



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

19 OFF PALERMO APRILE 2007

Teresa Cannarozzo

Valeria Coco

Emanuela Ciriminna

Laura Colonna Romano

Dario Gueci

Davide Leone

Marilena Orlando

Claudio Schifani

Vincenzo Todaro

Giada Bini

Mariarosaria Fallone

Sara Lodrini

Marcella Samakovlija

Marilena La China

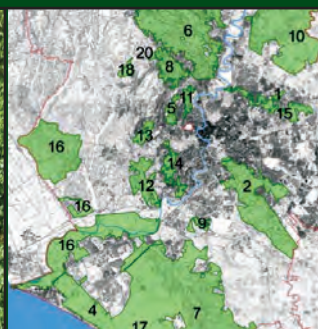
Rita Giordano

Laura Saija

Adamo Carmelo Lamponi

Giuseppe Lo Bocchiaro

Annalisa Giampino





INFOLIO 19

Indice

Editoriale	URBANISTICA E URBANISTI: UN SAPERE INDISPENSABILE, UN DESTINO INCERTO <i>Teresa Cannarozzo</i>	3
Attività	RIFORMISMO AL PLURALE. URBANISTICA E AZIONE PUBBLICA <i>Valeria Coco</i>	5
	WELFARE NELLA RETE. DIRITTI DI CITTADINANZA E BENI PUBBLICI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO <i>Emanuela Ciriminna</i>	7
	SOSTENIBILITÀ E AMBIENTE URBANO <i>Laura Colonna Romano e Dario Gucci</i>	9
	UN VIDEO SULLA <i>GENTRIFICATION</i> : "L'ULTIMA CASA" <i>Davide Leone</i>	11
	IL RAPPORTO TRA PIANIFICAZIONE E TUTELA MESSO IN CRISI DAGLI INDIRIZZI ATTUALI <i>Marilena Orlando</i>	13
	III GIORNATA DI STUDI INU 2006. URBANISTICA DIGITALE <i>Claudio Schifani</i>	15
	COMPLESSITÀ DI CONTENUTO E RELATIVISMO DI METODO NELLA RICERCA. RIFLESSIONI A MARGINE DELLA ESPERIENZA DI TESI IN COTUTELA <i>Vincenzo Todaro</i>	17
Ricerca	IL "RECUPERO" DELL'AREA VASTA: TERRITORIALITÀ, RURALITÀ E SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO <i>Giada Bini</i>	19
	I CONDIZIONAMENTI ILLECITI NELLE TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO: IL CASO SICILIA <i>Mariarosaria Fallone</i>	23
	IL PIANO DI EMERGENZA COMUNALE TRA RICERCA E AZIONE <i>Sara Lodrini e Marcella Samakovlija</i>	27
Tesi	TERRITORIO E SVILUPPO TURISTICO: IL CASO SICILIA <i>Rita Giordano</i>	31
	AREE URBANE DISMESSE: POLITICHE E PIANIFICAZIONE. PROCEDURE, METODI ED ESPERIENZE A PALERMO, CATANIA, GINEVRA <i>Maria Lina La China</i>	37
	IL RUOLO DEI SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI NEL PROCESSO DI RECUPERO DEI CENTRI STORICI. ESPERIENZE IN ATTO NEL CONTESTO NAZIONALE <i>Marilena Orlando</i>	43
Reti	PROSPETTIVE DI RICERCA-AZIONE NELLA DISCIPLINA URBANISTICA <i>Laura Saija</i>	49

Dibattito	SUL GOVERNO DEL TERRITORIO. INTERVISTA A VEZIO DE LUCIA <i>Laura Colonna Romano</i>	53
	RIFORMA URBANISTICA SICILIANA: PASSO PIÙ LUNGO DELLA GAMBA O UN'OCCASIONE MANCATA? ESITI DALLA TAVOLA ROTONDA DELL'INU SICILIA E DEL DIPARTIMENTO CITTÀ E TERRITORIO DELL'UNIVERSITÀ DI PALERMO SULLE NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO SICILIANO <i>Adamo Carmelo Lamponi</i>	55
Antologia	LA ZONA ESPANSIONE NORD DI PALERMO E IL NUOVO "PROGETTO DI UTILIZZO DEL CENTRO DI MUNICIPALITÀ DI FONDO RAFFO" <i>a cura di Giuseppe Lo Bocchiaro</i>	57
	LETTURE <i>a cura di Mariarosaria Fallone, Annalisa Giampino e Giuseppe Lo Bocchiaro</i>	61
	PRO-MEMORIA (AD OGNI PIAZZA IL SUO PARCHEGGIO) <i>di Giuseppe Lo Bocchiaro</i>	62
	FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI	63

Urbanistica e urbanisti: un sapere indispensabile, un destino incerto

Teresa Cannarozzo

C'è una qualche contraddizione tra la diffusione crescente di percorsi formativi universitari finalizzati a produrre laureati e dottori di ricerca nei campi della pianificazione e dell'urbanistica e la domanda di tali saperi da parte della politica e della pubblica amministrazione ai vari livelli. Gli specialisti formati dall'Università, con notevole impiego di tempo e di energie, che potrebbero trovare una appropriata e utile collocazione nella pubblica amministrazione, difficilmente trovano l'opportunità di lavorare nel settore in cui hanno acquisito competenza e professionalità. C'è un gap irrisolto tra il sistema della formazione e il mondo del lavoro a cui forse non si è prestata finora sufficiente attenzione; ciò comporta investimenti sulle risorse umane che hanno modestissime ricadute nella realtà e processi di formazione che si interrompono alla conclusione degli studi e che non vengono alimentati dall'esperienza sul campo. Né può consolare la sparuta immissione di questi giovani dentro l'Università, che non è finora riuscita ad avviare un serio reclutamento.

Nel frattempo, molti comuni di piccola e media dimensione, che comunque devono gestire le problematiche complesse dei rispettivi territori, sono privi di personale competente e di adeguate tecnologie innovative. Anche gli uffici tecnici delle province che dovrebbero svolgere un ruolo insostituibile nella predisposizione dei quadri conoscitivi e di assetto del territorio di area vasta, sono in gran parte d'Italia strutturati in maniera inadeguata.

Per altri versi, la pianificazione, nell'ambito nazionale, ha continuato a perdere credibilità, grazie a un processo di crescente delegittimazione dei relativi principi avviato a partire dagli anni '80 e scadenzato da periodici provvedimenti di "condono".

Negli ultimi venticinque anni sono stati emanati provvedimenti finalizzati alla tutela specialistica, come la legge sulla difesa del suolo (1989) per altro largamente inapplicata in molte regioni e la legislazione sui parchi e sulle aree protette, sottraendo progressivamente alla pianificazione ordinaria gli ambiti territoriali bisognosi di particolare tutela. Nella stessa direzione separata e sovraordinata si muove anche la tutela dei beni culturali e del paesaggio così come definita dal Codice Urbani del 2004, nel solco di quanto sancito dalla riforma del titolo V della Costituzione, che aveva



distinto in maniera assai discutibile il regime della tutela da quello della valorizzazione del patrimonio culturale, stabilendo che lo Stato ha legislazione esclusiva nella "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" e che le regioni possono legiferare in maniera "concorrente" su varie materie tra cui il governo del territorio e la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali".

Preme evidenziare che il termine "valorizzazione" e la sua crescente diffusione suscitano ulteriori preoccupazioni perché sottolineano la necessità di introdurre "valore aggiunto" al patrimonio culturale, interpretato ragionieristicamente come una "voce di bilancio". Il patrimonio culturale sembra obbligato a produrre "ricchezza", per altro non sempre destinata alla collettività, ma, più credibilmente, a gruppi privati di gestione del patrimonio, di cui si invoca in maniera sempre più pressante il coinvolgimento.

Da non dimenticare infine l'erosione sistematica del patrimonio culturale nazionale, attraverso le politiche di alienazione inventate dall'ex ministro Tremonti, cartolarizzando la vendita di "immobili del patrimonio disponibile e indisponibile dello stato" (sedi di uffici pubblici, caserme, miniere) ma anche di beni demaniali (spiagge, strade, immobili storico-artistici, contenuto dei musei), e ancora, "diritti d'autore, partecipazioni e crediti".

Inoltre la visione economicistica delle trasformazioni territoriali e del patrimonio culturale ha contribuito non poco ad enfatizzare in maniera eccessiva il ruolo delle discipline che si occupano di "valutazione" e di "politiche" a scapito di discipline essenziali e prepedite come quelle legate alla conoscenza della storia e della cultura delle città e del territorio.

A riprova di una preoccupante assenza di sensibilità dello stato (anche nell'attuale configurazione di governo delle forze di centro-sinistra) nei confronti degli aspetti qualitativi dell'assetto del territorio, citiamo la recente vicenda del Parco Tematico di Regalbuto, centro di 8000 abitanti, in provincia di Enna. Il Ministero per lo Sviluppo Economico, alla fine del 2006, ha sottoscritto l'accordo di programma quadro tra tutti i soggetti pubblici e privati interessati alla realizzazione del parco di divertimenti più grande d'Europa (circa 300 ettari), iniziativa supportata da un consenso politico trasversale, sia locale che nazionale. Si tratta di un

investimento di circa 600 milioni di euro, di cui 100 dello Stato, 25 della Regione e la restante parte a carico del privato: una certa "Società Atlantica Investimenti" di Basilea. Si prevede la realizzazione di due alberghi da 2.600 posti letto, un campo da golf a 27 buche, ristoranti, discoteche, parcheggi, un centro di produzione televisiva, un eliporto, canali, porti, il rifacimento di paesaggi esotici e di pezzi di città italiane e americane. In particolare, fra le attrazioni, un Etna di cemento attraversato da un treno, gondole che si muoveranno verso una finta piazza S. Marco, il Colosseo, il Campidoglio, la Torre di Pisa, piazza della Signoria, il circuito di Monza, il Palazzo dei Normanni di Palermo, il corso principale di Taormina, le Piramidi, la torre Eiffel, una città del Far West, un angolo della Louisiana e un villaggio svizzero.

A fronte di tali volgarità, viene spontaneo domandarsi che senso ha continuare a occuparsi dentro l'Università di paesaggio, di sviluppo sostenibile, di riqualificazione del territorio, di piani innovativi per il turismo, quando l'incultura politica trasversale, a tutti i livelli della rappresentanza, ritiene ammissibili trasformazioni territoriali di livello così infimo. A ulteriore riprova di quanto siano di fatto tenuti in poca considerazione i temi urbanistici e la sostenibilità degli interventi non si può non citare anche l'attuale vicenda della costruzione della nuova base americana nel comune di Vicenza, sostenuta con stupefacente arroganza dal governo nazionale, nonostante il dissenso corale espresso dalla cittadinanza e un appello (del tutto inascoltato) degli urbanisti. Il progetto, per altro assai sciatto, dovrebbe occupare parte dell'aeroporto Dal Molin, in pieno centro urbano, e prevede l'insediamento di circa 2000 militari con una spesa di 500 milioni di dollari.

Infine, altre perplessità derivano dall'insistenza del governo sulla necessità di realizzare gli impianti di rigassificazione, di cui almeno uno, quello previsto a Porto Empedocle, a poca distanza dalla Valle dei Templi, entra in palese contrasto con qualsivoglia ipotesi di riqualificazione del territorio costiero dell'agrigentino e con un nuovo modello di sviluppo basato su una utilizzazione più incisiva, anche a fini turistici, delle straordinarie risorse storiche, paesaggistiche, archeologiche dei luoghi.

Tutto ciò premesso, si continua ad auspicare che governo e parlamento riescano un giorno a guardare con occhi consapevoli e interessati il territorio nazionale, al di là di generiche evocazioni di sviluppo sostenibile, obiettivo di dubbia credibilità, perché non declinato da politiche conseguenti. Si spera che la politica nazionale sappia un giorno leggere appieno le criticità presenti nel territorio, pur nella diversità espressa dalle varie regioni e che sia capace di emanare indirizzi unitari finalizzati ad assicurare le pre-condizioni per conseguire veramente lo sviluppo sostenibile: tra queste la stabilità del suolo, l'equilibrio idro-geologico, il riequilibrio ambientale, il risparmio energetico, il blocco delle urbanizzazioni, il recupero dei centri storici, una

nuova politica della casa e dei servizi. Si spera che vengano promosse politiche in grado di contrastare e gestire la dispersione urbana e la proliferazione di zone che non sono più né rurali, né urbane, né produttive, in cui si ammucciano disordinatamente residenze isolate, capannoni industriali, residui di aree agricole, megacentri commerciali. La diffusione massiccia dei centri commerciali sembra essere la vera novità degli ultimi decenni, ivi comprese le paradossali configurazioni architettoniche adottate tendenti a imitare gli spazi e le forme delle città storiche. La realizzazione dei grandi centri commerciali, oltre a mettere in crisi il piccolo commercio, quintessenza della condizione urbana, e a spingere verso l'utilizzazione del trasporto privato, è stata anche adocchiata dalla malavita organizzata come un lucroso affare e almeno a Palermo sono in corso vari procedimenti giudiziari sull'interesse di alcune famiglie mafiose a monopolizzare tutte le operazioni finalizzate alla costruzione di alcuni megacentri, attraverso un percorso che prevede l'intermediazione sull'acquisizione dei terreni, la riscossione di tangenti da parte dei gruppi investitori, la partecipazione agli appalti e ai subappalti e altre successive forme di taglieggiamento.

In questo contesto il Dipartimento Città e Territorio, attraverso l'impegno di alcuni dottorandi e dottori di ricerca, insieme all'INU Sicilia e a Legambiente ha presentato una "osservazione" al Piano Particolareggiato relativo al "Progetto di utilizzo del Centro di Municipalità Fondo Raffo", proposto dalla Società Immobiliare Mare Monti S.P.A. di Gallarate (VA), adottato dal Consiglio Comunale di Palermo, con delibera n.365 del 6/12/2006, in variante al PRG vigente. In realtà la polpa di questa operazione consiste nella realizzazione da parte dell'imprenditore Zamparini, patron della squadra di calcio del Palermo, di un grande centro commerciale di quasi 5 ettari, in una area agricola della Piana dei Colli. A parte il pregio storico dell'area e delle preesistenze che vi insistono, che il PRG prevedeva di tutelare, a parte il carico urbanistico derivante dalla dimensione dell'insediamento, a parte la metodologia assai discutibile di procedere per singole varianti promosse da interessi privati, c'è anche da sottolineare la totale disattenzione del progetto nei confronti del contesto, la rara bruttezza dell'edificio commerciale e la scelta totalizzante di grandi superfici in vetro, che, a parte ogni altra considerazione di natura progettuale, farà lievitare smisuratamente i costi di gestione.

La costruzione dell'"osservazione" ha previsto vari sopralluoghi, il reperimento della documentazione necessaria, l'interpretazione delle norme pertinenti, interviste ai funzionari comunali, una valutazione critica della vicenda. Per i giovani che vi si sono dedicati con passione e con impegno è stata sicuramente una esperienza istruttiva di Action-Research, di notevole valore formativo, al di là dei risultati che si potranno conseguire.

Riformismo al plurale

Urbanistica e azione pubblica

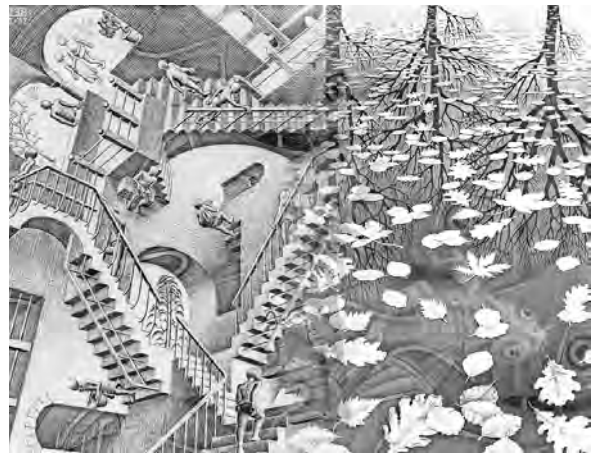
Valeria Coco

Il 18 e 19 Maggio 2006 si è svolta al Politecnico di Milano la X Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti dal tema “Riformismo al plurale. Urbanistica e azione pubblica”.

In ognuna delle due giornate, ai momenti di riflessione sugli argomenti di carattere generale legati alle prospettive per l'urbanistica italiana, che hanno visto come protagonisti, fra gli altri, Federico Oliva, Alberto Clementi e Bruno Gabrielli, si sono accompagnate quattro sessioni parallele, in cui l'esposizione di casi puntuali da parte degli intervenuti ha lasciato ampio spazio al dibattito sui seguenti temi: Qualità urbana: abitabilità, bisogni, opportunità; Sviluppo locale: squilibri, coesione, competizione; Trasformazioni territoriali: infrastrutture, paesaggi, risorse; Gestione urbana: suolo, fiscalità, mobilità.

Alberto Clementi ha sottolineato l'importanza dell'unitarietà dei processi di pianificazione e come pertanto sia inaccettabile la settorializzazione creatasi con i piani strategici, che si comportano nei confronti dell'urbanistica come “una costola a parte”. Argomento questo che suscita notevole interesse in un momento in cui si parla di riformismo ed urbanistica, ma in cui probabilmente l'unica novità reale sono le riforme portate avanti da alcune regioni e le azioni promosse da singoli enti locali. Bruno Gabrielli a proposito del caso di Genova, che è stato citato come caso di “riformismo applicato” o per meglio dire di “riformismo all'opera”, ha spiegato che la motivazione di base, che è stata l'input per un'impostazione di piano di quel tipo nell'esperienza genovese, è stata data dalla constatazione di come i piani tradizionali non soddisfino più le esigenze di una città in trasformazione.

Genova, dunque, si è proposta un “piano strategico di cento azioni”, che può essere un esempio di quanto sia necessario snellire la macchina amministrativa per approdare ad un piano regolatore di tipo sociale, e di quanto sia importante il rispetto del fattore tempo nella realizzazione degli interventi. Federico Oliva è intervenuto nel dibattito sottolineando l'importanza del termine “strutturale” che sta ad indicare quella dimensione della



pianificazione che fa da “cornice” e che è indispensabile per governare il territorio, sottolineando che si tratta di una cornice strutturale e non vincolistica. Sulla scia delle riforme regionali, è necessario che a livello locale si prenda coscienza dei costi della pianificazione, anche favorendo le associazioni tra diversi enti locali limitrofi che collaborino a progetti comuni di gestione e di sviluppo territoriale.

Le sessioni tematiche parallele hanno visto come denominatore comune riflessioni sul tema generale del rapporto tra pianificazione, azione pubblica e ruolo dei privati.

In particolare nella prima sessione, Qualità urbana: abitabilità, bisogni, opportunità, si sono messi in luce, anche attraverso esperienze locali, come il caso del PSC di Ferrara, i termini attuali del dibattito sulla città. E' emersa la necessità di elevare la qualità dei luoghi urbani e di investire non già nell'urbanizzazione di nuovi territori, quanto nel conferire maggiore qualità a quelli già urbanizzati. La città soffre da un lato i problemi dati dall'emergenza abitativa, dall'altro è contenitore di “spazi sprecati”, edifici fatiscenti, aree dismesse, residui di terreni senza forma, senza funzione, non luoghi. Vi sono poi i fenomeni di cambiamento che hanno investito le aree metropolitane, connotate da problemi ai quali, ad esempio nella regione urbana milanese, si cercano soluzioni all'interno di un quadro di interventi definiti strategici, che vedono coinvolta l'azione pubblica ma anche la partecipazione dei privati.

Nella seconda sessione, Sviluppo locale: squilibri, coesione, competizione, sono stati affrontati i temi del coinvolgimento dei privati nella gestione della città, e della partecipazione come espressione di sviluppo dal basso. La partecipazione è spesso vista come forma di democrazia diretta, come nuovo sistema di regole, o “non regole”, basato essenzialmente su forme di contrattazione che permettano l'alleggerimento della macchina burocratica, una volta individuati gli obiettivi comuni di sviluppo e di tutela. In tal senso diversi interventi hanno illustrato esperienze di programmazione complessa come occasioni di sperimentazione sul

territorio. Tali temi hanno aperto il dibattito anche su quali siano le delimitazioni territoriali adatte ad affrontare i problemi, al di là della loro delimitazione fisica o organizzazione amministrativa.

La terza sessione, Trasformazioni territoriali: infrastrutture, paesaggi, risorse, ha messo in rilievo questioni relative alla tutela e all'utilizzo delle risorse territoriali; inoltre ha messo in luce il processo d'innovazione in atto nei riguardi del concetto stesso di tutela e la definizione di azioni mirate a rendere le risorse del territorio elementi costituenti di uno sviluppo territoriale che duri nel tempo. Ciò attraverso la costruzione di reti infrastrutturali, che prediliga un sistema di sviluppo a rete per nodi e punti come alternativa all'espansione estensiva che tende a fagocitare grandi estensioni territoriali in cui alla fine non è presente un'adeguata fornitura di servizi.

Infine, la quarta sessione Gestione urbana: suolo, fiscalità, mobilità ha affrontato i temi legati alla gestione urbana, in termini di fiscalità, utilizzo del suolo e mobilità. Parlando di riforme il principio perequativo è ormai a livello locale elemento presente in quasi tutte le leggi regionali italiane. Ad esempio il dispositivo di "perequazione territoriale" introdotto dalla LUR dell'Emilia Romagna tende a risolvere i problemi di equità che naturalmente scaturiscono nel momento in cui si realizzano opere pubbliche, infrastrutture e servizi per la città, anche avanzando l'ipotesi di costituire un fondo in cui vengano convogliati i pagamenti degli oneri di urbanizzazione o altri introiti fiscali. Di particolare interesse è stata l'illustrazione di alcuni casi applicativi in Comuni della Provincia di Bologna, in cui l'applicazione dello strumento compensativo è stata contestuale all'attuazione del PTC provinciale.

Le due giornate di attività della conferenza sono state accompagnate da una mostra di contributi inviati sotto la forma di poster.

Sul tema urbano interessante il contributo di Elena Elisabetta Minghini dal titolo Mesoforme trasformative urbane in cui vengono messe in luce, come esempio di città di dimensioni medie, le principali caratteristiche di trasformazione dei tessuti della città di Modena, in cui molto forte è stato il legame tra le trasformazioni territoriali connesse all'infrastrutturazione e alla produttività dei distretti e le trasformazioni del paesaggio urbano ed extraurbano, fino alla perdita dei confini della città e alla sua estensione nel territorio. Altro con-

tributo di interesse sullo stesso tema quello di Paolo Cottino, La città impreveduta: alternative di sguardo e di intervento, in cui viene messa a confronto una visione della città come "sistema ordinato e stabile" con una visione della città come "sistema complesso in continuo mutamento", che tende ad aprire alla sperimentazione di interventi alternativi allo scopo di individuare bisogni emergenti e nuove opportunità.

Restando in tema di opportunità, per così dire spontanee, che la città offre, sicuramente il contributo più originale è quello di Isabella Inti, dal titolo Spazi urbani residui e azioni temporanee, che testimonia di un fare spontaneo della città stessa che va oltre le regole ed i progetti, e che ad esempio nel caso di Milano trasforma un gran numero di aree dismesse in spazi temporanei per l'arte, la musica, l'esposizione, il design, nonché forme di commercio informali e servizi autorganizzati per la città. Riguardo ai temi del territorio e del paesaggio Emanuel Lancerini, nel contributo dal titolo Territori lenti:sguardi, paesaggio, tattiche, mette in evidenza l'esistenza appunto di "territori lenti", cioè di quei territori che non sono aree depresse, ma ritagli territoriali che, nel mantenere e miscelare alcuni originari tratti rurali e nuovi aspetti urbani, sembrano proporre originali sentieri di sviluppo. Questi territori sono definiti come "luoghi dell'abitare contemporaneo e di nuove modalità di fruizione di porzioni di territorio italiano legati ad uno stile di vita emergente; uno stile di vita praticato da segmenti di popolazione interessati a ritmi differenti e che sembra sostenere una diversa idea di progresso entro un modello di sviluppo lento plurisetoriale".

Maurizio Spina e Sonia Grasso, nel loro contributo Paesaggio e risorse. Sulle declinazioni inscindibili, ragionano invece sull'interazione esistente tra la città e il territorio considerando questo rapporto nell'ottica della continuità paesaggistica delle caratteristiche urbane e di quelle territoriali.

Gli interventi ed il dibattito condotti nelle due giornate della conferenza, unitamente ai contributi presentati nella sessione poster, hanno evidenziato come sia maturata l'attenzione rispetto ai temi qui brevemente esposti, e quanto di concreto si stia già realizzando in alcune regioni italiane, sia in campo normativo, che in campo applicativo, in termini di innovazione dei processi di pianificazione anche attraverso la sperimentazione di processi partecipativi.

