di una procedura metodologica articolata in tre fasi:

- *fase analitico-conoscitiva*, di tipo quantitativa di raccolta dati, attraverso la quale si è operata una tassonomia dello spazio turistico esistente attraverso il confronto a diversi livelli (regionale, provinciale, comunale);

- *fase descrittivo-interpretativo* del fenomeno, attraverso la lettura incrociata dei dati e l'interpretazione storico-critica del fenomeno.

- *fase valutativa*, attraverso l'analisi dei processi e delle politiche di pianificazione del settore turistico.

Struttura generale della ricerca

La tesi, pertanto, si è articolata in tre parti, corrispondenti ai tre temi individuati dalla ricerca, distinti in:

- costruzione dell'oggetto, il corpus dei dati e della misura;

- origine ed evoluzione del turismo;
- studio delle politiche degli orientamenti mirati agli interventi in campo turistico in Sicilia.

Prime conclusioni: scenari possibili e “quadro di indirizzi”

La ricerca apre nuovi campi di indagine, definendo “scenari” e “indirizzi” per il possibile sviluppo del turismo in Sicilia.

La scelta di modelli di sviluppo del turismo e la stessa localizzazione delle attività turistiche dipendono da un complesso insieme di elementi, dove un ruolo prioritario dovrebbe esser riconosciuto alla pianificazione territoriale.

Infatti, la necessità di una pianificazione territoriale attenta, specifica del settore turistico, è ancor più sentita oggi alla luce della nuova legge “quadro” sul turismo (n. 135/2000) che tra i suoi elementi innovativi, *riconosce al turismo un ruolo economico, culturale, sociale e strategico e definisce i compiti da attribuire agli enti locali territoriali nelle regioni a vocazione turistica.*

Il riconoscimento del turismo come attività economica è di rilevante importanza soprattutto quando (art. 5 della stessa legge) si definiscono entità territoriali quali i *Sistemi turistici locali (contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell’agricoltura e dell’artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate)* e se ne assegna la promozione, attraverso forme di concertazione, con gli enti locali o con soggetti privati.

Nell’ottica di questa nuova legge e delle sue ripercussioni a livello territoriale, e nella prospettiva del suo recepimento da parte della Regione Sicilia alcune conclusioni, anche se in corso d’opera, possono essere delineate, e riassunte su tre punti.

Una prima considerazione, riguarda l’attuale immagine dell’isola legata principalmente ad un’offerta di tipo balneare. Infatti è sulla fascia costiera che si concentra oltre l’80 % del totale dell’offerta ricettiva regionale, provocando grandi squilibri territoriali.

Seconda considerazione interessa il carattere stagionale dell’attività turistica siciliana, principalmente concentrata nei mesi estivi.

Un terzo aspetto interessa le politiche di intervento, di aiuto al settore turistico, che dai primi interventi promossi dalla Cassa per il Mezzogiorno per il potenziamento della ricettività (politica dei posti-letto), ha visto il passaggio a nuove politiche (principalmente di servizi).

Questi tre punti costituiscono i principali ambiti di intervento individuati dalla ricerca e dalla soluzione dei quali, si potrà attuare una vera e propria politica di sviluppo del turismo nell’Isola. Un’ultima considerazione, forse la vera motivazione di questa ricerca, trae origine da una citazione di Lefebvre (1976): *“Il bacino del Mediterraneo diventa spazio per il tempo libero dell’Europa industriale. (...) entra così nella divisione sociale del lavoro; vi si installa una neo-colonizzazione economica, sociale, architettonica, urbanistica”⁵.*

In questa prospettiva, governare e non subire questa *neo-colonizzazione turistica*, creando e offrendo modelli propri, significherebbe per la Sicilia, diventare nuova e attiva protagonista del Mediterraneo.

Note

¹ Bianchi E. (1984), p.70.

² Miossec, citato da Fregonese Muscarà (1983), p.223.

³ Bonomi A., (2000) cap. 4.

⁴ Raymond esamina la vacanza organizzata come una delle manifestazioni attuali della tendenza utopica a livello sociologico, in particolare nel villaggio/vacanza del tipo *Club Méditerranée*, riconoscendone la presenza di ingredienti utopici (eliminazione del “fattore imprevisto” mediante programma prefabbricato, enfasi sulla qualità dell’ambiente, tendenza alla livellazione, identità personale sollecitata dalla specializzazione, presenza delle regole del gioco, mito della sospensione del tempo, ecc.). Raymond H, citato da Sica p. (1970), p. 262.

⁵ Lefebvre H. (1976), p.77.

Note bibliografiche

Aa.Vv.(1984), *90 anni di turismo in Italia*, TCI, Milano.

Augé M. (1997), *L’impossible voyage, le tourisme et ses images*, Rivages, Parigi.

Barthes R. (1957), *Mythologies*, Seuil, Parigi.

Barthes R. (1970), *L’empire des signes*, Art Albert Skira, Ginevra.

Bianchi A. (1998), *Frammenti - Città, l’urbanistica e dintorni*, Rubbettino, Catanzaro.

Bonomi A. (2000), *Il distretto del piacere*, Bollati Boringhieri, Torino.

Boyer M. (1996), *Il turismo: dal Grand Tour ai viaggi organizzati*, Electa-Gallimard, Trieste.

Boyer M. (1999), *Histoire du tourisme de masse*, Puf, Parigi.

Bresso M., Zeppetella A. (1985), *Il turismo come risorsa e come mercato. Elementi per l’analisi economica del turismo*, Franco Angeli, Milano.

Carta M. (2003), *Pianificare nel dominio culturale. Strutture e strategie per l’armatura culturale in Sicilia*, Università di Palermo, Dipartimento Città e Territorio-Regione Siciliana, Dipartimento dell’Urbanistica.

Cencini C. et alii, (1980) «I geografi di fronte ai problemi delle coste», in Agei *La ricerca geografica in Italia 1960-1980*,

- Varese, pp. 533-539.
- Ciaccio C. (1984), *Turismo e microinsularità. Le isole minori della Sicilia*, Pàtron, Bologna.
- Ciaccio C. (1987), «Temi emergenti di geografia del turismo e del tempo libero», in Corna Pellegrini G. (a cura di), *Aspetti e problemi della geografia*, Marzorati, Vicenza, pp. 600-634.
- Clementi A. et al. (1996) *Le forme del territorio italiano. Temi e immagini del mutamento*, Laterza, Roma-Bari.
- Corna Pellegrini G. (1996), «Viaggio di ieri, viaggio di oggi», in Boyer M. *Il turismo: dal Grand Tour ai viaggi organizzati*, Electa-Gallimard, Trieste, pp.130-137.
- Cusimano G. (a cura di) (1990), *Il turismo diffuso, prospettive di sviluppo delle aree interne della Sicilia*, Cresm, Palermo.
- Cusimano G. (a cura di) (1999), *La costruzione del paesaggio siciliano: geografi e scrittori a confronto*, La Memoria: annali della facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Palermo, n.12, Palermo.
- De Matteis G. (1995), *Progetto implicito*, Franco Angeli, Milano.
- De Seta C. (1982), «L'Italia nello specchio del Grand Tour», in *Storia d'Italia. Il paesaggio*, Annali 5, Einaudi, Torino.
- Donato S. (1992), *La pianificazione del turismo. Studi e progetti per il piano territoriale di coordinamento regionale della Calabria*. Gangemi, Roma.
- Famoso N. (a cura di) (1999), *Il paesaggio siciliano nella rappresentazione dei viaggiatori stranieri*, Cuecm, Catania.
- Guarrasi V. (1989), «La rivalorizzazione territoriale: forme e processi», in Leone U. (a cura di), *Valorizzazione e sviluppo territoriale in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp.28-43.
- Lanzani A. (1991), *Il territorio al plurale. Interpretazioni geografiche e temi di progettazione territoriale in alcuni contesti locali*, Franco Angeli, Milano.
- Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace*, Anthropos, Parigi.
- Lévi-Strauss C. (1955), *Tristes Tropiques*, Plon, Parigi.
- Lozato-Giotart J. P. (1987), *Géographie du tourisme*, Masson, Parigi.
- Lozato-Giotart J. P. (2002), «Méditerranée et Tourisme: de l'espace visité à l'espace coinvoité», in Lozato-Giotart J. P. a cura di, *La Méditerranée*, Sedes, Parigi, pp. 169-193.
- Minca C. (1996), *Spazi effimeri*, Cedam, Padova.
- Muscarà C. (1983), *Gli spazi del turismo. Per una geografia del turismo in Italia*, Pàtron, Bologna.
- Panzica S. (a cura di) (2003), *La normativa turistica in Sicilia. Vademecum del quadro normativo nel comparto turistico. Raccolta della legislazione nazionale e regionale*, Aapit-Provincia regionale di Palermo, Palermo.
- Raymond H. (1982), «Tourisme social et loisir. L'espace des alternatives», *Temps Libre*, pp. 101-109.
- Rizzo C. (1988), «I distretti turistici siciliani: alcune considerazioni», *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, pp. 275-290.
- Rossi Doria B. (1977), L'uomo e l'uso del territorio, "Italia Nostra/Educazione", Firenze.
- Sica P. (1970), L'immagine della città da Sparta a Las Vegas, Laterza, Bari.
- Teboul R. (1982), «Travail et négation du temps», *Temps Libre*, pp. 75-86.
- Trillo C. (2003), Territori del turismo tra utopia e atopia, Alinea, Firenze.
- Vecchio B. (1989), «Valorizzazione e innovazione territoriale: riflessioni sul caso delle aree turistiche italiane», in Leone U. (a cura di) *Valorizzazione e sviluppo territoriale in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 157-172.

Nuovi sviluppi per la pianificazione urbanistica nell'integrazione tra piano urbanistico comunale e strumenti operativi



Daniela Mello

Premessa

La città è il principale e primo ambiente di vita dell'uomo. Essa è lo specchio della società che ospita, della sua storia, delle sue tradizioni, dei suoi tempi, dei suoi abitanti.

Da sempre l'uomo ha costruito la città in relazione alle proprie esigenze, i "luoghi" della città sono stati progettati e realizzati per rispondere alle necessità di un determinato momento storico e di una specifica società. Così, fino ad oggi, esse hanno assunto forme ed identità sempre diverse, rassomigliandosi solo se confrontate in relazione a lunghi periodi temporali e a contesti ambientali e storici simili. Nel loro mutare hanno subito un processo di stratificazione, i nuovi "segni" si sono sovrapposti a quelli precedenti, ne hanno assunto o modificato il senso introducendo altri significati e creando nuovi spazi, a loro volta generatori di nuove relazioni.

Nel suo trasformarsi, nel suo costruire socialità o frammentazione, in un costante rapporto di interrelazione rispetto al quale, come giustamente afferma Bernardo Secchi, non è solo la società che influenza la città, ma anche la città che influenza le abitudini della società, si è giunti alla città contemporanea.

La definizione di città contemporanea risulta oggi, probabilmente, quella di maggiore complessità con la quale la disciplina urbanistica è chiamata a confrontarsi.

Nonostante alla scala internazionale esistano numerosi fattori di somiglianza tra le diverse realtà urbane, non poche sono le sfumature che essi possono assumere in relazione alle condizioni del contesto urbanistico, sociale ed economico al quale si riferiscono. Indipendentemente dalla specifica definizione, un problema che si pone quanto mai urgente in questo ambito di riflessione è quello di comprendere se e come la città contemporanea possa soddisfare le esigenze dei suoi cittadini e predisporre ad accogliere quelli di domani.

Nonostante la contemporaneità si caratterizzi per la dinamicità e mutevolezza dei fenomeni, infatti, è di interventi concreti e duraturi, capaci di lasciare un segno all'interno del paesaggio urbano che si avverte la necessità. Se si guarda allo specifico contesto italiano ci si rende conto facilmente di come rare siano le situazioni nelle quali, negli ultimi decenni, l'urbanistica sia riuscita davvero ad offrire un contributo alla trasformazione urbana, esulando, naturalmente, dal fenomeno della speculazione edilizia che purtroppo ha devastato le nostre città. La possibilità di verificare le soluzioni operative più adeguate ad ogni singolo contesto è stata spesso negata dalla impossibilità di dare attuazione agli interventi che si rendevano necessari.

Il dibattito sul tema dell'efficacia/inefficacia del piano urbanistico, in particolare in riferimento alla scala comunale, ha coinvolto la maggior parte degli urbanisti italiani a partire dai primi anni ottanta fino ad oggi. Alcune ricerche, condotte in diverse fasi temporali, hanno analizzato nello specifico le ragioni della difficoltà di attuazione degli interventi di trasformazione urbana, proponendo spesso delle interpretazioni estremamente diverse le une dalle altre.

La città contemporanea chiede nuovi interventi di riqualificazione e trasformazione urbana che siano in grado di soddisfare le esigenze della cittadinanza, in continua evoluzione. Ai nuovi strumenti operativi viene affidato il difficile compito di dare attuazione a tali interventi attraverso la concertazione tra l'operato delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti privati. Nell'ambito della definizione di pianificazione urbanistica si definisce l'integrazione tra questi ultimi ed il piano urbanistico comunale. La ricerca propone una riflessione sulle più recenti esperienze di pianificazione in Italia, all'insegna della ricerca dell'efficienza e dell'efficacia.

Obiettivi e contenuti della ricerca

L'analisi delle diverse ricerche condotte sul tema dell'efficacia del piano urbanistico ha costituito uno dei punti di partenza della ricerca di dottorato. Come si diceva precedentemente, innumerevoli sono le definizioni che possono essere date e che sono state date al concetto di efficacia.

Come dichiarato da Alessandro Tutino¹, "parlare di efficacia non è semplice perché questo termine può assumere diverse connotazioni quali ad esempio: produttività, utilità, necessità, effetti, impatto. Le sfumature sono ricche di implicazioni fino a portare a sbocchi diversi e non di poco". Le accezioni che l'autore individua esplicitano, in un certo senso, l'insieme dei punti di vista dai quali è possibile leggere criticamente il tema dell'efficacia. Riconoscendo e condividendo la difficoltà di giungere ad un'unica definizione, risulta possibile articolare la stessa in relazione a due principali categorie, corrispondenti a due differenti approcci al tema, che sono espressione dell'evolversi del dibattito e della stessa disciplina urbanistica.

Il primo è quello che lega il concetto di efficacia al piano regolatore, inteso come strumento di disciplina d'uso dei suoli e di previsione delle trasformazioni urbane; il secondo è quello che tende a relativizzare il ruolo del piano nell'ambito dell'operato più complessivo della pubblica amministrazione in virtù dei numerosi strumenti, politiche e pratiche che al piano si sono affiancate e che hanno spostato l'attenzione dal singolo strumento al più generale processo di governo del territorio.

Tenendo conto di entrambe le definizioni ed anzi a partire da queste, obiettivo fondamentale della ricerca è quello di comprendere quali possono essere gli strumenti e le modalità attraverso le quali operare alla trasformazione della città, restituendo efficacia alla strumentazione urbanistica. Alla base della riflessione vi è un'ipotesi fondamentale che è quella che riguarda la necessità di sviluppare una nuova capacità operativa che consenta di integrare politiche, piani e programmi al fine della massima efficacia del processo di pianificazione. Alcuni specifici fattori che caratterizzano la società contemporanea, come ad esempio la crisi della finanza pubblica, lo sviluppo della tecnologia informatica, la crisi dell'industria manifatturiera hanno comportato, come è ormai risaputo, agli inizi degli anni ottanta, l'istituzione e rapida diffusione di una serie di strumenti, cosiddetti "complessi" il cui obiettivo è quello di contribuire alla trasformazione urbana attraverso la sostituzione del concetto di attuazione, inteso fondamentalmente in riferimento agli strumenti esecutivi del piano regola-

tore generale disciplinato dalla legge 1150/42, con quello di operatività.

Tale accezione assume un significato più ampio di quella precedente riferendosi all'insieme coordinato di progetti, regole e politiche da realizzarsi attraverso una sinergia tra diversi soggetti sia pubblici che privati.

L'aspetto più problematico introdotto dal concetto di operatività è quello che riguarda la determinazione del tipo di relazione che si instaura tra lo strumento del piano urbanistico comunale e i nuovi strumenti operativi. In molti casi questi ultimi hanno costituito un'occasione per poter operare in deroga al piano, in altri essi sono diventati parte integrante dello strumento e da esso appositamente disciplinati. Nell'ambito della nuova definizione di governo del territorio, all'interno della ricerca si assume la definizione di pianificazione urbanistica proposta da Edoardo Salzano²: "Intendo per pianificazione territoriale e urbanistica (non faccio nessuna distinzione tra l'una e l'altra) quel metodo, e quell'insieme di strumenti, che si ritengono capaci di garantire – in funzione di determinati obiettivi – coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni".

Sulla base di tale definizione, rispetto all'obiettivo di cui si diceva precedentemente, si individuano all'interno della ricerca alcuni specifici strumenti operativi che si caratterizzano per tre fattori: il primo è che la disciplina normativa di tali strumenti prevede che essi vengano predisposti in attuazione alle disposizioni del piano e quindi che, qualora le previsioni progettuali in essi contenute dovessero indicare la necessità di apportare una modifica alle direttive del piano, si proceda ad una variante dello stesso; il secondo riguarda la valenza processuale, ovvero l'obiettivo di contribuire alla efficacia della fase attuativa del piano urbanistico, non solo in termini tecnico-progettuali, ma anche in termini di processo, supportando, cioè, l'amministrazione nella gestione delle sue molteplici competenze; il terzo riguarda la connotazione fortemente sperimentale degli strumenti selezionati che risultano senza dubbio quelli più innovativi e allo stesso tempo, quelli nei confronti dei quali le amministrazioni sembrano essere più interessate ad investire.

Gli strumenti che sono stati individuati sulla base di tali caratteristiche sono: le società di trasformazione urbana, la finanza di progetto, la perequazione urbanistica, alcune tipologie di

programmi integrati. Ciascuno di tali strumenti presenta una sua specificità procedurale ed applicativa.

Le società di trasformazione urbana, istituite dall'articolo 59 della legge 197/1997 si caratterizzano quale strumento di supporto all'operato delle amministrazioni pubbliche nella realizzazione di interventi complessi di trasformazione urbana. Si tratta di vere e proprie società di scopo a cui viene affidata interamente la realizzazione dell'intervento di trasformazione a partire dalla acquisizione dei suoli, sui quali esso dovrà trovare attuazione, fino alla vendita delle attrezzature private una volta che l'intervento sia completato.

La finanza di progetto costituisce invece, come suggerisce lo stesso nome, una procedura attraverso la quale si rende possibile la realizzazione di alcune infrastrutture di interesse pubblico attraverso un finanziamento interamente privato che viene ricompensato dal flusso di cassa e dagli utili che l'opera genera nel momento della sua attivazione. L'interesse che tale strumento riveste nell'ambito della ricerca è riferito ad alcune recenti sperimentazioni che si stanno conducendo in merito all'applicazione del *project financing* ad interventi di riqualificazione urbana per i quali la realizzazione delle opere private può costituire un "volano" per l'intervento più generale.

La perequazione urbanistica, strumento sul quale si discute ormai da molti anni, contribuisce all'operatività del piano urbanistico in virtù di due fattori fondamentali: il primo è la possibilità per l'amministrazione pubblica di ottenere aree, da parte dei privati, per la realizzazione di attrezzature pubbliche, il secondo è l'attitudine a creare consenso sulle scelte di piano attraverso la garanzia di un'equità di trattamento, in merito alla determinazione dei diritti edificatori, tra i proprietari dei suoli a cui il piano attribuisce destinazioni funzionali differenti.

Infine, la scelta di riferirsi ai programmi integrati è motivata dalla diffusa utilizzazione che di tale strumento si sta facendo in Italia in virtù dell'estrema flessibilità applicativa e della forte partecipazione privata che questi rendono possibile.

Per tutti gli strumenti individuati si è proceduto all'analisi delle caratteristiche tecnico-giuriche e successivamente a quella delle principali potenzialità e problematicità d'applicazione. La ricerca condotta in relazione a tali temi ha permesso di verificare l'estrema complessità degli argomenti e la difficile definizione di una valutazione unitaria su ciascuno di essi.

Con l'obiettivo di valutare, nei diversi contesti di

riferimento, quale strumento operativo risultasse più adeguato alla realizzazione di un determinato intervento di riqualificazione, si è verificato che le condizioni nelle quali questi trovano attuazione sono spesso caratterizzate da un numero di variabili così alto da rendere quasi del tutto impossibile alcuna attribuzione unitaria. In particolare alcuni fattori di incertezza che sono emersi riguardano:

la capacità dell'amministrazione pubblica di gestire processi complessi come quelli che interessano la città contemporanea, nei quali si rendono necessarie competenze molteplici, ai quali partecipano attori sociali estremamente differenziati;

la tipologia di rapporto che si instaura tra il soggetto pubblico e quello privato, che dipende dal grado di flessibilità che si vuole dare allo strumento urbanistico e trova esplicitazione, ad esempio, nella quota di partecipazione ai finanziamenti da parte di entrambi i soggetti o nella definizione delle quantità dei parametri edificatori;

la capacità imprenditoriale dei soggetti privati, ovvero la propensione ad immaginare scenari di trasformazione "ottimistici", che inducano a partecipare agli interventi con investimenti consistenti e soprattutto ad assumersi rischi proporzionali ai possibili ricavi.

La verifica delle molteplici definizioni che i nuovi strumenti operativi possono assumere è stata consolidata, all'interno della ricerca, attraverso l'analisi di alcuni casi di studio, individuati in base all'innovazione dell'approccio adottato e alla rilevanza del contesto di applicazione. Si è scelto di prendere a riferimento quattro casi di studio, di cui tre italiani ed uno straniero, nello specifico quelli di Roma, Milano, Napoli e Parigi per ciascuno dei quali è stata compiuta un'analisi sugli strumenti regolamentativi, su quelli operativi e sulle modalità della rispettiva integrazione. In quanto finora meno documentati degli altri, si è posta particolare attenzione agli ultimi due.

Le scelte compiute nella città di Napoli in merito alle modalità attuative della pianificazione comunale rispondono alla convinzione che in un contesto difficile quale quello partenopeo sia preferibile evitare di stabilire a priori, all'interno del piano urbanistico, gli strumenti operativi attraverso i quali procedere alla trasformazione urbana; piuttosto sia necessario rimandare la scelta in fase di realizzazione dei singoli interventi, così da valutare quale risulti più opportuno in relazione alle specifiche condizioni economiche, politiche, sociali del luogo e del momento temporale. Per poter procedere alla trasforma-

zione di due aree ritenute fondamentali al fine della riqualificazione dell'intera città, si è scelto di mettere in campo due strumenti operativi tra quelli oggetto di indagine, scelti in riferimento alle caratteristiche dell'intervento da compiersi e dell'area sulla quale questo trova attuazione. La società di trasformazione urbana istituita per l'area industriale dismessa di Bagnoli ed il *project financing* per il porto turistico di Vigliena costituiscono oggi i due poli sui quali sono concentrate le maggiori speranze ed allo stesso tempo le maggiori attenzioni da parte degli operatori, sia pubblici che privati.

In particolare con l'attivazione del *project financing*, l'amministrazione napoletana ha scelto di sperimentare, come si diceva precedentemente, una nuova tipologia di applicazione dello strumento che è quella inerente agli interventi di carattere urbanistico che si attuano in riferimento ad ambiti urbani complessi.

L'analisi del caso di studio parigino ha costituito un ulteriore importante momento di approfondimento del tema oggetto di ricerca ed un valido fattore di verifica e di confronto con quanto si sta attuando in Italia. La ricerca condotta a Parigi ha reso possibile, infatti, grazie all'analisi degli sviluppi avventi all'interno della legislazione urbanistica nazionale, valutare le riflessioni e le sperimentazioni che si stanno conducendo in Italia alla luce di quanto si è già verificato e si sta verificando in Francia, contesto nel quale la disciplina urbanistica ha avuto sempre un forte connotato di carattere sperimentale.

Alcune scelte metodologiche

L'estrema attualità, oltre che concretezza, degli argomenti trattati, è alla base delle scelte metodologiche che sono state compiute nell'ambito della ricerca. Si è ritenuto opportuno che alle indagini di carattere bibliografico si affiancasse un costante confronto con la prassi operativa, messa in atto in diverse realtà urbane.

Sulla base di tale riflessione sono state compiute due scelte fondamentali: la prima è l'analisi dei casi di studio, la seconda è la pratica delle interventiste.

La verifica delle conoscenze tecnico-giuridiche acquisite in merito agli strumenti operativi con alcuni tra i principali casi di studio nazionali ed internazionali ha permesso di comprendere quanto le ipotesi fondative degli strumenti potessero risultare efficaci o comunque realizzabili nella fase operativa in riferimento a condizioni del contesto sempre diverse e comunque sempre estremamente complesse.

La scelta dei casi di studio è avvenuta sulla base di due fattori: la rilevanza degli stessi nell'ambi-

to del dibattito disciplinare; l'interesse di casi meno esplorati ma altrettanto innovativi. I casi di studio sono stati analizzati ciascuno prima in riferimento agli strumenti di tipo regolamentativo e poi in relazione alle sperimentazioni in merito agli strumenti operativi, con particolare riferimento a quelli oggetto d'indagine.

Per poter comprendere le potenzialità e le problematicità di questi ultimi, analizzandole da diversi punti di vista, si è proceduto alla redazione e somministrazione di una serie di interviste a diversi soggetti pubblici e privati, direttamente partecipi dell'attuazione degli interventi di trasformazione urbana nell'ambito dei casi di studio. Si è potuto verificare l'estremo interesse di tale procedura dovuto non solo alla acquisizione di conoscenze che dalla sola ricerca bibliografica non sarebbe stato possibile ottenere, ma anche alla possibilità di comprendere le problematiche evidenziate dal dibattito con maggiore livello di approfondimento e riscontro pratico.

Le interviste sono state compiute in riferimento a tutti gli specifici argomenti trattati nella ricerca, in particolare in merito al tema dell'efficacia del piano urbanistico, alle definizioni tecnico-giuridiche degli strumenti operativi, ai diversi casi di studio analizzati.

Le riflessioni da queste emerse costituiscono la base concettuale sulla quale sarebbe possibile impostare ulteriori sviluppi della ricerca.

Note

¹ Alessandro Tutino, (a cura di), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma, 1986.

² Edoardo Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2001.

Note bibliografiche

Claudio Calvaresi, Giovanni Caudo, (a cura di), "Efficacia della pianificazione: percorsi di ricerca. introduzione", in: *Urbanistica* n. 110, 1998. Gianluigi Nigro, Giovanna Bianchi, (a cura di), *Politiche, programmi e piani nel governo della città*, Gangemi editore, Roma, 2003. Edoardo Salzano, *Fondamenti di Urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2001.

Alessandro Tutino, (a cura di), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma, 1986.

Urbani Paolo, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

Luigi Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

Giancarlo Storto, *Le società di trasformazione urbana. Contesto legislativo, caratteri, profili giuridici e problematiche applicative. Le modalità di attuazione nell'esperienza di 11 Comuni*, Il Sole 24 Ore, Milano, marzo 2004.

"Il *project financing*. Dagli enti locali alle imprese la gestione dei fondi per i lavori pubblici alla luce delle nuove normative", Guida normativa n.11, Il Sole 24Ore, dicembre 2002

Stefano Pompei, *Il piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici e operativi*, Hoepli, Milano, 1998.

Antonio Chierichetti, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento. Strumenti e procedure urbanistiche. Abusi edilizi- Appendice legislativa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

Reti ecologiche e governo del territorio: il percorso metodologico della ricerca



Vincenzo Todaro

Premessa

Il percorso metodologico sul quale è strutturata la ricerca risponde alle esigenze proprie della complessità della disciplina urbanistica che in questa sede viene relazionata ai temi della tutela e della conservazione ambientale, attraverso l'indagine condotta sul processo di integrazione delle reti ecologiche negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale. Al contempo, esso si relaziona al tipo di ricerca che si intende affrontare, o per meglio dire, alla maniera con la quale si intende affrontare. In tal senso, infatti, la metodologia della ricerca contribuisce, in termini disciplinari, alla definizione del percorso attraverso il quale portare avanti un particolare tipo di ricerca e non a come condurre, in generale, una ricerca¹. La struttura della presente ricerca assume come modello metodologico di riferimento i due principali approcci riconosciuti nell'ambito dell'indagine sociologica: quello quantitativo e quello qualitativo². In generale, la ricerca quantitativa è quella che fa ricorso significativamente alla statistica; di questa sono esempi significativi l'analisi ecologica, la ricerca *survey*³, i disegni sperimentali, e tutti quei "tipi" di indagine caratterizzati, in generale, dall'uso di matrice dati, da cui il nome di ricerca Mat o standard. La ricerca qualitativa è, invece, quella cui afferiscono le più diffuse forme di "ricerca sul campo", legate alle forme della cosiddetta "osservazione partecipante": esempio ne è la ricerca etnografica. Essa è, in genere, caratterizzata da assenza di matrice dati, non ispezionabilità (totale o parziale) della base empirica, e carattere informale delle procedure di raccolta e di analisi delle informazioni (Ricolfi, 1997). Mentre la ricerca quantitativa consente una interpretazione univoca, oggettiva e verificabile delle informazioni, la ricerca qualitativa appare alquanto polisemica, soggettiva ed intuitiva. In realtà, però, dal dibattito in corso da circa un decennio in ambito sociologico, si tende a superare la rigida dicotomia tra i due approcci. Alcuni Autori (Agodi, Cardano, 1991; Statera, 1993), infatti, ritengono che, in relazione al moltiplicarsi delle "contaminazioni" tra questi, la contrapposizione tra ricerca qualitativa e ricerca quantitativa sia in realtà una forzatura; altri (Ricolfi, 1997), pur riconoscendo e rintracciando le origini "alternative" ed antitetiche dei due *miti delle scienze sociali*, mettono in evidenza l'esistenza di un terzo genere di ricerche (soluzioni ibride) che, pur non utilizzando né matrice dati né statistica, si caratterizzano per il rigore scientifico presente nella fase di analisi dei dati (tra queste possono essere annoverati i modelli logici e i modelli computazionali). All'interno del quadro di riferimento delineato, superando le posizioni rigide legate al dibattito tra primato del metodo (finalizzato alla verificabilità dei risultati e del percorso di ricerca, propri dell'approccio quantitativo) e primato dell'oggetto (inteso come realtà complessa da "comprendere" nel profondo, che risponde al carattere dell'approccio qualitativo), la presente indagine struttura la propria linea d'azione sul modello di ricerca empirico accreditato a livello internazionale, all'interno del quale convergono apporti propri dell'uno e dell'altro approccio metodologico.

All'interno di un percorso di ricerca condotto durante un dottorato risulta "istituzionalmente" auspicabile tentare di strutturare un percorso metodologico, solidale con il tema dell'indagine, che possa costituire l'occasione, probabilmente unica (per modalità, tempi, occasioni di confronto) per sperimentare e/o verificare, una maniera di fare ricerca che in futuro potrebbe avere un seguito. Nel caso specifico, la presente ricerca, che affronta il processo di strutturazione delle reti ecologiche negli strumenti di governo del territorio, fa ricorso alla combinazione di approccio metodologico quantitativo e qualitativo messi a punto in ambito disciplinare sociologico.

Il metodo della ricerca

R. Boudon (1984), riprendendo il pensiero di Max Weber, definisce la ricerca empirica "una successione di operazioni per produrre risposte a domande sulla realtà". La realtà possiede un tale livello di

complessità che risulta impossibile conoscerla, o semplicemente indagarla nella sua totalità. La ricerca non si può porre, dunque, di fronte a tale complessità e pretendere di “controllarla”, ma deve essere in grado di selezionarne una porzione finita sulla base di criteri di rilevanza (Weber, 1922) e su questa lavorare.

All’interno di questo asserto, la ricerca empirica risponde, quindi, all’esigenza di conoscenza che conduce alla individuazione di domande rivolte ad una sezione finita del reale, piuttosto che alla necessità di dare soluzione a problemi legati ad una teoria da riformulare o confutare nella sua totalità. La ricerca empirica va intesa, allora, come risposta a domande di conoscenza, piuttosto che soluzione a problemi di teoria (Ricolfi, 1997).

Seguendo questo ragionamento, il modello logico di riferimento del presente percorso di ricerca potrebbe essere caratterizzato dalla sequenza *realtà-domande-indagine-risposte*, in cui, all’interno di un percorso empirico, viene formalizzata e strutturata (sotto forma di domande) l’esigenza di conoscenza su una porzione finita di realtà che, attraverso un sistema di analisi, viene indagata. I risultati delle analisi, e soprattutto la loro interpretazione, sostanziano le risposte alle domande iniziali.

Questo percorso di indagine utilizza il metodo proprio della ricerca empirica (Agodi, 1995; Lazarsfeld e Barton, 1951; Marrani, 1987) articolandosi in cinque distinti livelli, all’interno di ognuno dei quali viene affrontata una o più fasi della ricerca:

1. Struttura della ricerca;
2. Costruzione della base empirica;
3. Organizzazione dei dati;
4. Analisi dei dati;
5. Esposizione dei risultati.

All’interno di questo quadro di riferimento, il percorso d’indagine seguito risulta essere essenzialmente di carattere esplorativo e esplicativo.

Da una parte, infatti, la ricerca si propone di indagare un processo non del tutto chiaro (il processo di introduzione delle reti ecologiche nella pianificazione), i cui tratti salienti vanno delineati attraverso l’individuazione di modelli e categorie che ne definiscano passaggi, struttura e possibili relazioni tra le parti. Da questo punto di vista, il carattere della ricerca è quindi di natura eminentemente esplorativa “estensiva”, in quanto non ci si trova in presenza di teorie o ipotesi da verificare (in tal caso sarebbe una ricerca confermativa), ma di fronte ad una ampia base empirica da indagare attraverso una indagine che segue un dato processo logico. Dall’altra, la ricerca presenta un carattere esplicativo “intensi-

vo”, assumendo come impegno la spiegazione della maniera in cui avviene e si verifica tale processo, quali sono le componenti e come interagiscono tra loro. La combinazione delle strategie giustifica il necessario ricorso ad un modello di indagine che integri l’approccio quantitativo e quello qualitativo. In particolar modo, all’approccio quantitativo corrisponde il carattere esplorativo (del livello di declinazione del processo), mentre all’approccio qualitativo corrisponde il carattere esplicativo della ricerca (come avviene tale processo).

Tale combinazione necessita della individuazione di un *field di studio* (quale base di indagine che risponda alle istanze dell’approccio quantitativo-esplorativo) da indagare con un approccio prevalentemente “orizzontale” in grado di offrire alla ricerca completezza e fondatezza della base empirica.

All’interno di esso, in base a criteri di rilevanza finalizzati al raggiungimento degli obiettivi prefissati, verrà scelto uno spettro significativo che produrrà i casi di studio, da indagare, successivamente, con un approccio prevalentemente “verticale”. Dall’approfondimento dei casi di studio verranno delineati i caratteri propri del processo, ovvero la *vision strategica* attraverso la quale può essere strutturato il concetto di rete ecologica all’interno degli strumenti di pianificazione, (rispondendo così alle istanze dell’approccio qualitativo-esplicativo). A ciascuno di questi momenti corrisponde una fase della ricerca: in particolare, all’indagine quantitativa corrisponde la prima fase; alla indagine qualitativa corrisponde la seconda. All’interno di ciascuna delle fasi, gli asserti e le relazioni tra questi necessitano di un atteggiamento “aperto” e trans-disciplinare al fine di equilibrare il rapporto tra necessaria riduzione operativa della complessità fenomenica del reale e articolazione e diversificazione degli schemi concettuali e degli approcci interpretativi possibili.

Il percorso della ricerca: le fasi e i processi

L’evoluzione della cultura della tutela e della conservazione della natura che da un approccio di tipo vincolistico legato alla istituzione di aree protette ha portato ad un approccio di tipo ecosistemico, finalizzato alla tutela ed alla conservazione della biodiversità, costituisce la base teorica di riferimento della presente ricerca.

Questo approccio alla tutela ambientale individua nelle reti ecologiche la risposta all’esigenza di connessione di tipo ecologico-funzionale tra le aree naturali e seminaturali finalizzata ad una conservazione ambientale diffusa ed estesa a tutto il territorio. Nello specifico, la ricerca assu-

me come finalità generale l'individuazione del contributo che gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale possono offrire alla risoluzione della "questione ambientale". In tal senso considera i temi della conservazione, della tutela e del potenziamento della qualità dell'ambiente come *invarianti strutturali* di qualsiasi forma e processo di governo del territorio. Le Reti ecologiche, all'interno di un percorso di rinnovamento e di rafforzamento del Piano urbanistico e territoriale perseguito anche attraverso l'integrazione tra tematiche ambientali e tematiche "ordinarie", possono costituire la *best way* per il raggiungimento di tale fine. Dal tema generale, secondo un *approccio deduttivo* rispetto alle basi teoriche di riferimento, viene costruita l'*ipotesi* della ricerca che costituisce la "regola" o traccia che informa le fasi, che guida i processi, che ne costruisce le relazioni, e che, infine, ne delinea il disegno generale.

L'ipotesi punta alla verifica dell'esistenza e all'eventuale individuazione dei "luoghi" della integrazione tra tutela ambientale diffusa e strumenti di governo del territorio che individuano il loro nodo critico nel processo di integrazione delle reti ecologiche negli strumenti di governo del territorio.

Nello specifico tale ipotesi viene indagata attraverso il tentativo di dare risposta ad alcuni interrogativi che concernono il livello e le forme di declinazione del concetto di rete ecologica, il livello di strutturazione delle reti ecologiche negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale, e la maniera in cui tale processo avviene.

La ricerca muove quindi non già da problemi ma da domande e bisogni di conoscenza, tradotti in una "filiera" di interrogativi su una *porzione finita di realtà*. In generale, gli interrogativi individuati veicolano un'indagine di tipo esplorativo rispetto al fenomeno che si vuole indagare, ed una indagine di tipo esplicativo nella volontà di delineare un possibile profilo che esemplifichi il processo di strutturazione della rete ecologica nel piano.

In particolare, le esigenze di conoscenza che alimentano la ricerca individuano in alcuni pre-asserti teorici, da verificare e sostanziare, il passaggio dall'ipotesi teorica generale che la informa ed orienta, alla processualità tecnica e operativa propria degli strumenti di pianificazione e richiesta dalla disciplina urbanistica.

Tale passaggio risulta, in questa fase, fondamentalmente legato alla esigenza di individuare procedure da attivare e percorsi tecnico-normativi da intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi fissati. In tal senso risulta di primaria importanza comprendere sia quali sono le rela-

zioni orizzontali e verticali tra rete ecologica e strumenti e livelli di pianificazione, sia la maniera con la quale questi vengono costruiti in termini teorico-normativi e tecnico-operativi. Inoltre, all'interno di queste relazioni, sarà necessario analizzare la specificità delle funzioni e della tipologia di rete ecologica in relazione alle scale territoriali, ai contesti urbani e territoriali di riferimento e soprattutto agli strumenti di governo del territorio interessati, siano essi piani o programmi, tradizionali o innovativi. Ma oltre agli aspetti formali si intende guardare anche ai settori apparentemente estranei alle tematiche ambientali che possono e devono essere integrati nel processo di costruzione di una rete ecologica all'interno degli strumenti di governo del territorio, nonché alle possibili modalità di coinvolgimento attivo delle comunità locali, secondo approcci integrati e partecipati dal basso.

Per dare risposta alle esigenze di conoscenza individuate, il *disegno della ricerca* segue un percorso interdisciplinare che, secondo una struttura logica, tesse relazioni dirette tra struttura, fasi e processi, attraverso l'individuazione di passaggi logici progressivi.

Esso definisce, inoltre, il metodo per la raccolta delle informazioni, calibrato sulle caratteristiche della base empirica che si intende indagare. La tecnica di raccolta delle informazioni, da una parte, si avvale dei metodi di rilevazione indiretta, condotta attraverso la consultazione, lo studio e l'analisi dei documenti esistenti⁴, dall'altra, utilizza procedure proprie della rilevazione diretta, attraverso la somministrazione, tramite intervista telefonica, di un questionario semi-strutturato ad una *elite interviewing* (o testimoni qualificati: i responsabili regionali della pianificazione territoriale e della conservazione ambientale), secondo precise procedure di rilevazione.

Le interrelazioni costruite tra base empirica e tecnica di raccolta delle informazioni contribuiscono alla comprensione di ciò che sarà utile, con evidenza empirica, a supportare gli asserti prodotti dalla ricerca ed alla eventuale ispezionabilità delle informazioni⁵. In tal senso, quello che importa è l'asseverabilità empirica delle affermazioni che si intende produrre, che, nello specifico, è garantita attraverso l'utilizzo di variabili ed indicatori confrontabili tra loro.

L'unità territoriale di riferimento presa in considerazione è la regione, sia perché a questa è affidato dal DPR 357/97 (di recepimento della Direttiva Habitat) il compito operativo della perimetrazione dei sic e delle zps (aree che costituiscono la geometria della rete ecologica), sia perché le regioni costituiscono l'unità territoriale minima in grado di legiferare sia nel settore

urbanistico che in quello ambientale. Dall'esame della declinazione regionale del concetto di rete ecologica si potranno così individuare i differenti percorsi autonomamente individuati dalle regioni e delineare così i tratti di un possibile percorso esportabile.

Una volta definite le modalità di raccolta delle informazioni e la base empirica di riferimento, e raccolte le informazioni ritenute opportune, queste vengono tradotte in dati e organizzate in schemi. Perché le informazioni possano tradursi in dati necessitano di una prima lettura interpretativa (*framing*); la semplice raccolta di informazioni non consente, infatti, automaticamente di essere in possesso di dati⁶.

Questi sono informazioni interpretate inserite in un quadro di sintesi che li ri-organizza (Ricolfi, 1997). La trasformazione delle informazioni in dati risulta necessaria perché consente la loro successiva confrontabilità e la costruzione di nessi e possibili relazioni tra questi. In una ricerca quantitativa la raccolta dati avviene, in genere, all'interno di una matrice di tipo C X V, caso per variabile.

La matrice utilizzata nella presente indagine è caratterizzata dalla presenza, in colonna, delle singole unità d'analisi (le regioni italiane), e, in riga, dei settori di indagine ritenuti opportuni ai fini della ricerca⁷.

La scelta di questi campi di indagine, e la relativa costruzione delle variabili, segue un criterio di selezione dei temi che, in maniera strategica, possano essere utili a fornire una risposta alla ipotesi assunta dalla ricerca consentendo, conseguentemente, il raggiungimento degli obiettivi da questa individuati.

Una volta costruita la matrice, si procede con l'*analisi dei dati* che costituisce l'insieme di procedure formali e informali finalizzate alla costruzione di asserti e nessi tra asserti, che costituiscono l'orditura del discorso che struttura e sostanzia i risultati della ricerca.

Infine, l'individuazione dei risultati e la relativa esposizione, come momento di sintesi e di formalizzazione degli asserti, assolverà ad almeno tre compiti:

- rendere il più trasparente possibile il percorso della ricerca;
- comunicare i risultati più importanti frutto dell'analisi;
- stabilire un rapporto con la letteratura precedente e suggerire nuove linee di ricerca (gli sviluppi).

Nel caso specifico della presente ricerca, i pre-asserti sono la presunta attuazione della rete ecologica a livello regionale; la loro verifica sostenzierà il sistema di asserti che costituiranno i

risultati della ricerca. Questi si avvarranno di schemi interpretativi per la propria strutturazione.

Note

¹ E' necessario ricordare che quando si parla di metodologia della ricerca, uno dei riferimenti principali risulta essere la metodologia della ricerca sociologica, che ha sviluppato le teorie ed i percorsi operativi, accreditati per la ricerca empirica. E' pertanto riferito a questo contesto disciplinare il sistema di fasi e di processi di indagine utilizzati dalla presente ricerca.

² Per Marradi la differenza fondamentale tra ricerca quantitativa e ricerca qualitativa risiede nell'uso della matrice dati.

³ Ricerca *survey*: inchiesta condotta su un campione significativo di soggetti rappresentativo della popolazione, che utilizza tecniche di rilevazione standardizzate e fortemente strutturate.

⁴ Si tratta delle dichiarazioni internazionali, dei documenti nazionali e regionali, della letteratura di settore, degli studi specifici sulle reti ecologiche e sulle relazioni tra queste e gli strumenti di governo del territorio, nonché degli strumenti di pianificazione e di programmazione che le singole realtà regionali hanno promosso in questi ultimi anni.

⁵ L'ispezionabilità della base empirica di una ricerca dipende secondo Wittgenstein (che studia nello specifico la ricerca matematica) dalla capacità di "dominarla come un tutto". In questo caso però è necessario specificare che in presenza di una ricerca quantitativa si ha tendenzialmente un certo livello di ispezionabilità della base empirica che nel caso della ricerca qualitativa non è detto che si riesca ad ottenere (in tal senso la ricerca etnografica, ad esempio, è solamente in parte ispezionabile). Nella ricerca qualitativa la non ispezionabilità della base empirica è strettamente correlata alle caratteristiche della ricerca sul campo; in essa l'autore è l'unico depositario della base empirica su cui fonderà le sue analisi e tratterà le sue conclusioni (Cfr. Ricolfi, 1997).

⁶ In realtà, come sottolinea Ricolfi, le informazioni sono frutto di una prima interpretazione desunta dalla lettura ed analisi della base empirica. Nel momento in cui le informazioni si traducono in dati si è, quindi, operata una loro re-interpretazione.

⁷ Questi, in ordine, sono i contenuti delle leggi urbanistiche regionali, le leggi ambientali regionali, i progetti di rete ecologica regionali, gli strumenti di governo del territorio, il livello di operatività raggiunto ecc., si tratta in conclusione degli ambiti sui quali indaga direttamente la ricerca.

Note bibliografiche

Rapporto tra ricerca quantitativa e ricerca qualitativa
Agodi M. C. (1995), *Qualità e quantità: un falso problema e tanti equivoci*, in C. Cipolla, A. de Lillo (a cura di), *Il sociologo e le sirene, La sfida dei metodi qualitativi*, Angeli, Milano.

Boudon R. (1971), *The Logic of Sociological Explanation*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, England.

Bryman A. (1988), *Quality and Quantity in Social Research*, Unwin Hyman, London.

Capecchi V. (1963), "Analisi qualitativa e quantitativa in sociologia", in *Quaderni di Sociologia*, XII.

Cardano M. (1991), *Il linguaggio delle variabili*, Resemberg & Sellier, Torino.

Lazarsfeld P. F., Barton A. (1951), "Qualitative Measurement in the Social Sciences: Classification, Typologies, and Indices", in D. Lerner, H. D. Laswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.

Ragin C. C. (1987), *The Comparative Method, Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press, Berkeley.

Ricolfi L. (1997), *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma.

Pianificazione urbana e territoriale e programmazione negoziata

I nuovi scenari dello sviluppo territoriale in Sicilia



Antonella Aluia

Introduzione

La ricerca concentra l'elaborazione nel rapporto esistente tra la programmazione negoziata e la pianificazione territoriale e urbanistica, cercando di rispondere a due esigenze principali.

La prima è quella di analizzare lo scenario posto in essere dall'introduzione dei programmi negoziali nei processi di pianificazione. Questa lettura, avendo come sfondo di riferimento costante le pratiche urbanistiche, punta ad evidenziare l'innovazione nei procedimenti amministrativi instaurati dalle procedure negoziali. Di fatto alcuni concetti non costituiscono delle novità tipiche degli anni '90 (valutazione, concertazione, negoziazione), ma l'innovazione consiste nella loro esplicitazione, istituzionale e normativa, nella evidenza formale che assumono nel processo di piano tendente a sostituire il sistema delle regole prescrittive. E' infatti nel confronto tra i procedimenti istitutivi che si manifesta la prima e più evidente sovrapposizione delle due forme di pianificazione. Questa prima riflessione ci consente di capire se la programmazione negoziata costituisce una forma di "governo del territorio". La seconda esigenza, di natura cautamente interpretativa, rappresenta una mappa di orientamento nel sistema di strategie per la pianificazione in Sicilia.

Pertanto, la prima parte elabora una ricostruzione critica della disciplina negoziale nelle politiche di sostegno alle attività produttive e, sempre in tema di programmazione negoziata, la sua accezione territoriale, come istituto di natura "contrattuale" e la sua introduzione negli strumenti di governo del territorio. La seconda parte prosegue con il monitoraggio degli strumenti negoziali in rapporto alla pianificazione ordinaria, nel territorio siciliano attraverso due filoni: 1) la ricostruzione dell'iter procedurale di attuazione della programmazione negoziata e l'innovazione innescata nella prassi tradizionale; 2) l'elaborazione dell'osservatorio regionale della programmazione negoziata.

L'obiettivo è quello di identificare l'azione della programmazione negoziata sul territorio come *azione di piano*, quindi in rapporto con la pianificazione "ordinaria". Le relazioni formali che si stabiliscono tra i vari soggetti che intervengono nel processo di pianificazione, contribuiscono così anche nella dimensione negoziale di quei processi, a definire la programmazione negoziata come forma di governo del territorio e quindi a sua volta strumento di progetto del territorio stesso.

Dall'intervento straordinario alla programmazione negoziata

Per comprendere il contenuto più innovativo e la comparsa della disciplina negoziale nell'ordinamento italiano, è opportuno ricostruire il quadro culturale normativo entro il quale è maturata l'idea stessa di programmazione negoziata.

Quest'ultima, trae le sue origini nelle forme di "contrattazione programmata" degli anni Sessanta/Settanta e si afferma come strumento di programma-

L'atteggiamento generale di chi opera in campo urbanistico di fronte al tema della programmazione negoziata, suscita immediatamente perplessità e preoccupazione. La presenza, infatti, sul territorio di interventi indotti da strumenti di programmazione negoziata nel momento in cui ci si accinge ad avviare un qualsiasi processo di pianificazione sconvolge lo stato dei luoghi e l'approccio tradizionale dell'iter di costruzione di uno strumento urbanistico. Sia che si tratti di interventi già realizzati, sia che si tratti di opere ancora da realizzare il pianificatore si pone all'istante alcune domande: se bisogna tenerne conto nel processo di pianificazione; se bisogna territorializzare gli interventi sul territorio; se la presenza di interventi riferiti ad un settore specifico comporta l'apposizione di una zona territoriale omogenea; se esiste la possibilità di non tenerne assolutamente conto (per quelli ancora da realizzare) e rimandarne il procedimento autorizzativo ad una fase successiva, ossia ad una deroga allo strumento urbanistico vigente.

zione dal basso dello sviluppo a seguito dell'abolizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

All'indomani del secondo conflitto mondiale, l'apertura dei mercati nazionali verso quelli europei innesca un meccanismo di divaricazione all'interno del Paese.

Con la L. 646/50, viene istituita la Cassa per il Mezzogiorno, ente dotato di specifiche risorse finanziarie destinate ad intervenire, in aggiunta all'intervento ordinario dello Stato, nell'Italia meridionale.

L'intervento straordinario della prima fase fu rivolto al rilancio dell'agricoltura e delle dotazioni infrastrutturali del Paese. A partire dal '57, viene attuata una politica di intervento diretto alla creazione di economie industriali "Aree di Sviluppo Industriali" (ASI), o ristretti "nuclei di industrializzazione" (NI), concentrati inizialmente in poche aree regionali del Mezzogiorno di Italia. Questo processo di "industrializzazione per poli", disegna una gerarchia regionale creando zone a forte sviluppo economico e zone di marginalità all'interno dello stesso Mezzogiorno.

Le modalità del sostegno all'economia del Mezzogiorno, si attuava dunque con la previsione di un intervento coordinato di iniziative pubbliche necessarie a creare le condizioni favorevoli per l'insediamento di nuove iniziative private, come un complesso organico adeguato a garantire il decollo di una determinata zona.

La contrattazione programmata fondata sul principio del consenso tra parti sociali, organi di governo da un lato, e le imprese sia pubbliche che private dall'altro lato, rappresenta il primo esempio di programma avente per oggetto l'assetto del territorio, finalizzato alla riduzione degli squilibri territoriali del Meridione (ma non solo) del nostro Paese, oltre che alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Ma per individuare le prime coordinate del quadro generale di riferimento entro il quale ascrivere la programmazione negoziata, e definire il rapporto con la pianificazione territoriale, occorre risalire alla fase conclusiva dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Tra gli anni Ottanta e Novanta, l'introduzione di alcuni strumenti: *Accordi di Programma*¹; *Contratti di Programma*², i *Contratti di impresa*³ e le *Intese di programma*⁴, sancivano, sia la presa d'atto delle difficoltà di una "programmazione straordinaria" per il Mezzogiorno, ma anche il definitivo superamento dello schema centralistico degli interventi nel Mezzogiorno.

Ma è solo con l'entrata in vigore della L. 488/92, con cui è stato soppresso l'intervento straordinario e sancita la sua sostituzione con un "*sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territo-*

rio nazionale", che la contrattazione programmata, perde i propri connotati. Da strumento quadro per definire i rapporti dello Stato con l'imprenditoria privata diviene figura più complessa, in una pluralità di strumenti atti a definire i rapporti dello Stato con diversi soggetti, pubblici e privati, disciplinata dalla definizione stessa di "programmazione negoziata".