Welfare nella rete

Diritti di cittadinanza e beni pubblici nel governo del territorio

Emanuela Ciriminna

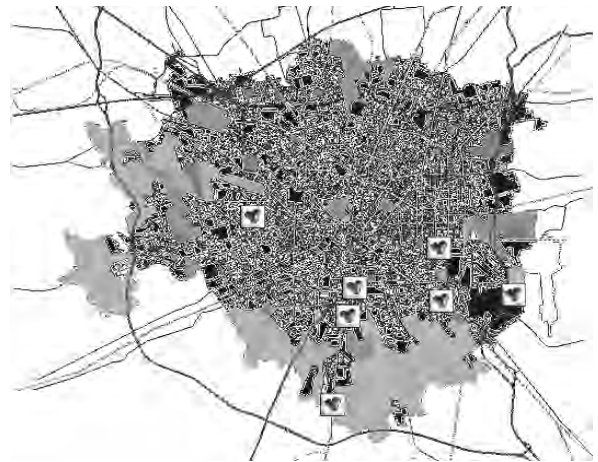
“Welfare urbano e pratica delle dimensioni trasversali di azione sulla città e sul territorio consentono all’ente locale di porsi come perno della programmazione, della gestione e del coordinamento dei servizi erogati anche da terzi: costruire interrelazioni e reti per produrre valore nel governo del territorio”.

Con questa dichiarazione programmatica è stato presentato il convegno svolto a Roma presso la Facoltà di Architettura “Ludovico Quaroni” di Roma il 22 settembre 2006. L’incontro, articolato in relazioni e tavola rotonda, è stato curato dalla prof. Manuela Ricci che ha introdotto i temi della ricerca, finanziata dal Miur, dal titolo “Un Piano dei servizi per il governo del territorio”.

Di seguito sono intervenuti i componenti dei diversi gruppi della ricerca - 5 unità coordinate da Francesco Karrer: la Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano, responsabile Fausto Curti; la Facoltà di Sociologia dell’Università degli Studi Milano-Bicocca, responsabile Ota De Leonardis; la Facoltà di Architettura “Ludovico Quaroni” di Roma, responsabile Manuela Ricci; la Facoltà di Economia dell’Università di Roma “La Sapienza”, responsabile Claudio Cecchi; la Facoltà di Architettura dell’Università “Mediterranea” di Reggio Calabria, responsabile Francesca Moraci.

L’attuale ricerca è la prosecuzione di uno studio precedente dal titolo “Welfare urbano e standard urbanistici” finanziato dal Miur nel 2000.

La prima ricerca è stata pubblicata in 5 volumi che analizzano la rilevante interrelazione tra standard urbanistici e welfare urbano. Le posizioni più attuali rispetto allo standard urbanistico oscillano tra l’eliminazione in toto dello stesso concetto e la necessità di stabilire un livello minimo non necessariamente legato alla misura dell’area, ma anche solo di servizio. A partire dalla normativa degli standard sono stati presi in considerazione anzitutto i bisogni attuali, quindi la nuova normativa in materia di vari servizi (istruzione, salute, mobilità..) ed il nuovo Titolo V della Costituzione che attribuisce competenze diverse alle Regioni. L’obiettivo è stato l’individuazione, all’interno di uno scambio inter-



disciplinare, di nuove forme per la fornitura delle attrezzature e l’erogazione dei servizi sul territorio. La nuova ricerca ha già condotto alla pubblicazione di due volumi curati da F. Karrer e M. Ricci e da F. Curti; altri sono in corso di pubblicazione.

L’oggetto della ricerca è stato illustrato dalla prof. Manuela Ricci nell’intervento introduttivo del convegno. Premettendo come la figura dell’urbanista sia trainante all’interno di gruppi di lavoro misti, è stata sottolineata l’importanza dell’integrazione e del coordinamento nella gestione dei servizi. Tale integrazione si intende in senso orizzontale tra i diversi attori coinvolti – perché nell’offerta di servizi si uniscono oggi i privati e la società civile del settore no-profit – ed in senso verticale tra i diversi livelli di governo, l’Unione Europea e il controllo locale.

Claudio Cecchi e Fabio Sabatini hanno presentato il volume in programmazione sul rapporto tra servizi pubblici e capitale sociale per la pianificazione, nel confronto tra Stato e comunità locali.

L’analisi dei servizi pubblici diviene oggi un parametro ottimale per capire quale debba essere il ruolo dello Stato nella programmazione e nella gestione urbana. Emerge dalla analisi la necessità di una azione soprattutto di coordinamento e regolamentazione per l’offerta di servizi anche da parte di privati, considerando la possibilità di usufruire di figure competenti che possano operare all’interno delle Amministrazioni.

Il ruolo del capitale sociale diviene fondamentale in questo ambito per una corretta programmazione sul territorio. Si definisce come capitale sociale l’insieme delle istituzioni, delle norme sociali di fiducia e reciprocità, delle reti di relazioni formali e informali che favoriscono l’azione collettiva e costituiscono una risorsa per la produzione di benessere.

Nel processo di riforma e decentramento del ruolo dello Stato nell’ambito della produzione di attrezzature e nell’erogazione dei servizi, l’analisi del capitale sociale del territorio diviene necessaria per la valutazione della capacità delle comunità di rispondere o meno alle esigenze individuali.

La ricerca di Ota De Leonardis esplora il tema della

contrattualizzazione delle politiche pubbliche e della conseguente metamorfosi dell'azione di governo. Si è cercato quindi di delineare le caratteristiche emergenti della governance rispetto al processo di formazione delle politiche pubbliche e cioè:

-la pluralizzazione degli attori per il governo della società

-la complessificazione dell'azione pubblica

-la necessità di coordinamento dell'azione pubblica

-il passaggio dalla centralità dell'autorità pubblica a logiche di negoziazione.

Quindi lo studio si è spostato sulla legge quadro 328/2000, la prima a presentare una riforma organica sui servizi sociali.

Francesca Moraci e Carmelina Bevilacqua hanno proposto un catalogo dei servizi correlato alla programmazione degli interventi infrastrutturali. I servizi sono inquadrati da più punti di vista: come obiettivo in termini generali e come motore e descrittore nelle strategie per la riqualificazione urbana.

Il catalogo a livello metodologico si inserisce tra le analisi necessarie per la nuova politica dei servizi. E' strutturato come una sorta di database tramite cui l'Amministrazione possa rispondere alla domanda individuata attraverso servizi più o meno materiali. Il catalogo si propone come mezzo per qualificare gli accordi di programma quadro, configurandosi come un "manuale" per gli enti pubblici da consultare per la contrattazione.

Fausto Curti ha curato il volume "Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici" che espone i risultati della sua ricerca.

L'assunto di base è la necessità di garantire la prestazione dei servizi essenziali come diritto del cittadino e ciò implica l'esigenza di trovare nuovi modi di acquisizione delle risorse. Partendo da un'attenta analisi in senso fiscale si esplora la sostenibilità del welfare urbano. Lo studio delle recenti innovazioni normative per le trasformazioni urbane attraverso progetti complessi in Lombardia e in Emilia Romagna ha consentito di tracciare un consuntivo delle attuali modalità nella negoziazione urbanistica. Lo scopo è "sedimentare il processo di apprendimento istituzionale in corso e favorire forme meno estemporanee di contrattazione pubblico/privato, così da recuperare in maggior misura i costi del welfare locale dal processo di promozione e valorizzazione immobiliare, come avviene di norma nei sistemi negoziali maturi" (F. Curti, op. cit.).

Manuela Ricci infine ha illustrato i contenuti del volume "Città e contratto. Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione", curato in compartecipazione con Francesco Karrer, che si propo-

ne come strumento di lavoro per gli attori coinvolti nella programmazione e gestione dei servizi. I contributi documentano le esperienze realizzate o in corso, al fine di esplorare le modalità con cui i servizi vengono offerti da soggetti alternativi all'ente locale, siano essi pubblici o privati, ed il ruolo dell'amministrazione nell'offerta diretta ma anche nel coordinamento delle prestazioni erogate. Dopo le relazioni, durante la tavola rotonda sono state illustrate esperienze e indagini sul tema dei servizi. Paola Baroncini (dirigente UO assistenza socio-sanitaria ISTAT) ha mostrato i risultati dell'indagine ISTAT sull'assistenza sociale. L'analisi è correlata alla l. 328/2000 che prevede espressamente la realizzazione di un sistema informativo per i servizi sociali nei Comuni, con informazioni per aree di utenza (minori, famiglie, disabili ecc..) e aree (o macroaree) di interventi e servizi sociali. Edoardo De Blasio (Assessore all'Agenda 21 e Bilancio Partecipativo della Città di Pescara) ha illustrato i processi partecipativi in atto a Pescara. Qui la programmazione dal basso ha dato ottimi esiti nell'ambito dei servizi che, quando nascono all'interno di politiche di condivisione, sono curati, usati, tutelati dai cittadini. Anche altri contributi alla tavola rotonda hanno sottolineato l'importanza della partecipazione nella declinazione delle diverse esperienze.

Le riflessioni condotte durante la giornata hanno evidenziato la metamorfosi del ruolo dello stato - oggi ridimensionato come erogatore diretto di servizi pubblici - ma complementare all'iniziativa privata. Partecipando alla stessa tavola con portatori di interessi generali e parziali il compito delle amministrazioni deve essere di garanzia dell'interesse generale. Inoltre si profila la necessità di un ulteriore compito da parte dello Stato, quello di gestore della maglia dei servizi, regolatore di una serie di servizi offerti da privati ma considerati pubblici dalla collettività.

Bibliografia

Bifulco L. (a cura di), *Il genius loci del welfare*, Collana Welfare urbano e standard urbanistici Officina Edizioni, Roma 2003

Caceres E., Chicco P., Corrado F., Falco L., Madrigal MS. (a cura di) *Servizi pubblici e città*, Collana Welfare urbano e standard urbanistici Officina Edizioni, Roma 2003

Curti F. (a cura di), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Collana Welfare urbano Officina Edizioni, Roma 2006

D'Albergo E. (a cura di) *Oltre la frammentazione*, Collana Welfare urbano e standard urbanistici Officina Edizioni, Roma 2003

Karrer F. e Ricci M. (a cura di) *Città e nuovo welfare*, Collana Welfare urbano e standard urbanistici Officina Edizioni, Roma 2003

Karrer F. e Ricci M. (a cura di) *Città e contratto. Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Collana Welfare urbano Officina Edizioni, Roma 2006

Moraci F. (a cura di) *Governance urbana*, Collana Welfare urbano e standard urbanistici Officina Edizioni, Roma 2003

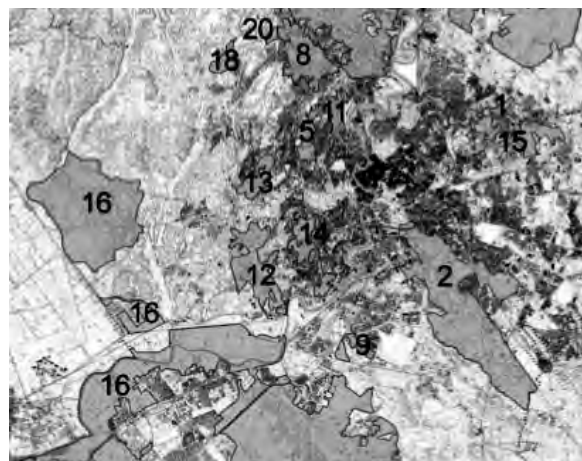
Laura Colonna Romano e Dario Gucci

Il dibattito sulla qualità urbana, sugli aspetti ecologici e di sostenibilità dell'ambiente urbano nonché i concetti di Valutazione Ambientale Strategica dei piani e dei programmi sono i temi principali trattati al seminario "sostenibilità e ambiente urbano" tenutosi a Palermo, nel dicembre 2005, dalla Prof. Arch. Ignazia Pinzello (docente di Urbanistica e Laboratorio di Pianificazione Urbana e Territoriale presso la Facoltà di Architettura di Palermo) e la Prof. Arch. Maria Rosa Vittadini (docente di Tecniche di analisi urbane e territoriali presso la Facoltà di Architettura, Dipartimento di Pianificazione del territorio, IUAV Università degli Studi, Venezia).

Il sistema della rete ecologica nella pianificazione

Gli aspetti legati ai rapporti tra pianificazione e il sistema delle reti ecologiche è stato l'argomento principale esposto nella prima parte del seminario dalla Prof. Arch. Ignazia Pinzello. In particolare l'attenzione, oltre alla esposizione delle principali azioni normative comunitarie quali le Direttive "Habitat" e "Oiseaux" e al recepimento nazionale con il D.P.R n°357, si è rivolta particolarmente alla definizione del concetto di rete ecologica e alle sue possibili declinazioni a scala urbana. Si è fatto riferimento infatti agli studi condotti dall'A.P.A.T. (Agenzia Nazionale Ambientale e Servizi Tecnici, ex A.N.P.A.) referente per le tematiche relative alle reti ecologiche e consulente del Ministero dell'Ambiente. Tali studi propongono le seguenti definizioni di rete ecologica da intendersi in maniera integrata: 1.Rete ecologica come sistema interconnesso di habitat di cui salvaguardare la biodiversità; 2.R.E. come sistema di parchi e riserve inseriti in un sistema di infrastrutture e servizi; 3.R.E. come sistema paesistico a supporto prioritario di fruizioni percettive e ricreative; 4.R.E. come scenario ecosistemico polivalente a supporto di uno sviluppo sostenibile. Si è inoltre specificato come gli obiettivi prioritari delle azioni di programmazione internazionale e comunitaria siano indirizzati a promuovere politiche ambientali mirate al superamento della frammentazione ecologica del territorio, intesa come processo che genera una progressiva riduzione della superficie degli ambienti naturali ed un aumento del loro isolamento.

Oltre alle definizioni di carattere generale proposte dall'A.P.A.T, si è messo in evidenza come oggi i concetti legati alla rete ecologica possono intendersi come "infrastruttura sostenibile" in ambiente urbano/territoriale. In tal



senso la Rete ecologica viene ricondotta in ambito urbano ad una *rete verde* che assume i connotati di una vera e propria infrastruttura per la sostenibilità ambientale delle città e che, al pari delle altre infrastrutture, assolve a precise funzioni svolgendo importanti compiti nella struttura urbana. Gli obiettivi generali della rete verde alla scala urbana sono principalmente tre: assumere nel contesto urbano il ruolo di "struttura"; costituire un tessuto per la rigenerazione ecologica ed il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie dell'ambiente urbano; distribuire il verde ed i servizi pubblici ed assolvere al ruolo di attrezzatura per il tempo libero. "Ci si propone pertanto di guardare agli spazi aperti non come ad aree libere in attesa di edificazione ma come a "risorse", cogliendone l'opportunità offerta in termini di spazio di riequilibrio ambientale. In quest'ottica le reti verdi intese come infrastrutture per la sostenibilità ambientale dei contesti urbani potrebbero essere paragonate alle reti della mobilità ed alle altre reti tecniche, che richiedono impegni collettivi di spesa ma che forniscono in cambio "servizi" concreti" (Angrilli, 2005).

Appare chiaro che le problematiche principali di tale tesi sono relative all'introduzione della rete ecologica, nelle sue diverse declinazioni, all'interno degli strumenti di pianificazione ordinaria. Nello specifico occorre capire come trattare il tema del passaggio da un livello territoriale di pianificazione all'altro e in quale maniera riconoscere dal punto di vista tecnico-normativo i diversi livelli di rete ecologica. Affinché questo possa avvenire occorre attivare azioni capaci di promuovere nuove misure normative che integrino le politiche di sviluppo territoriale con quelle di tutela ambientale; attivare processi di coordinamento tra i differenti livelli di pianificazione; integrare le differenti politiche di settore; sensibilizzare gli attori locali alle problematiche ambientali.

Alcune leggi urbanistiche regionali di ultima generazione fanno esplicito riferimento alle reti ecologiche ed alle connessioni ecologico-funzionali anche a scala locale, nello specifico quella Lombarda n°12 del 2004 e quella della regione Umbria n°11 del 2005.

L'intervento si è concluso con la discussione delle nuove proposte di legge della Regione Siciliana in materia di pianificazione territoriale e di tutela e pianificazione del paesaggio, in particolare il Ddl sul Governo del territorio dell'A.R.T.A. e il Ddl sui Beni Culturali e Ambientali dell'A.R.BB.CC.AA., e sulla difficoltà di dialogo tra i

diversi Enti preposti alla pianificazione regionale. E' stato infine esposto uno studio applicativo sulla rete ecologica della provincia di Palermo¹, attraverso l'ausilio di carte tematiche e analisi specifiche sulla frammentazione territoriale provinciale come strumenti di riferimento per attivare politiche ambientali sostenibili.

Processi di Piano e Valutazione ambientale strategica

La professoressa Maria Rosa Vittadini² ha condotto alcune riflessioni critiche che hanno riguardato l'integrazione, a livello nazionale, della Valutazione Ambientale dei piani e dei programmi, prevista dalla Direttiva 2001/42/CE³ nei processi di pianificazione. Tale integrazione offre la possibilità di orientare verso una prospettiva di sostenibilità e soprattutto verso una direzione comune, quel complesso di azioni di trasformazione del territorio e dell'ambiente, uscendo così dalle teoriche dichiarazioni di principio. In particolar modo, sono stati focalizzati alcuni nodi critici relativi per esempio agli ampi margini che hanno gli Stati Membri per delineare le modalità di integrazione della VAS nel sistema pianificatorio. Tali criticità sono derivanti dal fatto che la Direttiva associa grandi obiettivi in materia di sostenibilità delle azioni programmatiche ad un esiguo numero di criteri e adempimenti procedurali.

L'emergere di una nuova generazione di leggi regionali per il governo del territorio, conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione (riforma che ha modificato poteri e competenze dei diversi livelli di governo), ha dato il via all'applicazione della VAS, ponendo nuovi problemi di metodo e di contenuto.

Si tratta, infatti, di provvedimenti legislativi⁴ di grande importanza per il nostro paese, cui si lega la preoccupazione conseguente al mancato recepimento della direttiva a livello nazionale. Nonostante ciò, le regioni stanno elaborando proprie normative regionali per l'applicazione della VAS, tra loro eterogenee, che verranno adeguate a quanto verrà stabilito dagli indirizzi della legislazione nazionale, successivamente alla sua emanazione. E' stata pertanto sottolineata la questione relativa all'immediata applicabilità della Direttiva ai nuovi piani, pur in mancanza di norme di recepimento regionali o nazionali. Dunque, sottrarsi alla applicazione della Direttiva, comporterebbe l'illegittimità dei piani approvati e il conseguente avvio di procedure di infrazione delle norme comunitarie.

L'attenzione si è inoltre concentrata sugli esiti della ricerca comunitaria Interreg-Medoc ENPLAN⁵, finalizzata alla redazione di linee guida per l'applicazione della direttiva, ed in particolar modo sulle indicazioni metodologiche per la possibile integrazione della VAS nel processo di piano. Per essere efficace, infatti, l'integrazione della VAS dovrebbe interessare tutte le quattro fasi del ciclo di vita del piano, ed in particolar modo: la fase di orientamento e impostazione, la fase di elaborazione e redazione, la fase di consultazione e adozione - approvazione, la fase di adozione e gestione, compreso il monitoraggio e l'eventuale ri-orientamento.

-All'inizio del processo di piano, la Valutazione Ambientale è importante per fissare la sostenibilità delle

proposte che tendono ad indirizzare contenuti e impostazione. In questa prima fase viene verificata la necessità di sviluppare o meno il processo di valutazione Ambientale (VAS).

-Nella seconda fase di elaborazione-redazione, la dimensione ambientale deve prevedere un'analisi sullo stato dell'ambiente e sul contesto programmatico (Analisi SWOT), l'individuazione degli attori, il coinvolgimento delle autorità competenti per gli aspetti ambientali e la concertazione con altri enti e componenti dell'amministrazione con l'obiettivo di articolare al meglio le analisi e la costruzione della conoscenza comune.

-Nella terza fase di adozione approvazione, la dimensione ambientale riguarda la consultazione delle autorità competenti e del pubblico relativamente alla proposta di piano e al relativo rapporto ambientale. Gli esiti di tale consultazione costituiscono indirizzi di cui tenere conto prima della adozione/approvazione del piano.

-Nella quarta fase di attuazione e gestione la Valutazione ambientale riguarda la implementazione e gestione del programma di monitoraggio degli indicatori ambientali messi a punto nelle fasi precedenti e nella valutazione periodica del conseguimento degli obiettivi di sostenibilità. Nel caso in cui gli effetti risultassero differenti da quelli previsti, il monitoraggio dovrebbe consentire di prevedere azioni correttive ed eventualmente di procedere ad una revisione del piano.

Le linee guida Enplan rappresentano un importante momento per la sistematizzazione metodologica della possibile integrazione della VAS nel processo di Piano; si tratta però di un primo approccio al problema, poiché sarà lo Stato a dettare norme di indirizzo e coordinamento e le singole regioni a specificare le procedure sulle proprie modalità di programmazione. Sarà inoltre necessario approfondire, anche metodologicamente, le modalità di applicazione della VAS alle diverse tipologie e alle diverse scale di piano, che richiedono strumenti di analisi e di valutazione in gran parte differenti.

Note

¹ Questo studio, che prende avvio dalla tesi di laurea discussa nel 2002 dall'Arch. Gucci, si inserisce all'interno dell'attività di ricerca del gruppo di lavoro, coordinato dalla Prof. I. Pinzello e dall'Arch. F. Schilleci, interno al Dipartimento Città e Territorio dell'Università degli Studi di Palermo.

Da diversi anni, infatti, il gruppo di ricerca segue direttamente l'evolversi della costruzione della Rete Natura 2000, anche avviando specifiche ricerche sulle reti ecologiche e sulle connessioni ambientali in rapporto agli strumenti di pianificazione urbana e territoriale.

² Dal 1988 al 2002 Direttore Generale del Servizio Valutazione dell'Impatto Ambientale -VIA- del Ministero dell'ambiente.

³ Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

⁴ L'attenzione è stata posta su quattro provvedimenti normativi che hanno introdotto in uno specifico articolo le questioni relative alla Valutazione ambientale strategica: la Lr. 20/2000 della Emilia Romagna (art. 5 "Valutazione di sostenibilità e monitoraggio dei piani"), la Lr. 11/2004 della Regione Veneto (art. 4 "Valutazione ambientale strategica -VAS- degli strumenti di pianificazione territoriale"); Lr. 1/2005 (Capo I del Titolo II intitolato "Valutazione ambientale dei piani e dei programmi"); Lr. 12/2005 della Regione Lombardia (art. 4 "Valutazione ambientale dei piani").

⁵ www.interreg-enplan.org.

Un video sulla gentrification: "L'ultima casa"

Davide Leone

Esistono fenomeni che interessano la città che hanno un carattere fortemente ambiguo. Uno di questi è senz'altro la *gentrification*¹. Lo scopo di questo breve scritto è quello di indagare un caso in cui l'ambiguità del fenomeno è svelata attraverso media e canali differenti rispetto a quelli della disciplina urbanistica. La necessità di comunicare le trasformazioni della città e della società non è una novità per gli urbanisti, fin dalla pionieristica *outlook tower* di P. Geddes, per arrivare alle esperienze di Mumford ed alle sperimentazioni italiane degli anni '60 questa necessità ha scelto differenti media per esprimersi. Ciò che è centrale nell'articolo è un cambiamento dei soggetti che comunicano le modificazioni della città. Il documento filmato del quale viene proposto il racconto è realizzato da un sapere non tecnico (anche se esperto) per confrontarsi con un pubblico anch'esso non tecnico. Questa forma di narrazione che nasce in reazione ad un processo repentino e piuttosto violento può essere inteso come un'analisi di un fenomeno urbano "dal basso".

Il cortometraggio di Mietta Albertini "L'ultima casa" racconta gli esiti di un fenomeno di trasformazione progressiva del quartiere Brera a Milano. Nel filmato, la narrazione non lascia una percezione chiara di quale sia stata la successione di eventi che ha portato ad una trasformazione del tessuto sociale così radicale. Ad essere raccontata non è la storia del quartiere anche se poi, in qualche modo emerge comunque, ma è il ricordo dell'anima della comunità che viveva in quei luoghi. Sono presentate le memorie del luogo attraverso il ricordo di cinque persone: quattro donne ed un uomo che ripercorrono alcuni avvenimenti di cui sono stati protagonisti nell'intrecciarsi delle loro vite nella casa di Corso Garibaldi. Ciò che emerge è il senso di comunità, il senso di appartenenza al luogo che viene mostrato come una caratteristica forte dell'abitare in corso Garibaldi.

Il quartiere, sviluppatosi intorno alla strada, si trovava ai margini della cerchia cittadina, sulla strada per Como. In relazione alla sua posizione e in accordo con le "regole" della storia della città, ospitò i conventi degli ordini mendicanti e succes-



sivamente si sviluppò in senso commerciale, almeno fino al 1860 quando, con la costruzione della ferrovia per Torino, si vennero a creare delle barriere fisiche che rendevano più difficile il viaggio. Da quel momento la strada assunse un ruolo maggiormente legato al settore manifatturiero. Il processo di ipervalutazione immobiliare ebbe inizio con la realizzazione della linea 2 della metropolitana che fu però mitigata da alcuni interventi di edilizia economica e popolare che diedero il via, con le tipiche questioni legate all'assegnazione degli alloggi, ai fenomeni di occupazione in parte narrati dal documentario. La vera svolta, comunque, si ebbe nella seconda metà degli anni '70 con la ristrutturazione, su progetto di Fermo Zuccari, dell'ex teatro Fossati. Due interventi positivi come la costruzione della metropolitana ed il recupero di un teatro sono stati le premesse ad un fenomeno che ha portato alla disgregazione di un tessuto sociale molto forte ed alla espulsione di un gran numero di cittadini. Il risultato è una città quasi posticcia, una sorta di parco a tema, in cui come in un teatro si assiste alla finzione di una vita in vetrina ed "alla moda".