La nuova filosofia della programmazione negoziata

La programmazione negoziata, inaugura una nuova linea di sviluppo territoriale: si abbandonano i meccanismi di sostegno economico statale e si cominciano a diffondere nuove tipologie di sostegno più orientate da strategie attuative di concertazione e negoziazione.

Pensati originariamente per le regioni meridionali, e diffusi poi su tutto il territorio nazionale (L. 662/96) gli strumenti di programmazione negoziata si caratterizzano per la loro "orizzontabilità", ossia il prevedere l'avvio dal basso di una programmazione socioeconomica che coinvolge attraverso modalità concertative/negoziali diversi soggetti e che rispondono alla logica dello sviluppo endogeno di tipo *bottom-up* (dal basso): si prevede la raccolta e la selezione di progetti di investimento che si concretizzano attraverso una serie di raccordi formali tra diversi soggetti.

L'introduzione della programmazione negoziata, rappresenta una esigenza già manifesta da tempo nell'ambito della disciplina urbanistica e territoriale, cioè la necessità di una riforma urbanistica, e di conseguenza della revisione delle leggi urbanistiche regionali, guidate da una legge quadro nazionale.

Ma è soprattutto il confronto delle procedure delle procedure negoziali con la pianificazione urbanistica, che rappresenta l'esigenza più forte di innovazione del piano a tutti i livelli istituzionali e in specie a livello comunale.

Contestualmente all'affermazione dei nuovi strumenti negoziali, la crisi del tradizionale meccanismo della pianificazione urbanistica fondato sulla crescita quantitativa, registra una inversione di tendenza con l'introduzione di nuovi strumenti i "programmi complessi". Nati in un settore specifico, quello dell'edilizia residenziale pubblica, i programmi complessi hanno investito molte città italiane, portando quasi sempre alla rivisitazione degli strumenti urbanistici in vigore o svolgendo un ruolo propulsivo nella elaborazione dei nuovi piani. Non è un caso infatti che inevitabilmente i programmi complessi, qualsiasi forma assumano, si configurano quasi sempre come varianti agli strumenti di pianificazione urbanistica, poiché questi ultimi definiscono allocazioni di funzioni e

dimensioni delle stesse, ma non tengono conto delle relazioni tra i soggetti.

I programmi complessi, sviluppatosi in assenza di una riforma urbanistica nazionale, ma parallelamente all'avvio delle riforme di alcune leggi regionali, rappresentano una nuova domanda di pianificazione che si esprime come esigenza ineludibile da parte dei soggetti deputati al governo del territorio e – non sembri incredibile – persino dai soggetti attivi del mercato.

Dall'esperienza dei programmi complessi per la riqualificazione urbana appare evidente l'instaurarsi di un nuovo rapporto significativo con il piano, tradizionalmente inteso: si va verso un nuovo modello di costruzione del piano, secondo una logica che prende avvio dal "particolare" per ripensare e riformulare l'assetto più "generale".

La programmazione negoziata come "forma di governo del territorio"

Il territorio nell'ottica della nuova pianificazione per lo sviluppo diventa l'elemento fondamentale a partire dal quale costruire processi e strategie, proprio perché la dimensione del locale viene implementato sulle diverse realtà territoriali.

Quindi il territorio non è più visto come un dato di fatto, bensì come qualcosa che si costruisce di volta in volta e che manifesta un grado di autonomia nell'elaborare strategie e di capacità di agire in maniera intenzionale; di progettare e risignificare gli spazi. In questa nuova visione dunque il territorio non è più un destinatario inerte di mere destinazioni funzionali, un suolo oggetto di trasformazione, al quale applicare criteri di controllo, vincoli e norme; ma assume una dimensione strategica: è oggetto di complessità, di dinamicità.

Il superamento della concezione di territorio da luogo bidimensionale di geometrie statiche a luogo pluridimensionale di geometrie dinamiche, come esito di un processo di "territorializzazione" di azioni strategiche, porta inevitabilmente ad un passaggio che è quello della "pianificazione fisica dello spazio" alla "progettazione del territorio".

Passare dalla pianificazione fisica dello spazio alla progettazione del territorio significa rappresentare soggetti, non oggetti, mettendo insieme punti di vista diversi. Il punto di forza della progettazione del territorio è la conservazione e la valorizzazione della complessità, a differenza della pianificazione fisica dello spazio, in cui oggetti e soggetti vengono necessariamente ridotti a mero governo tecnocratico della complessità latente.

La programmazione affidata a procedure negoziali ridefinisce inoltre nuovi ruoli e nuove relazioni tra istituzioni e soggetti non istituzionali. La prassi pianificatoria che discende proprio dall'introduzione della disciplina negoziale nella legislazione

vigente, instaura una nuova concezione che parte dal presupposto che l'istituzione pubblica non sia l'unico depositario di competenze e capacità di scelta in materia di governo del territorio.

I diversi soggetti che concorrono alla pianificazione possono essere distinti in soggetti della pianificazione e attori del processo di pianificazione. Ai primi, portatori di interesse della collettività è affidato il compito di stabilire la strategia generale a cui riferirsi per la costruzione del programma, ai fini del raggiungimento delle finalità prefissate; gli attori sono portatori di interessi e di risorse, nonché di conoscenza; sanno interpretare la complessità della domanda sociale locale; contribuiscono a migliorare l'efficacia del processo decisionale e a disegnare nuovi scenari di sviluppo, assumono in sintesi un ruolo propositivo nelle politiche urbane e territoriali.

In questo senso la programmazione, basata su metodi concertativi negoziali costituisce *forma di governo del territorio* e quindi *strumento di progetto del territorio* stesso: si identifica come un'azione strategica sul territorio. Presuppone infatti capacità di auto-organizzazione in base alle potenzialità locali del territorio e capacità di integrare politiche "dall'alto" e "dal basso". Il territorio è rappresentato come un sistema complesso in cui si integrano e interagiscono le relazioni dei diversi soggetti e dei diversi attori, sia per gli aspetti sociali, che quelli culturali ed economici, che ne potranno essere generati anche per il futuro.

Gli interventi di programmazione negoziata in questo ordine si configurano dunque come "strumenti di progetto del territorio" poiché la loro azione non attiene a singole realtà territoriali, ma si riverbera nell'intero tessuto sociale e sull'insieme dei meccanismi che interagendo regolano il territorio stesso.

La programmazione negoziata in Sicilia. Il caso di studio

Il monitoraggio degli interventi di programmazione negoziata attivati nel territorio della Regione siciliana, con la relativa esplorazione metodologica, ha mostrato la portata del fenomeno nel periodo che va dagli anni '90 ad oggi.

La ricostruzione dell'iter procedurale di attuazione della programmazione negoziata ha consentito di capire come l'impianto normativo regionale, a partire dagli anni Novanta, si è adeguato, con singoli provvedimenti tampone per la realizzazione di interventi, che viceversa richiederebbero un'azione integrata e coordinata di diverse competenze, perché diversi sono i soggetti che intervengono. Ne emerge che un'azione della programmazione negoziata, nel momento in cui contrasta con le previsioni dello strumento urbanistico vigente, ha la

capacità di modificare la “pianificazione ordinaria”, anche di livello sovraordinato, (per esempio un Piano paesistico), cosa impossibile con una variante urbanistica ordinaria, semplicemente ricorrendo allo strumento dell’Accordo di programma o ancora più facilmente alla “Conferenza di servizi”. Ma tale relazione o meccanismo non individua né nuove pratiche né nuovi attori che prendono parte al processo decisionale: è un mero intrecciarsi di prassi ed azioni di empiria burocratica. Un possibile scenario di integrazione potrebbe essere l’apertura di una fase anticipazione elaborativa, sempre all’interno dell’Accordo di programma, della partecipazione dei diversi soggetti portatori di interesse su un determinato territorio addivando azioni utili alla preparazione della decisione (concertazione) e successivamente partecipando direttamente al momento decisionale (negoziata). Tutto ciò può tradursi in un miglioramento dell’intero processo decisionale, poiché contribuisce ad avere, fin dall’inizio, una visione condivisa del territorio e delle sue potenzialità. Il governo del territorio infatti comporta assunzioni di responsabilità da parte di tutti i soggetti, ma è soprattutto il soggetto pubblico che deve definire regole e ruoli nell’ambito di una “nuova urbanistica”, fermo restando i principi di sussidiarietà e partecipazione di tutti i soggetti istituzionali (pubblici e privati) nel perseguire il preminente interesse pubblico.

L’elaborazione dell’“osservatorio”

L’“osservatorio” regionale della programmazione negoziata, costruito in questa ricerca⁵, costituisce un quadro analitico che non ha la pretesa di un trattamento definitivo dei dati raccolti, ma quello di creare un modello metodologico di analisi e monitoraggio per ricerche successive. L’osservatorio è uno strumento che può valere entro un orizzonte determinato, ma la sua possibile confluenza verso un SIT, lo può trasformare in uno strumento utile per la gestione e l’attuazione, della programmazione negoziata, sia in termini di integrazione con gli altri strumenti di pianificazione (coordinamento orizzontale), sia in termini di raccordo con la strategia territoriale di livello superiore (coordinamento verticale).

Fasi dell’analisi applicativa

FASE	DENOMINAZIONE	LIVELLO
1	individuazione dei programmi negoziali nella Regione	regionale
2	matrice di lettura e interpretazione	comunale
3	territorializzazione degli interventi dei programmi negoziali	comunale o sub provinciale
4	costruzione del metadato	provinciale
5	rappresentazione	provinciale
6	ricadute di valutazione	regionale

L’applicazione si sostituisce impropriamente ad un lavoro di coordinamento “orizzontale” e “verticale”, evidenziando aspetti che aprono i confini della disciplina urbanistica verso prospettive diverse e innovative:

- la rappresentazione delle dinamiche territoriali;
- il coordinamento verticale e orizzontale (tipico nei processi di pianificazione);
- la valutazione delle risorse naturalistiche ed ambientali (invarianti strutturali del territorio) in rapporto con gli aspetti strategici della programmazione negoziata;
- il collegamento con il mondo politico della programmazione, che è un eufemismo per indicare una “teoria di governo del territorio”.

L’articolazione dell’indagine applicativa, condotta in più fasi, disegna una “geografia territoriale” della programmazione negoziata che trova nella dimensione provinciale il livello di riferimento attorno a cui costruire la lettura dei vari dati (livello di rappresentazione dei processi attivati in sede locale che possono tradursi nelle strategie di livello regionale).

Il quadro delle esperienze di concertazione territoriale, così come il quadro degli interventi inseriti nei vari programmi negoziali (non esaustivo, poiché molti processi sono in costante modifica ed evoluzione), non rappresentano dunque un semplice monitoraggio di dati ma anche una utile guida, una mappa di orientamento nel sistema delle strategie generali per la pianificazione in Sicilia.

Quadro regionale degli interventi inseriti nei programmi negoziali

PROVINCIA	PROGRAMMI NEGOZIALI	INTERVENTI MATERIALI		INTERVENTI IMMATERIALI	TOTALI INTERVENTI
		PRIVATI	PUBBLICI		
Agrigento	20	227	64	43	334
Caltanissetta	12	136	27	29	192
Catania	22	280	294	30	604
Enna	10	73	42	40	155
Messina	24	550	285	35	870
Palermo	31	613	402	51	1066
Ragusa	6	58	35	27	120
Siracusa	12	305	141	25	471
Trapani	13	207	77	4	288
TOTALI	150	2449	1367	284	4100

Riflessioni conclusive

La programmazione negoziata e la pianificazione territoriale e urbanistica territoriale, come forme di “governo del territorio” necessitano nel loro iter di un’apertura verso la flessibilità, l’interattività, la fattibilità. È indispensabile, da un lato, il passaggio della programmazione negoziata dalla fase di “straordinarietà” ad un regime “ordinario”, e, dall’altro, la costruzione non episodica, di una pianificazione strategica e strutturale, strutturale per il livello provinciale e strategica per quello regionale. E’ possibile individuare alcuni elementi a cui

riferirsi:

1) specificare finalità, contenuti e procedure nella legge regionale, distinguendo i programmi negoziati di area vasta, da quelli di ambito urbano, equiparando questi ultimi a strumenti urbanistici esecutivi e istituzionalizzando il ruolo degli operatori privati come soggetti attivi della pratica di pianificazione;

2) individuare l'accordo di programma, come strumento di previsione urbanistica per gli interventi negoziati, adeguandone ovviamente i contenuti in questa direzione;

3) definire per i programmi negoziati di area vasta, le linee guida programmatiche che individuino le azioni strategiche territoriali di scala regionale.

Lo scontro/incontro della programmazione negoziata con la pianificazione ordinaria, evidenzia da un lato l'incapacità degli strumenti di pianificazione ordinaria di superare la concezione del piano urbanistico come "piano d'assetto", come strumento occasionale della crescita e della organizzazione del territorio, e mette in luce dall'altro lato, come la programmazione negoziata non ha tenuto conto del rapporto con la pianificazione vigente eludendo a priori ogni legame con il territorio di riferimento. L'assunzione di logiche di sviluppo territoriali che provengano dal basso, come quelle negoziati, nella pianificazione di tipo "ordinario" costituisce il vero obiettivo di innovazione da perseguire nella riforma urbanistica. Infatti l'introduzione di pratiche concertative negoziati, seppure limitata o vincolata da prassi pianificatorie consolidate, fornisce un'apertura verso nuove forme di ripensamento delle leggi urbanistiche regionali. Dalle analisi, si riscontra l'appartenenza della programmazione negoziata a forma di "governo del territorio" o a "strumento di progetto del territorio" solo nelle intenzioni, nella fase di avvio di concertazione e negoziazione: l'integrazione dei programmi attivati è solo parziale e le reti di soggetti e attori che agiscono possono essere considerate "artificiali" (artificiose?), sotto il profilo urbanistico. Nonostante ciò è lecito supporre che un complesso di azioni simultanee indirizzate ad una comune finalità di sviluppo produca effetti positivi, per le potenzialità implicite e per le capacità di creare valore aggiunto territoriale, in quanto esprimono comunque un'idea di "governo del territorio" che sa recepire una molteplicità di domande e progetti, riuscendo ad armonizzarli e a guidarli verso soluzioni condivise. Gli strumenti di programmazione si configurano come strumento per trasformare il territorio in un "sistema locale territoriale", in cui i diversi soggetti si muovono come un attore collettivo, sulla base di progetti e programmi comunque espressi e formalizzati.

La ricerca pertanto, individua e definisce:

- strumenti di lettura, interpretazione e valutazione della programmazione negoziata negli ordinari processi di pianificazione;

- strumenti, modalità e procedure negoziali, come riferimento per la riforma urbanistica;

- relazioni e nuovi rapporti tra territorio e istituzioni, tra soggetti istituzionali e attori locali, in base al principio di sussidiarietà;

- contributi teorici per lo sviluppo della pianificazione e contributi scientifici per la formazione del Piano Territoriale Urbanistico Regionale (PTUR);

- l' "osservatorio" della programmazione negoziata, come elemento di costruzione scientifica del Sistema Informativo Territoriale Regionale (SITR).

Quadro regionale dei programmi negoziati attivati per Provincia (dicembre 2003)

LIVELLO ISTITUZIONALE	PROGRAMMA	AG	CL	CT	EN	ME	PA	RG	SR	TP	TOT
PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	territoriali	5 ⁽¹⁾	1	3	1	4	5 ⁽⁶⁾	1	1	5 ⁽⁸⁾	26
	PATTI agricoli	4 ⁽²⁾	1	4	1	5	4 ⁽⁶⁾	2	3	2 ⁽⁸⁾	25
	Ministero Bilancio contratti d'area	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
	contratti di programma	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
	progetti prassi	1	1	2 ⁽⁸⁾	1	2 ⁽⁸⁾	3	1	2	1	5
PROGRAMMI COMPLESSI	progetti pilota	2	5	1	2	1	1	1	1	1	8
	dicolore	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Ministero Lavori Pubblici pii	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	pru	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
	pru	1	1	3	1	1	1	1	1	1	4
Pia	contratti quartiere leader	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	I	3	1	4	2	4	3	2	2	2	24
	II	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
Direzive comunali	Italia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Italia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4
PIT	CoP Par Sicilia	4	2	3	2	7	5	1	2	1	27
	TOTALI	20	12	22	10	24	31	6	12	13	141

Il numero dei titoli risulta inferiore a causa di alcuni programmi interrprovvisori

Note

¹L. 64/86

²Del. Cipi 16 luglio 1986

³Del. Cipi 2 Febbraio 1990

⁴Del. Cipe 29 Marzo 1990

⁵Elaborato in GIS (Geographic Information System), coordinate UTM.

Note bibliografiche

AA.VV. (1971), *Le proiezioni territoriali del Progetto '80*, Quaderni del Centro Studi e Piani Economici, Roma.

AA.VV. (1998), *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 2-3-4 Dicembre Catania.

AA.VV. (2000), *Programma Urban Italia. Europa, nuove politiche urbane*, edizione promossa dal Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale del Coordinamento territoriale, INU edizioni, Roma.

AA.VV. (2000), *Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale. Dare voce agli interessi e alle differenze, ripensare le forme di rappresentazione del territorio*, Atti del Seminario, DAEST Collana Relazioni, Convegni e Seminari n.1

AA.VV. (2001), *Rapporto sullo stato della pianificazione del*

- territorio, a cura dell'Istituto Nazionale di Urbanistica su incarico del Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale del Coordinamento territoriale, INU edizioni, Roma.
- AA.VV. (2002), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Atti della VI conferenza nazionale SIU, Napoli 24-25 Gennaio.
- AA. VV. (2002), *Le vie del Mezzogiorno. Storia e scenari*, Donzelli, Roma.
- AA. VV. (2003), *Tecniche urbanistiche per i programmi complessi*, Atti del Seminario Fondazione Astengo, Università di Roma Tre, Roma.
- AA.VV. (2003), *Rapporto dal territorio 20003. Sicilia*, Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, INU edizioni, Roma.
- AA.VV. (2003), *Rapporto nazionale dal territorio*, a cura dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, INU edizioni, Roma.
- AA.VV. (2003), *Città e Regioni metropolitane in Europa*, Contributi preparatori del XXIV Congresso INU, INU Edizioni, Roma.
- AA.VV. (2003), *1° Salone dello sviluppo locale*, Atti, Torino.
- Archibugi F., Bisogno P. (a cura di) (1994), *Per una teoria della pianificazione*, Franco Angeli, Milano.
- Aluia A. (1999), *Urbanistica e patti territoriali. Il patto territoriale del Golfo di Castellammare*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Palermo.
- Balducci A. (a cura di) (2000), *Le nuove politiche della governance urbana. Strategie e coalizioni*, Territorio, n. 13
- Bevilacqua P. (1992), *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma
- Bianchetti C. (a cura di) (2002), *Mezzogiorno: un problema di "regole" e di "politiche"*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 73
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G., Perulli P. (1999), *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l'indagine empirica*, IRES Lombardia, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Perulli P. (2001), *Rapporto sulla concertazione territoriale in Lombardia*, IRES Lombardia, Milano.
- Bonomi A. (2000), *"Intervento"*, in Governa F. (a cura di), *Territorio e sviluppo locale. Teorie, metodi esperienze*, Working paper n. 15, Dipartimento Interateneo e Territorio, Torino.
- Bonafede G. (1997), *La pianificazione in Sicilia. 1944-1999*, la Zisa, Palermo.
- Brunetta G., Governa F. (2001), *Analisi territoriale, pianificazione urbanistica, problematica ambientale*, DIT, Torino.
- Campos Venuti G., Oliva F. (1993) (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Cersosimo D., Donzelli C. (2000), *Mezzogiorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma.
- Ciccio E., Spaziante A. (a cura di) (2000), *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Cinà G. (a cura di) (1996), *L'innovazione del Piano. Temi e strumenti urbanistici a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Colaiazzo R. (2001), *Il principio di integrazione nei PIT e nei fondi strutturali*, in Formez, Quaderno Giugno 2001.
- Crosta P.L. (2000), *Costruzione del consenso vs costruzione del bene comune*, in AA.VV., Atti del Seminario "Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale. Dare voce agli interessi e alle differenze, ripensare le forme di rappresentazione del territorio", DAEST Collana Relazioni, Convegni e Seminari n. 1.
- Dematteis G. (1985), *Le metafore della terra*, Feltrinelli, Torino.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G., Bonaverò P. (a cura di) (1997), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Dematteis G. e altri (1999), *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G. (2000), *Le descrizioni cambiano il territorio, reti e sistemi territoriali locali*, in AA.VV., Atti del Seminario "Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale. Dare voce agli interessi e alle differenze, ripensare le forme di rappresentazione del territorio", DAEST Collana Relazioni, Convegni e Seminari n. 1.
- De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Fabbro S. (2000), *Reinventare il territorio: sistemi territoriali locali e sistemi regionali autopoietici come programma*, Archivio di Studi Urbani e Regionali n. 67.
- Gabellini P. (1996), *"La norma figurata nel piano urbanistico contemporaneo"*, in Cinà G. (a cura di), *L'innovazione del Piano. Temi e strumenti urbanistici a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Governa F. (a cura di) (2000), *Territorio e sviluppo locale. Teorie, metodi esperienze*, Working paper n. 15, Dipartimento Interateneo e Territorio, Torino.
- Lanzani A. (1996), *Immagini del territorio e idee di piano 1943-1963*, Angeli DST, Milano
- Lo Re G. (a cura di) (1984), *La pianificazione urbanistica in Sicilia. Stao di fatto, aspetti amministrativi, tecnico normativi e contenuti*, Formez, Lega siciliana autonomie locali, Palermo.
- Magnaghi A. (a cura di) (1990), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi A. (1995), *Progettare e pianificare il territorio: un contributo alla questione ambientale*, Urbanistica n. 105, pagg. 65-75.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mazzola F. (2003), *"Progetti integrati territoriali e sviluppo locale: l'esperienza della Sicilia."*, in *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez, Donzelli, Roma.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Franco Angeli/DIAP, Milano.
- Palermo P.C. (2003), *Le possibilità di sviluppo e di successo di un processo ad alta complessità*, in *Progetto Sprint, Sostegno alla progettazione integrata nelle Regioni obiettivo 1*, Politecnico di Milano, Milano.
- Palermo P.C., Pasqui G. (a cura di) (2003), *Lo stato di attuazione della programmazione integrata territoriale nelle Regioni obiettivo 1*, Formez - Progetto Sprint, Roma.
- POR Sicilia (*Programma Operativo Regionale*) 2000 - 2006, a cura della Regione Sicilia, Dipartimento della Programmazione economica.
- Renda F. (1987), *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, 3 vol., Sellerio, Palermo.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" nelle nuove politiche territoriali*, Alinea, Firenze.
- Terrana O. (1997), *I quattro patti dell'agrigentino*, Urbanistica informazioni n. 152
- Trapani F. (2001), *Gli aspetti valutativi dei PIT in Sicilia*, in Formez, Quaderno Giugno 2001.
- Trapani F. (2002), *L'esperienza dei PIT in Sicilia*, in Urbanistica Informazioni n. 184.
- Tulumello A., (2001), *La regionalizzazione dei Patti Territoriali*, in Formez, Quaderno Giugno 2001.
- Urbani L. (2003), *Habitat*, Sellerio, Palermo.
- Viviani R. (2001), *Piano pubblico, progetti privati. I limiti alla tolleranza*, Alinea, Firenze.
- Zinna S., Ruggiero V., Grasso A. (a cura di) (2003), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Franco Angeli, Milano.
- Convenzioni di Ricerca (n. 20) dell'Assessorato Territorio e Ambiente con varie Università italiane, per contributi scientifici e specialistici finalizzati alla formazione del Piano Territoriale Urbanistico Regionale (PTUR), 1999-2003.

Pianificazione e protezione civile: linee guida per la redazione dei piani comunali d'emergenza sismica



Rosario Cultrone

Introduzione

La Sicilia rappresenta, tra le regioni italiane, quella maggiormente esposta a catastrofi naturali di natura geodinamica: terremoti ed eruzioni vulcaniche. Basti ricordare i terremoti del Val di Noto (1693; circa 60.000 vittime) e quello di Messina (1908; circa 80.000 vittime) che hanno colpito la porzione orientale dell'isola, o le eruzioni dell'Etna del 1669 e del 1928 che hanno devastato vaste porzioni del territorio in una zona dove oggi si sviluppa una estesa area metropolitana.

“Ogni Comune - secondo l'art. 108 del Dlgs 112/98 - deve dotarsi di una struttura comunale di Protezione Civile”, e la sua disciplina deve essere disposta con appositi regolamenti previsti dall'art. 51 della legge 142/90 (legge di Riforma delle Autonomie Locali). Infine la Regione, in rapporto stretto sia col Comune che con la Provincia, deve intervenire nel raccordo tra le varie scale della pianificazione.

La Legge 225/92 qualificata come legge di “principi” ha mostrato alcuni limiti in occasione dei recenti terremoti dell'Umbria e delle Marche che hanno inciso enormemente sui ritardi nella gestione del dopo-terremoto. La maggior parte dei Comuni colpiti non aveva un piano di emergenza con la predisposizione di servizi di base in aree già individuate, poiché la legge non ne prevede l'obbligo per il Sindaco.

Tale esperienza è stata determinante per l'approvazione del Dlgs 112/98 che trasforma in obbligo (“deve”) la possibilità (“può” di cui alla 225/92) per i Comuni di dotarsi di una struttura di Protezione Civile prevista attualmente dall'art. 108.

Dopo l'emanazione di leggi comportanti più nuovi e agili strumenti procedurali, tra cui la L.142/1990 (agili accordi di programma tra Amministrazioni diverse), la L.241/1990 (ricorso a conferenze di servizio per decisioni operative), la L.662/1996, collegata alla “finanziaria” (ridefinizione degli atti amministrativi e previsione dell'“intesa istituzionale di programma”), si sono avute più precise disposizioni a metà del 1997 con la legge 16.7.97 n.228, emanata nell'urgenza di adottare misure di protezione civile, ambiente e agricoltura, la quale prevede ... *interventi urgenti di prevenzione ... a eliminare situazioni di pericolo non fronteggiabili in sede locale*, con ricorso a ordinanze ministeriali.

E' così istituita un'azione nazionale di prevenzione, basata su ordinanze che possono individuare i livelli di rischio e quindi le priorità nel territorio nazionale, in anticipazione dei tempi dei programmi nazionali previsti dalla L.225/1992.

Il problema “emergenza” si struttura nella problematica di *policy*, ovvero opportunità preventiva di intervento pubblico.