Il filmato racconta un pezzo di Milano che ha subito una pesante modifica del suo rapporto con il resto della città trasformandosi da un quartiere proletario e di piccoli artigiani, nel quartiere "IN" degli anni '80 e '90 a Milano, con locali alla moda e tutto quanto serve ad essere considerato un "quartiere culturale"². Il filmato, comunque, rinuncia quasi del tutto a raccontare la modificazione fisica del quartiere. Gran parte del racconto è affidato ai primi piani delle donne che raccontano le piccole cose dell'abitare e del vivere in una comunità. I luoghi in cui il documentario si svolge sono in prevalenza gli interni delle case, non è importante neppure dove siano in realtà queste case, anche se si intuisce che alcune delle protagoniste vivono ormai lontane da corso Garibaldi. Non è un caso che i protagonisti del filmato siano quasi tutte donne. Ad enfatizzare il fatto che il filmato sia costruito attraverso un dialogo a distanza tra donne vi è il ruolo di commentatore a posteriori che è affidato all'unico interlocutore maschile. Fin dal-

l'inizio è chiaro questo doppio registro narrativo, un commento esterno al filmato, svolto in terza persona da un interlocutore che lo sta guardando (una sorta di omaggio al cinema dentro al cinema della *nouvelle vague*), e che si intreccia con i colloqui con le donne. Questo commento esterno ha il ruolo di enfatizzare quanto affermato nelle interviste. L'inizio del filmato varrà a chiarire questo duplice livello narrativo. La prima scena si svolge nel salotto della regista; un suo amico guardando il video de "L'ultima casa" esclama: "Non è possibile, la servitù, hanno la servitù in livrea? in quel posto dove abitavo io." L'inizio, in qualche modo, dichiara anche qual'è il tema del documentario: raccontare cosa c'era prima della servitù in livrea. Si possono individuare sette temi raccontati nel documentario: il passaggio dall'uno all'altro è sottolineato da uno stacco rispetto alla realtà domestica delle interviste con immagini del luogo commentate da suoni e rumori del vivere quotidiano. I temi sono: l'arrivo nella casa, il rapporto familiare con il vicinato, l'occupazione e l'arrivo di Alfredo (il commentatore esterno), il rapporto del palazzo con il nuovo occupante, il confronto delle attività dismesse con quelle attuali (inutili), la festa per dimostrare di esistere ancora nonostante il cambiamento del quartiere, l'identità (di sinistra) del palazzo. Sebbene ciascun argomento trattato rechi con sé alcuni spunti interessanti, la parte che propone una riflessione più vicina ai temi urbanistici e più rappresentativa di un uso sintetico dei documentari è quella che riguarda il confronto delle attività dismesse con quelle attuali. Questo capitolo della narrazione non solo spiega pienamente uno degli esiti più visibili e macroscopici della *gentrification*, ma lo esprime attraverso una sintesi tra ricordo verbale degli abitanti ed immagini dell'attuale che è caratteristico dello strumento audiovisivo. Sono mostrate le sostituzioni di negozi e botteghe che avevano una forte relazione con il tessuto sociale della strada e del quartiere, con i negozi "IN" attuali. Il confronto affidato alle immagini che scorrono sul commento descrive alla perfezione uno degli aspetti cruciali della *gentrification*. Le tre donne ricordano i nomi delle vecchie botteghe, chi ci lavorava e con quali ruoli. Le immagini raccontano una realtà differente: le nuove attività commerciali dialogano con altre parti della città. Persino i negozi di alimentari, tradizionalmente legati strettamente ad una clientela locale, sono diventati delle "boutique" più che delle botteghe. I negozi insomma forniscono servizi che non servono più il quartiere ed occupano persone che non abitano più nelle vicinanze. Per tentare di fornire una sintesi efficace del video si è scelto di riportare alcuni commenti dell'autrice stessa. "Milano, anni '70. Corso Garibaldi, centro città. Al numero 36 sorgeva un condominio che ospitava

sessanta famiglie, un vero e proprio "mondo", una microcittà, un piccolo paese dove tutti conoscevano tutti. Il quartiere ed il palazzo sono raccontati da chi ha resistito fino all'ultimo alla ristrutturazione miliardaria che ha cancellato ogni traccia del loro carattere, popolare e vivacissimo. Ci sembra quasi di viverli, quei momenti davvero indimenticabili, in un quartiere popolato da artigiani, operai, giovani, anziani, bambini, negozianti.

Ed ecco affiorare alla mente le immagini della custode, definita come una "mamma" sempre presente; dei bambini che giocavano in cortile; della gente che si soffermava a chiacchierare "sul sasso"; delle donne che si parlavano da una finestra all'altra.

Ricordiamo anche Pietro Valpreda e la sua scorta, che dava sicurezza a tutti gli inquilini; la solidarietà nei momenti difficili; le grandi feste con balli e musica... Ora tutto questo non c'è più: gli ultimi nove abitanti sono stati costretti ad abbandonare l'edificio nel 1994 [...] per far posto ad appartamenti di lusso con persone blindate che non tirano i panni alle finestre che tengono sempre chiuse, non suonano la fisarmonica di notte e non sanno fare primavera. Da quelle mura ora esce solo silenzio"³. Ciò che emerge dal documentario di Mietta Albertini è il rapporto non invasivo dell'autrice con la narrazione. Probabilmente la peculiarità di questo rapporto va ricercata nel coinvolgimento che porta con sé il trattare un tema e raccontare degli avvenimenti vissuti in prima persona. L'opinione degli interlocutori è rispettata fino al punto di sacrificare, in parte, l'efficacia della narrazione.

Note

¹ "Gentrification" è un termine anglosassone che deriva da *gentry* (nobiltà). È stato introdotto da Ruth Glass per definire la sostituzione di classi di lavoratori con appartenenti alla *upper class* ad Innington, a Londra nel 1964 per descrivere quel fenomeno di sostituzione sociale che avviene quando in una parte della città aumenta il suo valore immobiliare.

Il fenomeno può essere indotto da varie cause sia strettamente interne al mercato immobiliare sia indotte da alcune localizzazioni che modificano la percezione e l'appetibilità del luogo. Nel caso specifico la localizzazione del Piccolo Teatro ha sicuramente avuto un ruolo di un certo peso. Per un confronto con le tematiche della *gentrification* in relazione all'evoluzione economica della città si rimanda a: Evans A. W. (1988), *Economia urbana*, Bologna, Il Mulino (I edizione 1985, Oxford, Basil Blackwell).

² Il quartiere Brera è considerato giustamente un luogo di produzione della cultura, anche per la presenza della pinacoteca, dell'accademia di belle arti e del Piccolo Teatro ma il fenomeno di *gentrification* che lo interessa, con la sua tendenza a produrre un luogo artificiale non legato al territorio, può portare ad una diminuzione di efficacia del ruolo culturale proprio della zona.

³ Il commento appare sulla pagina internet del festival del cinema delle donne a cui "L'ultima casa" ha partecipato nel 2001. È consultabile sul sito <http://www.festivalcinemadelle donne.com/2001/dultima.htm>.

Il rapporto tra pianificazione e tutela messo in crisi dagli indirizzi attuali

Marilena Orlando

Il giorno 13 febbraio scorso, presso il nostro dipartimento, Vezio De Lucia ha tenuto un interessante seminario di studi dal titolo Pianificazione e tutela nel governo del territorio: gli indirizzi attuali. L'incontro ha suscitato molti spunti di riflessione su alcune delle questioni di maggiore problematicità connesse al governo del territorio, sollecitate dal disegno di legge Lupi, non più approvata.¹

Tralasciando alcuni dei molteplici aspetti che hanno sollecitato l'indignazione di urbanisti, giuristi e studiosi², il seminario si è concentrato fondamentalmente sul tema della separatezza tra pianificazione e tutela, proposta dal disegno di legge.

Nel tracciare le linee di sviluppo dell'urbanistica italiana dagli anni del riformismo ad oggi, Vezio De Lucia definisce il disegno di legge Lupi come "inevitabile risultato del riformismo eversivo che ha caratterizzato gran parte della recente produzione legislativa".

Il ventennio 1960-1980 copre gli anni del primo governo di centro sinistra, quando si fissarono regole fondamentali per il governo del territorio e la politica abitativa (la legge ponte, gli standard, la legge per la casa). Questo periodo è caratterizzato dal protagonismo di uomini riformisti come Fiorentino Sullo, Ministro dei Lavori pubblici nel IV governo Fanfani, che propose nel 1962 il noto disegno di legge di riforma urbanistica (basato sull'esproprio generalizzato delle aree edificabili e l'assegnazione delle stesse come diritto di superficie); Giacomo Mancini, sindaco di Milano e ministro dei lavori pubblici dal 1964 al 1969, che, dopo la frana di Agrigento, promosse la famosa indagine curata da Michele Martuscelli da cui ebbero origine la cosiddetta legge ponte e il decreto sugli standard; Pietro Bucalossi, Ministro dei lavori pubblici nel IV governo Moro (1974-1976), autore dell'omonima legge sul regime dei suoli.

Pur nella distinzione tra il regime delle trasformazioni urbane e quello delle tutele, confermata dalle sentenze costituzionali susseguitesesi dal 1968 al 2000, Vezio De Lucia fa riflettere sulla presenza del concetto di tutela in molte leggi urbanistiche: la legge ponte del 1967 include fra i contenuti del Prg



“la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici” (art. 3, comma 2, lettera c); il decreto presidenziale 616/1977, che disciplina il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni, definisce l'urbanistica “la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”.

A riprova di ciò, diversi sono gli esempi di tutela realizzata grazie alla pianificazione urbanistica ordinaria: le colline di Firenze vincolate dal piano regolatore del 1962 di Edoardo Detti; l'Appia Antica in cui 2.500 ettari di agro romano vengono destinati a parco pubblico dal decreto di approvazione del piano regolatore di Roma del 1965, firmato dal ministro dei Lavori pubblici Giacomo Mancini; la cosiddetta addizione verde a Ferrara, ovvero il parco di 1.200 ettari previsto dal Prg del 1975; le coste della Maremma livornese tutelate a partire dagli anni Sessanta grazie ai piani urbanistici comunali coordinati; la Variante al Prg di Napoli approvata nel 2004, che sottopone a tutela l'intero territorio collinare.

Mentre le leggi 1150 del 1942, 1089 e 1497 del 1939 danno origine a tutti i successivi provvedimenti sul governo del territorio, le leggi Bucalossi del 1977 e 457 del 1978 (piano decennale per l'edilizia e recupero dell'edilizia esistente) segnano la fine della produzione di norme statali organiche in materia di urbanistica e l'inizio dei condoni (L. 47/1985, 724/1994, 326/2003), del silenzio assenso (L. 94/1982), dei provvedimenti che autorizzano a operare in deroga alla disciplina urbanistica attraverso i programmi di recupero, i programmi di riqualificazione, i contratti d'area, i patti territoriali, i Prusst.³

Questi strumenti, che caratterizzano gli anni ottanta, segnano l'affermarsi della “controriforma” e la crisi dell'urbanistica tradizionale. Sono protagonisti di questa fase uomini come Bettino Craxi, presidente del Consiglio, Franco Nicolazzi, ministro dei Lavori pubblici (dal 1979 al 1987), Silvio Berlusconi, pre-

sidente del Consiglio, Roberto Radice, ministro dei Lavori pubblici, Giulio Tremonti, ministro dell'Economia, Pietro Lunardi, ministro dei Lavori pubblici, autori delle leggi sui condoni dal 1985 al 2003. Si inseriscono in questo momento storico i provvedimenti relativi alla tutela specialistica di parchi e aree protette: prima fra tutte la legge n. 183 del 1989 per la difesa del suolo, attesa da quando si erano verificate le drammatiche alluvioni del 1966. Tende a consolidarsi in quegli anni il convincimento che gli strumenti propri della tutela, piano di bacino, piano del parco⁴ e quelli appartenenti alla sfera delle valutazioni possano sostituire strumenti e metodi della pianificazione ordinaria. "La tutela, insomma, si sottrae all'urbanistica", secondo un atteggiamento che caratterizza le associazioni ambientaliste che, ad eccezione di Italia Nostra, tendono ad occuparsi degli effetti delle trasformazioni urbane piuttosto che delle cause dell'uso dissennato del territorio, rinunciando a misurarsi con le questioni urbanistiche.

Importante conseguenza della separatezza tra tutela e urbanistica è, secondo Vezio De Lucia, la trasformazione degli strumenti della pianificazione ordinaria in atti volti a disciplinare esclusivamente l'edificazione e l'infrastrutturazione del territorio, mentre la competenza esclusiva di grandi spazi aperti e cinture verdi va esclusivamente ai piani di assetto dei parchi, ai piani paesistici, ai piani di bacino. Il risultato è un ordinamento urbanistico comunale cui sono state sottratte le aree tutelate, che può, pertanto, consentire la cementificazione delle aree che disciplina, non sottoposte alle previsioni dei piani d'assetto formati dagli enti che gestiscono i parchi.

Il nuovo piano regolatore generale di Roma, adottato circa due anni fa, prevede per il 2011 un incremento del suolo urbanizzato di 15.000 ettari, mentre la parte dell'agro romano non destinata a trasformazione è sottoposta al regime dei parchi regionali. Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Napoli prevede la distruzione di circa 25.000 ettari della Campania Felix e di parti della penisola sorrentina, del Vesuvio, dei Campi Flegrei, delle isole del golfo, senza tenere conto delle necessità di tutela.

Su questa scia, il disegno di legge Lupi, dal nome del deputato di Forza Italia che lo ha promosso, scinde la tutela dalla pianificazione a scala locale. Una situazione ben diversa è quella della Val di

Cornia, dove il vastissimo territorio destinato a parchi è sottoposto al regime degli strumenti urbanistici del circondario, mentre una apposta azienda, la Val di Cornia spa, si occupa solo della gestione dei parchi.

Ma gli orientamenti urbanistici si sono mossi in direzione opposta a queste esperienze positive. Le linee di sviluppo della politica urbanistica italiana esposte da Vezio De Lucia mostrano come il disegno di legge Lupi sia quasi l'inevitabile risultato dell'evolversi della politica urbanistica italiana verso orizzonti volti alla promozione di interessi immobiliari, divenuti sempre più prioritari rispetto agli interessi pubblici.

Vezio De Lucia ricorda, nelle conclusioni, gli altri punti essenziali che fanno del disegno di legge un "provvedimento eversivo": l'art. 5 (comma 4) sostituisce gli atti propri del potere pubblico con atti negoziali con la proprietà immobiliare; l'art. 6 (commi 5 e 6) rende possibile, nel territorio non urbanizzato, l'urbanizzazione per interventi di trasformazione "...finalizzati ad assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale"; l'art. 13 (comma 2, punto d) cancella gli standard urbanistici del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444/1968, che dovrebbero garantire fino ad oggi a tutti i cittadini le quantità minime di spazi destinate a verde e a servizi.

La presenza del nuovo governo fa ben sperare nella promozione di nuove strategie, anche se la latitanza, o peggio, il consenso di alcuni esponenti del centro sinistra quando il disegno di legge Lupi era in discussione, lascia un po' di timore sul prossimo futuro.

Note

¹Il disegno di legge "Principi in materia di governo del territorio", che la Camera dei deputati ha approvato il 28 giugno 2005, non è stato approvato dal Senato. Nelle settimane che hanno preceduto la conclusione della XIV legislatura, si sono mobilitati urbanisti e giuristi organizzando incontri e lanciando appelli nel tentativo di sensibilizzare mondo politico e opinione pubblica verso la dissennatezza del disegno di legge.

²Ci si riferisce ai numerosi aspetti della legge messi in discussione dalla cultura urbanistica di sinistra, di cui si trova un'ampia letteratura sul sito www.eddyburg.it.

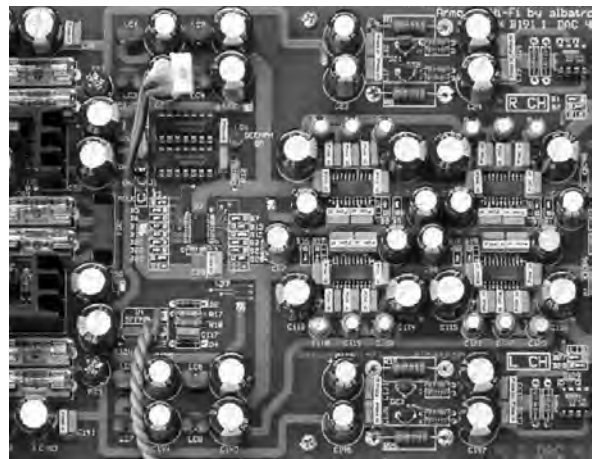
³L. 64/1986 (accordo di programma), L. 203/1991 (programmi complessi), L. 179/1992 (programmi integrati d'intervento - Print), L. 493/1993 (programmi di recupero urbano - Pru), Dm 21.12.1994 (programmi di riqualificazione urbana - Priu), Dm 22.10.1997, (contratti di quartiere - Cdq), Dm 8.10.1998 (Prusst), Dm 27.12.2001 (contratti di quartiere II - Cdq II), L. 166/2002 (programmi di riabilitazione urbana - Priau).

⁴Leggi 183/1989 e 394/1991.

Claudio Schifani

Il 26 novembre 2006 si è tenuta a Napoli la III Giornata Studi INU sul tema "Urbanistica Digitale". Il tema proposto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica sezione Campania ha avuto come obiettivo principale quello di indagare i ruoli attuali e potenziali delle nuove tecnologie a supporto della disciplina urbanistica e dei processi di pianificazione del territorio.

La giornata è stata articolata in cinque sezioni tematiche, ciascuna delle quali ritagliata su questioni e temi di attualità nel panorama nazionale della ricerca in materia di "innovazione tecnologica e governo del territorio". L'assunto di base, emerso durante l'apertura dei lavori di Domenico Moccia e da cui ha tratto spunto la proposta di dibattito e confronto, parte dalla considerazione che gli strumenti informatici e le nuove tecnologie dell'informazione hanno ormai pervaso il campo disciplinare dell'urbanistica e spesso vengono utilizzati dai tecnici specialisti del territorio anche in maniera del tutto inconsapevole. Alla luce di tale affermazione, la prima questione emersa ed oggetto di dibattito ha riguardato "la forma della città digitale", ovvero il rapporto ed il prodotto dell'interazione tra le Information Technologies e l'urbanistica. I contributi e gli interventi pervenuti in questa sessione hanno confermato che quando ci si interroga sul tema della "città digitale" è necessario dichiarare preventivamente quale particolare aspetto di tale rapporto si abbia intenzione di investigare ed argomentare, in quanto le tecnologie della comunicazione e dell'informazione influenzano, sempre più, la forma della città cambiandone la struttura in termini di relazioni esterne ed interne alla città stessa. Parlare di "forma della città digitale" vuol dire anche interrogarsi su quanto sia oggi riconoscibile quella "città dei bits"¹ risultato di una relazione attiva tra luogo e network attraverso il potenziamento delle interazioni tra la comunicazione elettronica e le relazioni fisiche. Città del XXI secolo, dunque, come *dispositivo di comunicazione* e come nodo di una rete globale, così come emerge dalle riflessioni di A. Macchiaverna, la quale riconosce l'importanza e la pervasività delle "reti civiche" quale strumento privilegiato di comunicazione, distribuzione dei servizi e semplificazione



amministrativa nell'era della città digitale. Emerge, dunque, come il ruolo principale delle tecnologie, nella città del XXI secolo, sia quello di agevolare e potenziare le relazioni attraverso una rete logica fatta non solo di cavi ed apparecchiature informatiche, bensì di una trama attiva telematica tra le comunità locali, le associazioni pubbliche e private e la Pubblica Amministrazione.

La sessione tematica dal titolo "Le conoscenze" è stata ricca di stimoli alla riflessione, ma, in particolare, si è rivelata alquanto eterogenea per tipologia di contenuti. Utile ed interessante, soprattutto dal punto di vista della ricerca in materia di Information Technologies, è stata la presentazione del Prof. L. Di Prinzio che ha illustrato gli obiettivi di una ricerca integrata attiva presso il Dipartimento di Pianificazione dell'Università IUAV di Venezia. Nella nota introduttiva alla ricerca dichiara che "siamo di fronte ad una complessità crescente di problemi del territorio, dell'ambiente, della difesa del suolo, della mobilità e dei processi di pianificazione. La conoscenza sistematica di questi problemi è fondamentale per l'interpretazione degli stessi e per la costruzione di piani e politiche territoriali necessarie a fronteggiarli". Da tali premesse scaturisce il senso della ricerca che pone come obiettivo quello di contribuire ad una riflessione sui rapporti domanda/offerta nella questione dell'informazione a sostegno dei processi di governo e gestione del territorio, oltre che sul contributo per una ridefinizione dell'assetto istituzionale di riferimento. La sessione si è arricchita anche di numerose esperienze esplicative sull'uso delle nuove tecnologie dell'informazione spaziale per l'analisi dei fenomeni urbani e territoriali, tutte con un obiettivo comune: elaborare e rappresentare nuove forme di conoscenza a supporto dei processi di pianificazione urbana e territoriale. Tra queste ad esempio il contributo sull'uso di indici spaziali di landscape per la conoscenza delle dinamiche insediative, presentato da M. Grimaldi; l'uso di analisi geostatistiche relative alla popolazione, all'edificato ed al rischio ambientale applicate al territorio comunale di Sirignano, presentato da A. Graziato e l'uso delle tecnologie Gis per l'analisi dei fenomeni di sprawl urba-

no applicate nella redazione del PUC del comune di Sant'Antonio. Questo breve cenno ai temi trattati nella sezione relativa alle conoscenze è utile per tracciare i possibili nessi e relazioni virtuose che le nuove tecnologie dell'informazione geografica possono intessere con l'osservazione dei fenomeni territoriali al fine di produrre apparati conoscitivi innovativi e nuove forme di conoscenza "rappresentabile" della città e del territorio. Inoltre, sempre alla luce dei diversi contributi presentati in tale occasione di riflessione, emerge quanto il tema della conoscenza a supporto dei processi di pianificazione sia ancor più trasversale ed attraversi l'intero percorso di definizione dell'assetto futuro di un territorio nel momento in cui esso risulti supportato dalle nuove tecnologie dell'informazione e dell'analisi spaziale. Si configura, dunque, un percorso conoscitivo che non si esaurisce con la lettura ed il riconoscimento dello stato di fatto di un determinato contesto locale, bensì prosegue accompagnando l'iter di piano fino al monitoraggio delle previsioni, configurando così una conoscenza attiva e dinamica.

La sessione relativa al tema della comunicazione si relaziona per contenuti ed argomentazioni alle tematiche emerse durante il dibattito sulla forma della città digitale. Utili quanto suggestive sperimentazioni sono state presentate in questa occasione, tra le quali è possibile rintracciare due filoni principali di ricerca. Il primo attiene all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione per il potenziamento in termini di efficacia ed efficienza delle relazioni tra le Pubbliche Amministrazioni coinvolte in un processo di piano, specialmente per quanto attiene al livello di area vasta regionale e provinciale, attraverso l'uso di protocolli per la trasmissione delle informazioni e delle decisioni dai livelli più alti (Regione, Provincia) verso i livelli locali (città, comunità rurali, etc...). Il secondo indaga una tematica stimolante, ovvero l'uso delle ICT e delle Geographic Information Technologies a supporto di processi partecipativi per la pianificazione urbana. Particolarmente interessante è risultato un contributo relativo a quest'ultimo filone di ricerca e presentato da D. Di Siena dell'Università Politecnica di Madrid, che ha esposto un modello innovativo basato sulla "progettazione partecipata".

L'autore avvia la discussione partendo da un assunto secondo cui vi è la necessità di interpretare la fase del monitoraggio del territorio come un "processo continuo" trasversale all'intero processo di pianificazione. Propone, dunque, un modello virtuale (Wikimap) in cui il monitoraggio risulti quasi completamente privo di filtro professionale ed esperto, lasciato quindi alla partecipazione spontanea dei cittadini e senza passare per modelli o sondaggi gestiti da tecnici. La sperimentazione ha suscitato notevole curiosità ed interesse da parte dei partecipanti soprattutto riguardo alla possibilità di rappresentare e condividere non soltan-

to i saperi esperti ma anche i saperi locali detenuti dalle comunità insediate. La quarta sessione, dal titolo "Le rappresentazioni in digitale", si è rilevata per contenuti e questioni strettamente attinente e legata a quella relativa alle nuove forme di comunicazione. Ciò che si registra a partire dai contributi presentati in questa sessione è una nuova riscoperta del linguaggio urbanistico, soprattutto per quanto attiene all'organizzazione della conoscenza. Da alcuni contributi, quali ad esempio quello di R. Massacesi dal titolo "Navigare il piano" o quello di L. M. Papa dal titolo "Modelli interpretativi della complessità urbana", emerge quanto alle nuove tecnologie si chieda non soltanto un supporto tecnico avanzato, quanto il riconoscimento di strumenti indispensabili per la costruzione del piano stesso, configurandosi come mezzi per affinare le metodologie di descrizione e rappresentazione attraverso l'ausilio di modelli interpretativi sia dello stato di fatto sia degli scenari futuri derivanti dalle ipotesi e dalle scelte di piano.