L'analisi dell'incertezza sul se, quando e come del verificarsi d'evento calamitoso influenza il grado di salienza riconosciuto al problema di *policy makers*, degli stili adottati al riguardo.

Si possono identificare due tipi di vulnerabilità strettamente correlate: la

La necessità di un sistema di pianificazioni integrate che garantisca le istanze territoriali sempre più cogenti costituisce un grosso nodo dell'urbanistica attuale. Le diverse vulnerabilità presenti sul territorio hanno portato alla creazione di piani di bacino, dei parchi, piano paesistico, di bonifica, non fornendo una vera soluzione poiché prima o poi i vincoli dovranno essere recepiti dagli strumenti urbanistici classici: Prg e Piano territoriale di coordinamento. I piani di settore finiscono con il marginalizzare la dimensione ambientale e le problematiche legate ai rischi e alla loro prevenzione.

Quest'ultima deve incidere nell'ordinario e prefigurare anche nuovi programmi di risanamento urbano e territoriale. Nella definizione di un piano urbanistico con valenza antisismica, non può mancare una valutazione di vulnerabilità del tessuto urbanistico. Per costruire politiche di prevenzione sismica è necessario entrare nell'ordine di idee che gli strumenti operativi devono presentare il massimo di flessibilità, consentendo al potere pubblico di intervenire modulando e diversificando il profilo di intervento adeguato alla concreta realtà economica, sociale, proprietaria, amministrativa che si presenta nei diversi casi.

vulnerabilità territoriale e la vulnerabilità sistemica. La prima connessa agli aspetti prevalentemente geografici del territorio e all'impatto di questi sulle funzioni che in esso si svolgono, la seconda è intrinseca al funzionamento delle reti e dei sistemi. Il piano comunale di protezione civile mira alla riduzione della vulnerabilità e alla sicurezza delle vie di fuga nonché alla riqualificazione urbana con particolare attenzione al centro storico assumendo l'aspetto di un piano di recupero antisismico.

È fondamentale che le indicazioni del piano siano assolutamente compatibili con lo strumento urbanistico vigente e con la salvaguardia formale e strutturale degli edifici che costituiscono i centri storici.

Conservare quindi, il pregio storico-costruttivo dei singoli edifici che di volta in volta vengono ristrutturati al fine di evitare la perdita di identità storica che spesso è abbinata agli interventi di ristrutturazione edilizia. *Vulnerabilità* e *Rischio* devono diventare parti del piano, pilastri della sua efficacia.

La pianificazione urbanistica interviene all'interno delle politiche di mitigazione del rischio: per un verso attraverso l'inserimento di una serie di misure prescrittive sull'uso del suolo, regolamenti edilizi o costruttivi; dall'altro, per gli insediamenti esistenti attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica e programmi di adeguamento del patrimonio edilizio a rischio.

Per quanto attiene la costruzione di nuovi insediamenti con ridotti livelli di rischio sismico, gli urbanisti sono in grado di adoperare scelte adeguate di localizzazioni; e, al contempo le conoscenze nel campo della scienza delle costruzioni consentono l'emanazione di norme edilizie che permettono di costruire quartieri e città con rischio sismico sempre più ridotto.

Sono pionieri in tal senso le zone della California e del Giappone, in cui la riduzione del rischio è diventato obiettivo della pianificazione urbanistica. I criteri e le norme utilizzate nei secoli scorsi nella redazione dei piani di ricostruzione di alcune città hanno mantenuto intatta la loro attualità: ancora oggi le normative urbanistico-edilizie antisismiche sono orientate soprattutto a fissare i rapporti che devono regolare la distanza tra edifici in relazione alla loro altezza e a garantire maglie urbane ampie e regolari.

Criteri di localizzazione ed uso del suolo

Le carte di macrozonazione e della pericolosità sismica locale rappresentano un indispensabile ausilio nel guidare le scelte urbanistiche di

nuovi interventi e nuove localizzazioni.

L'*Aquist Priolo Act* del 1972 consente nelle aree di rispetto delle faglie, solo la costruzione di case monofamiliari isolate a non più di due piani e con struttura in legno.

Ma ciò che può essere auspicabile da un punto di vista di mitigazione del rischio non lo è da altri punti di vista.

Pensiamo ad esempio agli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica che potrebbero essere suggeriti nell'ottica di prevenzione del rischio sismico e che sarebbero in netta antitesi con la salvaguardia dei centri storici. Così come la tendenza al trasferimento di alcune funzioni della città dai centri storici a zone più sicure, cozza con le politiche di rivitalizzazione dei centri storici.

Urbanistica e prevenzione del rischio

È necessario che i piani di protezione civile a scala comunale prevedano:

adeguamento sismico delle vie di fuga e degli accessi ai suddetti edifici strategici;
miglioramento sismico del patrimonio storico e culturale;

miglioramento sismico del patrimonio privato ricadente in prossimità degli edifici strategici, delle vie di fuga, degli spazi aperti di prima protezione;

adeguamento o recupero delle reti tecnologiche e delle reti stradali in prossimità o di accesso agli edifici strategici;

creazione di laboratori sperimentali, con funzione di assistenza tecnica ai cittadini per l'accesso ai finanziamenti;

La mitigazione del rischio sismico è l'obiettivo attraverso cui passano queste due azioni che si coniugano nel restaurare conservando e la strada da percorrere è evidente: conoscere cosa conservare e decidere come conservarlo.

Intasamenti, sopraelevazioni, aggregazioni sono i passi obbligati dell'evoluzione urbana e un attento esame ne evidenzia i passaggi e le tecniche esecutive.

L'analisi meccanica ci porta a fare le seguenti deduzioni: a seguito di un sisma dell'VIII grado muratura di qualità scadente collassa, ma anche se ben costruiti non possono superare il IX grado.

Appare grave che le norme attuative dei piani regolatori spesso consentano esplicitamente interventi di recupero, strutturalmente significativi, mediante progettazione riferita alla singola unità immobiliare (interventi di manutenzione straordinaria, opere interne) senza prescrivere che l'intervento in oggetto deve essere pensato

all'intero edificio o meglio all'intero isolato. Il "miglioramento" sismico può portare a vistosi contrasti con la vincolistica urbanistica posta a tutela dei centri storici.

Altro capitolo delicatissimo è la destinazione d'uso dei piani terra poiché gli aumenti delle percentuali di aperture nelle facciate o di demolizioni di vaste parti della maglia muraria portante implicati in genere da tali trasformazioni d'uso può aggravare il comportamento sismico dell'isolato.

Elementi per la determinazione di uno scenario di rischio

Lo scenario di rischio è la rappresentazione dei fenomeni che interferiscono con un determinato territorio provocando danni a persone o a cose. La conoscenza di questi fenomeni costituisce la base per elaborare un piano di emergenza.

Gli elementi indispensabili per la ricostruzione di uno scenario di rischio di un territorio sono: la pericolosità e la vulnerabilità.

Gli edifici strategici, sono quelli che svolgono una fruizione nell'ambito della Protezione Civile che non risulta determinata dall'evento, ma che hanno valenza predefinita per le necessità della salvaguardia di persone e cose.

Gli edifici tattici, corrispondono a quelle strutture che potenzialmente potranno essere utilizzate nel caso di evento calamitoso dopo avere verificato, sulla base del censimento, la tipologia strutturale e le dotazioni, nella ipotesi che venga mantenuta la funzionalità anche dopo l'evento.

Gli edifici sensibili, sono quelli entro cui si svolgono funzioni o che contengono elementi che devono essere salvaguardati opportunamente nel caso di evento calamitoso nonché prevedere l'evacuazione e la salvaguardia di beni e persone in essi contenuti.

Le aree di ammassamento sono le aree nelle quali fare affluire i materiali, i mezzi e gli uomini necessari alle operazioni di soccorso. Quasi mai tali aree hanno una destinazione esclusiva per la P.C. dovendosi, in generale, adottare un principio di multifunzionalità.

Le aree di Accoglienza sono quelle che hanno funzione tattica nella gestione dell'emergenza: a tendopoli, roulotopoli, o containers.

Le aree di Attesa le località "sicure" dove indirizzare la popolazione con urgenza al momento della ricezione dell'allertamento o nella fase in cui l'evento calamitoso si sia già manifestato.

Lo scopo di tale operazione è indirizzare la popolazione, attraverso percorsi individuati in sicurezza (pedonali), in aree dove potranno esse-

re tempestivamente assistite dalle strutture di protezione civile.

Il caso "Sciacca"

Caratteri morfologici del centro storico di Sciacca

Sciacca sorge sul pendio di una collina di forma pressoché pentagonale ed è essenzialmente divisa in tre zone: la parte alta o quartiere di S. Michele, la parte centrale o borgo di mezzo e la parte basse o quartiere della Marina.

Il centro di Sciacca è formato da edifici di scarso interesse architettonico, ma nel contempo servono da sottofondo all'edilizia monumentale ed aiutano ad elevarne il proprio valore. Il centro storico è caratterizzato dalla presenza delle fortificazioni, lunghe circa tre chilometri, e dalla presenza di quattro porte civiche, che coincidono con i punti cardinali: Porta Mazzara, Porta S. Elmo, Porta Bagni e Porta S. Pietro.

Lo strumento urbanistico vigente consiste nel Piano Urbanistico Comprensoriale n.6 del 1973, redatto in "emergenza" all'indomani del terremoto del Belice, integrato successivamente con alcune varianti atte solamente a disciplinare le espansioni periferiche.

Le categorie d'intervento proposte riprendono, modificandole, quelle dell'art.31 della L.457/78 e ne chiariscono il senso applicativo (per le demolizioni possibili, le ristrutturazioni e le sostituzioni edilizie compatibili) utilizzando la categoria del risanamento conservativo anche per la tutela del tessuto urbano storico.

La vulnerabilità dei sistemi urbani

L'analisi e la valutazione della vulnerabilità sismica dei sistemi urbani evidenziano livelli elevati di rischio all'interno del centro storico di Sciacca e nei quartieri adiacenti dovuti a fattori diversi: nel centro storico il rischio è legato alla densità delle presenze (residenti, utenti di servizi scolastici e pubblici e delle attrezzature commerciali), alla vulnerabilità edilizia diretta (edifici sopraelevati e molto rimaneggiati), alla vulnerabilità indotta (dall'accostamento di edifici molto diversi tra loro e dalla prossimità degli edifici alle strade), ai bassi standard di funzionamento del sistema delle vie di fuga e degli spazi sicuri

Prevenzione del rischio

I principali rischi presenti nell'area di Sciacca possono così riassumersi:

Rischio derivante dall'obsolescenza del patrimonio edilizio, che si va a moltiplicare con gli effetti derivanti dai rischi di cui al punto precedente. Il patrimonio edilizio esistente è afflitto

da obsolescenza strutturale, oltre che da problemi inerenti le specifiche tecniche e modalità costruttive. La sensibilizzazione su tale rischio, è anche una delle motivazioni che ha portato i comuni alla determinazione di dotarsi di nuovi piani o adeguarli per un saggio recupero dei centri storici.

Rischio amministrativo: si tratta di una categoria di rischio che è emersa piuttosto di recente; questo rischio è proporzionale alla accresciuta e spesso inevitabile complessità dei procedimenti amministrativi di controllo delle trasformazioni fisiche e funzionali.

Esistono, inoltre, una serie di rischi indiretti, quali il degrado economico sociale dei centri storici, la degenerazione dei loro modi d'uso a causa delle mutate condizioni di mobilità derivanti dalla motorizzazione di massa, l'abbandono delle attività dovuto al calo demografico e all'invecchiamento dei residenti.

Struttura progettuale programmatica

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi, con particolare riferimento alla riduzione della vulnerabilità urbana il piano di protezione civile prevede un insieme di interventi finalizzati al raggiungimento di uno specifico obiettivo, basandosi su cinque assi d'intervento:

Asse d'intervento I : recupero ed adeguamento antisismico dei fabbricati.

- I Intervento. Recupero dell'edilizia privata prospiciente i percorsi strategici.

- II Intervento. Recupero degli edifici strategici

- Intervento. Recupero degli edifici scolastici.

- IV Intervento. Recupero degli edifici storici e monumentali.

Asse d'intervento II: Aree e percorsi di emergenza. Sono inclusi tutti gli interventi finalizzati alla creazione di percorsi di emergenza ed alla realizzazione di spazi attrezzati per ammassamento e l'attesa. Sono previsti tre differenti progetti.

- Realizzazione della "Security Line".

- Realizzazione di un'area di ammassamento.

Asse d'intervento III: Miglioramento dell'accessibilità: si prevede la modifica dei flussi veicolari in alcuni tratti stradali per consentire una maggiore razionalizzazione e fluidità degli stessi

Asse d'intervento IV: Adeguamento delle reti tecnologiche.

Il caso Gela:

Cenni storici

La fondazione di Gela avvenne nel 688 a.C. Nel 406 a.C. fu conquistata e distrutta dai Cartaginesi.

Nel 339 a.C. Gela venne ripopolata per essere distrutta dal tiranno agrigentino Phintias nel 282 a.C. Nel 1233 Gela fu ricostruita da Federico II di Svevia. Il disegno urbano della Heraclea federiciana comprendeva quattro isole rettangolari in rapporto di uno a quattro con 45 posti di casa per una capienza in abitanti che va dai 700 agli 800. Essa rientra nella seconda categoria con sismicità $S = 9$.

Il 23 settembre del 1981 il Comune dichiara Gela "zona sismica" e, da questo momento in poi, dovrà attenersi a quelle che sono le prescrizioni per le costruzioni adottate per le zone a rischio sismico.

Chiaramente l'intero centro storico di Gela, essendo già consolidato, rappresenta, più di ogni altro, il tallone di Achille della città. Per ciò che riguarda la tipologia costruttiva delle abitazioni, si trattava di piccole case "terrane" (ad una sola elevazione) in cui la pietra da taglio veniva usata solo per gli stipiti e gli orizzontamenti delle aperture e per le cosiddette "cantoniere" (piloni d'angolo dell'isolato), vista la difficoltà a reperire materiale lapideo nelle vicinanze; quindi nel complesso si trattava di costruzioni poco resistenti al rischio sismico.

Il Piano di P.C. risponde ai seguenti obiettivi: riqualificazione urbana, ambientale ed edilizia attraverso interventi integrati che riguardano parti significative del tessuto edilizio esistente e delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

rivitalizzazione del centro storico, rispetto al contesto urbano e dell'area vasta, prevedendo l'inserimento di nuove funzioni e di interventi volti a migliorare l'accessibilità al centro storico, la mobilità e la sosta all'interno di esso;

recupero del tessuto edilizio in relazione alle caratteristiche storiche e distributive degli edifici, attraverso interventi diretti ad innescare processi di riutilizzo del patrimonio residenziale e soluzioni progettuali per la messa in sicurezza, volte anche all'eliminazione delle superfetazioni;

riduzione della vulnerabilità urbana, intesa non solo come sommatoria della vulnerabilità dei singoli edifici, bensì dei sistemi urbani (edifici, viabilità, spazi pubblici), nonché la formulazione di proposte per l'incentivazione degli interventi di recupero edilizio.

Ogni azione o intervento indicato nel Piano è finalizzata al raggiungimento di obiettivi diversi.

Asse I: recupero e adeguamento antisismico dei fabbricati esistenti

All'interno di tale asse rientrano tutti gli inter-

venti finalizzati al recupero edilizio sia esso di edifici pubblici che di quelli privati, necessari per la realizzazione di rilevante interesse pubblico: *Fabbricati di cui si prevede la destinazione a nuove funzioni*: obiettivo è adeguare sismicamente e salvaguardare un patrimonio edilizio con rilevanti caratteri storico ambientali.

Recupero degli edifici strategici:_obiettivo è adeguare sismicamente, laddove necessario, tutti gli edifici che ospitano funzioni indispensabili per la gestione delle situazioni di emergenza.

Recupero degli edifici storici e monumentali: obiettivo del progetto è quello di proteggere e recuperare quegli edifici che rappresentano l'identità di Gela;

Recupero dell'edilizia privata prospiciente i percorsi strategici: obiettivo è quello di consentire la realizzazione di percorsi strategici sicuri attraverso la messa in sicurezza dei fronti edilizi che prospettano su tali percorsi.

Sono da seguire due progetti in questo caso: quello relativo ai prospetti degli stabili sulla *Security Lines* e quelli su strade ridondanti.

Aree e percorsi d'emergenza: sono inclusi in questo progetto tutti gli interventi finalizzati alla messa in sicurezza delle aree di attesa accoglienza e ammassamento nonché alla loro individuazione e dimensionamento.

Miglioramento dell'accessibilità: tale progetto mira alla messa in sicurezza di opere d'arte quali ponti, viadotti, muri di sostegno, ecc... nonché ad una razionalizzazione del traffico veicolare all'interno del centro storico e delle aree attrezzate.

Tale progetto tiene conto della necessità di riorganizzare i parcheggi razionalizzandoli e garantendo la fluidità delle vie del centro storico.

Adeguamento delle reti tecnologiche: i problemi emergenti relativamente alla messa in sicurezza delle reti tecnologiche riguardano principalmente le linee aeree le quali, anche in relazione alla vetustà degli ancoraggi su edifici di antica costruzione, costituiscono ulteriore incremento della vulnerabilità e presenza di detrattori di sicurezza.

Censimento patrimonio beni mobili finalizzato alla messa in sicurezza in caso di calamità

Uno dei compiti più impegnativi per la società civile è rappresentato dalla salvaguardia del patrimonio artistico e culturale, che va protetto nei confronti di tutti gli effetti ambientali, sia di origine antropica, che legati a fenomeni eccezionali quali alluvioni o terremoti.

Questo problema è particolarmente significativo per tutto il bacino del Mediterraneo, dove il patrimonio culturale è ricco e diffuso, ma spesso

in condizioni di degrado e scarsa protezione, ed il rischio ambientale - in particolare quello sismico - è elevato.

Dal punto di vista della salvaguardia del patrimonio artistico e culturale, appare di analogo interesse proteggere gli *oggetti d'arte* esibiti, sia all'aperto che all'interno delle costruzioni, ed in particolare dei Musei.

Nell'allestimento e nel riordino di un Museo dovrebbe essere sempre affrontato il problema del rischio sismico (come del resto dei rischi di tutti i generi) a cui sono esposti gli oggetti d'arte: la sua riduzione richiede accorgimenti e tecniche specifiche, da individuare in relazione alla tipologia degli oggetti ed alla sismicità della zona.

I criteri di protezione proposti, che devono essere affiancati da una verifica di resistenza, almeno nella maggior parte dei casi, consistono, per grandi linee:

- per gli *oggetti esposti all'interno di vetrine*: nell'impedire le oscillazioni e nel permettere un limitato scorrimento sul piano d'appoggio;

- per gli *oggetti poggiati direttamente sul pavimento o su piedistalli*: nella disposizione alla base degli stessi di apparecchi isolatori/dissipatori di diversa tipologia;

- per gli *oggetti appesi ad una parete*: nella possibilità di scivolamento senza urti sulla parete, eventualmente limitando lo scivolamento mediante l'interposizione di cuscinetti in gomma, che forniscono un attrito controllato ed incrementano la dissipazione d'energia;

- per gli *oggetti sospesi al soffitto*: nel controllo della resistenza degli ancoraggi e nella verifica della lunghezza della sospensione, in modo da garantire l'efficienza della connessione al soffitto e da limitare l'ampiezza degli spostamenti massimi.

Note bibliografiche

Battisti F. (a cura di), *La città e l'emergenza*, F. Angeli, Milano 1991;

Bazan G., *Pubblica amministrazione e cittadino-cliente. Dalla L. 241 alla riforma Bassanini*, Tannini editrice 1997; Boschi E., Bordieri F., *Terremoti d'Italia*, Castoldi, 1992; Cagnardi A., Belice 1980. Luoghi problemi progetti dodici anni dopo il terremoto, Marsilio, Venezia 1981;

Camero P., *Glossario tecnico-giuridico in materia di protezione civile*, Edizioni Nazionali srl, 1996;

Campo G., *Città e territori a rischio*, Gangemi editore, 1999;

Cannarozzo T., *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Ed. Publicicula, Palermo 1998;

Cannarozzo T., *Cultura dei luoghi e cultura del progetto*, Alinea, Firenze 1986;

Cannarozzo T., *La riqualificazione della città meridionale*, in "Quaderni di Urbanistica Informazioni", n. 11, Roma 1992;

- Cannarozzo T., *La ricostruzione del Belice: il difficile dialogo tra luogo e progetto*, in "Archivio di Studi Urbani e Regionali", n°55, Franco Angeli, Milano 1996;
- Caracciolo E., *La ricostruzione della Val di Noto*, in Quaderno n. 6 della Facoltà di Architettura, Palermo 1964;
- Cardullo F., *La ricostruzione di Messina 1909-1940. L'architettura dei servizi pubblici e la città*, Officina ed., 1980;
- Cremonini I., *Rischio sismico e pianificazione nei centri storici*, Alinea, Firenze 1994;
- De Benedictis R., Trincali S., *La ricostruzione della cattedrale di Noto*, L.C.T. Edizioni, Noto 2000;
- D.P.C. informa "Il metodo Augustus" 1997;
- Fabiotti W., *Progetti mirati e pianificazione strategica*, Gangemi Ed., Roma 1993;
- Fera G., Riggio A., *Pianificazione territoriale e mitigazione del rischio sismico negli Stati Uniti*, Dei, Roma 1990;
- Fera G., *La città antisismica*, Gangemi Ed., Roma, 1991;
- Fera G., *Urbanistica e Pianificazione*, in "Urbanistica" n. 110, Giugno 1998, Roma 1998;
- Ferrini, *Progetto terremoto in Garfagnana e Lunigiana*, Dipartimento Ambiente, Firenze 1995;
- Gangemi G., La Franca R., *Centri storici di Sicilia*, Vittorietti Ed., Palermo 1979;
- Gangemi G., *Progetto Belice*, nel vol. "Costruzione e progetto. La valle del Belice" di Renna A., De Bonis A. Gangemi G., Clup, Milano 1979
- Giuffrè A., *Sicurezza e conservazione dei centri storici: il caso Ortigia*, Editori Laterza, Roma-Bari 1993;
- Giuffrè A., Carocci C., *Codice di pratica per la sicurezza e la conservazione del centro storico di Palermo*, Laterza, Bari 1999 ;
- Guerrieri F., *Manuale per la riabilitazione e la ricostruzione postsismica degli edifici*, Dei, Roma 1999;
- I.N.G., *Catalogo dei forti terremoti in Italia dal 461 a.C. al 1990*, Istituto Nazionale di Geofisica, Roma 1977;
- La Monica G., *Gibellina: ideologia e utopia*; Ila Palma, Palermo 1982;
- Lo Giudice E., *Pericolosità sismica nell'area etnea*, Catania 2001;
- Menoni S., *Pianificazione e incertezza*, Franco Angeli, Milano 1997;
- Menoni S., *Riflessioni su urbanistica e prevenzione*, in "Territorio" n. 23, Franco Angeli, Milano 2002;
- Piazza P.A., *Sciaccia*, in "Atlante di Storia Urbanistica Siciliana", Flaccovio, Palermo 1983;
- Sanfilippo D., La Greca P., *Piano e progetto nelle aree a rischio sismico*, Gangemi Ed., Roma 1995;
- Solbiati R., Marcellini A., *Terremoto e società*, Garzanti, Milano 1983;
- Trigilia L., *1693 Iliade funesta - La ricostruzione del Val di Noto*, Arnaldo Lombardi, Palermo 1993;

Il dimensionamento del PRG nel processo di riqualificazione urbana

Nuove misure per la città della trasformazione



Francesca Triolo

Il tema, gli obiettivi e l'approccio metodologico

La ricerca scaturisce da una duplice esigenza: da una parte quella di ricondurre l'attenzione disciplinare verso un tema che, nonostante resta centrale nella pratica urbanistica istituzionale italiana sembra essere trascurato, se non addirittura rifiutato dalla riflessione disciplinare degli ultimi trent'anni, (all'incirca dall'istituzione del DM 1444), dall'altra dall'esigenza di interrogarsi sul significato e sulla necessità delle "misure" del piano nel mutato contesto socio-economico e morfologico della città contemporanea.

Il tema ha dunque costituito un'occasione per riflettere sull'efficacia ed efficienza della strumentazione urbanistica e sulle sue strategie.

La questione viene affrontata ponendo l'accento sulle procedure, le tecniche e le filosofie che hanno guidato le scelte dimensionali, e conducono alla quantificazione degli abitanti insediati e insediabili, rapportandole alle dinamiche demografiche e alle politiche urbane prevalenti. Pertanto si sono ricostruite le vicende storiche delle tecniche di dimensionamento e del ruolo che lo strumento ha avuto nella trasformazione urbana a partire dal Movimento Moderno alle esperienze più significative degli anni '60-80 e si sono analizzati e confrontati alcuni dei Prg più recenti redatti lungo il corso degli anni '90 con l'obiettivo di rintracciare i valori permanenti e/o da reinterpretare dei metodi e dei procedimenti esitati e contemporaneamente di estrapolare dagli orientamenti attuali linee di tendenza e prospettive di azione per una risignificazione del ruolo del dimensionamento e per dare misure alla città congruenti con le dinamiche socio-economiche e i processi culturali in atto.

Si è per altro ritenuto opportuno operare un confronto con procedure e orientamenti di altre nazioni scegliendo il modello francese a cui l'Italia attualmente guarda con un certo interesse.

Nel corso della ricerca si è approfondito lo studio delle componenti che incidono sul dimensionamento facendo riferimento prevalentemente ai temi della residenza e dei servizi e considerando quali variabili fondamentali la demografia, la distribuzione territoriale della popolazione, i mutamenti socio-economici, le opportunità offerte (o negate) dalle risorse territoriali.

Si sono poi estrapolate dai processi di pianificazione comunale le strategie e le misure attualmente esitate per restituire un habitat adeguato allo sviluppo delle comunità locali.

Temi, strumenti e orientamenti nell'ultima generazione di piani comunali in Italia

L'analisi di alcune esperienze di pianificazione comunale esperite nell'arco degli anni '90, ritenute esplicative delle tendenze prevalenti, riferite all'ambito nazionale (Roma, Napoli, Lastra a Signa, Carpi, Urbino) con un'attenzione particolare alla Regione Sicilia (Palermo, Siracusa, Bagheria, Erice, Menfi, Zafferana Etnea), ha permesso di effettuare una sintesi delle tendenze in atto finalizzata a rilevare le permanenze e/o le evoluzioni rispetto alla tradizione del dimensionamento.