L'ultima sessione dal titolo "Le decisioni" traeva spunto dalla considerazione che in molti contesti governativi sta diventando sempre più una pratica diffusa l'utilizzo di strumenti di modellazione e simulazione, offerte dalle nuove tecnologie, per prevedere l'impatto che progetti urbani, piani e politiche possono avere nel disegno e nello sviluppo di un contesto urbano e territoriale. Obiettivo della sessione era, dunque, di individuare eventuali best practices nel territorio nazionale al fine di valutare la reale coscienza sull'uso delle nuove tecnologie da parte degli enti preposti per il governo del territorio. Così come era facile intuire dalle premesse, il tema delle decisioni e le nuove tecnologie non può essere discusso relativamente alla sola fase di definizione delle azioni di piano, specialmente se esso viene supportato durante il suo percorso dalle tecnologie dell'informazione spaziale. Da più voci, infatti, è stato evidenziato come il ruolo delle ICT e delle GIT² sia di accompagnamento dell'intero iter di definizione delle scelte di piano e come queste intervengano in misura diversa in funzione di quale aspetto fenomenico territoriale si stia analizzando. In sintesi, durante la sessione di chiusura dei lavori, è emerso che si tende a parlare sempre meno di Sistemi Informativi Territoriali, piuttosto che di nuove tecnologie dell'informazione geografica. Ciò evidenzia sia una crescente apertura della disciplina urbanistica verso le scienze dell'informazione sia il riconoscimento di un ruolo non più monodimensionale (SIT), bensì pluri-strumentale (*Geographic Information Technologies*) delle ICT applicate ai processi di governo del territorio.

Note

¹ Mitchell W.J., *La città dei bits - Spazi, luoghi e autostrade informatiche*, Electa, Milano, 1997.

² Campagna M., *Le tecnologie dell'informazione spaziale per il governo dei processi insediativi*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

Complessità di contenuto e relativismo di metodo nella ricerca

Riflessioni a margine della esperienza di tesi in cotutela

Vincenzo Todaro

All'interno di un percorso di ricerca condotto secondo i modelli propri della ricerca empirica (Agodi, 1995; Ricolfi, 1997) il rapporto tra soggetto osservatore ed oggetto osservato tende a mutare in relazione a differenti fattori che concorrono in diversa misura a metterne in "crisi" la stabilità. Ciò avviene soprattutto in corrispondenza del cambiamento del "punto di vista" dell'osservatore, condizione che contribuisce, spesso più di ogni altra, alla necessità di riformulare il *frame* stesso della ricerca. In riferimento agli elementi principali che interagiscono all'interno di una ricerca empirica (soggetto osservante, oggetto osservato, obiettivo della ricerca e metodologia-metodo-tecniche utilizzate) è possibile tentare di comprendere cosa può mutare in relazione al cambiamento del "punto di vista" dal quale il ricercatore osserva l'oggetto di indagine, ricorrendo alla metafora della *radura nella foresta* (si sa che esiste una radura all'interno di una foresta ma non si sa come raggiungerla) elaborata da A. Marradi¹ in ambito sociologico per definire il rapporto tra metodo e tecniche.

Questo riferimento ritorna utile per sottolineare come il percorso della ricerca sia di volta in volta segnato da continue scelte selettive che, come avviene per i possibili sentieri da percorrere all'interno di una foresta per il raggiungimento di una radura, possono contribuire a cambiare la prospettiva con la quale si osserva l'oggetto dell'indagine, i tempi e le modalità di raggiungimento degli obiettivi e, in alcuni casi, gli obiettivi stessi. L'opportunità di riconsiderare le questioni ed i temi indagati attraverso altri punti di vista, quale che sia la tradizione disciplinare dalla quale provengono, contribuisce a relativizzare l'approccio ed il valore che essi assumono in un determinato contesto di riferimento (Lave e Wenger, 1991). Ciò consente di abbandonare un atteggiamento di tipo assertivo che spesso porta a "definire" l'oggetto di ricerca, per assumerne uno "possibilista" che rende invece esplicita la "direzione" verso la quale si orienta la ricerca, senza tuttavia escludere la possibile esistenza di altre direzioni e/o percorsi. Secondo questo approccio si manifesta la volontà di "dimostrare" - senza necessariamente giungere ad una defini-



zione esaustiva dell'oggetto di indagine intesa come l'esito del confronto o la somma di tutte le sue possibili forme di interpretazione (Crosta, 2000) - che tale oggetto può essere inteso anche in un determinato modo, nella consapevolezza che questo non è l'unico possibile.

A partire da tali considerazioni, l'esperienza di ricerca condotta nell'ambito di una co-tutela di tesi di dottorato,² stipulata tra enti di ricerca appartenenti a differenti paesi, si fonda sulla volontà di porre in essere un'attività di indagine in comune a partire dalla condivisione di interessi ed obiettivi di natura accademica, scientifica e culturale che si concretizza nella attivazione di canali di comunicazione e di intercambio di sapere.³

Sulla base di ciò è stata attivata una convenzione specifica di co-tutela di tesi tra il Dipartimento Città e Territorio dell'Università degli Studi di Palermo ed il Departamento de Urbanística y Ordenación del territorio della Universidad Politécnica de Madrid⁴ sul tema del "Processo di integrazione tra reti ecologiche e strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica".⁵

La ricerca, condotta secondo un programma che ha visto l'alternarsi di periodi di studio presso le due sedi universitarie, intende rispondere al più ampio interrogativo sul contributo che la pianificazione urbanistico-territoriale può offrire alla risoluzione della questione ambientale.

La scelta della Spagna come sede partner è frutto della volontà di guardare al di là dei tradizionali modelli tedeschi (Finke, Ficht e Schiechl) o di matrice anglosassone (in particolar modo quella statunitense di McHarg) ai quali la cultura della "pianificazione ambientale" italiana si è riferita a partire dalla fine degli anni settanta seguendo approcci dichiaratamente settoriali.

In particolare, l'approfondimento delle modalità di trattamento delle tematiche ambientali all'interno della pianificazione urbanistica e territoriale in un altro contesto nazionale mediterraneo è utile non tanto per apprendere, quanto per tentare di comprendere in che direzione si sta procedendo (quale sia il percorso "sentiero" intrapreso). In questa maniera il tradizionale "periodo di studi all'estero"

spesso condotto nell'ambito del dottorato per la individuazione di casi di studio che contribuiscano a "supportare" l'ipotesi iniziale della ricerca diviene una componente strutturale del percorso formativo, scientifico e personale, che contribuisce in maniera decisiva a riformulare la ricerca ed a ricontestualizzarla, con una operazione di *reframing*, in un ambito disciplinare e di indagine più ampio. Dal punto di vista puramente scientifico, l'esperienza⁶ riveste un particolare interesse di natura metodologica oltre che di contenuto, in quanto contribuisce a sviluppare "ordine di approccio scientifico e capacità di confronto letterario" (Leone, 2000).

Nello specifico, per quel che concerne il metodo, consente di porre a confronto approcci differenti, mutuati attraverso le figure dei tutors, dagli indirizzi specifici seguiti presso i due Dipartimenti (ed in particolare nei diversi corsi di Dottorato) consentendo, da una parte, di mettere in discussione schemi interpretativi ed apparati categoriali e confermando, dall'altra, il carattere esplorativo della ricerca conferitole con la volontà di indagare le differenti modalità di declinazione del fenomeno indagato (Ricolfi, 1997).⁷

In relazione ai contenuti, l'esperienza contribuisce a porre in evidenza il diverso trattamento teorico-normativo e tecnico-operativo della questione nei rispettivi contesti territoriali, aggiungendo un significativo livello di complessità al quadro conoscitivo di riferimento iniziale. In tal senso se la ricerca va intesa come "un processo cognitivo piuttosto che un semplice processo di validazione di idee già formulate" (Bailyn, 1977, p. 101), l'esperienza della co-tutela può contribuire a "restare aperti a nuove informazioni e idee, resistendo alle inevitabili pressioni verso interpretazioni premature" (Blaikie e Stacy, 1982, p. 32) nel tentativo di "mantenere la tensione fra la necessaria funzione di riduzione della complessità fenomenica e l'apertura a dimensioni che permettano di aumentare la complessità degli schemi concettuali" (Crespi, 1985, p. 343).

Note

¹ Cfr. A. Marradi, "Metodo come Arte", *Quaderni di Sociologia*, XL, 1996, 10, pag. 80.

² La tesi in co-tutela in oggetto prevede, sulla base della

Dichiarazione congiunta delle Conferenze dei Rettori Italiana (CRUI) e Spagnola (CRUE) firmata a Madrid il 15 giugno 1998, lo sviluppo di una attività di ricerca sotto il controllo e la responsabilità di un Direttore di tesi presso ciascuna delle Università interessate. La tesi sarà oggetto di una unica discussione che si effettuerà presso la sede di appartenenza e, sulla base del principio di reciprocità, sarà riconosciuta da entrambe le due Università.

³ Già in passato (ciclo XVI-2001) il Dipartimento Città e Territorio ha attivato procedure di co-tutela di tesi (con la Francia) che hanno contribuito alla costruzione di percorsi di ricerca in comune con altre Università estere.

⁴ La co-tutela in oggetto vede chi scrive impegnato nella elaborazione della tesi che viene seguita dalla prof.ssa I. Pinzello, per la sede universitaria italiana, ed dal prof. J. Fariña Tojo, per quella spagnola.

Nello specifico l'attività di ricerca ha previsto un periodo di studi all'estero svolto tra il secondo ed il terzo anno di corso del dottorato.

⁵ Questo è il titolo della tesi nell'attuale stato di avanzamento della ricerca.

⁶ Pur non essendo direttamente coinvolto nella esperienza del dottorato spagnolo l'approccio alla ricerca è quello che da esso deriva.

⁷ Il carattere esplorativo della ricerca viene rafforzato dalla declinazione delle domande di carattere generale che muovono la ricerca in domande più specifiche ed i concetti più astratti in concetti più precisi e delimitati (Marradi, 1996).

Bibliografia

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*, Franco Angeli, Milano.

Bailyn, L. (1977), "Research as a Cognitive Process: Implications for Data Analysis", in *Quality and Quantity*, XI, 2, pp. 97-117.

Blaikie, N. W. H., Stacy, S. J. G. (1982), *The Dialogical Generation of Typologies*, Mejico, X Congreso Mundial de Sociologia.

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

Crespi, F. (1985), *Le vie della sociologia. Problemi, teorie, metodi*, Il Mulino, Bologna.

Crosta, P. L. (2000), "La metodologia della ricerca nei dottorati in pianificazione urbana e territoriale", in Carta M., Lo Piccolo F., Schilleci F., Trapani F. (a cura di), *Linee di ricerca*, Dedalo, Roma.

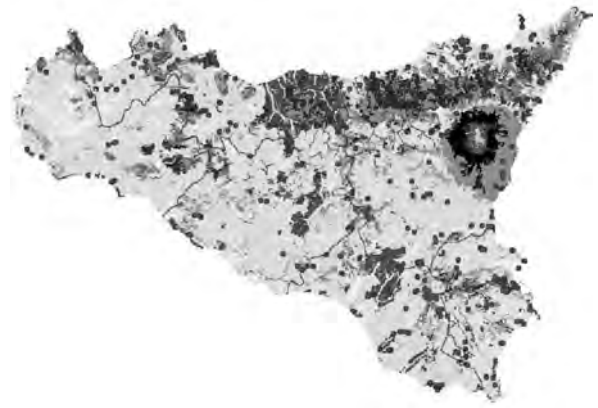
Lave, J. e Wenger, E. (1991), *Situated Learning*, Cambridge University Press, Cambridge.

Leone, N. G. (2000), "La ricerca: note per un ritrovamento", in Carta M., Lo Piccolo F., Schilleci F., Trapani F. (a cura di), *Linee di ricerca*, Dedalo, Roma.

Marradi, A. (1996), "Metodo come Arte", *Quaderni di Sociologia*, XL, 10: 71-92.

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

Il "recupero" dell'area vasta: territorialità, ruralità e sostenibilità del turismo



Giada Bini

Premessa

La ricerca prende le mosse dall'indagine sull'evoluzione delle relazioni città/campagna e sulle modalità in cui le stesse oggi possono configurarsi alla luce degli orientamenti dell'Europa delle regioni e delle città.

Negli anni '50 e '60 del secolo passato, si manifesta in modo chiaro negli spazi rurali dell'Europa occidentale la crisi dei modelli agropecuniari tradizionali, in termini fisico-territoriali, demografici, socio-economici e culturali con maggiore enfasi nelle regioni periferiche.

Tale situazione si è aggravata negli ultimi decenni con i processi di globalizzazione economica (Urbani, 2003) insieme alla debolezza della ridefinizione dello spazio rurale manifestata nella scarsa capacità di risposta delle attività locali tradizionali nell'individuazione di un nuovo modello di sviluppo (Magnaghi, 2000; López Olivares, 2005).

Ciò ha prodotto: aree rurali con una specializzazione produttiva che hanno trovato in questa il proprio modello di sviluppo attraverso la modernizzazione dei sistemi di produzione; aree che vengono definite svantaggiate; gli spazi rurali in transizione (Esparcia Pérez *et al.*, 2002; Navalón García, 2002; Romero *et al.*, 2002; Gibelli *et al.*, 2004) che si vanno adattando a seconda dei casi alla domanda della società urbana.

Nelle aree svantaggiate, alcuni autori (Benko e Lipietz, 1994) individuano gli spazi vincenti che nel prossimo futuro potranno giocare un ruolo fondamentale nello sviluppo della società moderna nel quadro di una nuova relazione città/campagna.

Queste considerazioni permettono di introdurre il concetto di multifunzionalità dell'agricoltura (de l'Escaille, 2004), come fattore determinante per incoraggiare la *territorialità attiva* (Dematteis, 2001) e per superare le visioni ruraliste¹ degli anni '50. La questione della definizione della ruralità (Storti, 2000) continua ad essere oggetto di riflessione di diverse discipline, dalla geografia regionale ed economica all'economia agraria, riuscendo ad individuare alla scala locale alcuni termini di riferimento, dalla difficile generalizzazione.

Le generalizzazioni operate (Storti, 2000; ESPON, 2005; López Olivares, 2005) hanno come supporto indicatori di massima i cui limiti sono stati evidenziati a livello scientifico, ma restano al momento quelli su cui vengono basate le politiche di sviluppo rurale in Europa così come negli Stati Uniti. Si tratta in particolare della dimensione demografica, della densità di popolazione ed in alcuni casi della prevalenza dell'occupazione nel settore primario.

La ruralità e l'individuazione dei suoi ambiti per l'applicazione di politiche è vista come strumento utile per i rapporti nelle reti lunghe del tipo locale-sovrannazionale (Dematteis, 2001).

La ricerca, attraverso il confronto tra tre regioni europee, indaga le reti lunghe attraverso la declinazione delle politiche comunitarie a scala locale. Il rischio è che queste banalizzino la progettualità locale, appiattendola verso modelli procedurali che poco lasciano alla creatività territoriale.

L'area vasta come scala di riferimento delle politiche di sviluppo è il livello di governo individuato dalla ricerca per riflettere su quelli che possono essere i possibili scenari di riferimento per i territori lenti ed ambientalmente fragili al di là del ciclo valore territoriale – risorsa – valorizzazione (Magnaghi, 2000). In questo quadro i Sistemi Locali Territoriali (SLoT) (Dematteis, 2001) ed i Sistemi Turistici Locali (STL) (Tamma, 2003), risultano ambiti da individuare e strumento da approfondire.

L'area vasta come scala di riferimento delle politiche di sviluppo turistico è il livello di governo individuato dalla ricerca per riflettere sui possibili scenari di riferimento per i territori lenti ed ambientalmente fragili. La ricerca si avvale del metodo comparativo applicato a tre regioni europee che si sostanzia con analisi che adottano approcci quantitativi e qualitativi per costituire un apparato conoscitivo. L'apparato conoscitivo insieme a quello teorico di riferimento consente di riflettere in merito al ruolo strategico della pianificazione territoriale di livello regionale.

Obiettivi della ricerca

L'obiettivo della ricerca è tracciare delle linee di indirizzo per l'integrazione delle politiche per il turismo in area rurale e la pianificazione territoriale, partendo dall'individuazione delle attuali forme di relazione e delle criticità che si determinano in approcci verticali con deboli connessioni orizzontali. Per fare ciò sono state oggetto di indagine tre regioni europee di cui due mediterranee: la Sicilia e la Comunidad Valenciana, alle quali si aggiunge la Navarra che sintetizza la vocazione atlantica, alpina e mediterranea, in quanto, pur appartenendo alle regioni dell'arco atlantico sempre più si proietta verso una dimensione mediterranea (Flóristan, 1997; Ferrer, 2000).

Queste regioni vengono analizzate utilizzando una metodologia costruita ad hoc per questa ricerca, e successivamente vengono messe a confronto per individuare gli elementi ricorrenti e le strategie di sviluppo intraprese.

Lo studio dei casi pretende di offrire una interpretazione delle relazioni intercorrenti tra turismo rurale e pianificazione del territorio, individuando i nodi critici e le questioni aperte relative al ruolo della pianificazione nei territori rurali a vocazione turistica a scala regionale; individuare gli strumenti ed i metodi per un'integrazione efficace che favorisca lo sviluppo di aree rurali a potenzialità turistica.

La Sicilia è la regione da cui è partito l'interesse per la ricerca e da cui è conseguita la scelta delle due regioni spagnole per la comparazione.

La Comunidad Valenciana è stata scelta per la sua situazione geografica in parte simile alla Sicilia, sia in termini di popolazione e di estensione territoriale che per l'appartenenza all'arco mediterraneo della UE, come per il suo sviluppo in senso turistico in cui prevale un turismo di massa che si concentra lungo la fascia costiera (Romero, Morales, Salom e Vera, 2002). È inoltre una regione che presenta una delle legislazioni urbanistiche più recenti e controverse oltre ad un'ampia attività di ricerca² in merito alla questione delle relazioni tra turismo e territorio. La Navarra, parte dell'Obiettivo 2 dell'UE, è stata scelta perché geograficamente è una realtà atlantico-alpina diversa dalla Sicilia e permette quindi di valutare gli effetti locali delle politiche determinate dalle reti lunghe – Regioni - UE – e quindi di considerare in che conto vengono tenute le differenze territoriali.

La Navarra oltre ad essere scelta per ragioni di "diversità" territoriale viene presa in considerazione in quanto è stata la prima in Spagna ad intraprendere politiche di sviluppo legate al turismo rurale e presenta una legislazione recente in materia urbanistica e di governo del territorio.

Metodo e metodologie di analisi

Il metodo utilizzato nel processo di ricerca intrapreso è di tipo deduttivo (Blaxter *et al.*, 1996). L'interrogativo che ci si è posti riguarda il ruolo che assume la pianificazione del territorio nella ri-territorializzazione dell'economia (Magnaghi, 2000; Urbani, 2003), nella ri-composizione dell'identità culturale (Urbani, 2003), e nella ri-contestualizzazione della società (Urbani, 2003), delle aree rurali ed in particolare delle aree che possono rintracciare nello sviluppo del turismo lo strumento per la loro rigenerazione.

I dati presi in considerazione nel corso della ricerca sono stati di differenti tipologie e le metodologie utilizzate per la loro analisi sono state differenziate. Per la parte riguardante la definizione delle questioni e dei termini della ricerca si è proceduto alla rassegna bibliografica della letteratura scientifica e dei documenti ufficiali di livello europeo, con l'obiettivo di valutare lo stato dell'arte sulla definizione dei termini di ruralità, territorialità e di turismo rurale, così come per costruire il quadro di riferimento delle politiche di sviluppo rurale in Europa.

Per quanto riguarda l'analisi dei casi di studio si è proceduto nel seguente modo:

- Per la sezione relativa al sistema della pianificazione territoriale è stata analizzata la legislazione esistente con particolare attenzione agli obiettivi ed ai contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale;

- Per la seconda sezione, relativa all'individuazione dei territori rurali di interesse turistico, ci si è avvalsi dei sistemi informativi territoriali regionali e dei dati degli Istituti Nazionali di Statistica, in particolare dell'ISTAT e dell'INE;

- Per quanto riguarda la sezione dedicata ai piani territoriali che interessano le aree individuate, sono stati analizzati i rispettivi documenti per individuare se il turismo viene introdotto al loro interno ed in che forme.

Per il carattere stesso del tema trattato la ricerca si è avvalsa di altri due strumenti di analisi di tipo qualitativo: l'intervista a soggetti privilegiati e l'osservazione diretta non partecipativa dei territori presi in esame (Blaxter *et al.*, 1996). In particolare i soggetti privilegiati sono stati individuati in coloro che si occupano di pianificazione territoriale e pianificazione turistica nel mondo della pubblica amministrazione, delle università e delle Agenzie di sviluppo locale. L'osservazione diretta non partecipativa, che è stata condotta nelle tre regioni analizzate, ha avuto un'influenza determinante nella struttura stessa della ricerca; gli strumenti utilizzati per la raccolta delle informazioni sono stati il diario e il repertorio fotografico. La scelta dell'osservazione diretta non partecipativa è stata successivamente verificata in alcuni casi

con osservazioni dirette partecipative, come strumento di controprova, al fine di valutare in che modo la partecipazione degli abitanti di un luogo contribuisca al valore della visita.

Sviluppo rurale e turismo

Nelle conclusioni della II Conferenza sullo sviluppo rurale di Salisburgo viene riconosciuto che «lo sviluppo delle zone rurali non può più basarsi unicamente sull'agricoltura, che è necessaria una diversificazione all'interno e all'esterno del settore agricolo, al fine di promuovere comunità rurali vitali e sostenibili» e che nelle società post-industriali dell'Europa occidentale sia manifesta una voglia di ritorno alla natura ed ai modelli di vita tradizionali in chiave turistico-ricreativa.

Nei contesti sociali caratterizzati da economie post-industriali l'agricoltura assiste a una riduzione significativa del suo peso nella formazione del PIL nazionale, del numero di occupati ed al ridimensionamento del suo ruolo di produttrice di beni per la soddisfazione dei bisogni primari, già largamente attesi (Peraboni, 2004). Il processo di trasformazione del ruolo esclusivamente agricolo delle aziende ha visto prima l'assunzione da parte di queste dei caratteri tipici della dimensione industriale, ai quali oggi si vanno a sovrapporre quelli del settore terziario,³ che implicano un ruolo attivo in ordine alla salvaguardia ambientale ed alla valorizzazione del territorio nella sua dimensione rurale.

Aspetti caratterizzanti la stagione post-industriale della ruralità possono essere individuati nell'integrazione, nella diversità, e nell'inclusività, che sottendono le dimensioni della sostenibilità.

L'avvio dell'*integrazione* è segnata dal passaggio da una *vision* settoriale ad una di dimensione territoriale, delle politiche dell'Unione Europea.

Da politiche indirizzate esclusivamente a sostegno dell'agricoltura si è giunti alla formulazione di politiche orientate al sostegno di un *culturalmente* più ampio sviluppo rurale, informate su strategie tese ad innescare processi di sviluppo integrato per una riterritorializzazione delle economie locali (Magnaghi, 2000; Urbani, 2003).

Altro elemento che concorre alla definizione di questa stagione si rintraccia nella *diversità*, intesa nel recupero del senso dei luoghi e delle specificità territoriali, seguendo percorsi che si oppongono alla banalizzazione della cultura materiale. La società a cui ci riferiamo è alla ricerca delle origini ad ogni *costo* e che in luogo di queste ultime è disponibile ad una loro ricomposizione virtuale e non sempre cosciente, che passa anche attraverso l'acquisizione di patrimoni, immobiliari e non, in territori rurali.

Le aree rurali costituiscono una riserva, non più di spazio suscettibile di urbanizzazione, un'*area*

bianca, bensì una riserva che dandosi nuove regole, può avanzare verso uno sviluppo orientato alla sostenibilità, preservandola dalla *folclorizzazione a fini di lucro*.

L'*inclusività*, in termini sociali, è il terzo dei termini sin qui rintracciati, configurandosi più come obiettivo che come elemento caratterizzante la stagione post-industriale della ruralità.

Obiettivo da perseguire attraverso le politiche di sviluppo orientate al riequilibrio del rapporto urbano-rurale in un'ottica di coesione sociale, necessario data l'emergente insufficienza delle sole politiche re-distributive basate su un approccio top-down. Per cui, l'inclusività è obiettivo strategico per una organizzazione sociale che dell'avanzamento delle pratiche partecipative in vista di un allargamento della base democratica, rintraccia la strada per ridisegnare il suo futuro verso una solidarietà, non solo protettiva e re-distributiva ma anche competitiva e produttiva guidata dai principi della sussidiarietà attrezzata (Urbani, 2003). L'evoluzione del fenomeno della fruizione turistica sta giocando un ruolo sempre crescente nella costruzione dell'assetto del territorio rurale. Nella regolamentazione di livello europeo il turismo in zone rurali è disegnato come politica di sviluppo, attenta alla salvaguardia e alla valorizzazione delle risorse turistiche legate alle specificità territoriali, che interviene anche incentivando la diffusione di attività turistico-ricettive di piccole e medie dimensioni. All'interno del quadro dei provvedimenti del legislatore comunitario, il turismo in zone rurali viene identificato come una declinazione del settore turistico, caratterizzato dal luogo di destinazione e dalle motivazioni al viaggio di chi questo turismo pratica; non vi è alcun riferimento in merito a specifici regimi d'autorizzazione come invece si configura in Italia.⁴

Il "recupero" dell'area vasta

Della rivoluzione culturale nel turismo stiamo cominciando a vedere i percorsi. Le premesse alla rivoluzione suddetta provengono da varie direzioni anche non strettamente settoriali, ma che vedono nella formulazione del concetto di sostenibilità l'origine di ciò. Sostenibilità che è entrata come paradigma di riferimento nelle politiche non solo nel settore turistico, che hanno influenzato i comportamenti e le scelte di una considerevole parte del mercato.

Nei tre casi di studio si delinea un quadro in cui la pianificazione di scala locale è l'unica che ha determinato l'attuale assetto territoriale delle regioni insieme agli interventi infrastrutturali di livello statale.

L'assenza di Piani Territoriali Regionali ha generato un vuoto nella regolamentazione di aspetti

territoriali generali, dei sistemi naturali, antropici ed economici, che non possono essere governati a livello locale. In un contesto come quello indagato, risulta una tendenza verso il riassorbimento del ritardo del livello regionale che acquisisce sempre più un ruolo strategico in un'Europa delle regioni.

Il rischio è che questo sia interpretato come strumento necessario per la "contrattazione" a livello europeo. Il ruolo dell'Europa nel cambiamento dell'approccio culturale alla pianificazione sembra che stia dando i suoi frutti anche se con molte contraddizioni. Infatti se da un lato ha spinto verso una maggiore attenzione per le aree ad alto valore naturalistico per la loro salvaguardia e protezione attiva, dall'altro ha generato a livello regionale una deregulation per il convogliamento di risorse finanziarie in progetti che nella loro stesura dovrebbero puntare alla sostenibilità "globale" a spese della pianificazione territoriale.

La pianificazione ambientale ha assunto un ruolo dominante ma con i limiti di un approccio settoriale, inevitabilmente inefficace se non inquadrato in un sistema territoriale integrato.

Si va delineando un approccio alla Pianificazione del Territorio verso una pianificazione di livello regionale che assume carattere strategico, di spirito orientativo, non vincolante, che si propone l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile del territorio, capace di diventare punto di riferimento e coordinamento delle politiche di settore, aperto alle modifiche che possano derivare dagli approfondimenti a scala sub-regionale, volto ad assumere come invariante quelle di carattere ambientale determinate a livello europeo.

Note

¹ Il rapporto città/campagna è stato oggetto di riflessioni profonde da parte della disciplina urbanistica; le teorie ed i prodotti del secondo dopoguerra italiano aprirono la strada alla ruralistica auspicata dall'INU durante il periodo di ricostruzione post-bellica. Dibattiti molto ricchi di suggestioni alimentati dal confronto con le città inglesi che, attraverso il contenimento della dimensione urbana e la fondazione dei suburbi, avevano dato una prima risposta alla questione abitativa che in Italia molti urbanisti auspicarono, ma che non ebbe alcun riscontro politico.

² Attività di ricerca condotta dalla Agencia Valenciana de Turisme e dalle Università di Alicante, Valencia e Castellón.

³ L'agricoltura di terza generazione prevede l'utilizzo integrato delle risorse rurali ed ambientali. Essa può riguardare ad esempio: la produzione di sistemi per la regolazione idrica e la stabilizzazione idrogeologica, la produzione di sistemi di depurazione fine delle acque, la produzione e mantenimento del paesaggio o ancora la produzione di sistemi di captazione di CO₂.

⁴ Riguardo la definizione di turismo rurale, si precisa che l'Unione Europea delega agli stati membri la legislazione su tale materia, per cui ogni Stato può definire con proprie leggi la regolamentazione. In Italia la regolamentazione relativa al turismo in aree rurali prevede una distinzione tra agriturismo e turismo rurale. Per l'attuale quadro normativo italiano le attività di turismo rurale sono tutte le attività turistiche rea-

lizzate da operatori localizzati al di fuori delle aree urbane, così come definite dagli strumenti urbanistici, per cui si configura come attività turistica a tutti gli effetti, regolamentata e sottoposta ai regimi propri dell'attività commerciale. L'agriturismo è invece una vera e propria attività agricola che prevede che le attività di ricezione ed ospitalità siano esercitate dagli imprenditori agricoli attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione e complementarietà, rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali.

Riferimenti bibliografici

Benko, G. e Lipietz, A. (a cura di) (1994), *Las Regiones que ganan. Districtos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Institució Alfonso el Magnànim. Generalitat Valenciana, Valencia, p. 39-59.

Blaxter, L., Hughes, C. e Tight, M. (1996), *How to research*, Open University Press, Buckingham, Filadelfia.

de l'Escaille T. (2004), "Europe's rural land-use policy: time for change", in AA.VV., *Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni*, Libreria Clup, Milano.

Dematteis, G. (2001), "Per una geografia della territorialità attiva e valori territoriali", in Bonora, P. (a cura di), *SloT quaderno 1*, Baskerville UniPress, Bologna.

Esparcia Pérez, J. e Noruega Tur, J. (2002), "Los espacios rurales en transición", in Romero, J., Morales, A., Salom, J., Vera, F. (a cura di), *Comunidad Valenciana*, Editorial Ariel, Barcelona.

ESPON Project 1.1.2, (2005), *Urban-rural relations in Europe, final report*, Helsinki University of Technology Centre for Urban and Regional Studies, Helsinki (Finland), in <http://www.espon.eu>.

Ferrer, M. (2000), "Espacio rural y base del sistema urbano. Integración, ocusión y perspectivas de acción", in *Lecturas geográficas: homenaje a José Estébanez Álvarez*, Vol.1/2000, pp. 745-756.

Ferrucci, N. (2004), "Agriturismo e turismo rurale: profili giuridici", in AA.VV., *Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni*, Libreria Clup, Milano.

Floristán, A. (1997), *Geografía de Navarra (los hombres)*, Caja de Ahorros e Diaro de Navarra, Pamplona.

Gibelli, M. G., Oggioni, F. e Santolini, R. (2004), "Il paesaggio agrario delle aree di frangia urbana", in AA. VV., *Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni*, Libreria Clup, Milano.

López Olivares, D. (2005), "Reflexiones sobre el desarrollo rural en la Unión Europea y la Comunidad Valenciana", in *Quaderns Agroambientals* n. 7/2004, Fundació Institut Valencià d'Investigació y Formació Agroambiental IVIFA, Gandia.

Magnaghi, A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Navalón García, R. M. (2002), "Conflictos por el uso del suelo", in Romero, J., Morales, A., Salom, J., Vera, F. (a cura di), *Comunidad Valenciana*, Editorial Ariel, Barcelona.

Peraboni, C. (2004), "Riflessioni in merito alle esperienze presentate", in AA.VV., *Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni*, Libreria Clup, Milano.

Romero, J., Morales, A., Salom, J., Vera, F. (a cura di) (2002), *Comunidad Valenciana*, Editorial Ariel, Barcelona.

Storti, D. (a cura di) (2000), *Le tipologie di aree rurali in Italia*. INEA, Roma.

Tamma, M. (2003), "I sistemi locali di offerta turistica: problemi di strategia e management", in Atti del convegno *Marketing del territorio e sistemi locali di offerta turistica*, TSM, Trento.

Urbani, L. (2003), *Habitat*, Sellerio Editore, Palermo.

I condizionamenti illeciti nelle trasformazioni del territorio: il caso Sicilia



Mariarosaria Fallone

Premessa

Il rapporto fra conoscenza e pianificazione e la definizione di una strumentazione cognitiva capace di rappresentare e interpretare la complessità e la specificità dei fenomeni territoriali sono argomenti dai quali non si può prescindere se si considera il patrimonio culturale, ambientale e storico inserito in un circuito aperto, facente parte del piano e all'interno del quale il piano debba muoversi. Un circuito di conoscenza che accompagni costantemente le scelte operate, rendendole compatibili con la specificità dei luoghi e sostenibili rispetto alla vulnerabilità e alla limitatezza delle singole risorse.

L'azione sul territorio, la gestione delle trasformazioni dell'ambiente e dei singoli beni richiede una enorme quantità di informazioni proprio a causa della complessità del contesto. Ogni elemento (bene o risorsa) è immerso in una rete di informazioni multidisciplinari che lo individuano inequivocabilmente e che insieme costituiscono gli elementi di una conoscenza intelligente e sistemica, che possa fornire indicazioni valide e utili al fine di una corretta gestione; contemporaneamente, le rapide e spesso difficilmente controllabili trasformazioni, rendono fondamentale l'individuazione di costanti che, crescendo e mutando, ne possano costituire importanti chiavi di lettura; così potrebbe essere possibile considerare i benefici generali per la comunità non come futuro possibile ma come "esito della capacità di ridefinizione progettuale di coinvolgimento e corresponsabilizzazione".²

Data la specificità dei luoghi, punto di partenza per una analisi oggettiva e multidisciplinare del territorio, per affrontare il tema della pianificazione in Sicilia non credo sia possibile prescindere da una realtà che caratterizza questa regione e che spesso è apparsa determinante nell'influenzare e guidare i percorsi e i processi evolutivi delle città e del territorio. Nell'analizzare le vicende urbanistiche di Palermo, in particolare, appare evidente quanto il ruolo di capitale internazionale di Cosa Nostra, a qualunque livello lo si voglia osservare (politico, economico, sociale, culturale), abbia influito sulla composizione sociale degli abitanti, sul reclutamento dei politici e degli amministratori e, direttamente, sulle politiche di governo della cosa pubblica e sull'assetto urbanistico della città. La Mafia, sistema di potere e di relazioni che ha contribuito a determinare il disegno della città, ha influenzato l'attività politica ed amministrativa nella regione, contribuendo a innescare e mantenere quel meccanismo che farà sì che "atti ufficiali di pianificazione venissero poi smentiti da accordi paralleli con altre parti interessate, in deciso contrasto con le previsioni urbanistiche istituzionali".³

Ignorare in modo più o meno consapevole tale realtà, può rappresentare una omissione non indifferente, qualora si pensi di affrontare lo studio della gestione urbanistica della città e della pianificazione dell'intero territorio siciliano. La ricerca si pone l'obiettivo generale di comprendere meglio la storia della pianificazione dell'isola, i successi e gli insuccessi di questa, gli obiettivi perseguiti, le reali corrispondenze fra questi e i risultati ottenuti, nonché le dinamiche che sottendono scelte e avvenimenti.

Contenuti e obiettivi della ricerca

Ogni territorio, come prima accennato, è l'immagine della società che lì vive e opera cercando di rispondere alle proprie esigenze e, teoricamente, antepo-
nendo l'obiettivo dell'interesse collettivo a quello pri-

"... rispetto ad una possibile interpretazione della storia, enorme recipiente che contiene mille cose mescolate insieme alla rinfusa, (...) è quasi sempre pericoloso e poco concludente isolarne una sola..."¹

Città e territorio rappresentano ambienti vitali per l'uomo, rappresentazioni della società che in questi "luoghi" è stata e continua ad essere ospitata, è cresciuta e si è trasformata e che a sua volta modifica e trasforma costantemente, lasciando scritta la sua storia e determinando quella del luogo stesso. Fra i processi che accompagnano, incidono, innescano tali trasformazioni il nostro interesse è stato catturato da alcune dinamiche che, in vista dei risultati attesi, hanno operato spesso sotto traccia e soprattutto in modo non codificato.

vato. In Sicilia l'organizzazione criminale è stata ed è, ancora oggi, un importante fattore guida nell'assetto dell'isola, interferendo "ovunque ci siano centri di spesa condizionabili",⁴ influenzando in svariate occasioni l'attività politica e amministrativa della Regione e contrapponendo politiche e scelte, dettate esclusivamente da interessi affaristici e privati, alle scelte ufficiali decise nelle sedi appropriate (anche se oggi è ormai storia che, spesso, è proprio nelle sedi ufficiali che le scelte della criminalità organizzata hanno trovato la loro legittimazione). In una regione dalle immense potenzialità ambientali, culturali, economiche, questa *interferenza strutturata*, riscontrabile nella conduzione degli affari pubblici, ha negato irrimediabilmente la possibilità di un assetto organico e di una crescita sana delle città e del territorio, di cui è parte integrante e attiva, imponendo una gestione e un operato ispirato quasi del tutto alle logiche privatistiche e speculative, in contrapposizione proprio a quella politica volta a perseguire un interesse collettivo cui prima accennavamo.

L'incapacità dell'urbanistica di intervenire in modo efficace sull'assetto del territorio è apparsa spesso legata alla volontà operativa di chi è preposto alla gestione e all'attuazione dei piani e degli interventi urbanistici, ciò all'interno della logica sopra descritta. Ancora di più oggi, dove i processi di gestione urbanistica sono diventati più complessi e sono aumentati i soggetti pubblici e privati coinvolti e con i quali si dialoga e si opera, sono maggiori gli spazi e le occasioni per l'inserimento di dinamiche affatto ispirate alla logica della crescita comune.⁵

L'obiettivo che la ricerca si è posta è quello di giungere ad un quadro di conoscenza ritenuto necessario per comprendere meglio la storia della pianificazione dell'isola a scala territoriale e urbana, mediante la ricostruzione delle modalità attraverso le quali la criminalità organizzata, "distinguibile ma non isolabile dal contesto in cui si sviluppa",⁶ ha influenzato, direttamente e non, la pianificazione del territorio e l'urbanistica delle città, in particolare di Palermo, "città-sintesi".⁷ Si vuole indagare quanto il peso dei voleri e delle decisioni prese all'esterno delle sedi appropriate, sia nel caso di grandi operazioni speculative legate alla criminalità organizzata sia nel caso di piccole volontà dettate da interessi privatistici, sia stato prioritario nel determinare l'attuale configurazione del territorio, innescando procedure parallele o spesso sovrapposte alla pianificazione ufficiale e alla strumentazione urbanistica vigente e influenzando in modo determinante sulla efficacia degli strumenti di pianificazione.

Si vuole comprendere come tali procedure parallele si siano inserite nei processi di pianificazione e

se siano ancora presenti all'interno delle dinamiche di gestione del territorio; qualora così fosse, si chiarirà quali siano i pesi e le misure di questa presenza: i metodi, le nuove strategie, i contesti.

Tutto ciò nella convinzione che la conoscenza e la successiva consapevolezza rappresentino la base per la comprensione delle dinamiche in corso e possano aiutare a saper leggere ed interpretare diversamente norme e regole sì da comprendere quali siano stati i vuoti (legislativi, istituzionali, economici, territoriali, sociali...) che potrebbero essere ancora riempiti con procedure illecite e, peggio, mafiose, spingendo così a inserire elementi correttivi laddove i processi sono già iniziati ma non ancora conclusi irrimediabilmente; alla luce dello stato di fatto ormai indagato, laddove tali vuoti non siano stati, o non siano oggi rilevanti, bisognerà spostare l'attenzione prevalentemente su come i processi e la gestione di strumenti e politiche abbiano (o non abbiano) funzionato negli ultimi cinquant'anni.

Percorso metodologico: criteri e metodi per lo sviluppo delle tematiche

La premessa a tale dichiarazione di intenti è stata la consapevolezza che non basta una ricostruzione storica dei fenomeni e degli avvenimenti in rapporto al disegno della città e del territorio, ma bisognerà cogliere il dato evolutivo dei metodi di intervento, siano essi considerati illeciti, illegali o mafiosi, che nel tempo hanno selezionato forme sempre più subdole di aggressione.

Ci sono, infatti, vere modalità strategico-operative individuabili, utilizzate per spingere avanti operazioni di speculazione o di aggressione del territorio in genere; tali modalità, che si ripetono e si trasformano, vengono adoperate per raggiungere gli obiettivi perseguiti discostandosi e disinteressandosi, in parte o totalmente, dalle prescrizioni degli strumenti di pianificazione vigenti o, forse ancora più frequentemente, inserendosi strategicamente all'interno di queste.

Sono strategie che cambiano adattandosi velocemente ai nuovi assetti dell'economia e della società, ai nuovi interessi, alle leggi che mutano e che denunciano grandi capacità imprenditoriali e grande accumulazione di capitale da reinvestire.

La prima fase del lavoro di raccolta dati/analisi è stata portata avanti attraverso un criterio cronologico; ma tale approccio esclusivo, senza una precisa griglia interpretativa, avrebbe finito per lasciare in secondo piano aspetti che sono, invece, determinanti per la comprensione di quanto sopra detto. Per spiegare questo concetto basti considerare che, a Palermo, il numero degli edifici irregolari poiché in contrasto con le condizioni imposte dal Comune nel rilascio delle relative licenze non sono il feno-

meno principale: i fenomeni più vistosi e di maggior rilievo sono stati realizzati, piuttosto, nella regolarità amministrativa.

Alla luce di tale considerazione, il criterio cronologico è stato integrato da una particolare griglia interpretativa, che ha permesso di mettere in risalto le caratteristiche del contesto sociale e economico in questione, nonché le particolari vocazioni affaristiche di quel determinato spirito imprenditoriale dell'organizzazione mafiosa che è diventato metodo e leadership attuale.

Contemporaneamente abbiamo ritenuto importante definire alcuni ambiti semantici, spaziali e temporali all'interno dei quali la ricerca si è mossa; ciò al fine di evitare di invadere altre discipline e di degenerare su argomentazioni e speculazioni che avrebbero distolto l'attenzione dal reale obiettivo della ricerca e comunque reso impossibile concentrarsi sulla costruzione di un quadro chiaro ed esaustivo di quanto sopra detto.

Nella prima parte della dissertazione è stato analizzato l'assetto attuale di questo territorio in parte *disegnato dalla mafia*, per giungere ad una lettura complessiva che ha permesso di focalizzare alcuni elementi critici nel contesto regionale.

Premessa necessaria è stata la definizione di alcuni concetti come "controllo del territorio", aggressione "illegale", "illecita" o "mafiosa", "attività imprenditoriale mafiosa", "impresa mafiosa"...; per fare questo, oltre agli studi inerenti la disciplina urbanistica sono stati usati i criteri e le tipologie contenute nella legislazione, specialmente in quella antimafia;⁸ per il periodo precedente all'emanazione di tali leggi ci si è basati su definizioni ricostruibili attraverso gli atti della Commissione Parlamentare antimafia, in particolare quella operante dal 1963 al 1976, poi contestualizzate con le conoscenze attuali.

E' chiaro che il tema dell'aggressione al territorio comprende differenti tipologie di interventi perpetratisi nel tempo, che hanno determinato risultati diversi, quasi sempre, gravi ed irreversibili.

Per limitare il campo di applicazione della ricerca è stato necessario definire quali sono i tipi di aggressione di cui ci siamo occupati, specificandone i motivi e i criteri di selezione.⁹

Sebbene, infatti, ci sia la consapevolezza che ambiti limitrofi al nostro campo di ricerca, spesso ad esso sovrapposti, costituiscano ulteriori elementi portanti di una economia "cattiva",¹⁰ contribuiscano ad aggravare irreversibilmente la devastazione dell'ambiente e a peggiorare la qualità della vita, la vastità del tema e le connotazioni specifiche di questo argomento hanno spinto verso questa scelta, demandando possibilmente, ad un momento successivo, la trattazione e l'integrazione dei dati. La descrizione e la ricostruzione cronologica di

dinamiche ed eventi ci ha permesso di ridisegnare il contesto storico-politico-sociale all'interno del quale i processi indagati si sono sviluppati in relazione ai fenomeni di illegalità diffusa e di controllo del territorio da parte della criminalità organizzata, nonché gli ambiti all'interno dei quali tali realtà hanno esercitato la loro influenza permettendoci di indagare connessioni e meccanismi strettamente determinanti nel controllo del territorio.

L'indagine sulla capacità degli organi di governo di formulare e applicare strumenti di contrasto all'interno di queste dinamiche di appropriazione di potere sul territorio conclude la prima parte della ricerca, completata da un'analisi della normativa antimafia e della sua evoluzione in relazione al controllo del territorio. Un particolare approfondimento sarà dedicato alle misure di prevenzione patrimoniale, strumento in grado di rimettere nel circuito del patrimonio collettivo i prodotti di una economia distorta attraverso la gestione pubblica dei beni confiscati.¹¹

La seconda parte della dissertazione focalizza l'interesse sulle trasformazioni del territorio e sulle macropatologie da queste derivate, circoscrivendo ulteriormente il campo di indagine e concentrando l'attenzione sulle vicende che hanno caratterizzato il comune di Palermo; attraverso argomenti specifici come la descrizione e lo studio dell'attuazione o della non attuazione degli strumenti urbanistici che avrebbero dovuto indirizzare la crescita e lo sviluppo della città è stato possibile rileggere le vicende urbanistiche della città attraverso la lente critica costruita nei capitoli precedenti.¹²

La riflessione è supportata dall'analisi di casi di studio, a scala urbana e a scala territoriale, ritenuti esplicativi dei principali metodi attraverso i quali le organizzazioni criminali hanno perseguito, nel tempo, i loro obiettivi privatistici, gestendo programmaticamente interventi (privati e pubblici) al fine di facilitare operazioni di speculazione, interferendo sulle scelte ufficiali di pianificazione, ottenendo appalti di opere pubbliche, seguendo percorsi paralleli a quelli ufficiali, superando difficoltà urbanistico-amministrative, aggirando norme e prescrizioni ed esercitando la loro influenza all'interno di procedimenti pubblici, ignorando sistematicamente le prescrizioni urbanistiche e basandosi spesso sulla compiacenza della società o dell'amministrazione.

Gli strumenti di pianificazione ufficiale e le vicende relative alla loro attuazione sono stati analizzati attraverso lo studio della documentazione esistente, le inchieste, i dossier realizzati in quel periodo, le rassegne stampa nonché attraverso una ricostruzione su cartografia di alcuni passaggi determinanti per la comprensione di scelte e dinamiche che sottendono alle trasformazioni.

Dopo aver fatto una ricognizione sulla normativa, sulla letteratura e sulle produzioni scientifiche in materia di gestione del territorio, abusivismo e antimafia, la ricostruzione si è sviluppata attraverso alcune fonti specifiche e in modo particolare le sentenze, ormai definitive, che hanno segnato una lunga stagione storico – giudiziaria e che rappresentano, peraltro, la sola fonte di riferimento in assenza di altre ricerche storiche o sociologiche.

Specificatamente sono stati esaminati:

- relazioni di maggioranza e di minoranza e la documentazione pubblicata dalla Commissione Parlamentare sul fenomeno della mafia in Sicilia;
- relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia;
- atti giudiziari:¹³ consulenze specialistiche nell'ambito dei procedimenti instaurati dal Tribunale Misure di Prevenzione, finalizzati a sequestri e confische; sentenze nell'ambito di procedimenti penali; rapporti della Magistratura, della Sezioni Misure di Prevenzione della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato e dei Carabinieri;

Sono stati, inoltre, consultati i rapporti e ricerche del CRESME, di Legambiente, del CENSIS, dell'associazione Libera e di altri enti e associazioni che hanno fornito riferimenti e documentazioni anche in merito a casi specifici.

Tutta la ricerca è stata condotta parallelamente ad interviste e confronti continui (in parte riportati) con studiosi e ricercatori afferenti ai diversi campi di interesse (urbanistica, giurisprudenza, sociologia...) nonché con addetti ai lavori che, dalla loro posizione privilegiata, fossero in grado di testimoniare direttamente in merito a casi specifici o argomenti ad essi correlati.

L'approfondimento di due casi studio ritenuti particolarmente significativi, per motivi e caratteristiche differenti, conclude la seconda parte: la lottizzazione Hardouin all'Addaura e il noto e dibattuto caso di Pizzo Sella. Il criterio di scelta dei casi di studio oltre alla presenza di alcuni elementi chiave che li rendono particolarmente importanti ai fini della nostra indagine è legato, necessariamente, anche alla possibilità di reperire la documentazione necessaria.

A partire dallo stato di fatto, dall'analisi della legislazione esistente in materia, dalla documentazione fornita dai diversi enti e dalle interviste agli attori coinvolti è stata possibile una ricostruzione, secondo un modello costruito appositamente. Tutto ciò, oltre a sollevare osservazioni di natura tecnica e giuridica portando alla luce nodi e problemi ancora irrisolti e pretendendo quindi una presa di posizione in merito, ha portato alla comprensione di come processi e politiche di gestione si sono spesso confrontati con differenti volontà e strategie; come decisioni prese all'esterno delle sedi appropriate, basate spesso su volontà di singoli e su inte-

ressi strettamente privati siano riuscite a cercare, e spesso trovare la loro legittimazione all'interno delle sedi appropriate scavalcando prescrizioni urbanistiche, ostacoli e difficoltà, adattando e piegando a loro favore norme e regole e coinvolgendo all'interno delle operazioni uomini chiave della pubblica amministrazione.