La valutazione è stata effettuata selezionando alcune questioni che generalmente connotano il procedimento di dimensionamento, privilegiando tra queste:

- la dimensione metropolitana e il rapporto tra le decisioni della pianificazione comunale e quelle dell'area vasta;

Nel linguaggio urbanistico il termine dimensionamento ha assunto valenze e significati tecnici, metodologici e progettuali fondamentali per la costruzione del piano, ma l'azione razionalizzatrice, teorizzata e fortemente sostenuta dal Movimento Moderno, se da una parte ha codificato una metodologia progettuale con intenzioni progressiste e riformatrici, legittimata dalla legge del '42, ha anche prodotto piani sovradimensionati con le conseguenze di una diffusa dissipazione delle risorse ambientali e di una produzione edilizia eccedente rispetto alle reali esigenze abitative e tuttavia inadeguata a rispondere ai differenti bisogni degli abitanti. La profonda trasformazione degli scenari di sviluppo economico e sociale che incide fortemente sulle politiche redistributive di abitazioni, attività e servizi, propone nuove e diverse immagini urbane interpretabili soltanto attraverso una ridefinizione dei significati e delle tecniche per il dimensionamento degli insediamenti quale strumento propulsore di politiche di rigenerazione.

- il problema delle previsioni e delle proiezioni demografiche;
- il significato del sistema delle analisi, l'incidenza dei metodi statistico-matematici e le nuove forme di rilevazione dei bisogni attraverso le "procedure d'ascolto";
- gli indicatori privilegiati per la stima della domanda e l'evoluzione del concetto di fabbisogno;
- l'articolazione dell'offerta.

Le relazioni con l'area vasta e la dimensione metropolitana

In tutti i piani analizzati, sia che si tratti di città capoluogo, che di centri piccoli e medi, emerge l'esigenza di misurare le scelte dimensionali in funzione delle macroaree interessate dai movimenti di beni, di attività e di lavoratori, al fine di garantire un equilibrio tra domanda e offerta di beni e di servizi compatibile con la crescita e lo sviluppo delle aree interne al comune e di quello dei comuni limitrofi.

Ma, nei Prg l'esigenza della dimensione metropolitana, che si manifesta a livello dell'analisi, non trova attualmente un'adeguata rispondenza nelle scelte progettuali generalmente limitate alla razionalizzazione delle infrastrutture della mobilità e delle grandi centralità.

Manca ancora uno strumento che oltre ad interpretare le relazioni che legano le diverse realtà, esprima una chiara visione metropolitana sulle scelte di distribuzione del sistema della residenza e dei servizi, il cui dimensionamento a livello comunale è ancora oggi costruito sul soddisfacimento degli standard applicati alla popolazione stabilmente residente all'interno del comune.

Previsione e scenari

Nonostante il perfezionamento delle tecniche di previsione fondato sull'ampliamento dei dati e sofisticate elaborazioni degli stessi, l'esperienza ha dimostrato che il piano non ha la capacità di pre-vedere tutte le variabili che influenzano gli andamenti socio-economici essendo molteplici le relazioni di natura fisica e socioculturale che li influenzano nell'arco di tempo che intercorre tra il momento in cui vengono effettuate le previsioni e l'orizzonte prefissato, posto che il territorio non è un sistema staticamente determinato ma in continua e rapida evoluzione, dove le tendenze locali risentono degli effetti di un contesto geografico molto più ampio che travalica i confini amministrativi.

L'incertezza che caratterizza la contemporaneità (Indovina, 2000, Marcelloni, 2001) e che si riflette trasversalmente su tutti i campi del sapere scientifico nonché sulla struttura economica e sociale, inibisce la capacità previsiva del piano e spinge a ripensare i tempi e il senso della previsione all'interno dell'intero processo di pianificazione. La risposta

legislativa a livello nazionale, si è orientata verso una riduzione dei tempi di previsione, portando a dieci anni l'arco temporale di validità del piano (fa eccezione la regione Sicilia), non intaccando sostanzialmente il procedimento fondato sempre sulla rigidità dell'esercizio previsivo. Infatti i piani vengono ancora giudicati sia dalla collettività che dagli organi preposti all'approvazione sulla determinazione preventiva di una certa quantità di popolazione che si ritiene possa abitare in futuro il territorio considerato e sulle possibilità offerte dal piano di rispondere in termini di superfici e cubature, secondo standard prefissati ritenuti adeguati alle esigenze abitative, alla domanda di spazio derivante da quella quantità di popolazione che si acquisisce come riferimento "reale".

In quest'ultimo decennio la prefigurazione degli assetti futuri muove da una diversa base concettuale, infatti, in relazione alle tendenze rilevate si costruiscono più scenari e la previsione viene assunta come base informativa di un processo decisionale che orienta le potenzialità e le possibilità progettuali rispetto alle politiche e alle linee strategiche che si intendono perseguire e da cui dipende la trasformazione urbana.

Emergono tuttavia posizioni più radicali che rinunciano a qualsiasi calcolo di proiezione futura della popolazione (Prg di Urbino '97) ed esprimono l'esigenza di uno spostamento di interesse da un procedimento fondato sul calcolo, in cui il livello dimensionale della popolazione da insediare definisce lo sviluppo e la crescita urbana, verso un procedimento, che indipendentemente dalle quantità di popolazione previste, per altro ormai contenute o stabili su tutto il territorio nazionale, fornisca una griglia di azioni possibili, inquadrata in un disegno programmatico di lungo periodo, non generalizzabili a tutti i contesti e che si misurano sia con le nuove condizioni e patologie della città, ma soprattutto con le politiche e i tempi che l'Amministrazione è in grado di sostenere.

Il sistema delle analisi

Nelle procedure prevale, quindi, la tendenza ad approfondire un sistema analitico finalizzato a restituire una descrizione interpretativa delle tendenze locali coerente con i temi del piano per costruire congetture e ipotesi flessibili complessivamente rappresentative.

Nelle esperienze di pianificazione più recenti il sistema analitico è pensato come un documento di indirizzo che rinalda la corrispondenza diretta con la filosofia complessiva che sostiene il piano.

Alle analisi si dà un'importanza crescente al fine di restituire una sistema di conoscenze che assicurino una sufficiente autonomia nei confronti delle solu-

zioni adottate dal piano e possano costituire una base attendibile per lo svolgimento di verifiche e di valutazioni di impatto e compatibilità. Strutturando le analisi e le conoscenze, acquisite attraverso diverse modalità, come un “un archivio della città in formazione” (Relazione Prg Bergamo, 1995), uno “Statuto dei luoghi” (Ventura, 2000) su cui potere misurare di volta in volta le scelte, si tende a costruire uno strumento che possa garantire una certa flessibilità alla pianificazione comunale nella sua fase attuativa.

L'incidenza dei metodi statistico matematici e le procedure di “ascolto”

Sebbene sia ormai acquisito che non esistono metodi in grado di garantire la certezza dei risultati nel campo delle previsioni, la statistica, utilizzata in modo massiccio dalla società contemporanea in tutte le discipline, continua ad avere un peso rilevante nella descrizione non solo degli aspetti quantitativi, ma anche di quelli qualitativi, infatti alle informazioni derivanti dall'elaborazione dei dati censuari si accompagnano diverse forme di rilevazione diretta (inchieste e questionari da somministrare a differenti fasce e categorie di cittadini, indagini di mercato presso le agenzie immobiliari ecc.), finalizzate ad individuare la complessità e la differenziazione dei bisogni delle diverse comunità locali. Queste, costruite sulla base della scelta degli indicatori più adatti a descrivere fenomeni in atto e ad interpretare tendenze in relazione alle finalità da perseguire e alla realtà locale a cui si fa riferimento, si traducono, attraverso i metodi statistici, in quantità trattabili dal piano. In alcuni dei piani analizzati, si esprime comunque l'esigenza di associare alle sintesi e alle medie statistiche valutazioni non numeriche che derivano dall'osservazione diretta dei modi d'uso della città da parte degli abitanti e dall'*ascolto* di quanti vi operano a diversi livelli. Ciò presuppone l'implementazione di nuove forme di interrogazione della domanda sociale che implicano il coinvolgimento diretto degli utenti nella ricerca e nella costruzione comune di nuove misure per la città.

La stima della domanda abitativa e l'evoluzione del concetto di fabbisogno

L'enorme dimensione del patrimonio edilizio residenziale ormai esistente, il calo della tensione abitativa espresso dal numero crescente di abitazioni in proprietà e dalla diminuzione delle condizioni di affollamento, associati ad una situazione di stasi e/o di regresso demografico, tendono a mutare le modalità di stima del fabbisogno.

Infatti, nelle realtà urbane socialmente ed economicamente avanzate, questo viene sempre meno misurato in termini di raggiungimento di standard abitativi elementari, ed è invece espresso come aspirazione all'accesso ad un mercato qualitativamente e

tipologicamente più ricco e articolato. Le famiglie sono assunte come indicatori privilegiati della domanda di abitazioni e i fabbisogni sono espressi attraverso indici di affollamento riferiti al rapporto tra la dimensione del nucleo familiare e la dimensione dell'alloggio (numero di componenti/stanze) più significativo rispetto al tradizionale rapporto vani/abitante (che pure viene ancora utilizzato).

Si approfondiscono le analisi sulla tipologia della famiglia, sulle ripercussioni che la composizione della stessa produce sul mercato delle abitazioni con valutazioni sul reddito e sulla capacità di spesa per accedere ai modelli abitativi rappresentativi delle aspirazioni attuali dei diversi segmenti sociali (Prg Carpi '02, Lastra a Signa '02, Roma '03).

L'incrocio di tutte queste informazioni consente di delineare gli scenari di domanda che possono orientare le politiche della futura produzione edilizia, bisogna considerare infatti, come viene evidenziato negli studi per il Prg di Carpi, che “la domanda della popolazione è solo uno degli elementi che determina la domanda di spazio, sia perché il patrimonio abitativo tende a essere eroso da utilizzazioni non residenziali, sia perché le abitazioni costituiscono una forma di investimento oltre che di consumo” (Studi Cles per il Prg di Carpi, 1994).

Pertanto il dimensionamento del piano si trova nell'ineludibile condizione di doversi confrontare con il mercato immobiliare, valutare attentamente i fattori economici che creano monopoli di aree e che fanno levitare i prezzi delle abitazioni, strutturandosi in modo che non determini (o quantomeno contenga) situazioni di privilegio. Tali considerazioni modificano le relazioni tra domanda, fabbisogno e offerta del piano.

L'offerta

Le esigenze di riqualificazione e di salvaguardia dell'ambiente comportano un'attenta valutazione dell'offerta, intesa prioritariamente come valutazione degli spazi esistenti (zone e lotti da completare, aree dimesse, interstizi urbani, edifici e manufatti vari) disponibili ad essere utilizzati e trasformati ai diversi usi, al fine di limitare il consumo di risorse territoriali e ambientali.

La riconnessione dei tessuti urbani e il superamento dell'immagine di una città divisa in un centro e una periferia sono presupposti che indirizzano la localizzazione di quote di nuova residenza e di attività di servizio all'interno del centro abitato e/o negli spazi lasciati liberi dall'inattuazione di precedenti strumenti.

Nei criteri che determinano l'offerta emergono alcuni aspetti rilevanti:

a. la flessibilità nella definizione delle quantità previste in modo da lasciare margini di decisione in sede attuativa al fine di indirizzarle verso gli usi che

si ritengono più rispondenti alle esigenze del momento;

b. l'attenzione agli aspetti morfologici e tipologici che si esprime sia nella strutturazione di un'offerta più dettagliata attraverso l'articolazione del piano in progetti e schede norma riferite a particolari e limitati ambiti urbani, sia nella ricerca di una maggiore articolazione compositiva attraverso l'uso dei parametri urbanistici che definiscono l'edificabilità;

c. l'integrazione con i Programmi di recupero urbano, i Programmi di riqualificazione urbana e i Programmi integrati, introdotti dalla legislazione nazionale rispettivamente con l'art. 11 della legge 493/93, l'art. 2 e l'art.16 della legge 179/92, quali strumenti che operando ad una scala più dettagliata e configurandosi come progetti urbani, pongono una più approfondita attenzione alle caratteristiche e alle esigenze specifiche del luogo, nonché agli aspetti morfologici e architettonici della trasformazione urbana e se non utilizzati in deroga al piano urbanistico ma inseriti nel processo del piano e integrati al suo disegno complessivo, possono rappresentare, secondo gli orientamenti attuali della riforma urbanistica, una delle componenti operative del piano, in quanto presentano potenzialità attuative (valutazioni finanziaria e di compatibilità, ripartizione degli investimenti pubblici e privati ecc.) che il piano urbanistico ancora non possiede;

d. la regolazione delle relazioni e degli interventi tra pubblico e privato per quanto riguarda gli spazi da destinare ad attrezzature e i servizi attraverso misure perequative e compensative;

f. la riduzione dei carichi urbanistici in relazione alle politiche di rigenerazione ecologica della città e di sostenibilità urbana.

Il dimensionamento in Sicilia: specificità locali

L'approfondimento relativo alla situazione della Regione Sicilia mette in evidenza le peculiarità del contesto socio-economico e le relazioni con la pianificazione locale. In particolare vengono analizzati: i processi demografici in corso; la realtà territoriale e le domande emergenti; le risposte offerte dal nuovo corso della pianificazione che interessa la Sicilia a partire dagli anni '90.

Emerge un quadro in cui la Sicilia tende ad allinearsi ai processi involutivi delle dinamiche demografiche che caratterizzano le realtà urbane del resto del Paese e la domanda sociale è ancora caratterizzata da una forte carenza di abitazioni e servizi adeguate alle esigenze dei residenti e dei nuovi abitanti e utilizzatori della città, nonostante il massiccio incremento edilizio prodotto da una politica di uso del suolo incompatibile sia con le risorse territoriali che con le istanze sociali. La pesante eredità raccolta comporta una complessa ricerca di misure atte a restituire una dimensione congruente con i limiti che

il territorio pone e ad adeguare le realtà urbane ai livelli di vita richiesti dalla società civile che comincia ad esprimere una cultura di difesa dei valori territoriali contro la logica della speculazione edilizia e degli interessi fondiari spesso legittimati dal potere politico. Pertanto, nei nuovi PRG, il dimensionamento assume significati e prerogative di "adattamento" alla nuova condizione economica e sociale che la città richiede e agisce come correttivo delle distorsioni urbane indotte dai distruttivi sovradimensionamenti del passato. Tuttavia, il riaffermarsi in quasi tutti i comuni siciliani di un potere politico e amministrativo che, come confermano le proposte dell'ultima legge finanziaria regionale, tende di nuovo a sanare gli abusi, condiziona fortemente il processo di riorganizzazione produttiva e di razionalizzazione del sistema residenza/servizi.

Le esperienze europee: la Francia

L'obiettivo di questo capitolo della ricerca è quello di comparare il processo di revisione critica degli strumenti urbanistici in atto in Italia con la situazione normativa e attuativa francese, riferendosi in particolare alla programmazione, pianificazione e gestione dei servizi di interesse pubblico. La riflessione è concentrata sul processo di privatizzazione che riguarda numerosi settori dei servizi e sul partenariato pubblico-privato, imposto dal mutamento delle politiche di *welfare*. In questo senso la Francia con la legge *Solidarité et Renouveau Urbain* e lo *Shemas de services collectifs* tende a perseguire un approccio flessibile in cui la realizzazione delle attrezzature e la disponibilità dei servizi non sono definite da parametri prestabiliti, ma variano in relazione alle diverse condizioni del progetto urbano e rispondono a criteri di produttività e di coerenza tra la domanda e l'offerta. Complessivamente emerge la natura pragmatica e operativa di un processo di pianificazione il cui punto di forza è costituito dalla fattibilità e le cui decisioni sono sottoposte ad una costante consultazione con i rappresentanti pubblici e privati. In questo processo le scelte mutano nel corso della negoziazione in ragione della capacità finanziaria e della convenienza economica degli investitori privati e dei proprietari delle aree a partecipare alla realizzazione degli obiettivi proposti.

Secondo questa procedura il dimensionamento del piano non è definito sulla base delle analisi e delle previsioni che da queste derivano, bensì sulle politiche che i decisori ritengono di implementare nel contesto da pianificare e sulla capacità del progetto di mobilitare risorse finanziarie.

Prospettive per la ricerca di misure adeguate alla città della trasformazione

Le questioni e i fattori di criticità individuati nel corso della ricerca si sono tradotti in ipotesi e stru-

menti di intervento e allo stesso tempo aprono ulteriori campi di sperimentazione.

Si sono selezionate alcune variabili che giocano un ruolo cruciale nella trasformazione fisica e sociale dell'ambiente urbano, valutando le possibili conseguenze e gli effetti sulla struttura urbana. Ciò è ritenuta una precondizione per esplicitare il significato che si intende dare al dimensionamento avendo mostrato, nei capitoli precedenti, i limiti di una metodica standardizzata in cui la componente quantitativa e previsiva ha giocato un ruolo preponderante. Le valutazioni finali, dunque, si fondano sulla riconsiderazione di alcuni fattori che fanno riferimento:

- alla dimensione spaziale a cui debbono riferirsi le scelte di dimensionamento e alle relazioni tra macro e microarea;
- al rapporto tra i tempi del piano e i tempi delle trasformazioni;
- alla "legittimazione" delle competenze e delle funzioni nella pianificazione dei servizi alla luce della riconfigurazione del rapporto pubblico-privato;
- alla revisione di standards e parametri e alla ricerca di misure non convenzionali per la residenza e i servizi;
- ai criteri di costruzione dell'informazione nonché alle proposte per la rilevazione della domanda sociale e per la determinazione dell'offerta.

L'argomentazione tende ad evidenziare che la risignificazione del ruolo del dimensionamento, all'interno degli strumenti urbanistici, non può avvenire se non attraverso una chiara definizione delle prospettive qualitative ed economiche della città e, dunque, di un disegno di nuove e più complesse mappe geografiche e sociali che coinvolge diversi ambiti territoriali e rende partecipi tutti gli abitanti e i soggetti interessati al processo di costruzione delle scelte. Ciò viene interpretato anche come esigenza di rinnovamento del linguaggio tecnico della comunicazione urbanistica e delle modalità di acquisizione e di individuazione dell'uso sociale dello spazio urbano, nonché di revisione del ruolo della figura professionale dell'urbanista che, oltre a decodificare le diverse espressioni della "cultura dell'abitare", dovrebbe integrare il suo sapere e le sue capacità tecniche a quelli delle altre discipline, ma soprattutto ai cosiddetti "saperi comuni".

Conclusioni

L'approccio con cui è stato affrontato il dimensionamento nel corso di questo lavoro e il complesso dei temi trattati contribuiscono a esplicitare il significato che si è inteso dare allo strumento. La matrice interpretativa che ha guidato il percorso lo ha identificato come mezzo per perseguire il "pubblico interesse". Questo concetto, che si pone come fondamento di ogni attività pianificatoria, assume signifi-

cati che mutano in relazione al sistema di interessi che la collettività esprime attraverso i diversi modi di organizzazione dello spazio urbano e come conseguenza dei principi etici e politici che caratterizzano ogni periodo storico. Pertanto, definire il sistema di obiettivi congruente con la complessità e la variabilità delle trasformazioni urbane è stata ritenuta una precondizione per riconoscere i limiti del dimensionamento e definire delle convenzioni di opportunità compatibili con le nuove condizioni fisiche della città e i diversi comportamenti sociali interrogandosi su cosa e come debba essere misurato. In questo senso ogni formula predefinita e/o codificata si dimostra inefficace a tutelare l'equilibrio tra le forme dell'organizzazione sociale e la redistribuzione dei costi e dei benefici dello sviluppo e, dunque, ad orientare le azioni individuali dei soggetti pubblici e privati che agiscono sul territorio. La ricerca quindi mette in discussione l'uso di una metodica standardizzata in cui la componente quantitativa e previsiva ha giocato un ruolo preponderante. La stessa procedura, fondata sul calcolo della capacità insediativa teorica (si badi bene teorica e non reale!) e sul riduttivo bilanciamento della domanda e dell'offerta per garantire "la contabilità del piano" (le relazioni di qualche Prg titolano in questo modo, o con parole che esprimono concetti simili, il capitolo dedicato al dimensionamento), ne ha sminuito il senso. La sua risignificazione risponde al proposito di tradurre il dimensionamento in un principio ordinatore flessibile che coinvolge differenti politiche sociali ed economiche, svariati attori e protagonisti, molteplici tecniche e pratiche di regolamentazione dei fatti urbani, ma, soprattutto, alla volontà di sottoporlo ad una continua verifica e valutazione delle possibilità di modificazione al variare delle condizioni strutturali del contesto. Poiché queste ultime, mutevoli nel tempo e nello spazio, non sono comprensibili attraverso valutazioni e sintesi estremamente aggregate si ritiene necessario ripartire dagli elementi minimi che compongono il tessuto connettivo degli insediamenti, indirizzando l'interesse verso l'interpretazione dei bisogni/desideri sociali per disegnare nella città una mappa di intenzioni progettuali che li rappresentino.

Recuperare il ruolo etico del dimensionamento come una tecnica sociale, in cui l'urbanista ha il compito di instaurare relazioni interattive con gli abitanti, sembra una prospettiva idonea per confrontarsi con le misure della città e costruire le condizioni e le regole all'interno delle quali tutti i soggetti possano riconoscersi e svolgere le loro attività.

La costruzione di un consenso non discriminante viene posta come principio di qualità di una nuova e più equa immagine urbana dove il dimensionamento può agire come strumento che, attraverso procedure adattate di volta in volta all'identità dei luoghi,

coniughi in un unico disegno istanze morfologiche e sociali. Questo contributo, dunque, considerata la dinamicità dei processi descritti nel corso della trattazione, lungi dal volersi affermare come conclusivo, nel ribadire l'importanza dei principi che stanno alla base dei procedimenti di dimensionamento, vuole sottolineare il carattere evolutivo delle strategie di progettazione della città e servire da stimolo per una approfondita riflessione che porti all'accoglimento di tutte le istanze di partecipazione capaci di agire positivamente sulla realizzazione delle città dell'uomo.

Note Bibliografiche

Per la redazione delle schede dei Prg analizzati si sono utilizzati i documenti forniti dagli uffici tecnici dei rispettivi comuni. Per ricostruire il percorso evolutivo del dimensionamento sono stati consultati i manuali storici dagli anni trenta agli anni cinquanta, testi e articoli a prevalente contenuto tecnico e normativo, nonché i riferimenti legislativi nazionali quelli regionali più recenti. Si riportano alcuni dei riferimenti di orientamento generale e di approfondimento tematico

AA.VV. (1977), "La casa ineguale. Indagine sulla condizione abitativa nelle regioni italiane", in *Parametro*, n. 58.

AA. VV. (1999), *I futuri della città*, vol. I, Milano, F. Angeli.

Astengo G. (1965), "Il piano Regolatore Generale di Assisi", in *Urbanistica*, n. 24 - 25

Astengo A., Campos Venuti G. (1989), "Il piano di Firenze e il dimensionamento previsionale", in *Urbanistica* n.95.

Auzelle R. (1952), "Metodi d'indagine sull'abitazione", in *Urbanistica* n.9.

Belli A. (1996), *Immagini e concetti nel piano. Inizi dell'urbanistica in Italia*, Milano, Etaslibri.

Beltrame G. (1993), "Politiche urbane e questione ambientale", *Atti del secondo congresso INU, Politiche urbane*, Palermo, 20-22 maggio 1993.

Campos Venuti G., Oliva F. (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Bari, Editori Laterza.

Campos Venuti G. (2003), "Amministrare l'urbanistica trent'anni dopo", Relazione al Seminario Internazionale, Politecnico di Milano, 20 maggio 2003, mimeo.

Cannarozzo T. (1999), *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, Publicicula editrice.

Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., (a cura di) (2000), *Le forme del territorio italiano. Ambienti insediativi e contesti locali*, Bari, Laterza.

Contardi L. (a cura di) (1999), Trent'anni dopo... tornare a ragionare sugli standard", in *Urbanistica Dossier* Supplemento al n.165 di *Urbanistica Informazioni*.

Cusmano M.G. (1997), *Misura misurabile - Argomenti intorno alla dimensione urbana*, Milano, F. Angeli.

Dato G. (1997), "Pianificazione urbanistica nell'area etnea. Il caso di Aci Catena", in *Urbanistica*, n. 108, pag. 116.

De Carlo G. (1994), "Tra il piano del 1964 e il piano del 1994" in *Urbanistica*, n. 102, pag. 42.

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

Di Biagi P., Gabellini P., (a cura di) (1992), *Urbanisti italiani. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos Venuti*, Roma-Bari, Laterza.

Dolcetta B. (1977), "Tendenze recenti della politica urbana in Francia: habitat ancien e villes moyennes" in *Urbanistica* n. 66.

Fucella R. (a cura di) (1995), "L'abitare come problema della città - Metodologie di analisi e procedure sperimentali", Firenze, Allinea.

Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo svilup-*

po sostenibile della città e del territorio, Milano, Angeli.

Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carocci editore S.p.A., pagg 30, 48.

Gabrielli B. (1995), "Le linee di una ricerca", in *Urbanistica*, n.105, pag. 95.

Grignuolo S., Palermo P.C. (a cura di) (1994), *Nuovi problemi e nuovi metodi di analisi territoriale*, Milano, Angeli.

Guiducci R. (1992), *L'urbanistica dei cittadini*, Bari, Sagittari Laterza.

Indovina F. (1992), "Il consumo della qualità urbana", in Salzano E. (a cura di), *La città sostenibile*, Roma, Edizioni delle Autonomie.

Ingallina P. (2001), *Le project urbain*, Paris, Universitaires de France.

Indovina F., Fregolent L., Savino M. (a cura di) (2000), *1950-2000 L'Italia è cambiata*, Milano, Franco Angeli s.r.l.

Lo Piccolo F., Schilleci F., (a cura di) (2003), *A sud di Brobdignac. L'identità dei luoghi per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia Occidentale*, Milano, franco Angeli, pag 200.

Lynch K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Milano, Etaslibri.

Marcelloni M. (2001), "Ragionando del planning by doing" in *Urbanistica*, n. 116, pag. 72.

Mazza L. (1995), "L'insostenibile peso dell'offerta residua", in *Urbanistica*, n.103.

Mazza L. (1997), *Le trasformazioni del piano*, Milano, Franco Angeli.

Ministero dei Lavori Pubblici (2000), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio*, a cura dell'INU, Roma.

Moroni S. (2001), *Pianificazione del territorio - Ragioni, bisogni, responsabilità*, Torino, Città studi Edizioni.

Oliva F. (2003), "Amministrare l'urbanistica 1967-2003", *Relazione al Seminario internazionale Amministrare l'urbanistica, Politecnico di Milano, 20 Maggio 2003, mimeo*.