Le riflessioni emerse dalla ricerca hanno permesso di suggerire correttivi e indicazioni per affrontare situazioni controverse e critiche come quelle di cui abbiamo parlato e hanno consentito, ri-organizzando la conoscenza, una rilettura del territorio e degli strumenti di pianificazione che tale territorio avrebbero dovuto governare.

Ciò, oltre a generare nodi critici e osservazioni che aprono ad ulteriori spunti di ricerca, ha permesso di fissare alcuni punti che riteniamo determinanti per contrastare queste *interferenze strutturate* operanti all'interno della gestione degli strumenti urbanistici e della pianificazione in generale.

Note

¹Bobbio, N. (1994), *Ecologia della mitezza e altri scritti morali*, Linee d'ombra edizioni, Milano.

²Casolari, M. (2003), "Identità locali e Centri Storici", *Paesaggio Urbano*, N°2.

³Cannarozzo, T. (2000), "Palermo; mezzo secolo di trasformazioni", *Archivio di studi urbani e regionali*, Anno XXXI, n°67, Franco Angeli Editore, Milano.

⁴Bellavia, E., Palazzolo, S. (2004), *Voglia di mafia*, Carocci Editore, Roma.

⁵Cfr. Rapporto DIA 2005

⁶Santino, U., La Fiura G. (1990), *L'impresa mafiosa*, Franco Angeli Editori, Milano.

⁷Santino Umberto, *L'impresa mafiosa*, op. cit.

⁸Documenti come la Convenzione del Consiglio d'Europa, sul riciclaggio, la ricerca e il sequestro e la confisca dei proventi di reato, (Strasburgo 1990, ratificata in Italia con legge 9 agosto 1993, n. 328) dedicano interi capitoli alle definizioni di termini e concetti usati nell'articolo.

⁹Non sono stati, ad esempio, analizzati in questo contesto, ma solo superficialmente descritti, tutti quei fenomeni di aggressione del territorio legati all'inquinamento ambientale e a quella sfera cosiddetta dell' "ecomafia".

¹⁰Cfr. Centorrino M. (1990), *L'economia cattiva nel mezzogiorno*, Liguori Editore, Napoli.

¹¹L'argomento è stato approfondito e pubblicato durante la collaborazione con il Comune di Bagheria nonché attraverso attività di ricerca parallela. Cfr. Fallone, M. (2004), *Inventario dei beni confiscati nel Comune di Bagheria*, Bagheria, Palermo. Fallone, M. (2005), "Le opportunità offerte dalla gestione pubblica dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il caso di Bagheria", *Urbanistica Informazioni*, n. 199. Fallone, M. (2005), "Esperienze di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", in *Urbanistica Informazioni*, n. 204. Fallone, M. (2005), "I beni confiscati alla criminalità organizzata: davvero possibile gestirli?", *InFolio*, n. 17, Palermo.

¹²Una area di indagine è stata, ad esempio, quella delle trasformazioni degli strumenti di pianificazione attraverso le varianti urbanistiche, in relazione alle operazioni di speculazione in atto: si pensi all'infinito numero di varianti apportate al PRG del 62.

¹³Ai fini della ricerca, le fonti giudiziarie utilizzate fanno esclusivo riferimento a sentenze del Tribunale Penale e del Tribunale Misure di Prevenzione, già passate in giudicato e, dunque, incontrovertibili.

Il Piano di emergenza comunale tra ricerca e azione



Sara Lodrini* e Marcella Samakovlija**

Introduzione

Il Piano di Emergenza Comunale, concepito dalla Legge 225/92, è ulteriormente governato in Regione Lombardia da una serie di atti tra i quali la Delibera di Giunta Regionale n. 46001 emanata nel 1999 e aggiornata nel 2003, dedicata alla Pianificazione di Emergenza degli Enti Locali. Tale documento contiene le indicazioni generali per la stesura di un PEC e gli elementi minimi che questo deve comprendere. Obiettivo generale di uno strumento settoriale come il PEC è la predisposizione di adeguati modelli di intervento e procedure di emergenza, da porre in atto in caso di evento calamitoso per l'assistenza alla popolazione colpita.

Le tipologie che possono essere prese in considerazione per l'elaborazione di un Piano di Emergenza Comunale sono diverse; il piano infatti può riguardare un solo rischio o essere multi-rischio; può essere strutturato per singoli rischi o costruito tenendo in considerazione l'interazione fra i differenti eventi calamitosi; può essere focalizzato sui principali rischi presenti sul territorio oggetto di pianificazione e rimandare ad una fase successiva l'integrazione dei rischi considerati minori.

La struttura generale di un PEC si compone di tre parti fondamentali: Parte conoscitiva, Parte operativa e Parte di verifica ed aggiornamento.

La Parte conoscitiva contiene: un inquadramento territoriale che deve essere elaborato indipendentemente dalla presenza di rischi; l'analisi della pericolosità diretta o indotta da un comune limitrofo; l'individuazione degli elementi vulnerabili esposti ai rischi (es. ospedali, scuole, zone ad elevata densità abitativa, infrastrutture tecnologiche di servizio, ecc); il rilevamento delle risorse disponibili (es. forze di intervento presenti a livello locale sovralocale, aree di accoglienza e/o ricovero, automezzi e materiali); la stesura degli scenari di rischio. La Parte operativa individua i sistemi di monitoraggio e i precursori di evento per i rischi prevedibili (es. rischio alluvionale) e si occupa della stesura dei modelli di intervento (individuazione dei componenti dell'Unità di Crisi Locale, che comprende le forze di intervento presenti sul territorio comunale; individuazione delle forze di *interventi sovralocali* utili nel caso di eventi calamitosi particolarmente gravi o di particolari tipologie di rischi; individuazione dei compiti per ogni forza di intervento coinvolta). La Parte di verifica ed aggiornamento comprende: la verifica del PEC mediante esercitazioni e, nel caso di eventi incidentali, attraverso l'analisi ex post delle procedure di emergenza poste in atto; l'aggiornamento del PEC tramite l'individuazione di protocolli di aggiornamento di breve e di lungo periodo.

Per la redazione dei PEC, vengono in aiuto i sistemi informatici oggi disponibili, che consentono di condividere ed aggiornare le informazioni messe a sistema in maniera rapida ed efficace.

La metodologia realizzata per la redazione di un Piano di Emergenza Comunale

Ripercorrendo velocemente le tre parti che compongono un Piano di Emergenza Comunale cercheremo ora di mettere in luce la metodologia posta in atto nei casi specifici introdotti in premessa, evidenziandone gli elementi innovativi e le relazioni con la pianificazione e il governo del territorio.

Per prima cosa, in entrambi i casi sono stati elaborati dei piani multi-rischio, prendendo in considerazione anche quei pericoli non esplicitamente citati nelle norme di riferimento. La scelta effettuata nasce dalla considerazione che i pericoli sono legati intrinsecamente al territorio e che in prima analisi devono essere tutti considerati ed analizzati allo stesso modo; solo dopo un'attenta valutazione è possibile decidere quali sono trascurabili ai fini del piano.

La parte conoscitiva di un Piano di Emergenza Comunale

Dal punto di vista della base conoscitiva, dopo un inquadramento generale del territorio oggetto di pianificazione che

Il presente contributo¹ vuole raccontare l'esperienza svolta per l'elaborazione di due Piani di Emergenza Comunali (PEC) che, per profondità di contenuti, strumenti utilizzati e organizzazione del lavoro ha sconfinato nella ricerca accademica e ci ha permesso di costruire una metodologia di redazione dei PEC, in alcuni casi innovativa e con relazioni importanti con la pianificazione e il governo del territorio.²

comprende tematiche come il clima, la geomorfologia, l'idrografia, il sistema insediativo e infrastrutturale, la distribuzione e le caratteristiche della popolazione, le attività economiche, l'agricoltura e i servizi, si passa all'analisi delle infrastrutture e delle risorse disponibili. Questo capitolo comprende il censimento e la mappatura degli edifici strategici e vulnerabili;³ le infrastrutture di servizio (suddivise in rete elettrica e delle telecomunicazioni, rete del gas-metano, rete dell'acquedotto, rete fognaria, rete di infrastrutture di trasporto e rete dei canali); le aree di emergenza disponibili (suddivise in aree di attesa e aree di accoglienza o ricovero); i mezzi e i materiali di proprietà comunale o a disposizione dell'Ente Locale in caso di necessità.

Ogni informazione ottenuta in questa prima parte della fase conoscitiva di un PEC viene censita e mappata mediante un GIS per realizzare una cartografia georeferenzata sempre aggiornata a disposizione non solo del Piano di Emergenza Comunale, ma anche della pianificazione ordinaria. L'ideale passo successivo, ad oggi non ancora compiuto nei due casi oggetto di consulenza, vede queste informazioni di base del territorio, al momento indipendenti dalla tipologia di rischio presente, contenute all'interno di un SIT comunale al quale tutti gli assessorati possono attingere e contribuire in termini di aggiornamento dati. La strutturazione del PEC secondo questo proposito ha consentito di fornire ai comuni una base di lavoro sulla quale, una volta ottenute le risorse finanziarie adeguate, poter costruire il SIT. Un altro elemento importante e innovativo inserito nella procedura di redazione di un PEC riguarda la stesura e il continuo aggiornamento delle schede dedicate alle aree di emergenza. Esse contengono informazioni importanti quali l'accessibilità, l'estensione, la dotazione di infrastrutture di servizio elementari autonome, ecc., spesso trascurate all'interno della normativa relativa alla redazione dei PEC, in cui ci si limita alla individuazione di tali zone senza entrare nello specifico delle loro caratteristiche.

La seconda fase della parte conoscitiva di un Piano di Emergenza Comunale prevede l'analisi delle pericolosità e dei rischi presenti sul territorio. Per quanto riguarda i due casi oggetto di consulenza ci si è avvalsi oltre che delle informazioni già in possesso presso i Comuni, degli studi effettuati per il progetto Interreg IIB MedOcc "QUATER – Qualité dans le territoire",⁴ mirato alla costruzione di un sistema di certificazione dei rischi territoriali da parte degli Enti Locali minori, e di alcune indagini effettuate ad hoc.

Lo studio dei rischi territoriali dipende da diversi ordini di fattori, legati rispettivamente alle caratteristiche intrinseche (fisico – naturali e antropiche) del territorio (sensibilità), alla presenza e consistenza di beni, persone e attività con diversi livelli di sensibilità potenzialmente interessate (esposizione), alla rispettiva propensione a subire danni (vulnerabilità) in relazione alla presenza, alla natura, alla frequenza e all'intensità degli

eventi calamitosi attesi (pericolosità). La convoluzione di questi aspetti determina il livello di rischio. Cuore di questa fase di indagine del PEC è lo scenario di rischio, inteso dalla Direttiva Regionale⁵ come una descrizione verbale sintetica, accompagnata da cartografia esplicativa, dei possibili effetti sull'uomo o sulle infrastrutture presenti in un territorio, di evenienze meteorologiche avverse (piene, inondazioni anche a valle di dighe), di fenomeni geologici o naturali (terremoti, frane e valanghe), di incendi boschivi, oppure di incidenti industriali o a veicoli recanti sostanze pericolose. Le capacità del pianificatore di rappresentare il territorio tramite una cartografia ragionata e sintetica sono fondamentali per restituire un quadro generale dei rischi e dei complessi sistemi che compongono il territorio, che uno sguardo specifico tipico di una scienza settoriale non riesce a delineare.

Infatti, nella fase di conoscenza e progettazione del territorio, ci dovremmo già accorgere della presenza di un rischio nella nostra area di indagine.

Dal punto di vista della analisi di rischio è importante sottolineare la presenza e il coinvolgimento di diverse discipline ed expertise che hanno fornito non solo una valutazione del rischio presente sul territorio, ma anche una riflessione sulla relazione fra questi rischi e l'articolazione dell'urbanizzato comunale attuale e di futura previsione.

Ancora una volta emerge la relazione fra pianificazione settoriale, ovvero quella d'emergenza e la pianificazione ordinaria. Infatti, la nuova Legge Regionale della Lombardia 12/2005 considera obbligatoria l'analisi del rischio per i piani a differenti livelli territoriali.⁶ Il problema è che non tutti i rischi sono presi in considerazione⁷ e non c'è un collegamento diretto tra i piani territoriali ordinari con i piani d'emergenza che invece considerano, come abbiamo detto, tutti i tipi di rischio. La localizzazione di una struttura pubblica, quale ad esempio una scuola, dovrebbe tenere in considerazione non solo le ragioni economiche insite in un territorio e il suo bacino d'utenza, ma osservare anche il grado di pericolosità ai differenti rischi territoriali che caratterizzano la zona (informazione contenuta in un PEC).

È evidente che non sempre si può parlare di nuove costruzioni, e la maggior parte delle volte si tratta di edifici pubblici già costruiti: in questo caso, vista l'impossibilità di eliminare il rischio, sarebbero opportuni degli interventi di mitigazione strutturali utili a minimizzare la possibilità di danno in un edificio. In entrambi i casi è necessaria una conoscenza approfondita del territorio, sia in termini puntuali (es. la localizzazione dell'edificio), che dei diversi sistemi che lo compongono.

La localizzazione all'interno di un Piano di Governo del Territorio di determinati servizi coinvolti nell'emergenza in aree accessibili e non sottoposte ad eventuali rischi (sede della protezione civile comunale, sede della croce rossa, sede dei VV.FF.), permetterebbe di fornire una risposta pronta all'emergenza, e quindi una gestione più

efficace ed efficiente. Se a questo si affiancano strumenti quali un Piano Urbano del Traffico e un Piano di Emergenza Comunale, sicuramente si limitano i tempi di risposta all'evento e la dispersione delle forze coinvolte.

Anche per quanto riguarda la seconda fase della parte conoscitiva di un PEC, vengono redatte una serie di cartografie esplicative delle pericolosità, dei rischi presenti e degli scenari di rischio adottati per la stesura dei modelli di intervento. Un altro aspetto innovativo che merita di essere approfondito riguarda la cartografia degli scenari di rischio. Questa è stata progettata in modo tale da avere in un quadro unico di riferimento per la porzione di territorio interessata dall'evento calamitoso, l'indicazione degli edifici strategici e vulnerabili, delle infrastrutture di servizio, delle vie coinvolte scendendo ove possibile al dettaglio del numero civico e di conseguenza delle singole persone interessate. A quest'ultimo riguardo, nei PEC si è cercato anche di distinguere la popolazione sensibile, ovvero i giovani, gli anziani o i diversamente abili che possono necessitare di particolari accorgimenti e mezzi in casi di soccorso e di evacuazione delle aree a rischio.

La parte operativa di un Piano di Emergenza Comunale

Come anticipato, la Parte operativa di un PEC individua i sistemi di monitoraggio e i precursori di evento e si occupa della stesura dei modelli di intervento. I primi soccorsi alle popolazioni colpite da eventi calamitosi sono diretti e coordinati dal Sindaco del Comune interessato dall'evento che, secondo la legislazione vigente, è autorità locale in materia di Protezione Civile. In caso di eventi calamitosi non fronteggiabili con le sole risorse locali, il Sindaco può chiedere l'intervento del Prefetto che attiva e gestisce le forze di intervento sovralocali. Primo passo nella stesura del modello di intervento è dunque l'individuazione delle forze di intervento locali, che andranno a costituire l'Unità di Crisi Locale (UCL) e delle forze sovralocali che lo supporteranno. In caso di evento calamitoso, il Sindaco si avvale infatti dell'Unità di Crisi Locale i cui componenti mettono in atto il PEC e supportano il Sindaco nella azioni decisionali, organizzative, amministrative e tecniche. Per ogni scenario di rischio contemplato all'interno dei Piani, vengono identificate delle specifiche procedure di intervento che, nella metodologia costruita si compongono di:

- una matrice tempi/componenti UCL, in cui vengono identificate, suddivise per passaggi temporalmente successivi, le attività da porre in atto da parte di ogni componente dell'UCL (per chiarezza rientrano nella matrice anche le principali forze di intervento sovralocale);
- una matrice attività/responsabilità, in cui, per ogni attività contemplata, si specificano le responsabilità di ciascun componente dell'UCL (se è responsabile di un'azione, se è di supporto oppure semplicemente informato);
- un mansionario per ogni componente dell'UCL, dove

sono descritte le attività di ogni Ente e tutti quegli elementi utili ed indispensabili in fase di emergenza (es. numeri di telefono dei gestori delle reti tecnologiche di servizio, ecc.);

- una cartografia che racchiude in sintesi tutte le principali informazioni delle procedure di intervento. Laddove possibile, ad esempio per il rischio alluvionale, tutte queste procedure di intervento si moltiplicano a seconda che ci si trovi in fase di preallarme, allarme o emergenza; per gli altri rischi non prevedibili vengono formulate le sole procedure di emergenza.

Particolarmente innovativi ed interessanti nei contenuti sono il mansionario e la cartografia dei modelli di intervento. Analogamente a quanto osservato per la cartografia degli scenari di rischio, anche in questo caso in una sola tavola sono state racchiuse tutte le informazioni necessarie per l'attivazione delle procedure di intervento: una mappatura chiara dell'area interessata dal fenomeno calamitoso con indicazione degli elementi vulnerabili interessati, l'indicazione delle vie di fuga e delle aree di emergenza utilizzabili. La tavola, oltre alla parte grafica, è fisicamente strutturata con una serie di "tasche", in cui sono state raccolte le principali componenti delle procedure di intervento (matrice tempi/componenti UCL, matrice attività/responsabilità UCL, mansionario per ogni componente dell'UCL ed elenchi della popolazione coinvolta per tipologie). La scelta di inserire in una tavola delle tasche di plastica, contenenti i documenti appena citati permette una facile e veloce consultazione in caso di attuazione del piano, oltre che un rapido aggiornamento delle informazioni in esso contenute. Il suggerimento che è stato dato ai Comuni è quello di appendere le tavole del modello di intervento nella Sala operativa in cui si riunisce l'UCL in caso di emergenza, in modo tale da avere la situazione generale sotto controllo e le informazioni immediatamente disponibili.

La parte di verifica e aggiornamento di un Piano di Emergenza Comunale

Tutta l'"architettura dell'emergenza" messa a punto con questa metodologia, introduce la terza parte fondamentale di un PEC, quella di verifica ed aggiornamento dei dati e delle informazioni in esso contenute.

La verifica di un PEC avviene generalmente mediante esercitazioni e, nel caso di eventi incidentali, attraverso l'analisi ex-post delle procedure di emergenza poste in atto. Strettamente correlato alla verifica del piano è l'aggiornamento periodico, necessario a gestire l'emergenza nel modo migliore, poiché il PEC deve essere inteso come strumento dinamico e modificabile in conseguenza dei cambiamenti del sistema territoriale a cui appartiene. Per la revisione del PEC sono stati individuati dei protocolli di aggiornamento di breve e di lungo periodo. L'aggiornamento di breve periodo riguarda la popolazione esposta (con particolare riguardo alla popolazione sensibile) e le ditte coinvolte, i componenti dell'UCL, le forze di intervento sovralocali e tutte quelle informazio-

Una sintesi degli elementi innovativi inseriti in questi piani d'emergenza è racchiusa nella seguente tabella:

		Elementi innovativi	Relazione con la pianificazione ordinaria
PEC	Conoscitiva	<ul style="list-style-type: none"> Analisi dei pericoli anche al di fuori dei confini comunali Organizzazione delle informazioni utilizzando un GIS Cartografie "interattive" 	<ul style="list-style-type: none"> Utilizzo delle stesse informazioni riguardanti il territorio all'interno del SIT comunale Utilizzo delle stesse informazioni riguardanti la pericolosità ed il rischio all'interno del SIT comunale
	Operativa	<ul style="list-style-type: none"> Strutturazione delle procedure di intervento attraverso matrici, mansionari e cartografie "interattive" 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinamento delle scelte prese all'interno della pianificazione ordinaria con quella di settore, per evitare un peggioramento delle situazioni a rischio, cercando invece di mitigarne gli effetti
	Verifica	<ul style="list-style-type: none"> Protocollo di aggiornamento delle informazioni organizzate attraverso il GIS 	<ul style="list-style-type: none"> Continuo aggiornamento delle informazioni che riguardano il territorio ed i beni di proprietà comunale

ni che cambiano o potrebbero cambiare in un arco temporale minimo; l'aggiornamento più di lungo periodo riguarda il territorio (che cambia indipendentemente dalla presenza dei rischi) e la pericolosità presente (che potrebbe modificarsi alla luce di nuovi studi).

Anche in questa fase è forte la relazione fra la pianificazione d'emergenza e la pianificazione ordinaria del territorio comunale che può, con le sue decisioni, aggravare o mitigare un rischio presente. Dal punto di vista operativo dell'aggiornamento di un PEC così concepito, è utile sottolineare la necessità di una forte collaborazione fra i vari settori di un Comune, tra cui l'ufficio di Protezione Civile, l'Ufficio Tecnico e l'Anagrafe.

Riflessioni conclusive

In questo lavoro abbiamo cercato di dare un valore aggiunto allo strumento che ci era stato chiesto di utilizzare. Abbiamo inoltre cercato di mettere in pratica quelle teorie elaborate durante gli anni di dottorato e di collaborazione all'interno del progetto Quater.

Il lavoro da fare per rendere ancora più efficace il collegamento fra queste due tipologie di piani è ancora molto. Come pianificatori non bisogna certo fermarsi alla sola destinazione d'uso dei suoli; gli strumenti di mitigazione nelle nostre "mani" sono diversi (es. l'adozione di particolari regolamenti edilizi, il mantenimento e la promozione dell'uso di particolari aree naturali cuscinetto, etc.) ed è necessario entrare nell'ottica che per progettare un territorio sicuro bisogna pensare a diversi livelli di azione spazio-temporale e che è necessaria una sinergia tra diversi esperti di settore.

Note

* Dottore di ricerca in "Pianificazione Urbana, Territoriale ed Ambientale" XVIII ciclo presso il Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione.

** Dottoranda in "Pianificazione Urbana, Territoriale ed Ambientale" XX ciclo presso il Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione.

¹ La dott.ssa Lodrini ha curato i seguenti paragrafi: "Premessa", "Introduzione", "La parte operativa di un PEC"; la dott.ssa Samakovlija ha

curato i paragrafi: "Parte conoscitiva", "Parte di verifica del PEC". Le "riflessioni conclusive" sono state elaborate dalle due autrici in maniera congiunta.

² Si tratta di un'attività di consulenza fornita ad alcuni comuni della Regione Lombardia da parte della Fondazione Politecnico di Milano per la stesura di un Piano di Emergenza Comunale. I comuni erano Seriate (Bg) e Toscolano Maderno (Bs).

³ Essendo Piani multi-rischio, la condizione di strategicità o vulnerabilità di un edificio viene valutata caso per caso negli scenari di rischio, in quanto uno stesso edificio (ad esempio una scuola), può rientrare tra le infrastrutture strategiche in un caso mentre in un altro può rientrare tra gli edifici vulnerabili.

⁴ Il capofila del progetto era la Regione Lombardia ed il Politecnico di Milano che, con il coinvolgimento di sei diversi dipartimenti, ha effettuato, oltre alla stesura del manuale per la certificazione, anche tutti gli studi relativi ai casi studio dei comuni di Toscolano Maderno (Bs), Seriate (Bg) e Lainate (Mi).

⁵ Delibera G.R. 28 ottobre 1999 n. 46001 "Approvazione della Direttiva regionale per la pianificazione di emergenza degli Enti Locali in attuazione dell'art. 3 L.R. 54/90 e dell'art. 108, comma 1, lett. a), punto 3 e lett. c), punto 3, del D.lgs. 112/98"

⁶ L'intero titolo II (parte II) della legge è dedicato alle "Norme in materia di prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici".

⁷ Nei "Criteri ed indirizzi attuativi" non sono tenute in considerazione ad esempio le industrie a rischio di incidente rilevante, gli incendi boschivi, l'inondazione a valle delle dighe, etc.

Bibliografia

AA.VV. (2004), *Progetto QUATER – Programma INTERREG IIIB MedOCC – Manuale di gestione dei rischi territoriali*.

Burby, R.J. (a cura di) (1998), *Cooperating with nature. Confronting natural hazards with land use planning for sustainable communities*, Joseph Henry Press, Washington D.C.

FEMA (1998), *Project impact: building a disaster resistant community*, FEMA, Washington, D.C.

Johnson, L., AICP, Frew, S., Samant, L. (c2005), *Planning for the unexpected: land-use development and risk*, IL : American Planning Association, Chicago.

Kreimer, A., Arnold, M., Carlin, A. (2003) (Edited by), "Building Safer Cities. The Future of Disaster Risk", in *Disaster Risk Management*, Series No. 3, Washington D.C., The World Bank Disaster Management Facility.

Lodrini, S., Martelli, M., (2005) "Pianificazione per ridurre le catastrofi", in *Sicurezza Civile*, n.21, gennaio.

Lodrini, S., Samakovlija, M. (2006), "Salute e sicurezza nella pianificazione del territorio", in *Atti del 6° Convegno Nazionale Rete Nazionale Interdottorato in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale - Idee, segni, temi emergenti per le nuove urbanità*, Bologna, Pitagora .