Palermo P.C. (1985), "Tradizione e innovazione nell'analisi urbanistica quantitativa", in *Urbanistica* n.79.

Palermo P.C. (1981), *Politiche territoriali e modelli*, Milano, Angeli.

Piroddi E. (1999), "Ipotesi di scenari per il futuro delle città europee nella prospettiva dell'unione" in AA.VV, *I futuri della città*, vol. I, Milano, F. Angeli, pag182.

Piroddi E. (2000), "Le nuove forme del piano", in *Rivista Urbanistica* n° 114.

Piroddi E., Brunori L., Di Bernardino C. (2002), *Scenari per l'Europa delle città*, Milano, Franco Angeli.

Quartarone C. (1997), "Uno sguardo d'insieme", in *Urbanistica* n. 108, pag.110

Rifkin J. (2000), *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori.

Rossi Doria B. (2003), "Prefazione. La Sicilia: da Regione del Mezzogiorno a periferia dell'Europa forte", in Lo Piccolo F., Schilleci F., (a cura di), *A sud di Brobdignac. L'identità dei luoghi per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia Occidentale*, Milano, franco Angeli, pag 25, 39.

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

Scandurra E. (2001), *Gli storni e l'urbanistica. Progettare nella città contemporanea*, Roma, Meltemi.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, Einaudi.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Bari, Laterza.

Tedeschi E. (1947), "Il dimensionamento dei servizi negli abitati", in *Metron*, n.16 e n.17.

Tonucci F. (2002), "Se i bambini dicono: Adesso basta", Roma-Bari, Laterza.

Tosi A. (1994), *Abitanti*, Bologna, Il Mulino.

Ventura F. (2000), *Statuto dei luoghi e pianificazione*, Torino, Città Studi Edizioni.

Vettoretto L. (1995), "Descrizioni economico-sociali e pratica urbanistica", *Urbanistica* n.105 luglio-dicembre 1995

La rete nazionale interdottorato in urbanistica e pianificazione

Un dibattito tra metodo, obiettivi e prospettive della ricerca nel contesto nazionale ed europeo

Barbara Lino

Anche questo numero di *InFolio* dedica la sezione "reti" al racconto delle attività della rete nazionale dei dottorati in urbanistica.

Si ritiene infatti che questa esperienza possa costituire un'occasione molto importante per stimolare quel dibattito e quella condivisione impliciti nel concetto stesso di "rete" alle cui differenti accezioni lo spazio di *InFolio* ha dato voce. Promuovere lo scambio di informazioni, l'analisi di posizioni diverse, la divulgazione delle conoscenze, il confronto sullo stato dell'arte della ricerca in urbanistica e pianificazione tra dottorandi di varie sedi può aiutarci infatti ad aumentare il dialogo e la comunicazione attraverso una divulgazione in forma "reticolare" della conoscenza.

I giorni 9-10-11 Novembre 2005 si è tenuto a Reggio Calabria presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria, il V Convegno Nazionale della *Rete Interdottorato in urbanistica, pianificazione territoriale e ambientale*.

Riattivata da più di un anno ormai, la rete nazionale dei dottorati in urbanistica, dopo l'interruzione che è seguita al 1998, ha ripreso la sua attività di incontri e dibattiti attraverso la promozione di numerosi momenti di riflessione e l'organizzazione di un'occasione annuale di confronto nazionale in cui confluiscono saperi e interrogativi ampi, capaci di alimentare il dibattito e far emergere aspetti peculiari e questioni della formazione dottorale.

La *Rete Interdottorato in urbanistica, pianificazione territoriale e ambientale* infatti costituisce la struttura di coordinamento tra i Dottorati di Ricerca italiani in Urbanistica e Pianificazione e si propone di essere un luogo d'incontro e di riflessione sulle questioni e sulle problematiche dei Dottorandi e Dottori di Ricerca attraverso il confronto continuo tra le esperienze personali e locali e tra quelle nazionali e internazionali rispetto al mondo accademico e della ricerca. Luogo d'incontro per dibattere, apprendere e potenziare la figura del dottorando, la rete dunque vuole essere un'occasione reale di dialogo e interazione tra giovani studiosi della stessa disciplina.

Tra gli obiettivi generali che la rete si propone di perseguire vi sono:

- l'organizzazione di incontri seminari durante l'anno che diventino laboratori attivi capaci di dare contributi concreti alla disciplina;
- la pubblicizzazione costante del network al fine di accrescere la partecipazione rafforzandone il valore di strumento di comunicazione tra le diverse scuole e realtà accademiche nazionali;
- l'organizzazione di un Convegno Nazionale annuale esito delle attività elaborate durante l'anno;
- la diffusione dei materiali prodotti attraverso pubblicazioni, attraverso la creazione di un sito *web* e attraverso il *forum on line*.

Il convegno, momento nazionale di confronto e dibattito su temi e questioni emergenti della ricerca dottorale, ha voluto essere l'esito dello scambio critico, del confronto e delle riflessioni sviluppate durante l'anno nell'ambito delle attività della rete.

Durante le attività e gli incontri che si sono susseguiti durante l'anno il dibattito ha focalizzato la sua attenzione attorno a quattro temi principali:

- la necessità di favorire forme di confronto e collaborazione attraverso laboratori e incontri tematici tra i dottorandi delle diverse sedi nazionali per favorire suggestioni, stimoli e scambi superando forme di ricerca eccessivamente indirizzate al solo contesto locale;
- la necessità di promuovere l'avvicinamento delle diverse forme della ricerca, dalla ricerca di base a quella applicata o a quella transazionale, così da alimentare i risultati reciproci anche attraverso la tesaurizzazione dei contributi dei diversi ambiti disciplinari che si occupano dei problemi del territorio. La rete infatti intende stimolare il dibattito nella comunità dei dottorandi e dottori di ricerca nel segno della multidisciplinarietà;
- la necessità di introdurre e consolidare all'interno delle attività della rete metodi che favoriscano la condivisione dei percorsi, la problematizzazione delle questioni attraverso il confronto e il dibattito in modo da favorire forme di scambio non soltanto a valle dei risultati della ricerca ma anche in itinere;
- la necessità di riflettere sullo stato della ricerca in Italia mettendo in relazione i problemi della realtà nazionale con le forme, i contenuti e le questioni emergenti nel campo della ricerca internazionale.



Proprio a partire dalle riflessioni sul metodo e sugli obiettivi della rete è scaturita la necessità di ripensare i modi attraverso cui costruire e articolare il convegno.

Il programma ha visto un'articolazione dei lavori in tre sessioni: La sessione plenaria è stata intitolata "La ricerca scientifica e i Dottorati in Italia e all'estero" e ha affrontato il tema della ricerca in Urbanistica e Pianificazione in Italia e nell'ambiente internazionale con un riferimento particolare alla questione del metodo: sono stati invitati molti ospiti provenienti da diverse realtà, dal mondo accademico, da quello delle amministrazioni, dal settore privato e dagli ambienti internazionali. La giornata non è stata il semplice racconto di esperienze ed attività, ma sono stati proposti interventi guidati ed orientati degli ospiti su specifiche questioni e domande poste dai membri del gruppo di coordinamento della Rete:

- *"il valore della ricerca"* (a cura di Daniela Mello) in cui sono state poste agli ospiti domande relative a quale sia oggi il valore della ricerca nell'ottica della sempre maggiore presenza e rilevanza della committenza privata e come nello scenario contemporaneo si impongano delle riflessioni sui temi dell'etica della ricerca e sull'onestà intellettuale del ricercatore. Ma ancora quali sono oggi gli obiettivi del fare ricerca all'interno di un dottorato di ricerca? La ricerca frutto di un dottorato ha un reale valore scientifico o rimane una corretta esercitazione accademica?

"il dottorato all'interno delle professioni" (a cura di Giovanni Virgilio) attraverso cui è stato chiesto agli ospiti quali possibilità professionali siano disponibili all'indomani del conseguimento del titolo di dottore di ricerca, quale sia il rapporto tra il dottore di ricerca e il mondo delle professioni, o ancora come si muovono le scuole di dottorato per favorire il legame del mondo accademico e quello delle professioni, etc.

- *"euristica collettiva e proprietà intellettuale della ricerca"* (a cura di Tommaso Battista) attraverso cui ci si interrogava sul tema delle ricerche orientate al prodotto e sulla possibile introduzione di nuove pratiche capaci di favorire forme di scambio e condivisione dei risultati non soltanto nella fase conclusiva del percorso di ricerca.

- *"la dimensione internazionale della ricerca"* (a cura di Francesco Bonsinetto) attraverso cui si è chiesto agli ospiti quali opportunità possibili per favorire e incentivare la mobilità internazionale non soltanto dei ricercatori italiani verso l'esterno ma anche quella dei ricercatori stranieri che vogliono fare ricerca in Italia divenendo occasione di crescita e arricchimento per l'intera comunità scientifica nazionale. La seconda sessione intitolata "le forme

della ricerca" ha previsto un'articolazione in alcuni tavoli di discussione (Mediterraneo porta d'Europa, Ambiente ed energia, Territorio Tecnologico, Mobilità: Gerarchizzazione della rete, e mutamenti delle forme, Urbanistica di Frontiera, cui i dottorandi e dottori hanno partecipato attraverso la risposta ad un *call for paper*) attorno a temi scelti come esito dei confronti e dei dibattiti alimentati dalle attività della rete e inerenti alle forme che la ricerca assume riguardo alle più recenti ed innovative tematiche di riferimento.

La forma laboratoriale dei tavoli è stata prediletta al fine di sollecitare riflessioni e dibattito, forme aperte di discussione e a forme di confronto che fossero occasione anche per la costruzione di alcuni contributi concreti capaci di far dialogare ed interagire i dottorandi che fanno capo alle diverse scuole di provenienza.

La terza e ultima sessione invece è stata intitolata "Esperienze" ed è stata dedicata specificatamente alle esperienze professionali e di ricerca in atto, o in via di attuazione, in Italia ed all'Estero. Attraverso il racconto diretto di esperienze o progetti si è voluto stimolare un dibattito sulle pratiche, gli strumenti e le politiche utilizzate. Le giornate dei lavori hanno previsto inoltre numerosi momenti di aggregazione sociale come le visite ad alcuni luoghi significativi quale occasione di riflessione su alcune aree simbolo delle dinamiche di trasformazione di un territorio molto complesso quale è quello della provincia regina. Nell'ottica della condivisione delle riflessioni maturate durante il convegno, e proprio nel pieno spirito della rete, si ritiene molto positivo l'esito dello scambio di opinioni e suggerimenti e la sollecitazione del dibattito scaturito durante le giornate di studio intorno alle questioni emergenti e problematiche della disciplina. Il livello del dibattito e la fertilità delle discussioni rappresenta un importante motivo di crescita e formazione e per questo si auspica una partecipazione sempre più attiva e vivace alle attività della Rete, tra l'altro già portate avanti con molto interesse dai colleghi dei cicli precedenti all'interno del Dottorato di Ricerca di Palermo, in vista di un importante scambio di esperienze e riflessioni capaci di alimentare la passione per le attività di ricerca e di studio promosse nell'ambito locale.

All'indomani del V Convegno possiamo affermare con sempre maggiore convinzione come la condivisione delle riflessioni sui temi del dibattito tra sede locale e coordinamento nazionale infatti potrà rappresentare un'opportunità molto importante per dare un contributo concreto al panorama nazionale della ricerca, per favorirne l'avanzamento e per arricchire il proprio percorso individuale aprendolo al confronto con realtà e contesti differenti.

La ricomposizione dei modelli territoriali: policentrismo e nuovi assetti tra diffusione e concentrazione degli insediamenti



Gabriella Musarra

Gli anni Novanta sono caratterizzati da una fase di radicali innovazioni nell'approccio e nelle metodologie di intervento sulle città e sui sistemi territoriali, in particolare, nel campo delle politiche pubbliche, questi anni sono un laboratorio di sperimentazione dal quale escono nuovi strumenti di programmazione regionale e inedite modalità distributive delle risorse al livello locale.

I centri metropolitani rappresentano, oggi più che mai, le aree di maggiore concentrazione delle opportunità e dell'innovazione, della raccolta ed elaborazione delle conoscenze. Luoghi dove le funzioni da presidiare sono quelle che si sviluppano nell'economia di rete e dove è possibile realizzare sintesi nuove.

Bisogna, però, descrivere l'armatura urbana come 'reticolare', che raggiunge la complessità e la forza di un 'sistema reticolare' attraverso la connessione delle parti e la specializzazione e complementarità dei compiti dei diversi nodi delle reti, provvedendo:

- al governo sei sistemi metropolitani nel loro complesso
- alla capacità di offrire servizi efficaci ad ogni parte del territorio
- alla tutela della qualità del quadro ambientale.

Si tratta di rendere efficace un modello di organizzazione basato sul concetto di "sistema reticolare metropolitano", una rete urbana flessibile ed efficace in grado di dialogare con le grandi reti continentali e mediterranee. Bisogna puntare su una ricomposizione dei ruoli assegnati alle diverse parti del territorio e, prima fra tutte, alla rete di città e ad ciascun nodo della rete, cercando di riconnettere fra loro i processi che insistono sullo spazio territoriale aperto e sulle città stesse.

Tutto questo rinvia all'esigenza di tracciare linee strategiche ad una scala appropriata alle dimensioni delle reti, delle relazioni e degli insediamenti che si sono ormai affermate, per proporre assetti nuovi, migliori rispetto alla semplice dispersione localizzativa.

Sono confluenti in questo obiettivo:

- la collaborazione competitiva fra città in una visione metropolitana;
- la valorizzazione dei ruoli complementari di cerniera e intermediazione territoriale;
- la realizzazione di una rete di servizi rari e di attrezzature di rango metropolitano;
- la coordinazione delle opere in una logica di sistema;
- la riqualificazione del patrimonio infrastrutturale alle

diverse scale;

e questo vale, in primo luogo, per i centri principali all'interno del sistema, nonché per gli altri capoluoghi e per le città intermedie della rete metropolitana.

La città contemporanea si pone al vertice delle gerarchie territoriali ed offre la rinnovata possibilità di concentrare in esse la maggior parte delle funzioni di eccellenza, attuali e future, ma anche di decentrare blocchi di attività, di servizi, di funzioni la cui dimensione e dinamica è più compatibile con una localizzazione nel territorio extra-urbano: campus universitari, concentrazioni di attività produttive per l'innovazione, poli tecnologici pubblici e privati, centri sportivi di scala territoriale.

Tutto ciò va integrato con la valorizzazione e l'innovazione della rete di trasporto, con la consapevolezza che con queste nuove opere si costruiscono i nuovi paesaggi della contemporaneità, con tutte le sfide e le implicazioni culturali che ciò comporta e che è necessario raccogliere.

In quest'ottica lo strumento pianificatorio regionale consente di ricercare e mettere in atto le azioni innovative da perseguire:

- porre le condizioni perché le singole politiche urbane si possano espandere nei territori di influenza, per guardare in termini nuovi all'assetto insediativo su scala metropolitana;
- affermare principi insediativi comuni e condivisi;
- strutturare servizi e reti coerenti;
- dominare gli impatti delle grandi infrastrutture e catturare le opportunità;
- definire politiche di controllo ambientale.

L'insieme dei vari programmi e progetti, sostenuti da un mutato atteggiamento culturale e da coerenza della programmazione, può ricondurre ad unità funzionale i diversi modelli insediativi entro una logica estesa a tutto il territorio regionale e contribuendo a conferire, come obiettivo, significato appropriato al termine, oggi del tutto improprio, di 'città diffusa', per descrivere gli insediamenti sorti negli ultimi decenni, in funzione sia delle mutate esigenze della società post-industriale, che della necessità di elevare la qualità urbanistica ed architettonica degli insediamenti.

L'assetto policentrico dello sviluppo insediativo, reinterpretato nella struttura metropolitana, rappresenta una risorsa specifica, a patto che la forza produttiva, la qualità dei servizi e dei nodi della rete (porti, aeroporti, interporti, attrezzature di rango superiore, ecc.) siano adeguatamente integrate. Inoltre, l'assetto policentrico richiede un forte coordi-

namento delle politiche territoriali tra centri che tendono a porsi sia in un'ottica di complementarità che su un piano competitivo.

Riorientare, con l'offerta di nuove opportunità insediative in grado di ricomporre quadri territoriali organizzati, le trame disperse della residenza e dei servizi che sono ad essa legati, riscoprendo relazioni non formali fra le pre-esistenze agrarie, gli insediamenti di origine storica, le recenti costruzioni e le nuove opportunità, è una grande sfida progettuale che richiede strumenti culturali nuovi; come nuovo è il punto di vista da cui guardare alla dispersione residenziale. Gli investimenti che hanno una maggiore ricaduta sull'intera economia regionale riguardano soprattutto la ricapitalizzazione della città, rinnovata nella propria organizzazione, affinché le reti metropolitane risultino efficienti in ciascuno dei loro nodi.

Il rapporto stretto fra geometria delle reti di trasporto, uso del suolo e geografia urbana è quindi uno dei fondamenti dell'organizzazione della città contemporanea.

Alcuni criteri possono essere formulati come grandi coordinate per strategie urbane consapevoli del presente ed orientate al futuro. Fra questi emergono come decisivi:

- sviluppo di una capacità di investimento orientata al lungo periodo;
- capacità di reinterpretare innovativamente la propria cultura tradizionale;
- possibilità di inserirsi in circuiti comunicativi più ampi che permettono di usufruire dei benefici della centralità anche da posizioni periferiche.

In un siffatto sistema urbano complesso il successo della competizione dipenderà, in buona parte, dalla capacità di raggiungere la miglior posizione possibile nella propria categoria, piuttosto che dallo sforzo per assurgere ai vertici della gerarchia. Probabilmente le reti di città di medie dimensioni potranno essere la via d'uscita alle contraddizioni e alle complessità presenti nelle attuali metropoli. Anche se il limite che queste città incontrano, e che spesso le fa soccombere nei confronti della grande città, dipende dal fatto che da una parte molte funzioni a carattere elevato esigono una dimensione elevata di mercato, sia per quanto concerne la domanda dei servizi prodotti, sia soprattutto per quanto concerne l'offerta del capitale umano impiegato; d'altra parte queste stesse funzioni esigono una centralità forte e una facile accessibilità alle reti di comunicazione mondiale.

Si prospettano orizzonti di possibili modalità diverse nelle comunicazioni e nei rapporti, non solo per gli individui ma anche per le città. Una cittadina, fino a ieri, considerata 'provinciale' può divenire culturalmente 'centrale' e attirare attenzione non solo nazionale. Secondo alcuni studiosi, la città contemporanea non rappresenta più un'unità territorialmente significativa; essa si riduce ad essere una raccolta di nodi appartenenti a reti differenti, giustapposti nello spazio ma non effettivamente integrati. Di conseguenza, la duplice natura della città come luogo di compresenza di nodi appartenenti a reti globali e come sistema economico locale rappresenta oggi un elemento di interesse.

Le forme tradizionali della città non si dissolvono nel nuovo assetto metropolitano, ma cambiano funzione, ruolo, figura sociale, status simbolico nell'immaginario collettivo. Tutto cambia fisicamente, ma ancora di più per quanto attiene i 'circuiti del senso'. Circuiti che diventano la cosa più importante da studiare e indirizzare.

Il modello tradizionale di tipo piramidale o gerarchico non riesce più a spiegare la struttura del territorio. Il modello non è più quello incentrato sul rapporto "centro-periferia", ma è di tipo policentrico. Il policentrismo della città contemporanea non è più solo quello legato alla permanenza di nuclei urbani, segni, tracciati e simboli delle forme di appartenenza ai differenti luoghi, ma implica il tentativo di rileggere in forma unitaria l'insieme dei fenomeni, mettendo in evidenza la contrapposizione fra stanzialità e mobilità, fra città nomade della mobilità e città stanziale della residenzialità. Nuove forma di policentrismo si stanno consolidando, partendo proprio da questi aspetti del conflitto.

Policentrismo sta, quindi, ad indicare una refigurazione d'assetto macroubanistico dell'insediamento, indica un riequilibrio perseguibile attraverso azioni mirate, proposte e realizzate rispettando una scala di priorità nelle azioni di trasformazioni.

Oggi le condizioni sono mature per considerare gli elementi di competizione e gli elementi di cooperazione veri motori delle reti, sostenendo un processo di integrazione europea non soltanto dei mercati ma anche della società, di un'Europa cosmopolita che si confronta con le sfide della globalizzazione. Il territorio europeo può essere interpretato come una serie di "macro-regioni" transnazionali¹, che comprendono reti di centri urbani di diverse dimensioni, che svolgono un ruolo complementare all'interno della stessa macro-regione e un ruolo competitivo tra le diverse macro-regioni. Ciascuna di queste ha dei riferimenti geografici, storici e istituzionali comuni. Ognuno di questi bacini può essere concepito come un rete di città, e le città si costituiscono in reti, alleanze, per fare concorrenza ad altri bacini interregionali. In una Europa che si allarga la singola regione e la singola città non possono competere. Nel sistema delle regioni e delle città europee emergono quindi nuove macro-regioni².

Note

¹ Cappellin, R. (1989), Networks nelle città e networks tra città, in F. Curti e L. Diappi (a cura di), Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche. Milano: Franco Angeli.

² Testi e letture di riferimento:

Cappellin, R. (2000) Il ruolo del territorio nella politica regionale europea, Europa e Mezzogiorno - Rivista del Formez, n. 40, pp. 15-34.

Camagni, R. (1995), Economia urbana. Roma: La Nuova Italia Scientifica. Cap. 4, Il principio di gerarchia.

Cappellin, R. (1986), Cambiamenti tecnologici e politiche per la riconversione delle aree urbane, Economia Pubblica, n. 3.

Cappellin, R. (1989), Networks nelle città e networks tra città, in F. Curti e L. Diappi (a cura di), Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche. Milano: Franco Angeli.

Cappellin, R. (1989), The diffusion of producer services in the urban system, Revue d'Economie Regionale et Urbaine, n. 4, 1989. Tradotto in italiano in: Cappellin, R. (1991), La diffusione dei servizi alle imprese in un sistema metropolitano, in C. Bertuglia e A. La Bella (a cura di), I sistemi urbani. Milano: Franco Angeli.



a cura di *Davide Leone*
e *Giuseppe Lo Bocchiaro*

Urbanistica e architettura

L'architetto si esprime in modo estensivo: dice: "la casa che io ti propongo è questa, te la faccio vedere disegnata, te la faccio vedere in 3D, con un collage Photoshop o con una *maquette*; ti posso far vedere come entri e come ti muovi al suo interno" ecc. L'urbanista invece parla spesso un linguaggio implicito, un linguaggio cioè attraverso il quale, con parole e numeri cerca di dire le stesse cose dell'architetto: "si deve far così o così, purché si rispettino questi vincoli". Questi due linguaggi, entrambi performativi, implicito l'uno ed esplicito l'altro, nel tempo si sono allontanati benché abbiano gli stessi scopi e si riferiscono al medesimo campo di fenomeni. Per convincersene è sufficiente osservare il piano, studiato da Astengo nel 1969 per Bergamo, che è un esempio di grandissimo interesse. Con Paola Viganò abbiamo rifatto quel piano e ci siamo presi il gusto di prendere le norme di Astengo che erano molto dettagliate e di provare a vedere cosa succedeva se applicate. Ne è venuto fuori un progetto della città "in 3D" di grandissimo interesse (il che va contro l'idea che l'urbanista lavori sempre e solo sul piano). Astengo aveva tradotto una immagine di città, la sua immagine plastica della città, in un linguaggio implicito che nessuno ha capito. Era come se parlasse una lingua straniera. Questi due linguaggi, infatti, non si sono capiti, tanto più mano a mano che allontanavano ed è questo uno dei motivi per i quali, a partire dagli anni ottanta, molti di noi hanno cambiato atteggiamento nei confronti del piano, sostenendo che esso, il piano, non dovesse più essere studiato e rappresentato nei modi tradizionali, ma in modi diversi. Cosa che non dovrebbe sorprendere alcuno.

Responsabilità

Non penso che la situazione attuale della città e del territorio derivi totalmente da "piove governo ladro", penso che ci siano anche delle responsabilità nostre, responsabilità anche importanti. Per esempio io so benissimo che in Sicilia od in Puglia l'abusivismo è un fenomeno grave, che ha portato la totale sfiducia nei confronti della società civile. Debbo dire che l'abusivismo esiste anche al Nord, anche se declinato in forme diverse. In un qualsivoglia comune del Nord, quando uno vuol costruire un edificio non previsto dal piano, va dal Sindaco o dal consigliere comunale chiedendogli di "cambiare il piano". È una sorta di guerra preventiva, di "abusivismo preventivo" testimoniato e responsabile dalle e delle innumerevoli varianti cui un piano viene normalmente sottoposto. Sta di fatto che, studiando questo fenomeno in Puglia e in Salento, mi sono reso conto di una cosa fondamentale (che naturalmente non spiega tutto): ad un certo punto la popolazione di queste regioni, ha avuto reddi-

In occasione della XI conferenza della SIU di Palermo sul tema "Terre d'Europa e fronti mediterranei", Secchi ci ha concesso un'intervista che, partendo dalle riflessioni poste al centro dell'evento, ha spaziato su diversi temi. Dai rapporti tra Urbanistica e architettura alle Responsabilità degli addetti ai lavori, ci offre il racconto significativo della sua professione e dei destini a cui l'urbanistica, nella sua evoluzione, va incontro. Al centro di questa dissertazione l'esperienza che lo ha portato a ripensare il piano, abbandonando la "tradizione" e agendo, "per punti con progetti specifici", "che avrebbero dato un senso diverso all'intera città". Il piano di Jesi e di Siena degli anni '80, poi Ascoli, Prato, Pesaro, sono tutti esempi di questo nuovo atteggiamento progettuale. L'attenzione va poi a concentrarsi sul senso stesso della Città mediterranea e sui valori pregnanti della mescolanza, di culture e di civiltà.

Bernardo Secchi è ordinario di Urbanistica allo IUAV. Ha insegnato ad Ancona e a Milano. Di recente ha tenuto seminari e corsi presso molte facoltà straniere. Ha partecipato alla redazione del nuovo P.R.G. di Madrid, ed ha redatto numerosi piani in Italia per città di media e grande dimensione negli anni '80 e '90. Ha progettato quartieri di edilizia pubblica e recentemente ha spostato la sua attenzione professionale prevalentemente all'estero. Fa parte del gruppo fondatore e di redazione della rivista *Archivio di Studi Urbani e Regionali*. Dal 1982 ha collaborato continuamente con *Casabella*. Dal 1984 al 1991 è stato direttore della rivista *Urbanistica*. Progetta quartieri di edilizia pubblica compresi nel Piano dell'Edilizia Economica e Popolare di Vicenza, è incaricato dello studio del recupero dell'area industriale Sécheron a Ginevra (1989), di uno studio per il Piano di Rovereto (1992), progetta il Piano di Recupero di un piccolo centro vicino a Prato (Garduna-Jolo, 1988-92), lo studio per il Piano Particolareggiato dell'area IP a La Spezia; progetta un parcheggio-parco nell'area di Porta Torricella ad Ascoli Piceno. Ha vinto (1990) il concorso per la progettazione di Hoog Kortrijk (Belgio) cui era stato invitato insieme ad altri urbanisti ed architetti europei; ha studiato il piano della città di Kortrijk (1991) e sviluppato i progetti della Grande Place e del nuovo Cimitero della stessa città. Ha partecipato come planning consultant e vinto il concorso Ecopolis per il progetto di una città nuova in Ucraina (gruppo diretto da Vittorio Gregotti, 1993). Ha vinto, in collaborazione, il concorso "Roma città sul Tevere" (1993), progetto per la sistemazione del lungo-fiume tra i quali "Progetto Bicocca" a Milano (Bicocca, Staal aan de Stroom, Bologna: stazione centrale, Como: arca Ticosa, Ginevra: Palazzo delle Nazioni, etc.). Tra le sue principali pubblicazioni: *Analisi economica dei problemi territoriali*, Giuffrè, Milano 1965; *Analisi delle strutture territoriali*, Angeli, Milano 1965; *Squilibri territoriali e sviluppo economico*, Marsilio, Venezia 1974; *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino 1984; *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino 1989; *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari-Roma 2000.

ti sufficientemente elevati per potersi permettere di pensare ad una seconda casa; un livello di reddito analogo a quello al quale le popolazioni del Nord Italia hanno cominciato a costruirsi la casa al mare o in campagna. Perché non dovevamo aspettarci che le popolazioni meridionali raggiunto quel livello di reddito si facessero la seconda casa? Esse però hanno trovato dei piani che non avevano previsto questa cosa, che non gliela consentivano, che avevano considerato queste città, queste aree come eternamente destinate a non avere quello che altre regioni hanno avuto. Ci si è trastullati nella ricerca dell'abusivismo di necessità o meno, incapaci di cogliere e prevedere i movimenti sociali, di prevedere e cogliere come i comportamenti individuali e collettivi si sarebbero modificati. Tutto ciò è divenuto corresponsabile di un fenomeno che si è risolto in inciviltà collettiva. Bisogna capire che tante volte ci sono anche errori da parte nostra: il burocratismo, ad esempio, di molti piani e di molte politiche urbanistiche è dovuto anche a molti nostri colleghi che scrivono delle norme di attuazione di piano macchinose ed assolutamente incredibili.

Le tematizzazioni e la città nella sua interezza.

Negli anni nei quali Manfredo Tafuri stava pensando alla *renovatio urbis venetiarum*, quale troviamo studiata nel libro *L'armonia e il conflitto*, che scrisse insieme ad Antonio Foscari, nelle lunghe discussioni che abbiamo avuto a Venezia, abbiamo gradualmente convenuto che forse bisognava abbandonare la tradizione nella costruzione del piano, nel senso che nella città bisognava cominciare a selezionare alcuni luoghi strategici ove pensare a progetti molto specifici, progetti che avrebbero dato un senso diverso all'intera città, a quei luoghi e alle parti di città in cui si trovavano. E che quindi il piano doveva agire in modo disomogeneo, non più coprendo tutto il territorio per zone che rispondevano ad una precedente fase di sviluppo della città, quando la città stava crescendo, quando il problema era quello di contenerne la crescita. Ormai diventava molto importante agire per punti e agire con progetti specifici, non solamente dicendo dove costruire, ma cosa, come, quando. Credo di essere stato uno dei primi a inseguire questa ipotesi: il piano di Jesi e il piano di Siena degli anni ottanta, poi Ascoli Piceno, Prato, Pesaro ho adottato proprio questa idea. Naturalmente il problema di ogni politica di questo genere è quello di dimostrare la propria legittimità, di dire perché quel luogo e non un altro, perché quel progetto e non un altro, perché quella attribuzione di funzione e non un'altra. E questo non può essere altro che costruito all'interno di una riflessione su una strategia generale. Il problema non era tanto quello di abbandonare il piano *comprehensive*, quanto quello di cambiare una strategia complessiva all'interno della quale i progetti puntuali acquistassero senso e consenso. L'opposto del partire dal committente; l'opposto del fare gli interessi dei promotori, siano essi pubblici o privati, che non sempre e non per definizione coincidono con gli interessi della città. Quello che è successo in Italia, ad esempio con i PRUSST, è stato proprio questo: un'ipotesi di azione per punti che è stata immediatamente assorbita e svilita, trasformata, male interpretata da progetti che nascevano ciascuno con logiche proprie e diverse. In altre città europee questo non è avvenuto. Tantissime

città infatti hanno adottato quegli stessi obiettivi sempre tematizzandoli. È il caso di Barcellona, di Bilbao, della stessa Parigi di Mitterand, di Berlino e di molte altre città europee. In ognuno di questi casi c'è stata una fortissima tematizzazione per cui era all'interno di un determinato tema, di un determinato quadro di riferimento che questi progetti cominciavano ad emergere con tutta la loro potenzialità di esprimere la diversità delle idee pensando alla città nella sua interezza.

La Città mediterranea

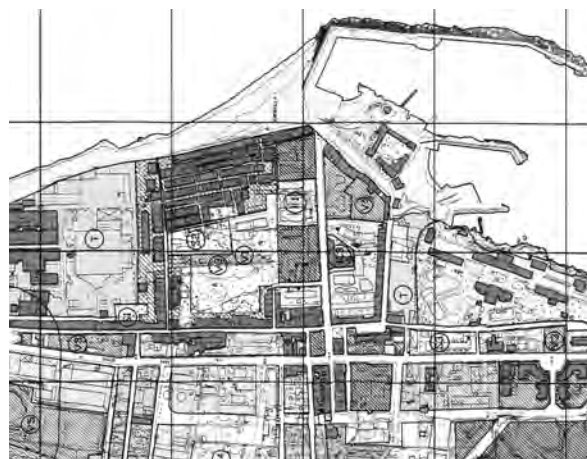
La città sempre si muove lentamente. L'inerzia della città è molto forte, perché è fatta di manufatti che sono pesanti e che hanno una loro durata, nel senso fisico del termine. Esistono una serie di rapporti spaziali all'interno della città mediterranea che sono tipici, prodotti forse da tante cose assieme, dalla natura dei suoli, dal clima, dalla particolare cultura che si è prodotta nell'area, da questa specie di "meticcio" che si è prodotto attorno all'area mediterranea. Questi rapporti non sono quelli della città del nord Europa: l'uso dei materiali fondamentali costitutivi della città e le loro relazioni sono diversi. Ma non così diversi come ogni tanto si crede, perché oggi la città mediterranea, come la città del nord Europa, ha avuto un'invasione di modelli e immagini di riferimento che in parte vengono dagli Stati Uniti, che hanno un po' omologato queste diverse situazioni. Questo non va visto necessariamente come un problema, è qualcosa che è avvenuto più volte nella storia. Non vedo troppo, ad un livello astratto, problemi concettuali che differenzino la città mediterranea dalla città nord-europea. Voglio dire che quando io lavoro in una città siciliana o sto lavorando in una città del nord Europa, lavoro più o meno in modo analogo. A me non piace parlare di metodo perché secondo me è qualche cosa che ci si inventa di volta in volta, ogni esperienza costruisce il proprio metodo. Però lavoro in modo sostanzialmente analogo. I grandi principi come quello della *renovatio urbis* valgono ad Anversa come a in una città siciliana. L'introduzione di modelli diversi, ad esempio la villa di tipo hollywoodiano piuttosto che il condomino di tipo milanese, è stata però molto più distruttiva nei confronti della città mediterranea che non in altri contesti. Quello della delicatezza e della fragilità è un punto sul quale non avevamo riflettuto abbastanza. Avevamo sempre pensato che questa compagine urbana fosse estremamente forte, perché costruiva un paesaggio estremamente suggestivo e invece ci siamo resi conto che bastava pochissimo per guastarlo. A parte il fatto che la città mediterranea è stata forse più sensibile all'invasione dell'auto.

La mescolanza nella città mediterranea.

A me della città mediterranea ciò che interessa sono altre cose: per esempio il meticcio, cioè il fatto che da lunghissimo tempo diverse culture si sono unite e mischiate. Non è il cosmopolitismo di Londra quello che c'è a Palermo piuttosto che a Napoli, è un'altra cosa e questo a me interessa moltissimo perché costruisce pensieri, costruisce immagini molto diverse. Non è come nel caso di Anversa dove c'è il quartiere degli indiani, il quartiere dei turchi o degli ebrei cassidici; nella città mediterranea c'è più una mescolanza, un'intricazione, che crea una sorta di intarsio particolarmente affascinante.

Piano Regolatore Generale: Variante Generale

Testo dei provvedimenti approvativi e
prescrittivi emanati dalla Regione



a cura di *Maria Chiara Tomasino*

Il testo che segue riporta qualche stralcio significativo dei provvedimenti emanati dalla Regione, in base ai quali il Comune avrebbe dovuto correggere gli elaborati della Variante Generale del P.R.G. di Palermo. Questo adempimento non è stato ancora compiuto, o per lo meno non è stato ancora compiuto in maniera definitiva e completa. E' palese pertanto che ad oggi la città di Palermo, capoluogo della Regione e sede del suo Governo, non possiede uno strumento urbanistico che normi in maniera univoca e documentalmente certa il regime dei suoli. I documenti consultati sono: 1) Voto CRU n. 564 del 07.03.02; 2) D. Dir. 13.03.02 in S.O. alla GURS (p.I) n. 13 del 22.03.02; 3) Voto CRU n. 666 del 06.06.02; 4) Voto CRU n. 667 del 18.07.02; 5) D. Dir. 29.07.02 in S.O. alla GURS (p.I) n. 41 del 30.08.02, di rettifica del precedente D. Dir. 13.03.02; 6) Delibera di C.C. n. 07 del 21.01.04, di "Presenza d'atto delle modifiche..."; 7) Nota del Comune prot. n. 3389 del 02.04.04 di trasmissione all'ARTA/DRU degli elaborati di PRG modificati in adempimento alle prescrizioni dei Decreti di approvazione; 8) Nota dell'ARTA/DRU, Serv. III prot. 67158 del 18.10.04 con cui si restituiscono al Comune gli elaborati del PRG con considerazioni di diniego (riportate in riquadro grigio nel testo) agli adeguamenti effettuati con la Delibera di C.C. n. 7/2004 di presa d'atto delle modifiche apportate. ...*(omissis)*...

Considerazioni preliminari

... La filosofia del Piano si basa sul concetto di recupero, largamente condivisibile, che però richiede metodi e tecniche che la disciplina urbanistica ha da tempo accreditato negli strumenti urbanistici italiani e europei che devono contenere: 1) l'individuazione di zone di recupero; 2) il dimensionamento del recupero in termini di fabbisogni residenziali (pubblici e privati) e in termini di attrezzature e servizi ...; 3) la perimetrazione delle aree sottoposte al recupero che possono investire le Z.O.T. "A" e "B"; 4) l'edilizia residenziale pubblica da allocare negli edifici esistenti da recuperare a questo scopo; 5) le aree libere in zona "A" e "B" da destinare a spazi pubblici... Le previsioni del P.R.G. sono contenute nelle tavole in scala 1:5.000, mentre il disciplinare tipo emanato in attuazione della L.R. n. 71/78 e s. m. i., prevede che il P.R.G. sia redatto in elaborati a scala non inferiore a 1:10.000, ed elaborati in scala 1:2.000. ... La rappresentazione in scala 1:5.000... si è ritenuta accettabile pur con i limiti e le approssimazioni che essa comporta, e che hanno prodotto ... emendamenti e correzioni, e soventi errori di valutazione urbanistica sullo stato di fatto. *(omissis)*

I vincoli di natura archeologica sono stati per la maggior parte inseriti, ad esclusione di quelli che interessano l'ampia rete di qanat individuati e vincolati Pur rilevando il corretto inserimento nella carta dei vincoli delle aree di Monte Pellegrino per il loro interesse archeologico, si evidenzia la necessità ... di una tutela integrale dell'intero comprensorio, comprese le falde sud-orientali e, in particolare, le zone dell'Arenella e Vergine Maria ...*(omissis)* ... Gli stessi vincoli **non sono stati riportati** nelle tavole P2 di zonizzazione. **Mancano altresì ulteriori vincoli che devono essere ugualmente inseriti negli elaborati di zonizzazione:** 1) regie trazzere; 2) siti di importanza comunitaria (SIC) e zone a protezione speciale (ZPS) ...; 3) cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 4) cave e cavità storiche ...; 5) attività estrattive e cave in esercizio...; 6) vincolo aeroportuale...; 7) fasce di rispetto stradale. ... *(omissis)* ... 8) Piano regolatore generale del Porto: il Comune resta onerato a introdurre negli elaborati di piano la perimetrazione dell'area del porto ...

Vincoli gravanti sul territorio: **non risultano inseriti** quelli di interesse paleontologico relativi a Monte Pellegrino, Valdesi, Addaura, Partanna e Baida. **Non risultano inseriti** quelli di interesse speleologico e/o paleontologico relativi a Grotta del Ponte (Baida), Grotta Bionde, Grotta delle Vitelle, Grotta Perciata, Grotta del Capraio, Fessura, Grotta Regina, Grotta dei Vaccai.

Relativamente ai vincoli di natura geologica, idrogeologica e le relative aree di rischio, ... il regime vincolistico va riferito alla loro esatta ubicazione, che in qualche caso non risulta correttamente rappresentata nelle tavole di piano. Pertanto le previsioni urbanistiche delle aree soggette ai detti vincoli derivanti dal parere e dalle pre-

scrizioni del Genio civile si intendono stralciate ..., con l'obbligo di pianificazione non appena perfezionata la revisione e la riclassificazione dei rischi che risulta già avviata

Vincoli di natura geologica e idrogeologica: si rileva che le modifiche apportate alle precedenti perimetrazioni **necessitano di una variante** ai sensi degli artt. 3 e 4 della L.R. 71/78.

Zonizzazione e norme tecniche di attuazione

... (omissis) ... 1) *Le previsioni ... devono essere aggiornate e quindi adeguate ... ai provvedimenti comunali efficaci alla data di approvazione; 2) per quanto riguarda le previsioni di demolizione, si prescrive che esse sono consentite solo quando ricadono all'interno di aree vincolate a destinazione pubblica o di uso pubblico subordinate all'esproprio. Di conseguenza vanno disattese le previsioni di demolizioni che non rientrano nella fattispecie enunciata ...; 3) i simboli funzionali di attrezzature e servizi ricadono sovente in zone non compatibili con la funzione dell'impianto pubblico e comunque senza una individuazione dell'area sottoposta alla destinazione pubblica, per esempio università (F11), parcheggi (P) in via Libertà e piazza De Gasperi; centri di municipalità (CM) e centri di formazione (IC11) in verde agricolo, istituto assistenziale (F14) in verde agricolo, orto botanico (F11); ciò sottrae alla tutela ambientale del verde agricolo larghe fasce di territorio da sottoporre ad urbanizzazione per la realizzazione degli impianti previsti in maniera indeterminata e senza la possibilità effettiva di conteggiare le aree per i servizi da standard. ...*

... Il Comune insiste motivando "Pur non possedendo alcuna validità (sic!), il simbolo è stato mantenuto al solo scopo di conservare una traccia delle destinazioni urbanistiche scelte, che potrà essere utile alla redazione delle varianti necessarie a riconfermare tale destinazione". Si rileva che il simbolo grafico-funzionale di impianto pubblico, senza un'area esattamente individuata e perimetrata con la destinazione urbanistica corrispondente all'impianto pubblico, rappresentato dal simbolo, **non può sussistere**. Pertanto il simbolo **va cassato** o, se si ritiene, è necessario individuare l'area e la conseguente destinazione urbanistica di riferimento al simbolo grafico.

La zona A

... In realtà **manca una perimetrazione** ..., la zona A1 è infatti definita da singoli episodi architettonici ..., più o meno aggregati, tali da formare nuclei storici di dimensioni variabili dai quali però vengono esclusi la trama viaria seppur di matrice storica, gli spazi non edificati destinati a verde, gli edifici storici destinati ad attrezzature e in generale il tessuto storico consoli-

dato. Il piano prende in considerazione gli edifici esistenti al 1939, tralasciando ciò che è posteriore a quella data: anche interventi urbanistici rilevanti avvenuti in precedenza, come per esempio ... il quartiere sorto sull'area dell'Esposizione nazionale del 1891, il giardino Inglese e l'espansione lungo l'asse della via Libertà.

... **In ogni caso, dopo aver effettuato una puntuale verifica ... ed avere steso un conseguente elenco, si prescrive che tutti gli edifici classificati come netto storico e le relative aree di pertinenza devono avere una destinazione urbanistica di zona territoriale omogenea e le rispettive norme di zona A devono disciplinare le prevalenti destinazioni d'uso esercitabili.** ... (omissis) ...

E' necessario perimetrare le zone A1 includendo parte della zona B0 che rimane così, per la parte restante, esterna al centro storico ma contigua ad esso, proseguendone l'impianto urbanistico, proprio come contenuto nella definizione stessa di zona B0, e includendo altresì isolati classificati B2, B3 e B4. Tale perimetrazione dovrà tenere conto delle tavole (n. 17) "Rilievo Omira" 1:5.000 adottate con delibera di C.C. n. 45 del 13 marzo 1997 contestualmente al p.r.g., nonché della perimetrazione dei centri storici di cui alla delibera di C.C. n. 223 del 1980.

Manca altresì la perimetrazione della zona ... A che si ritiene, anche se non espressamente indicato, coincidente con i Quattro Mandamenti normati dal P.P.E.; tale area è classificata pertanto come zona A la cui normativa contenuta nel citato P.P.E. si intende confermata. Pertanto per il centro storico dei Quattro Mandamenti continuano ad applicarsi le prescrizioni normative ... con i decreti n. 524/93 e n. 581/93.

Analoga perimetrazione di zona A1 e riduzione delle zone B0 va operata sulle borgate che circondano la città di Palermo e che in alcuni casi ne costituiscono una naturale prosecuzione. ... Si prescrive che anche per questi ambiti valgono le indicazioni contenute nella delibera di C.C. n. 223/80.

... L'insediamento originario di Mondello Valdesi, ... è ancora oggi leggibile lungo gli assi di viale Regina Margherita, quale prolungamento della Favorita, e del lungomare dal paese fino all'Addaura, ma anche addentrandosi verso l'interno.

Il piano traccia questi assi per singoli punti, ma gli edifici di netto storico individuati non possono considerarsi episodi isolati; viceversa, sono da considerarsi centro storico. ... In tal senso va perimetrata la zona A e ridimensionata la zona B0, sulla base del rilievo Omira e della perimetrazione di cui alla delibera del consiglio comunale n. 223/80. Le zone A perimetrare secondo le prescrizioni enunciate si attuano con l'obbligo di piano particolareggiato di iniziativa pubblica, ovvero secondo le disposizioni della circolare A.R.T.A. n. 3/2000. ... (omissis) ...

Relativamente alle zone A1 e A2, i Decreti approvativi avevano già rilevato che l'individuazione di singoli manufatti di netto storico veniva impropriamente definita zonizzazione, mentre in realtà mancava persino una mera perimetrazione del tessuto storico sia urbano che delle borgate. Pertanto era stato prescritto che si dovessero perimetrare le zone A, includendo al loro interno anche parte della zona B0 e/o interi isolati classificati B2, B3, B4. La perimetrazione delle zone A1 e A2 effettuata, a seguito della prescrizione regionale, non può tuttavia assumere valore giuridicamente rilevante per il PRG approvato, in quanto la modifica sostanziale del regime dei suoli non può che essere determinata tramite l'adozione di **una apposita variante urbanistica** del Consiglio comunale e successiva approvazione regionale.

Le zone B

... (omissis) ... Il progetto di piano, pur individuando le zone B ... di fatto le pone sotto un regime quasi di totale inedificabilità. Tale scelta risulta, in linea di principio, **non condivisa** ...

Relativamente alla zona **B0** ... si ritiene che la stessa vada ridimensionata in funzione della perimetrazione della zona A ... Non si comprende inoltre la stessa classificazione di zona B0 in aree che hanno caratteristiche architettoniche e urbanistiche totalmente diverse, e cioè il centro urbano, le borgate, Mondello. In particolare, si prescrive che Mondello venga sottoposto a piano particolareggiato ... Nelle more della redazione del P.P. (Mondello), nei lotti liberi di estensione non superiore ai 1.000 mq. serviti da opere di urbanizzazione esistente è consentita l'edificabilità con l'indice di densità fondiaria di mc./mq. 0,75. Analoga prescrizione vale per tutte le borgate. Per il centro urbano di Palermo, si applicano le norme generali di zona B ... (omissis) ...

Relativamente alle zone **B1**... in assenza di una verifica sulla rispondenza di tali zone al D. I. n. 1444/68 ... tali zone vengono classificate **C**. ... L'estensione minima dei P. di L. convenzionata di iniziativa privata è fissata in 10.000 mq.; tuttavia, in caso di estensione inferiore fino a 5.000 mq., per assicurare l'unità minima funzionale delle aree pubbliche o di uso pubblico, il P. di L. può ugualmente essere accettato a condizione che le aree da cedere siano ragguagliate a mq. 10.000. Per estensione inferiore fino a mq. 2.500 non è richiesto il P. di L.; tuttavia è obbligatorio l'elaborato planivolumetrico e la cessione delle aree a verde e parcheggio (quote di 7 mq. ad abitante) lungo gli allineamenti stradali pubblici confinanti. Nei suddetti casi il lotto minimo viene fissato in mq. 600. Nei casi di aree di limitata estensione ricadenti in contesti già interessati da edificazione e sufficientemente urbanizzate (vedasi il punto E della circolare A.R.T.A. n. 2/94) l'attuazione potrà avvenire con singola concessione ... (omissis) ... Relativamente alle **zone B2** si ritiene che

le stesse debbano intendersi assimilate per le loro caratteristiche alle zone **B3** ... fissando però l'indice di densità fondiaria entro i 4 mc./mq. Relativamente alle **zone B3** si ritiene ... di consentire, (escludendo gli edifici classificati "netto storico"), la demolizione e la ricostruzione, l'ampliamento e/o la sopraelevazione nel rispetto della volumetria esistente, entro il limite di 5 mc./mq. ... (omissis) ... Relativamente alle **zone B4** si rileva che queste comprendono tutte le parti del territorio urbanizzate da P.E.E.P. o edilizia sovvenzionata, senza alcuna distinzione ad esempio tra i quartieri popolari anni '50 e i quartieri Z.E.N. o C.E.P. ... Si ritiene opportuno diversificare gli interventi a partire dagli anni '50, così da escluderne la demolizione, in quanto rappresentano tipologie che testimoniano la cultura urbana di un determinato periodo della città. L'individuazione delle **zone B5** è tesa al riordino di agglomerati abusivi di cui non si conosce l'epoca di costruzione, né l'avvenuta sanatoria, né la concreta ammissibilità alla sanatoria medesima ... (omissis) ... Non si ritiene ammissibile classificare come zone **B** ... ambiti territoriali interessati da costruzioni abusive. Pertanto si prescrive lo stralcio di tali zone; nelle more sono consentiti soltanto interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici esistenti e nelle aree libere o che si rendano libere si opera con i parametri di zona agricola (mc./mq. 0,02)... (omissis)

All'ultimo comma dell'art. 11 delle NTA, dopo "... con i parametri di zona agricola" va aggiunta la dicitura "**(mc./mq. 0,02)**" così come specificato nel Decreto di approvazione.

Le zone C

... (omissis) ... La loro estensione (pari a 62,3 Ha.) è decisamente limitata,... Per le zone **C** discendenti dal declassamento delle zone **B1** (tipologia a case isolate) vale l'indice di densità territoriale di mc./mq. 0,75 e lotto minimo di terreno di mq. 600 con il limite di accorpamento massimo di n. 2 lotti. Data la loro limitata estensione, la loro frammentarietà, e la difficoltà di fissare correttamente un indice medio edificatorio variabile, si attribuisce l'indice unificato territoriale di mc./mq. 1,50, corrispondente all'indice medio di cui all'art. 12, comma 3° delle norme di attuazione.

La norma del comma 4 dell'art. 12, riferita ai P. di L. delle sottozone Cb, **deve essere estesa all'intera zona C**, perché così il Comune l'aveva approvata nella Delibera di presa d'atto. Il comma 5 dell'art. 12 **deve essere eliminato**, in quanto esso non costituiva norma nel piano approvato. Analogamente il comma 7 dell'art. 12 **va eliminato** in quanto innovativo rispetto al PRG approvato.

Il piano non individua le zone da sottoporre a recupero ex legge n. 457/78 per soddisfare la richiesta di alloggi ... Le zone D ... si ritengono condivisibili. ...

Le zone E

Si distinguono in: **E1**, parti anche residuali di territorio ... caratterizzate da colture agricole. Gli agglomerati abusivi in verde agricolo vanno individuati e perimetrati per essere sottoposti a pianificazione attuativa ai fini delle dotazioni delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie, laddove ricorrono le condizioni per l'ammissibilità della sanatoria, **così da distinguere le aree effettivamente agricole da quelle che non lo sono più. Pertanto si prescrive lo stralcio dell'erronea e contraddittoria previsione di piano, che nonostante la presenza di consistente edificazione disconosce la necessità di disciplinarla urbanisticamente considerandola (erroneamente) come verde agricolo. Il Comune pertanto resta onerato di procedere alla perimetrazione di tali ambiti entro il termine perentorio di 60 giorni** dalla notifica del presente decreto. **Nei successivi 90 giorni** si prescrive altresì la redazione del piano particolareggiato ...

... Relativamente alle zone **E2** non si ritiene condivisibile considerare le zone collinari che circondano la città di Palermo prive di qualsiasi forma di antropizzazione ... Per tali zone **E2** si prescrive la verifica ... di tali agglomerati, al fine di conoscere la legittimità delle singole costruzioni e/o l'avvenuta sanatoria delle stesse o la concreta ammissibilità alla sanatoria medesima. Dopo tale verifica il Comune dovrà determinarsi in ordine alla individuazione degli ambiti da sottoporre a pianificazione particolareggiata che preveda tra l'altro la riqualificazione paesaggistica e ambientale, così da distinguere le aree effettivamente agricole dalle altre che non lo sono più. Il Comune pertanto resta onerato di procedere alla perimetrazione di tali ambiti **entro il termine perentorio di 60 giorni. Nei successivi 90 giorni** si prescrive altresì la redazione del piano particolareggiato. ... (omissis) ... Nelle more di detti adempimenti le zone **E2** sono da considerarsi stralciate alla stregua delle zone **E1** ed in esse si opera con i parametri di zona agricola (0,01mc/mq.). ... (omissis) ...