Wheeler, S.M. (2004), *Planning for sustainability. Creating livable, equitable, and ecological communities*, Routledge, New York.

Territorio e sviluppo turistico: il caso Sicilia



Rita Giordano

Premessa: il percorso della ricerca

Oggetto della ricerca, al centro di questa tesi in co-tutela (tra l'Università di Palermo e l'Università di Parigi Sorbonne III) è stato il turismo, inteso nella sua evoluzione di fenomeno culturale ma anche e, soprattutto, in quanto settore capace di operare e indirizzare trasformazioni nel territorio, intese come manifestazioni visibili dell'intreccio tra caratteri sociali, economici e politici.

Questa tesi di dottorato s'inserisce dunque nel campo delle ricerche che hanno l'obiettivo di comprendere l'evoluzione del turismo attraverso le politiche territoriali e le forme fisiche prodotte, al fine di proporre interventi territorialmente e urbanisticamente adeguati.

A conclusione del suo percorso, la ricerca si è posta la realizzazione in Sicilia di un Piano Regionale del Turismo, allo scopo di definire e indirizzare un possibile modello turistico siciliano.

Problematiche e ipotesi

All'interno di un dottorato in pianificazione territoriale, l'interesse nei confronti del settore turistico, nasce dalla duplice motivazione che:

- 1) è un settore dalle grandi ripercussioni fisico-territoriali;
- 2) stante la quantità di investimenti, si configura come settore dal riconosciuto ruolo strategico. È bene precisare che questa ricerca, supportata dalla doppia direzione di un urbanista e di un geografo,¹ non riguarda lo studio delle teorie, politiche e progetti sul turismo prodotti a partire dalla

fine del XIX secolo, per esempio da Barthes, Ciaccio, Muscarà, e altri. Pur considerandone fondamentale la loro conoscenza per qualsiasi ricerca che si propone di studiare il turismo, questa tesi guarda il fenomeno odierno "visibile", e indaga direttamente sul campo il fenomeno stesso.

Tra le principali problematiche affrontate dalla ricerca vi è stato il rapporto tra offerta e domanda turistica, rapporto nel quale, sono gli stessi turisti attraverso le loro motivazioni, a rendere più o meno turisticamente attraente una località. Accanto alla varietà interpretativa del fenomeno turistico, legata alle diverse discipline che ne fanno oggetto di interesse, un altro ostacolo è dato dal frequente rifiuto o disinteresse di molti architetti e urbanisti nei confronti degli interventi turistici.

Queste urbanizzazioni sono state infatti oggetto di frequenti giudizi negativi perché viste come causa di un dissennato "consumo di suolo". In questa ricerca si è cercato di assumere una certa distanza da questi giudizi negativi e di considerare queste aree come spazi costruiti e vissuti, con un fine parti-

Le problematiche poste alla pianificazione del territorio dall'introduzione dei Sistemi Turistici Locali (STL) evidenziano una mutata consapevolezza sulla rilevanza del turismo nella gestione e programmazione delle trasformazioni territoriali.

La tesi, a partire dal quadro generale della legge sulla Riforma della legislazione nazionale del turismo (n. 135/2001), si interroga sull'evoluzione del fenomeno turistico attraverso le politiche e gli indirizzi progettuali che hanno visto e vedono la Sicilia protagonista di un possibile sviluppo turistico.



Tabella 1. - Motivazioni dell'attività umana (elaborazione di Ugo Toschi, in Muscarà, 1983)

colare che è quello dell'attività turistica. Riprendendo il rapporto tra domanda e offerta turistica, risulta utile rielaborare le riflessioni sviluppate da Toschi (Muscarà, 1983) secondo il quale, ogni attività umana nasce da un *bisogno* che si soddisfa in un *consumo*. Allo stesso modo il *bisogno di fare turismo* si soddisfa *nell'attività turistica* (Tabella 1).

Partendo dall'offerta turistica, ed in particolare dai luoghi d'accoglienza, la tesi si è interrogata su: quali rapporti esistono tra offerta e domanda turistica; come l'offerta turistica, nella sua evoluzione, risponda alla trasformazione della domanda (dello sguardo, del mito, della percezione del territorio?); come, ed attraverso quali strumenti, la pianificazione territoriale possa indirizzare uno sviluppo virtuoso del turismo.

Metodo e terreno di studio

La tesi, partendo dall'ipotesi che l'offerta turistica in se stessa si configura come risorsa attrattiva di un dato territorio, ha indagato l'offerta turistica siciliana, in termini di ricettività e servizi territoriali offerti.

Invertire i termini del ragionamento è stato alla base di un discorso più vasto. Infatti, partire dal basso indagando sul terreno l'offerta turistica, ha consentito di giungere ad una lettura critica del modello turistico siciliano e di proporre indicazioni per un possibile Piano Regionale Turistico.

Dal punto di vista metodologico si è operato in tre fasi corrispondenti a:

1. *determinazione delle quantità* dell'offerta, costruendo un corpus dati alle diverse scale (nazionale, regionale, provinciale e comunale);
2. *definizione dell'offerta* in rapporto alle caratteristiche territoriali, approfondendo le peculiarità della struttura territoriale dell'offerta turistica;
3. *indicazione dei "valori"* presenti in Sicilia ed utili ad uno sviluppo turistico.

È da sottolineare che l'interesse nei confronti dello sviluppo turistico della Sicilia nasce da un lato, da una motivazione oggettiva di confrontarsi con un territorio reale, storicamente e geograficamente ben definito, dall'altro, dalla volontà di leggere criticamente i tanti interventi e politiche in favore del settore turistico che hanno avuto e continuano ad avere la Sicilia come protagonista.

Una terza motivazione per la scelta della Sicilia come caso di studio trova sostegno in una citazione di Lefebvre che, già nel 1976, scriveva: "*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".²

Indirizzare, pianificare, progettare gli interventi per questo nuovo "tempo libero", per l'attività turistica, è stato l'obiettivo principale al quale la tesi ha voluto rispondere, affinché il turismo in Sicilia diventi occasione di sviluppo e non causa di colonizzazione da parte di paesi economicamente più ricchi.

Struttura della tesi

La tesi, aperta da un'Introduzione metodologica, è articolata in tre parti complementari e trova un senso complessivo nell'interconnessione di queste parti. Ogni parte è aperta da un'introduzione e chiusa dalle relative conclusioni. La prima parte, suddivisa in tre capitoli, riguarda la metodologia dell'indagine e la formulazione dei principali risultati. La seconda parte, composta da quattro capitoli, riguarda l'evoluzione del turismo attraverso la storia del fenomeno. Infine, la terza parte, composta da tre capitoli, contiene l'analisi delle strategie di intervento proposte per lo sviluppo del turismo in Sicilia.

Il territorio turistico siciliano

La tesi, riferendosi alle analisi e alle interpretazioni del territorio siciliano, propone alcune indicazioni e sviluppa possibili indirizzi strategici per la pianificazione territoriale e la crescita del turismo in Sicilia.

Il contributo della ricerca è stato articolato in due diverse fasi, relative agli specifici contenuti indagati, così articolate:

1. *fase analitica*, costituita dal momento di selezione, interpretazione e valutazione delle componenti dei "valori" e delle relazioni, presenti nel territorio siciliano;
2. *fase propositiva*, che costituisce, sulla base dei dati raccolti e analizzati nella prima fase, i contenuti di piano, con l'indicazione degli indirizzi strategici, utili allo sviluppo turistico della Sicilia.

Nel dettaglio, la fase analitica ha permesso di costruire l'archivio dei "valori" ed elaborare le relative carte tematiche, mentre, la fase propositiva, sulla base delle invarianti e dei vincoli emersi dalla fase precedente, ha permesso di elaborare gli indirizzi strategici, relativi alla redazione di una "carta di piano" per il possibile sviluppo turistico della Sicilia.

Per soddisfare gli obiettivi espressi dalla ricerca, relativi alla lettura ed alla interpretazione delle componenti di valore turistico presenti nel territorio siciliano, sono stati individuati due assi tematici relativi a:

- analisi ed interpretazione delle componenti

fisiche del “patrimonio” turistico, riferite principalmente all’offerta ricettiva;

- analisi ed interpretazione delle politiche e dei progetti di valorizzazione. Nel dettaglio, questa fase analitica è stata articolata in due distinte parti, articolate nella definizione delle componenti fisiche costituenti la *patrimonialità turistica* e nella individuazione delle componenti relazionali costituite dalle *politiche e dai progetti di valorizzazione* del patrimonio turistico.

Nella determinazione della patrimonialità turistica, un ruolo importante hanno avuto i dati statistici³ sulla consistenza dell’offerta ricettiva.

Osservando il posizionamento della Sicilia nel contesto nazionale dell’offerta turistico-ricettiva, si evince come essa occupi la tredicesima posizione, per numero di esercizi ricettivi, partecipando con l’1,2% al dato nazionale, e la quattordicesima posizione, per numero di posti letto, con il 3,2% dell’offerta nazionale.

Analizzando nel dettaglio la classifica nazionale, emerge una maggiore concentrazione di esercizi e posti letto nelle regioni del nord, che si posizionano in maggioranza ai primi posti, sia per numero di esercizi che per numero di posti letto. Prima tra tutte il Veneto che possiede il 43%

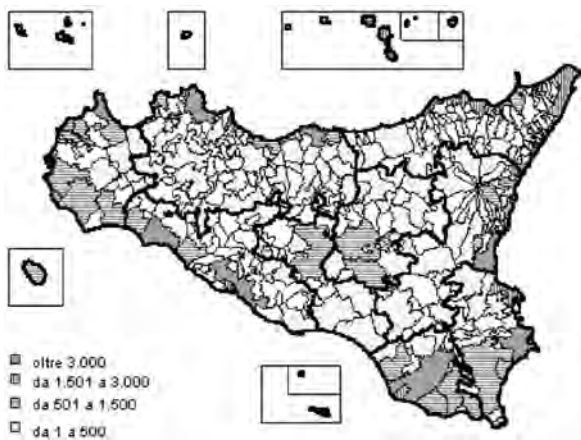


Figura 1 - Carta della ricettività per numeri di posti letto

degli esercizi ricettivi ed il 16,4% dei posti letto presenti in Italia. In questa fase della ricerca è emerso come le strutture ricettive nelle regioni del sud,⁴ nel rapporto tra numero di esercizi e numero di posti letto, presentino una maggiore concentrazione di posti letto, ed una maggiore dimensione degli esercizi ricettivi, a svantaggio di una imprenditoria di dimensioni più piccole e maggiormente diffusa nel territorio. Alla scala regionale, la maggiore concentrazione di offerta turistico-ricettiva, si concentra nelle province del versante settentrionale dell’Isola (Messina, Palermo e Trapani), in cui sono presenti il 65,6% del totale degli esercizi ricettivi regionali, e

	Sup. territ.	Popolazione	Esercizi	Posti letto
Isole	1,05%	0,71%	15,09%	7,31%
Coste Sicilia	31,96%	60,44%	64,48%	84,98%
Interno	66,99%	38,86%	20,43%	7,70%

Tabella 2. - Sicilia: distribuzione territoriale dell’offerta ricettiva

nelle tre città metropolitane (Messina, Palermo e Catania), che sono dotate del 60,2% del totale dei posti letto.

La minor offerta ricettiva si registra nelle province interne (Enna e Caltanissetta). Osservando i dati alla scala comunale, si evidenzia come la ricettività siciliana sia di tipo diffuso, poiché più della metà dei comuni siciliani possiede una struttura ricettiva. Infatti sul totale di 390 comuni ben 186 possiedono almeno una struttura ricettiva, così com’è evidenziato nella figura 1. Partendo dai risultati così ottenuti durante la ricerca, la tesi ha indagato il rapporto tra peso dell’offerta ricettiva e caratteristiche territoriali. Nel dettaglio, sono stati confrontati i dati quantitativi dell’offerta ricettiva alla scala comunale con le diverse caratteristiche altimetriche del territorio di riferimento.

Dalla ripartizione dei dati nei tre territori identificati in: isole minori, comuni costieri e comuni dell’interno (Tabella 2) si evince l’elevato squilibrio territoriale che caratterizza il territorio costiero ed il territorio interno siciliano, in termini di offerta turistico-ricettiva. Infatti, a fronte di una inferiore superficie territoriale, i territori costieri e le isole, offrono una maggiore offerta turistico-ricettiva, sia in termini di esercizi che di posti letto, rispetto ai territori interni. Questi valori mostrano che:

- *i comuni costieri*, su una superficie territoriale pari al 32% dell’intera superficie regionale, accolgono il 64% degli esercizi e l’85% dei posti letto di tutta la Sicilia;

- *le isole minori*, su una superficie territoriale pari all’1% della regione, concentrano il 15% degli esercizi ed il 7% dei posti letto di tutta la Sicilia;

- *i comuni interni* (in coda alla graduatoria), su una maggiore superficie territoriale, pari al 67% dell’intera regione, possiedono appena il 20% degli esercizi e solo l’8% dei posti letto di tutta l’isola.

Indicazioni, valutazioni e strategie per un Piano Regionale di Sviluppo Turistico

La fase propositiva, relativa alle indicazioni, valutazioni e strategie per la redazione di un Piano Regionale di Sviluppo Turistico, ha preso l’avvio dall’interpretazione del territorio sicilia-

no in relazione ai “valori” fin qui individuati. La sovrapposizione delle carte tematiche, relative alle componenti fisiche della patrimonialità turistica ed alle componenti relazionali, ha costituito la base per l’analisi strutturale. Una prima osservazione sul turismo in Sicilia, concerne il suo stato di sviluppo. Il mancato decollo del turismo in Sicilia è imputabile ad una serie di ragioni principalmente riconducibili a:

- carenza, quantitativa e (spesso) qualitativa, dell’offerta di ricettività;
- eccessiva concentrazione dell’offerta ricettiva lungo le fasce costiere (caratterizzante un prodotto di tipo elio-balneare fortemente stagionale);
- ridotta capacità di adattamento ai diversi segmenti di domanda turistica, evidenziata dalla scarsa diversificazione dell’offerta;
- mancanza di filiere produttive nel settore dell’offerta turistica.

Un’altro handicap dell’offerta turistica siciliana è costituito dalla sua scarsa competitività (soprattutto economica), nei confronti di altri territori-prodotti che potremmo definire simili, costituiti principalmente dai paesi della costa meridionale del Mediterraneo.

Al di là delle politiche, e nonostante i tanti progetti di valorizzazione turistica, attraverso i dati e le carte tematiche elaborate, si osserva come la Sicilia non costituisca un vero sistema turistico; al contrario, la sua offerta è fortemente concentrata su pochi poli turistici, (tra cui i principali, oltre ai capoluoghi di provincia, sono costituiti da: Taormina, Giardini Naxos, Letojanni, Sciacca e Cefalù) principalmente orientati sull’offerta di un turismo balneare e poco integrati con altre risorse territoriali.

La tesi ha individuato possibili politiche di valorizzazione, incentivando specifici settori turistici (turismo culturale, della salute e naturalistico).

Inoltre, bisognerebbe riaffermare l’unità turistica della Sicilia e la sua continuità territoriale attraverso lo sviluppo di assi di ingresso e di attraversamento dei territori interni e, ancora, attraverso la promozione di collaborazioni tra imprese e produzioni di diversi settori (es. artigianato, agricoltura, industria locale) capaci di aggregarsi in un unico marchio di prodotto territoriale.

La tesi, da queste premesse, propone una “tavola di piano” a supporto della elaborazione di un Piano Regionale di Sviluppo Turistico della Sicilia, che dovrebbe indicare:

- necessità della scala regionale per la definizione del Sistema Locale di Offerta Turistica;
- alleggerimento dell’attività turistico ricettiva lungo le coste, attraverso la limitazione di nuove costruzioni;

- incremento dell’offerta ricettiva nelle aree interne attraverso la realizzazione di tipologie ricettive idonee (agriturismo, turismo rurale, etc...);

- pianificazione dell’offerta turistica diversificata, in relazione alle risorse, ai “tipi” di stagionalità ed ai segmenti di domanda di ogni destinazione.

In quest’ottica di valorizzazione e protezione, il turismo può costituire un’opportuna politica, purché non contribuisca a ulteriori deturpazioni dei luoghi.

In effetti, l’identità storico-antropica e ambientale-naturalistica della Sicilia, così come il suo grande valore simbolico ed evocativo, costituiscono, una grande risorsa turistica.

Conclusioni finali della tesi

Il percorso di ricerca condotto dalla tesi sullo sviluppo turistico della Sicilia è stato condotto attraverso una lettura ed un approccio di tipo territoriale: si è partiti da un’indagine dalla scala regionale a quella comunale, sviluppando lo studio dell’evoluzione storica del fenomeno turistico per giungere all’analisi delle diverse politiche di sviluppo.

Una tra le ipotesi iniziali a supporto di questa ricerca, voleva verificare il rapporto tra domanda ed offerta turistica, ipotizzando che, l’organizzazione e costruzione dell’offerta turistica costituisse una componente rilevante nella definizione della domanda stessa.

Rispetto alle ipotesi iniziali, la ricerca ha evidenziato la debolezza dell’offerta turistica siciliana che, a fronte di un’immagine della Sicilia esportata (e storicamente sedimentata) che la rende turisticamente appetibile, nella realtà del mercato non riesce a concretizzarsi come prodotto turistico all’altezza delle aspettative (e quindi delle sue potenzialità).

In sintesi, un’aspettativa, che di per sé è già un “prodotto” concreto (in quanto può esserne quantificato il valore commerciale), non trova nel territorio un’offerta turistica che ne concretizzi, e quindi monetizzi, adeguatamente tale valore. Si è, di fatto, riscontrata una frattura tra domanda e offerta turistica.

La debolezza dell’offerta turistica siciliana è imputabile ad una serie di ragioni, le principali delle quali sono costituite da: forti squilibri territoriali (eccessiva concentrazione in poche località) che ne sottolineano la frammentazione; mancanza di politiche organiche ed efficaci a supporto delle iniziative private; mancanza di una incisiva politica di pianificazione dello sviluppo turistico; poco efficace presenza di infrastrutture pubbliche di servizio (autostrade, porti

turistici, etc. ...).

Per un organico sviluppo dell'offerta turistica siciliana, gli indirizzi strategici proposti dalla tesi evidenziano la necessità di adottare la scala regionale per la definizione di un unico Sistema Turistico, in modo da incrementare lo sviluppo dell'offerta ricettiva nelle aree interne, alleggerire il carico lungo le coste e le aree sensibili e, indirettamente, promuovere la destagionalizzazione dell'offerta stessa.

A conclusione del percorso di ricerca, la tesi di dottorato ha lasciato aperte diverse ipotesi di lavoro suscettibili di ulteriori approfondimenti, tra le quali la pianificazione strategica delle destinazioni turistiche, i rapporti tra la classe politica legiferante in materia, e gli operatori del turismo, l'analisi dei sistemi territoriali come sistemi locali.

Di fatto il quadro che si presenta è ricco d'iniziativa non compiute e non adeguatamente supportate da un contesto economico e strutturale adeguato. Da un lato andrebbero incoraggiate tutte quelle iniziative che riguardano il sistema delle aree interne, che non crescono per mancanza di capacità di relazione, non episodica, con la parte già forte e consolidata del turismo siciliano che, (come supportato dai dati esposti nella prima parte della ricerca) è prevalentemente costiero.

A conclusione di tale ricerca può essere utile sottolineare che, oggi, stanti le prospettive di sviluppo del turismo in Sicilia, è di fondamentale importanza la politica a scala regionale, che deve farsi attrice della promozione di una imprenditorialità locale, capace di costituirsi come sistema e di contrapporsi alla tendenza che vuole la Sicilia terra di conquista da parte delle multinazionali del turismo.

Tale politica deve essere capace di indirizzare in modo virtuoso lo sviluppo, dove necessario, e di proteggere le realtà esistenti, a livello locale, da fenomeni di colonizzazione e di sfruttamento selvaggio delle risorse.

L'impegno della disciplina urbanistica all'interno di un settore complesso come quello turistico, a protezione e guida dei processi di sviluppo, supportato da una seria e motivata classe politica, costituisce l'unico strumento per una corretta gestione del patrimonio turistico siciliano e del suo sviluppo futuro.

Note

¹ Direttori di tesi sono stati il prof. Nicola Giuliano Leone e il prof. Jean-Pierre Lozato-Giotart.

² Lefebvre H., (1976), *La produzione dello spazio*, trad. it. Mozzi, Il Saggiatore, Milano 1978, p.77.

³ Tali dati estrapolati da elaborazioni Istat sono riferiti all'anno 2000.

⁴ In ordine Calabria, Sardegna, Puglia e Sicilia.

Bibliografia

- AA.VV. (1966), «Una politica per il turismo nel Mezzogiorno», *Quaderni di Nuovo Mezzogiorno*, n.13.
- AA.VV. (1984), *90 anni di turismo in Italia*, Milano, TCI.
- Augé, M., (1997), *L'impossible voyage, le tourisme et ses images*, Parigi, Rivages.
- Barthes, R., (1957), *Miti d'oggi*, trad. it., Milano, Einaudi.
- Bigini, E., (1986), *Proposte per una classificazione dei centri turistici su basi funzionali. La gerarchia dell'Italia settentrionale*, Quaderni Istituto di Geografia, Trieste, Università di Trieste.
- Bianchi, E., (1984), «Lo spazio turistico come immagine», in AA.VV., *90 anni di turismo in Italia*, Milano, TCI, pp. 66-71.
- Boyer, M., (1996), *Il turismo: dal Grand tour ai viaggi organizzati*, Trieste, Electa-Gallimard.
- Bonomi, A., (2000), *Il distretto del piacere*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Presso, M. e Zeppetella, A., (1985), *Il turismo come risorsa e come mercato. Elementi per l'analisi economica del turismo*, Milano, Franco Angeli.
- Carta, M., (2003), *Pianificare nel dominio culturale. Strutture e strategie per l'armatura culturale in Sicilia*, Palermo, Università di Palermo, Dipartimento Città e territorio - Regione Siciliana, Dipartimento dell'Urbanistica.
- 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*, Vicenza, Marzorati, pp. 600-634.
- Ciaccio, C., (1984), *Turismo e microinsularità. Le isole minori della Sicilia*, Bologna, Patron.
- Cusimano, G. (a cura di), (1990), *Il turismo diffuso, prospettive di sviluppo delle aree interne della Sicilia*, Palermo, Cresm.
- Dewailly, J. M. e Flament, E., (1993), *Geografia del turismo e delle attività ricreative*, trad. it., Bologna, Clueb.
- Donato, S., (1992), *La pianificazione del turismo. Studi e progetti per il piano territoriale di coordinamento regionale della Calabria*, Roma, Gangemi.
- Dumazedere, J., (1972), *Vers une civilisation du loisir?*, Parigi, Editions Le Seuil.
- Garavini, R., et al. (1988), *La quarta Italia. Il lavoro e la politica industriale nei distretti e nelle aree integrate in Italia*, Roma, Ediesse.
- Giannone, M., (2003), «Le città dei turisti (tra musei e centri commerciali)», in G. Cusimano (a cura di), *Ciclopi e sirene. Geografie del contatto culturale*, Palermo, La Memoria, n. 13, pp. 303-308.
- Governa, F., (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Guarasi, V., (1989), «La rivalorizzazione territoriale: forme e processi», in Leone U. (a cura di), *Valorizzazione e sviluppo territoriale in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 28-43.
- Ierace, I., (1991), *La regione turistica*, Padova, Cedam.
- Lozato-Giotart, J. P., (1987), *Geografia del turismo*, trad. it., Milano, Franco Angeli, 1994.
- Merlini, G., (1968), «Problemi geografici del turismo in Italia», *Bollettino della società geografica italiana*, Serie IX, vol. IX, Roma, pp. 1-30.
- Minca, C., (1996), *Spazi effimeri*, Padova, Cedam.
- Ministero dell'attività Produttive, Direzione Generale per il Turismo, (2003), *Sistemi Turistici Locali. Analisi comparata degli orientamenti legislativi regionali*, Roma, p. 81.
- Muscarà, C., (1983), *Gli spazi del turismo. Per una geografia del turismo in Italia*, Bologna, Patron.
- Panzica, S. (a cura di), (2003), *La normativa turistica in Sicilia. Vademecum del quadro normativo nel comparto turistico. Raccolta della legislazione nazionale e regionale*, Palermo, Aapit-Provincia Regionale di Palermo.
- Raymond, H., (1982), «Tourisme social et loisir. L'espace des alternatives», *Temps Libre*, pp. 101-109.
- Rizzo, C., (1998), «I distretti turistici siciliani: alcune considerazioni», *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie XII, vol. III, Roma, pp. 275-290.
- Trillo, C. (2003), *Territori del turismo tra utopia e atopia*, Firenze, Alinea.