Relativamente alle zone stralciate B5, E1 ed E2 i Decreti avevano prescritto la perimetrazione degli ambiti che non risultassero più agricoli e la redazione di Piani Particolareggiati dei detti ambiti; pertanto le sole perimetrazioni degli ambiti non costituiscono adempimento alle prescrizioni assessoriali. In attesa che vengano redatti i Piani Particolareggiati prescritti per detti ambiti, **le zone continuano ad essere stralciate** secondo le prescrizioni del Decreto approvativo.

Le zone F

... (omissis) ... **Agli immobili ed ai complessi monumentali ricadenti nell'ambito delle zone F non viene assegnata alcuna destinazione urbanistica, ... Sotto il profilo urbanistico il netto storico è rappresentato in modo identico e indifferenziato su manufatti che**

hanno usi completamente diversi (ospedaliero, luoghi di detenzione, palazzi abitativi, ecc...). **Pertanto le aree di pertinenza del netto storico non possono essere utilizzate per nuova edificazione, ancorché di tipo pubblico. Sui manufatti storici che hanno una destinazione pubblica va sovrainposto lo speciale simbolo funzionale...** (omissis)...

Le destinazioni **F12** inserite all'interno della sezione stradale della circonvallazione in corrispondenza di via Pitrè vanno **disattese**.

Per quanto riguarda la previsione del cosiddetto centro direzionale della Regione a Fondo Gelsomino si prescrive che in sede di progettazione esecutiva venga mitigato al massimo l'impatto in relazione alla protezione e salvaguardia delle essenze vegetali di pregio insistenti nell'area, anche con una adeguata destinazione di verde pubblico con caratteristica di verde storico. Si prescrive altresì la salvaguardia ed il recupero dei capannoni di architettura preindustriale che vanno conteggiati nei parametri di cubatura e superficie coperta dell'intera area. ...

Va disattesa la zona "**F22**" (deposito tranviario) di Partanna Mondello in quanto **non rappresenta il terminale di alcuna linea tranviaria**, pertanto le relative aree pur mantenendo la destinazione pubblica di attrezzatura vanno disattese

Inoltre, per edifici di civile abitazione esistenti e ricadenti all'interno di aree a destinazione pubblica e/o di attrezzature e servizi, questi s'intendono estrapolati con le relative aree di pertinenza e/o asservite e classificate come le zone territoriali omogenee residenziali più vicine.

Verde storico

... Il verde storico di Villa Malfitano va mantenuto nella sua integrità, pertanto va disattesa la previsione di ampliamento dell'area scolastica **F1** di via Spallitta e va consentito il prolungamento della stessa via Spallitta secondo il tracciato determinato dalle maglie viarie esistenti. ... Il verde di villa Montalbano e Tommaso Natale, oggi scomparso, va ripristinato nella integrità della sua attuale estensione; pertanto **va disattesa** la previsione di attrezzatura scolastica. Analogamente va mantenuto integralmente il verde storico di villa Parisi sino alla via Partanna Mondello.

Nelle aree di verde storico non è consentita alcuna edificazione e pertanto al comma 1 dell'art. 21 delle N.T.A. va eliminato "nei limiti di densità previsti per le zone **E1**"; al comma 2 va eliminato "con possibilità di edificazione nei limiti di densità previsti per le zone **E1**". Nel caso in cui il simbolo grafico di attrezzatura ricade su aree di verde storico o su aree libere di pertinenza dei netti storici retinate come attrezzature (colore celeste), sono vigenti le norme di zona A e pertanto in entrambi i casi **non è consentita alcuna nuova edificazione**.

Le zone costiere indicate come zone Fc...(omissis)... non sono però individuate nelle tavole, né menzionate nella relativa legenda.

Posto che si intenda come Fc la fascia dei 150 mt. dalla battigia del mare... appare indispensabile che la stessa venga riportata. ...

I parchi urbani sono aree di grande estensione dove è riconoscibile una unità di paesaggio. All'interno dei parchi, coesistono altre destinazioni di attrezzature e di residenza. **Si ritiene pertanto che le relative aree di parco debbano essere conteggiate come standard ... e debbano essere estrapolate da esse le aree di residenza.**

... Non si condivide il rinvio a successive fasi di pianificazione. Si prescrive invece che le aree di parco urbano vengano sottoposte a progetti esecutivi alla stregua di opere pubbliche; pertanto il regime proprietario, così come individuato dalla perimetrazione delle aree dal piano regolatore generale, deve essere di natura pubblica e quindi subordinato all'esproprio. Fino all'entrata in vigore di tali piani nei parchi urbani sono mantenute le attività agricole esistenti, non subordinate all'esproprio, ed i relativi interventi consentiti devono essere finalizzati al mantenimento del paesaggio agrario esistente. ... (omissis) ... L' art. 23 del comma 9) delle N.T.A. consente la possibilità di edificare manufatti a servizio dell'agricoltura con i seguenti parametri: altezza massima mt.8; rapporto di copertura 10%.

La norma non si ritiene condivisibile, posto che equivale ad un indice di densità fondiaria pari a 0,8 mc./mq. in aree destinate a verde agricolo all'interno di parchi che, per la loro stessa natura, dovrebbero preservare il territorio agricolo residuo all'interno dell'urbano o nelle aree limitrofe ad esso; vanno pertanto prescritte le norme di cui all'art. 17 delle NTA per le zone E1...

Il totale dei servizi di standards risulta minore di 18 mq./ab. ... Non risultano comunque soddisfatti le quantità minime prescritte dall'art. 3 del Decreto ... Tuttavia, se si considerano le aree dei parchi urbani non computate come standards ... e tutte le aree da stralciare e quelle da sottoporre a pianificazione attuativa ..., si può considerare la dotazione di standards prevista dal piano, sufficiente per la parte restante e approvata. ... (omissis) ...

Destinazioni specifiche

... Si rileva altresì che alcuni centri di municipalità (CM) ricadono in zona territoriale omogenea non compatibili con l'attrezzatura prevista (per esempio allo Z.E.N. o a Cruillas, i C.M. ricadono in zona E1). Pertanto il Comune potrà mantenerne la localizzazione perimetrando apposite aree dimensionate per le necessità che una simile attrezzatura richiede, con la procedura della variante urbanistica. Nelle more permane la destinazione di zona E1.

Relativamente alle *Destinazioni specifiche* (della Relazione Generale), si rileva: il simbolo CD/Centro Direzionale è erroneamente riportato come *Attività ricettiva e complementare al turismo*; inoltre risulta all'interno del Parco della Favorita un simbolo "T", che va eliminato in quanto innovativo rispetto al PRG approvato.

... In particolare, valutata l'ubicazione dei CN (centro nomadi), detti parametri debbono tenere conto delle obiettive situazioni di pericolosità determinata dal fiancheggiamento della linea ferrata per quello a Sud e della circosollazione per quello a Nord-Ovest. In ogni caso la fascia di rispetto stradale e ferroviaria impone un vincolo di arretramento di cui occorre tenere conto nella realizzazione dell'attrezzatura prevista. Per cui si ritiene che l'area destinata a CN in direzione di Villabate, a monte della linea ferrata, dedotta la fascia di rispetto, rimanga troppo esigua. Se ne prescrive pertanto l'ablazione e l'assunzione in zona agricola E1.

Viabilità

... (omissis) ... Si ritiene auspicabile puntare su un sistema di metropolitana leggera automatica da sviluppare nel tempo lungo gli itinerari nei quali è maggiore la domanda di trasporto. Tale sistema poiché si sviluppa in sede propria non sottrae spazio ai mezzi di trasporto di superficie, e facilita altresì processi di pedonalizzazione in superficie.

... (omissis) ... E' necessario che vengano previsti nel piano adeguati impianti di parcheggio, non solo nel rispetto degli standard stabiliti dalla normativa, ma anche per soddisfare la rilevante domanda di sosta che determina la saturazione di tutte le strade.

.... Nel precedente piano regolatore erano previste due autostazioni, già progettate alcuni anni fa, lungo la circosollazione tra via Giotto e via A. De Saliba, e nella via dei Mille in prossimità della chiesa di S. Giovanni dei Lebbrosi., ... Pertanto la destinazione del precedente piano andrebbe ripristinata. ... (omissis) ... Il passante ferroviario ed il suo prolungamento, almeno sino all'aeroporto di Punta Raisi, sono in corso di modernizzazione; ma la linea, a doppio binario elettrificata, dovrebbe essere interamente interrata per non creare gravi ostacoli alla mobilità urbana. ... (omissis) ...

Prescrizioni esecutive

Si ritiene che la "Scheda-norma" così come concepita e strutturata, ... non può considerarsi alla stregua di prescrizioni esecutive perché delle stesse non ha le caratteristiche, né gli elaborati previsti dalle norme vigenti (manca infatti di un piano particellare d'esproprio, di supporto cartografico catastale ecc.) ... (omissis) ... La prescrizione esecutiva relativamente al paesaggio, composta da un unico elaborato suddiviso in relazione e schede, analizza gli elementi che costituiscono il paesaggio del territorio e della città di Palermo e ne definisce gli interventi. Tale elaborato va disatteso come prescrizione esecutiva ...

Lettere

Daniele Gulotta, Fabio Naselli, Ferdinando Trapani (a cura di), **MOTRIS, microcentralità relazionali nel Mediterraneo. Mappatura dell'offerta di turismo relazionale integrato in Sicilia**. Introduzione di Leonardo Urbani, Gulotta Editore, Palermo, 2004

Il libro qui presentato, nasce dal lavoro di ricerca commissionato dalla Presidenza della Regione Siciliana al Collegio Universitario ARCES e condotto dalla Cattedra di Urbanistica E. Caracciolo (CUEC) di Palermo. La struttura del testo che i curatori propongono consente di fare un percorso che partendo da MOTRIS acronimo di *Mappatura dell'offerta di turismo relazionale integrato in Sicilia*, esplora approcci che legano turismo e territorio, per poi offrire le immagini del turismo relazionale integrato elaborate per la realtà siciliana all'interno della ricerca. L. Urbani introduce alla lettura ponendo non poche questioni al lettore, alcune delle quali trovano risposta all'interno dei contributi mentre altre si configurano come provocazioni e stimoli per successivi approfondimenti. Nella prima parte vengono definiti gli obiettivi, i contenuti ed i risultati della ricerca, nella seconda viene definito il quadro teorico all'interno del quale MOTRIS nasce, la terza parte accoglie contributi esterni alla ricerca che si collocano sulla stessa linea ideale volta a "ripensare il territorio" euro-mediterraneo secondo approcci multidisciplinari e multi-culturali, la quarta parte presenta le prime applicazioni del turismo relazionale integrato e si conclude con le immagini di una Sicilia che affianca le sue aree costiere alle sue aree interne per uno sviluppo del suo territorio che favorisca la riteritorializzazione dell'economia, la ricontestualizzazione della società e la ricomposizione dell'identità culturale, attivando tre livelli: Ricerca, Lavoro e Formazione. Gli autori dei contributi hanno una composizione che abbraccia saperi diversi che vanno dalla geografia alla sociologia, dall'economia alla pianificazione e la cui provenienza geografica è specchio del respiro mediterraneo che la ricerca si propone.

Giada Bini

A. Bianchi, M. Liverani (a cura di), **Vere Gordon Childe. La Rivoluzione Urbana**, Rubettino, Catanzaro 2004.

"La Rivoluzione Urbana di Childe costituisce un riferimento obbligato per chiunque si occupi di urbanistica e quindi della città e delle sue origini." Così Bianchi introduce il testo che ripropone nella traduzione italiana il saggio di Vere Gordon Childe, *The Urban Revolution*, pubblicato nel 1950 dalla rivista *Town Planning Review*. Childe descrive la *rivoluzione urbana* come il culmine di cambiamenti avvenuti per stadi successivi nello sviluppo economico e sociale delle comunità neolitiche, e ne individua gli aspetti salienti nell'esposizione di *dieci criteri* per i quali i caratteri distintivi della città rispetto al villaggio sono: la dimensione, la densità di popolazione, la presenza di figure specializzate, la presenza di edifici pubblici, l'uso di documenti scritti, l'espressione artistica, il commercio, la città come comunità. L'utilizzo del termine *rivoluzione*, riportato nei tempi della preistoria per indicare la nascita della città, deriva dall'accostamento alla *rivoluzione industriale* che 5000 anni più tardi dà vita alla *città moderna*.

Secondo Bianchi il tema è più che attuale nel momento in cui ci troviamo a doverne capire, pianificare e governare la *città postmoderna*, cui sta dando vita, in maniera accelerata, la *rivoluzione informatica*. Nei due capitoli scritti dai curatori, si apre lo spazio al dibattito a partire da un'affermazione di Childe secondo cui "*non c'è elemento specifico di pianificazione urbana che possa provarsi caratteristico di tutte queste città*".

In realtà i fattori messi in luce nei dieci criteri childeiani hanno ricadute urbanistiche molto forti, e nella sua conclusione al testo Bianchi lascia aperta la possibilità di aggiungere un tassello agli studi esistenti, procedendo secondo un approccio morfologico, cioè ricercando nello studio delle prime città "*i modelli spaziali in grado di rappresentare il rapporto tra comunità e insediamento*".

Valeria Coco

Nicola Giuliano Leone, **Elementi della città e dell'urbanistica**. Palumbo Editore, Palermo 2004.

Il libro fa parte della collana *Tenercittà* diretta dallo stesso autore, pensata per aiutare a costruire un percorso formativo di base per gli studenti che si avviano ad un primo approccio con l'urbanistica. *Elementi della città e dell'urbanistica* nello specifico sviluppando tre temi, aiuta a comprendere quali sono gli elementi fondamentali che costituiscono la città e quali sono gli strumenti che possiede l'urbanista per intervenire su di essa per migliorarla. Il primo dei tre temi, affronta la questione della misura della città, incentrata su tre catene di concetti che formano i fondamenti dell'urbanistica: la catena delle quantità misurabili, la catena dei rapporti tra soggetti e oggetti delle trasformazioni, ed infine la catena della qualità o della forma. Con questo capitolo, l'autore si propone l'obiettivo di avviare una sistemazione teorica degli elementi della disciplina urbanistica proponendone una concatenazione ragionata. Il secondo argomento sviluppato, è basato sul rapporto che l'urbanistica possiede con la storia, tratta i reperti della città occidentale, descrivendola come sistema di forme che manifestano principi insediativi, modelli e casi, la cui conoscenza è premessa dei processi di formazione del progetto di piano. La terza parte del libro è dedicata alla tematica degli strumenti dell'urbanistica, raccoglie gli strumenti istituzionali dell'urbanistica, e ne trascrive le principali vicende proponendo argomenti che si intrecciano con la materia legislativa evidenziando così, in maniera critica, le ragioni dell'urbanistica in una fase storica in cui l'emerge la cultura del recupero e l'ideologia della conservazione.

Il testo è impreziosito ulteriormente da un ricco glossario sulla terminologia urbanistica, molto utile a chi coltiva la capacità di interrogarsi sui fenomeni che le diverse realtà della città e del territorio pongono e a chi affronta con curiosità scientifica il complesso linguaggio della disciplina urbanistica.

Adamo Carmelo Lamponi

FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI

Pagg. 3, 7, e 57 - *Il Piano regolatore di Palermo*, in CD-Rom *Variante generale al P.R.G.*, a cura del Settore Urbanistica del Comune di Palermo, 2004

Pag. 5 - *Il Piano regolatore di Napoli del 1939 di Luigi Piccinato*, tratto da “ *L’urbanistica a Napoli dal dopoguerra ad oggi: note e documenti*” di Vezio E. De Lucia e Antonio Jannello in *Urbanistica* n. 65 del luglio 1976

Pag. 9 - *Il Piano territoriale del parco dei Nebrodi*, Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, Regione Sicilia

Pagg. 11 e 55 - *Il Piano regolatore generale di Assisi di Giovanni Astengo*, tratte dalla rivista trimestrale dell’INU *Urbanistica* n. 24-25, I ristampa del 1965

Pag. 13 - *Il centro della città di Bagdad (Irak)*, foto di Pierre Schwaller pubblicata sul sito <http://www.lyoba.ch>

Pag. 15 - *Ex Manifattura tabacchi di Palermo*, foto aerea pubblicata sul sito <http://www.fintecna.it>

Pag. 17 - *Le mani sulla città*, dal film di Francesco Rosi, immagine tratta dal catalogo della mostra *Le mani sulla città, spazi scene ambientazioni* a cura del Laboratorio CinemaCittà, Reggio Calabria 27 gennaio - 6 febbraio 2005, Teatro Francesco Cilea

Pag. 19 - *Bici + ferro e fai centro*, immagine tratta dal Cd-Rom “*La città dei giganti*”, a cura del Dipartimento politiche del territorio del Comune di Roma, Piano regolatore per le bambine e i bambini, Ufficio nuovo piano regolatore, Roma 2000

Pag. 21 - *Area residenziale di Mondello (Palermo)*, immagine della fascia costiera (archivio redazione)

Pag. 25 - *Progetto preliminare del Piano Regolatore di Valdagno*, coordinatore e progettista Bruno Dolcetta, Piano urbanistico esecutivo di un area residenziale, Valdagno (Vicenza) 2002

Pag. 29 - *Il Piano regolatore di Roma*, Ufficio tecnico, tratto dal CD-Rom allegato ad *Urbanistica* n. 116, Inu edizioni 2001

Pag. 33 - Concorso internazionale per *La nuova città portuale di Luchao Gang per 300.000 persone* (Cina), progettista Bruno Gabrielli, Shanghai 2002.

Pag. 39 - *Centro storico di Firenze*, foto aerea

Pag. 45 - *Immagine nel centro di Parigi*, fotografia di Nicola Giuliano Leone e Francesca Triolo

Pag.51 - *La torre di Babele* (1928), Maurits Cornelis Esher

Pag.53 - *Il centro di Vienna dopo la sistemazione del ring*, schizzo di Nicola Giuliano Leone tratto da *Elementi della città e dell’Urbanistica*, Nicola Giuliano Leone, Palumbo Editore 2004

Nota

In copertina sono riportate oltre ad alcune delle illustrazioni sopracitate anche le foto: della Cattedrale e del complesso monumentale della Martorana di Palermo (archivio redazione); del Piano regolatore del comune di Comiso (Ragusa) di cui sono progettisti Pasquale Culotta, Enrico Costa e Nicola Giuliano Leone (capogruppo); dei Prg di Roma e di Valdagno (Vicenza) i cui progettisti sono sopra citati.

INFOLIO 17

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

www.architettura.unipa.it/dct/infolio

Comitato di direzione

Bernardo Rossi-Doria (Coordinatore), Teresa Cannarozzo, Nicola Giuliano Leone, Ignazia Pinzello

Gruppo di redazione

Gregorio Indelicato, Adamo Carmelo Lamponi, Laura Colonna Romano, Paola Santino e Maria Chiara Tomasino

Progetto grafico e impaginazione

Gregorio Indelicato, Adamo Carmelo Lamponi, Paola Santino e Maria Chiara Tomasino

Sede

Dipartimento Città e Territorio

via Dei Cartari 19b, 90133 Palermo

tel. +39 091 60790108 - fax +39 091/60790113

www.architettura.unipa.it/dct

DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

Sede amministrativa

Università di Palermo (Dipartimento Città e Territorio)

Sedi consorziate

Università di Palermo (Dipartimento di Storia e Progetto nell'Architettura)

Inizio attività: 1992

Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo dal 1996

Coordinatore

Bernardo Rossi-Doria

Collegio dei docenti

Maria Elsa Baldi, Teresa Cannarozzo, Maurizio Carta, Piero Di Leo, Francesco Lo Piccolo, Grazia Napoli, Ignazia Pinzello e Bernardo Rossi-Doria (DCT)

Alessandra Badami, Giuseppe Gangemi, Nicola Giuliano Leone, Carla Quartarone, Leonardo Urbani e Ferdinando Trapani (DiSPA)

Segreteria

Francesco Lo Piccolo (DCT)

Partecipanti

XVI Ciclo (2001): Valentina Giordano, Gregorio Indelicato, Maria Lina La China, Francesca Mercatajo, Daniela Mello, Paola Santino, Maria Chiara Tomasino

XVII Ciclo (2002): Chiara Valentina Bucchieri, Adamo Carmelo Lamponi, Marilena Orlando, Laura Colonna Romano

XVIII Ciclo (2003): Antonio Battaglia, Giada Bini, Mariarosaria Fallone, Mariangela Giunta, Davide Leone, Vincenzo Todaro

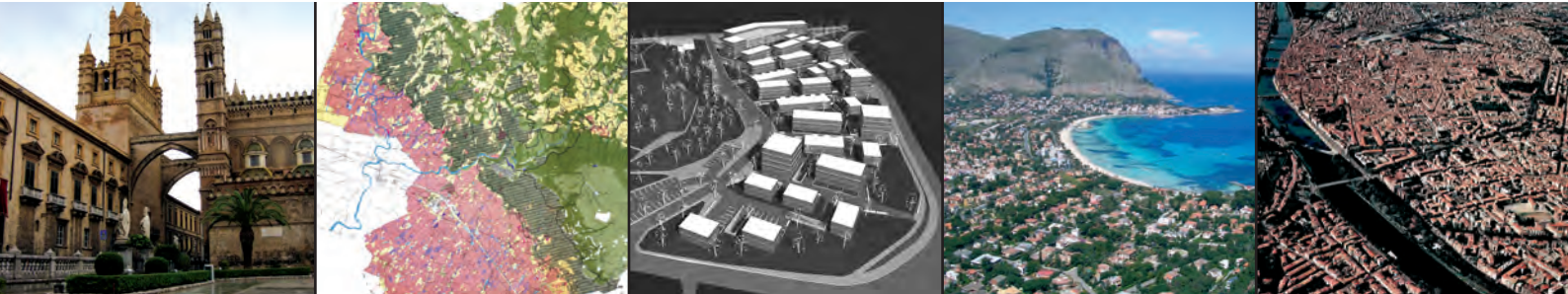
XIX Ciclo (2004): Valeria Coco, Dario Gueci, Barbara Lino, Giuseppe Lo Bocchiaro, Antonino Panzarella, Claudio Schifani

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: Compostampa di Michele Savasta, via Salomone Marino, 33, Palermo



Questo numero è dedicato al "Piano che non c'è".

Quello che poteva esserci e non c'è stato; quello che non c'è mai stato e non avrebbe mai potuto esserci; quello che c'è e che sarebbe meglio che non ci fosse; quello che c'è stato ma per fortuna non c'è più; quello che non c'è mai stato e che sicuramente non ci sarà mai; quello che non c'è perché è stato sostituito da un piano strategico.

Perché la strategia nella pianificazione e nell'urbanistica nient'altro è che un modello economico per ottenere finanza (derivata).

IL PIANO CHE NON C'E'
Giuseppe Gangemi

LA RIFORMA URBANISTICA DAGLI ANNI '60 DEL XX SECOLO AGLI ANNI '0 DEL XXI SECOLO. CONSIDERAZIONI E MEDITAZIONI DA UNA LEZIONE DI EDOARDO SALZANO
Adamo Carmelo Lamponi

URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO IN SICILIA: PROSPETTIVE DI RIFORMA
Maria Chiara Tomasino

IL PIANO TERRITORIALE DEL PARCO DEI NEBRODI
Vincenzo Todaro

IL SISTEMA RURALE: TRA PROGETTAZIONE, SALVAGUARDIA E SOSTENIBILITÀ
Laura Colonna Romano

BAGHDAD E I RISCHI DI UNA RICOSTRUZIONE SBAGLIATA
Mariena Orlando

I BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: LE DIFFICOLTÀ DI GESTIONE
Mariarosaria Fallone

LA LAUREA AD HONOREM A FRANCESCO ROSI E L'INVITO ALLA VISIONE DE "LE MANI SULLA CITTÀ"
Davide Leone

DALLA PARTECIPAZIONE ALLA PIANIFICAZIONE DELLA RETE ECOLOGICA LOCALE. ESPERIENZE A CONFRONTO AL CONVEGNO "FARETE" DI VERCELLI
Vincenzo Todaro e Dario Gueci

SICILIA: SVILUPPO TURISTICO E TERRITORIO. COSTRUZIONE E PIANIFICAZIONE DELL'OFFERTA TURISTICA
Rita Giordano

NUOVI SVILUPPI PER LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NELL'INTEGRAZIONE TRA PIANO URBANISTICO COMUNALE E STRUMENTI OPERATIVI
Daniela Mello

RETI ECOLOGICHE E GOVERNO DEL TERRITORIO: IL PERCORSO METODOLOGICO DELLA RICERCA
Vincenzo Todaro

PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA. I NUOVI SCENARI DELLO SVILUPPO TERRITORIALE IN SICILIA
Antonella Aluia

PIANIFICAZIONE E PROTEZIONE CIVILE: LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEI PIANI COMUNALI D'EMERGENZA SISMICA
Rosario Cultrone

IL DIMENSIONAMENTO DEL PRG NEL PROCESSO DI RIQUALIFICAZIONE URBANA. NUOVE MISURE PER LA CITTÀ DELLA TRASFORMAZIONE
Francesca Triolo

LA RETE NAZIONALE INTERDOTTORATO IN URBANISTICA E PIANIFICAZIONE. UN DIBATTITO TRA METODO, OBIETTIVI E PROSPETTIVE DELLE RICERCA NEL CONTESTO NAZIONALE ED EUROPEO
Barbara Lino

LA RICOMPOSIZIONE DEI MODELLI TERRITORIALI: POLICENTRISMO E NUOVI ASSETTI TRA DIFFUSIONE E CONCENTRAZIONE DEGLI INSEDIAMENTI
Gabriella Musarra

INTERVISTA A BERNARDO SECCHI
Davide Leone e Giuseppe Lo Bocchiaro

PIANO REGOLATORE GENERALE: VARIANTE GENERALE. TESTO DEI PROVVEDIMENTI APPROVATIVI E PRESCRITTIVI EMANATI DALLA REGIONE
Maria Chiara Tomasino

LETTURE
a cura di *Giada Bini, Valeria Coco e Adamo Carmelo Lamponi*



INFOLIO

Dipartimento Città e Territorio

Via Dei Cartari n.19b, Palermo 90133

Tel. +39 091 60790108 - Fax +39 091 60790113

www.architettura.unipa.it/dct