Indice della tesi

Introduzione: inquadramento della ricerca

A – Problematiche e ipotesi

B – Oggetto e terreno di studio: la scelta della Sicilia

C – Metodo e struttura della tesi

Parte I: I dati e la misura

Metodologia di indagine

La capacità ricettiva

Dato nazionale

Alberghiero e complementare

Dato regionale

Alberghiero e complementare

Dati provinciali

Trapani

Palermo

Messina

Agrigento

Caltanissetta

Enna

Catania

Ragusa

Siracusa

Il territorio turistico

Alberghiero e complementare

La costa e l'interno

I tre versanti

Parte II: Nascita ed evoluzione del turismo

Evoluzione storica della domanda "turistica"

Dal viaggio alla sua codificazione nel Grand tour

I primi grandi viaggiatori

I pellegrinaggi

Il Grand tour

Il viaggio nel XVIII secolo: tra mito e arcaicità. Nascita dell'immagine della Sicilia

I viaggiatori stranieri in Sicilia e la formazione dei primi itinerari

La rivoluzione "turistica": dall'Ottocento alla prima guerra mondiale

La nascita delle prime stazioni di cura e soggiorno (fine '700 inizio '800)

La rivoluzione industriale e la nascita del turismo

I primi viaggi organizzati e la nascita delle agenzie di viaggio

Le prime collezioni di guide turistiche

Tra Ottocento e Novecento: l'associazionismo

La Sicilia tra Ottocento e inizio del Novecento

Il secolo breve: dalla prima guerra mondiale ai giorni nostri

Nascita dei regimi totalitari

L'Italia nel periodo fascista: nascita del turismo sociale

Il secondo dopoguerra: gli anni del turismo di massa

Gli interventi straordinari per il Mezzogiorno: l'attività della Cassa

La Cassa per il Mezzogiorno e il turismo

Il turismo nella condizione post-industriale

Parte III: Pianificazione del turismo e sviluppo locale

Processi di sviluppo territoriale e modelli interpretativi

Sviluppo turistico: dal modello funzionalista al modello sistemico

I sistemi turistici locali

Pianificazione dell'offerta turistica in Sicilia

I sistemi turistici locali in Sicilia

I distretti turistici siciliani

Zonizzazione turistica e programmazione territoriale in Sicilia

I comprensori di sviluppo turistico nell'esperienza della Cassa

Finanziamenti e strumenti di programmazione territoriale

Struttura del territorio turistico siciliano

Analisi e valutazione dei valori del territorio siciliano

Componenti fisiche: la patrimonialità turistica

Componenti relazionali: politiche e progetti di valorizzazione turistica

Indicazioni, valutazioni e strategie per un Piano Regionale di Sviluppo Turistico

Conclusioni

I sistemi turistici locali come sistemi territoriali complessi e flessibili

Sicilia: questioni aperte

Bibliografia

Aree urbane dismesse: politiche e pianificazione

Procedure, metodi ed esperienze a Palermo, Catania, Ginevra



Maria Lina La China

Ritengo ci si debba occupare del dismesso con estrema serietà.

La dismissione

La scelta del tema è data dall'interesse nei confronti di alcune problematiche specifiche del dismesso, spesso denominato "vuoto urbano", che esemplificano alcuni processi della pianificazione urbanistica. Mi riferisco allo stretto rapporto tra progetto e pianificazione strategica; alla necessità di operare sui "vuoti" proponendone una valenza sistemica, pensandoli come nodi di una rete di riqualificazione ed alla molteplicità degli attori e degli interessi collegati al riutilizzo delle aree stesse.

Ciò induce ad una riflessione complessa sull'orientamento da dare alle politiche ed alla pianificazione che si occupa della contemporaneità urbana, caratterizzata da intensi fenomeni di riuso.

È consuetudine distinguere due tipi di "dismesso": il primo corrisponde ai luoghi inclusi nel centro urbano, il secondo corrisponde a territori anche esterni, entrambi comunque colpiti dalla deindustrializzazione o da fenomeni di abbandono. La tendenza ad accomunare questi territori, economici, sociali, artistici e culturali, urbani e non, nell'unica definizione di "vuoto", deve farci riflettere sull'assenza di interventi e pianificazioni strutturanti, piuttosto che sul loro fisico e reale essere vuoti.

Le aree "dismesse" offrono infine la possibilità di riflettere su un particolare aspetto della sostenibilità: quello sociale nel senso partecipativo, connesso allo sviluppo locale autosostenibile e alla cultura dei luoghi.

Dai vuoti urbani alle aree dismesse.

«Une plus grande rigueur dans l'emploi de "mots" traduirait une plus grande attention aux "choses" et à leur traitement»², pertanto si è cercato di procedere ad un'univoca definizione del termine "vuoto" nella pianificazione.

Riportando la definizione del dizionario, "vuoto" indica ciò che «è privo del contenuto che dovrebbe avere; spazio libero, non occupato da corpi solidi; che manca di interesse, di sostanza; ciò che è inutile, vano, inesistente»³; ma a seconda che se ne occupino politici, geografi, economisti, urbanisti, architetti o sociologi, il termine acquista significati diversi. Questa varietà interpretativa dipende sia dalla crisi istituzionale e politica attuale che dal dissolvimento, almeno parziale, della "forma" della città.

Se ci si riferisce a quei vuoti che possono diventare pieni, allora ci si può indifferentemente interessare alle aree dismesse o a quel genere di vuoto sito all'interno dei tessuti di recente edificazione che «...possono essere utilizzati, ed opportunamente normati, per la ricucitura delle parti urbane attraverso l'inserimento di piccole quote di residenza e attrezzature per il soddisfacimento degli standards urbanistici»⁴. A questo genere di vuoti fanno riferimento le relazioni del Piano delle Certezze del Comune di Roma. È un vuoto che si determina in relazione al suo diretto contrapposto: il pieno, il costruito. Particolarmente interessante è la definizione di vuoto data da Secchi⁵ che fra l'altro sostiene «Non si tratta solo di aree o di strutture deprivate di una funzione e di un ruolo originario.[...]. La progettazione del vuoto inizia con la sua tematizzazione ...»

Altri studiosi, in particolare i sociologi, parlando dei vuoti, li individuano come i luoghi pericolosi, sottratti alla progettazione, «non-luoghi»⁶, in cui l'impossibilità di partecipare al progetto del proprio spazio si esplica attraverso il disagio o la trasformazione spontanea. Se il fenomeno diventa più evidente

E io possiedo le stelle, [...] Le amministro. Le conto e le riconto, disse l'uomo d'affari. «E' una cosa difficile, ma io sono un uomo serio» [...] E' divertente, pensò il piccolo principe, e abbastanza poetico. Ma non è molto serio.

«Io», disse il piccolo principe, «possego un fiore che innaffio tutti i giorni. Possego tre vulcani dei quali spazzo il camino tutte le settimane. Perché spazzo il camino anche di quello spento. Non si sa mai. E' utile ai miei vulcani, ed è utile al mio fiore che io li possego. Ma tu non sei utile alle stelle.»

L'uomo d'affari aprì la bocca ma non trovò niente da rispondere e il piccolo principe se ne andò¹.

nelle aree periferiche, lo si può cogliere anche nel cuore delle città storiche: gli interstizi urbani⁷ sembrano essere elementi che proteggono e promuovono la comparsa e lo sviluppo di forme di diversità sociale. In queste aree “virus” i luoghi dell’occupazione diventano a volte “centri sociali”. Ma nell’uso più comune, i vuoti urbani identificano il vasto fenomeno della dismissione urbana di cui ci si occupa fin dalla crisi dell’industrializzazione e che procede di pari passo con la trasformazione di gran parte del sistema produttivo italiano ed europeo.

Rispetto a questi vuoti, la classificazione tipologica del prof. R. Gambino⁸ è tra le più chiare. Essa infatti individua sia aree e impianti derivanti da “antiche” o “tradizionali” culture produttive, sia derivanti dalle fasi dell’industria matura, mai nati o di breve durata, sia infine i manufatti legati ai grandi servizi o impianti urbani obsoleti, riconducibili a fenomeni diffusi e pervasivi di rinnovo e riconversione economico-produttiva.

Testimonianza di una «maggiore consapevolezza della complessità delle problematiche in gioco è [...] l’abbandono del termine vuoti urbani»⁹. Oggi, gli economisti individuano queste aree come luoghi dal potenziale economico “dismesso”, nel senso di modesto, fatte salve aree dalla forte valenza storico-culturale, che possono incrementare forme di nuova economia; la cultura può essere lo sprone per uno sviluppo locale ed al contempo «strumento di costruzione della comunità e della partecipazione»¹⁰.

Proprio in aree dismesse “storiche”, i fenomeni di appartenenza collettiva ed attaccamento territoriale sono più evidenti, e sembrano tanto più pregnanti quanto più la popolazione locale si sente messa al margine dalle politiche pubbliche.

Politica e pianificazione

L’attuale condizione dei luoghi dismessi, che spesso hanno sollecitato gli appetiti di possibili speculatori e che, pur salvandosi da questi, non sono univocamente riusciti con la loro riqualificazione a produrre “nuove identità”, dovrebbe indurci ad una serie di riflessioni sul riuso urbano, sulla partecipazione e sugli orientamenti della politica e della democrazia.

I mezzi, le scelte di azione, con cui si esercita la politica sono argomenti che influenzano in maniera diretta la nostra disciplina: una politica pubblica (*public policy*¹¹) è un programma d’azione attuato da un’autorità pubblica; alla formazione di essa contribuiscono diversi soggetti; rappresenta un output, che è nel suo complesso fortemente influenzato dalle caratteristiche della società, dell’economia e in generale dai movimenti sociali.

Nello specifico della ricerca si è inteso analizzare

sia l’atteggiamento mantenuto in vista del raggiungimento di determinati fini da parte del sistema politico e delle amministrazioni, sia il modo di influenzare tale agire da parte dei gruppi economici e sociali, che hanno a volte “guidato” la trasformazione delle aree dismesse analizzate. Osservando le politiche pubbliche attualmente in atto sembra si sia passati da stili decisionali di tipo “razionale-comprensivo” a modelli decisionali di tipo “negoziale”¹².

Ma la particolarità del policy-making italiano è l’essere «caratterizzato da un diffuso stile reattivo, le cui decisioni sono determinate da condizioni di emergenza, e da un dominante stile consensuale dove gli aggiustamenti sono consuetudini»¹³, caratteristiche negative per la finanza pubblica e per le politiche sociali e territoriali. In quanto alla democrazia mi sembra opportuno definirla come un prodotto instabile dato dal prevalere di interessi, come tensione verso l’egualianza e la crescita di nuovi diritti, nel corso di un inesauribile conflitto¹⁴.

Tale conflitto, nel riuso e nella riqualificazione delle aree dismesse diventa più palese, pertanto il dibattito democratico sull’argomento si arricchisce degli strumenti della concertazione e della partecipazione. Quest’ultima deve intendersi come il lavoro necessario a far entrare nella democrazia nuovi diritti e nuovi soggetti sociali, finora esclusi dal processo delle decisioni o marginali rispetto ad esso. Partecipazione il cui fine «non è resuscitare la comunità tradizionale ma contribuire a realizzare nuovi spazi...»¹⁵.

In un’era di ricostruzione e riconversione, le esperienze in questi spazi all’interno della città, hanno poco a poco aperto il dibattito sui nuovi meccanismi di “produzione dei territori”: «La città ha forse sostituito l’impresa come teatro del conflitto “sociale” e i cittadini rivendicano il loro “potere”»¹⁶ anche su questi luoghi abbandonati. Pertanto le amministrazioni, i politici ed i proprietari dovranno gestire il contemporaneo urbano “inventando” nuovi processi di dialogo, usando la partecipazione e l’autovalutazione come migliori strumenti per ottenere i vantaggi di un progetto condiviso che eviti i conflitti.

Se è vero che «la politica è in crisi: [...] Anche l’urbanistica è in crisi. Quando la politica si riduce al quotidiano, quando il suo obiettivo è la conquista del consenso dei poteri forti, quando i poteri forti coincidono con la rendita immobiliare e finanziaria tra loro intimamente legate [...] è inevitabile che anche l’urbanistica entri in crisi»¹⁷.

Nel processo di riqualificazione e di evoluzione urbana, l’azione di gruppi o “collettivi”, che toccano profondamente il tessuto sociale nel quale si manifestano, approntando risposte alle sfide eco-

nomiche e fondiari proprie della società post industriale, sono da tenere in maggiore considerazione. Da essi, oltre che dai consueti attori politici, economici e residenti, dipende l'evoluzione di tali zone in termini di funzione e rappresentazione. Il confronto con alcune di queste esperienze mi ha permesso, di avviare una riflessione sulla diversa efficacia delle azioni di alcuni nuovi "attori locali autonomi", e mi ha indotto a riflettere su come si possano produrre "diversamente" politiche pubbliche.

Si potrebbe retoricamente affermare che l'intento è quello di proporre un passaggio dalle comunità alle politiche, da atti di rivendicazione a modelli di sviluppo. In realtà l'intento è stato, più semplicemente, quello di osservare tali esperienze per comprendere se fosse possibile apprendere dalle stesse nuove strategie d'intervento, in particolare sul rapporto tra pianificazione e riuso.

La ricerca si è focalizzata sull'osservazione delle "diverse" logiche - progettate, inventate, nate per caso - che si sono fatte "mezzo" per la riqualificazione e riuso di alcune aree dismesse, in particolari ambiti economici e culturali, secondo un approccio sociologico e territorialista¹⁸.

Il metodo

La trattazione è stata distinta in tre parti. Nella prima sono stati trattati gli argomenti ritenuti prepedeutici:

- le trasformazioni economiche che hanno portato all'incremento delle dismissioni;
- i risvolti socio-culturali di tali dismissioni;
- il succedersi di definizioni rispetto al fenomeno.

Con tabelle sintetiche si è cercato di fornire un quadro su organi della pianificazione, strumenti della riqualificazione, tipologie di classificazione e interventi operati in aree dismesse; con un procedimento di anticipazione dei casi studio si sono illustrati alcuni interventi europei, testimonianza delle politiche e delle procedure di pianificazione più diffuse riguardanti il dismesso, sintetizzabili in sei aree tematiche:

- Il patrimonio, l'archeologia industriale, la cultura e lo spettacolo.
- Le nuove tecnologie, i parchi tecnologici, i complessi turistici (recinti tematici).
- Squatting e uso "comunitario".
- Il mercato, il valore immobiliare, la speculazione.
- Riuso industriale e nuove forme di produzione.
- Riqualificazione del tessuto urbano con pluralità di funzioni

La seconda parte della ricerca ha riguardato l'inquadramento territoriale della ricerca, giustificandone le micro/macro scelte, ed illustrando lo stato della pianificazione locale e le politiche adottate nella riqualificazione delle aree dismesse. Infine

nell'ultima parte si sono illustrati dei casi specifici che, per dimensioni o caratteristiche del processo di trasformazione, sono apparsi particolarmente interessanti, soprattutto in relazione alla volontà di illustrare casi poco noti e riguardanti aree considerate "marginali" rispetto al processo di industrializzazione che ha coinvolto l'Europa. Giacché gli strumenti di classificazione ed i metodi di indagine sono molto diversificati¹⁹, per i casi siciliani ed elvetici esaminati, si è proposta una scheda complessa che rappresenta la sintesi dei diversi modelli di classificazione. Alla parte tabellare dei dati, si affianca la descrizione del contesto territoriale dell'intervento, e dei presupposti socio economici che lo hanno permesso. A questo si aggiunge un'appendice di immagini utile individuare i luoghi e capire lo stato di avanzamento dei progetti.

Si è cercato di arricchire e ordinare in modo univoco tutto il materiale reperito in merito ai casi, strutturando l'illustrazione dei casi secondo la tematica di riuso alla quale fanno riferimento.

Attraverso le esperienze concrete di trasformazione si sono illustrate sia le procedure, nel senso di prassi operative, che i metodi, nel senso di norme e criteri, usati per permettere la "riqualificazione" delle aree prese in esame, attribuendo un ruolo importante alle interviste con gli operatori della riqualificazione, gli organi istituzionali preposti alla pianificazione e docenti o tecnici che hanno partecipato alla redazione di piani o progetti su queste aree.

Regioni e casi studio

La scelta di occuparmi delle aree dismesse ormai inglobate all'interno dell'urbano consolidato è riconducibile, oltre che ad un innegabile attaccamento simbolico ed estetico ai nuclei delle città prese in esame²⁰, alla presa di coscienza che proprio la densità delle attività umane insite nella città può essere di maggiore stimolo alle azioni di impegno sociale e riuso.

È evidente, per i casi siciliani di riuso, un'appropriazione "lecita" dei luoghi, secondo i meccanismi delle pratiche burocratico-legali standardizzate; ciò anche per quanto riguarda l'intervento ASI a Francavilla Tirrena. Sembra invece del tipo "legittimato a posteriori", o quasi, l'intervento del missionario Biagio Conte nell'ex disinfectoio di Palermo.

Quest'ultimo caso può essere assimilato ai casi elvetici di squatting e ad altre esperienze di azione socio-cooperativa, come i CSA²¹.

Nonostante le evidenti differenze nell'uso, i casi che mi hanno particolarmente interessato, sono accomunati dall'essere nati dal basso, attraverso l'appropriazione dei luoghi, e "legalizzati" grazie

ad una successiva contrattazione con le autorità preposte all'adempimento di quei servizi che queste "nuove istituzioni" sono riuscite a fornire. Essi, dunque, possono essere assimilati, sia per lo specifico legarsi ad un luogo e ad un edificio dismesso, sia per la relazione con un "territorio", in "friche".

Molti sono stati gli studi sull'argomento, tuttavia la maggior parte si è concentrata sulle trasformazioni nel nord. Nel sud in generale, ed in Sicilia in particolare, poche pubblicazioni, e un ovvio ma ridotto interesse accademico, attestano studi sull'argomento.

La scelta di due "regioni" di analisi così diverse come la Sicilia e il Cantone di Ginevra, rinvia all'ipotesi del ruolo basilare che alcune iniziative possono ed hanno avuto nei contesti in cui si sono sviluppate. In queste regioni i diversi aspetti della "assenza" e del "bisogno" sembrano per molti versi essere all'origine dei fenomeni di riuso osservati.

Inoltre la situazione riguardante le aree "dismesse" proprio in Sicilia non offre caratteri che possano eseguirsi in mimesi con quelli di territori urbani e/o metropolitani ad alto tasso di sviluppo industriale.

Pertanto mi è sembrato pertinente il confronto con la situazione della città e del cantone di Ginevra, in relazione al "diverso" modo di manifestarsi dell'industrializzazione e alla "discontinuità" nella città di alcune aree dismesse.

Nella ricerca si sono affrontati per la città di Palermo tre casi: l'Arenella e la Zisa, manifestazioni l'una di un probabile riuso turistico e l'altra di un riuso culturale²² e, infine il recupero, dell'ex disinfectatoio comunale; per la città di Catania il riuso di uno degli edifici delle Ciminiere²³ e il Programma integrato di intervento di S. Cristoforo Sud.

Per quanto riguarda Ginevra i casi analizzati sono stati: l'edificio dell'ex Société Genevoise d'Instruments de Physique a Planpalais, riuso museale in gran parte gestito dall'Association pour le Musée d'Art Moderne in collaborazione con la città; le aree dell'ex Usine de dégrossissage d'or e degli ex Services Industriels alla Jonction, all'interno delle quali si sono insediate, occupandole, associazioni "alternative"; Charmille, testimonianza indiscussa della speculazione edilizia, nonostante siano stati allocati al suo interno alcuni servizi pubblici; l'area degli ex stabilimenti Sécheron, dove si prevedono interventi coordinati tra l'attività della nuova società industriale che vi si insedierà, e gli interessi delle amministrazioni comunale, cantonale e infine mondiali, che in prossimità di questa area hanno le loro sedi.

Programmi e piani

Se un programma è una "mappa" che rappresenta l'insieme dei bisogni e dei desideri, delle possibilità e dei vincoli, delle assenze e delle risorse, credo che il piano sia una parte fondamentale del progetto di "ricostruzione sociale" che ha per obiettivo il rafforzamento e la valorizzazione delle relazioni fra comunità politica e società civile.

Un programma chiaro, costruito su "verità" locali, produce piani coerenti che possono essere efficacemente condotti a termine. Oggi capita spesso di ricorrere invece a pratiche deregolative affidate al "potere" del mercato, danno ai privati o alle dinamiche spontanee funzioni e compiti prima svolti da organi pubblici.

La ricerca di "risorse" e l'incapacità di gestire/interpretare situazioni e tendenze locali, porta «a rincorrere le "occasioni" di finanziamento, con "programmi" o "progetti" abborracciati per l'occasione, e di fatto senza alcuna "attrezzatura" – tecnica, culturale, e forse nemmeno amministrativa – per poter poi gestire i finanziamenti stessi»²⁴.

Questo tipo di comportamento non accenna a diminuire, e sembra non ci si voglia accorgere che l'unico vero "mezzo" per acquisire efficaci risorse è quello di definire e mettere a sistema i propri obiettivi preliminarmente. La pianificazione opera appunto attraverso la definizione di obiettivi, al cui conseguimento sono dirette le scelte dell'azione, che debbono poter essere costantemente validate. Ma oggi il ruolo della pianificazione territoriale sembra essere superato, da un lato a causa dall'assenza di decisionalità e dall'incoerenza dei soggetti istituzionali; dall'altro, da azioni dal basso che propongono proprie alternative, spesso guidate da interessi esclusivi e più raramente da un principio di bene collettivo.

Credo che solo con la reale partecipazione attiva dei cittadini, non tanto nell'appuntamento delle risorse finanziarie, ma nella fase ideativa/preliminare del programma/progetto di riqualificazione, si possano garantire interventi ispirati dalla reale vocazione locale e non mera speculazione. Forse anche attraverso la riqualificazione dell'esistente si può contribuire ad equilibrare l'assetto di potere tra i diversi livelli dando possibilità di espressione anche alle minoranze.

Ruoli e azioni

Sembra che le comunità locali abbiano imparato ad autogestirsi, spezzando i legami di dipendenza soprattutto economici con lo Stato e diventando propositive di progetti sostenibili.

Del resto «...Riconoscendo che lo Stato non è più il solo interprete ed arbitro del bene comune

appare fondamentale la necessità di coinvolgere una varietà molto ampia di gruppi nel processo di programmazione...“poteri forti” devono convincersi delle “ragioni della partecipazione” e d’altro canto i cittadini, che spesso confondono la partecipazione con la protesta, dovranno rendersi conto che costruire solo il fronte del “no” non produce vantaggi».

La necessità di un allargamento della base democratica nelle decisioni della pianificazione, soprattutto riguardo le aree dismesse, ha contribuito all’affermarsi di una nuova generazione di piani ed interventi, nati dall’integrazione tra strategie top-down e bottom-up, nei quali centrale diventa l’apporto che le “comunità” locali possono fornire, in “economia”, alla riqualificazione. L’attuale ruolo del “terzo settore” dimostra la necessità di non sottovalutarlo nella redazione di politiche pianificatorie; è nell’associazionismo e nel volontariato che si riconoscono attività capaci di ristabilire legami sociali e simbolici, di rigenerare un senso di comunità, di trattare conflitti sociali e culturali sempre più diffusi, componendoli. Gli innumerevoli fallimenti di piani e progetti di riqualificazione urbana che, a volte in discussione da anni, producono conflitti politici e sprechi, sono il risultato di una pianificazione che non si è fatta realmente interprete del territorio. Per quanto sopra esposto risulta evidente che le trasformazioni delle aree dismesse dipendano soprattutto dai nuovi soggetti che li tengono in vita realizzando iniziative ed eventi di riappropriazione dello spazio urbano in termini funzionali; si tratta di esempi di sviluppo sostenibile, che risolvendo in parte i problemi burocratico-finanziari delle amministrazioni pubbliche riescono ad attivare dei servizi strettamente connessi al territorio. Ogni investimento su queste aree, prima che economico, deve essere di idee, in modo da generare fenomeni di riqualificazione legati anche all’incremento di un interesse che è solo immediatamente finanziario.

Note

¹ Saint-Exupéry De, A., (2000), *Il Piccolo Principe*, Bompiani, Milano.

² Auge, M. (1994), *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Aubier, Flammarion.

³ Dizionario italiano, (2000), Zanichelli, Bologna.

⁴ Città di Siracusa, V dipartimento urbanistica - ufficio del piano: Schema di massima Piano Regolatore Generale Relazione tecnica.

⁵ Secchi, B., “Un problema urbano: l’occasione dei vuoti”, Casabella, n. 503, giugno 1984.

⁶ Bottero, B., (2002), Atti del seminario internazionale: «architettura, comunità e partecipazione: quale linguaggio? problemi e prospettive nell’era della rete», Roma 4-5 aprile, Università Roma tre - Dipartimento di progettazione e scienze dell’architettura.

⁷ Hatzfel, H., Hatzfeld, M., Ringart, N., (1997), “Ville et Emploi:

Interstices Urbains et nouvelles formes d’emploi”, *Plan Urbain*, juin.

⁸ Estratta dalle «Conclusioni del seminario: nuove sinergie per nuove politiche», sta in working paper 7 del Dipartimento Interateneo Territorio.

⁹ Zeppetella, A., «Aree industriali dismesse e qualità ambientale: verso nuovi strumenti di certificazione volontaria», *ibidem*.

¹⁰ Ayuso, M., Atti del seminario internazionale: «Architettura, comunità e partecipazione: quale linguaggio? problemi e prospettive nell’era della rete» *op. cit.*

¹¹ In italiano abbiamo un unico termine per indicare due fenomeni che in inglese è possibile distinguere con due termini: politics e policy, Parlando di partiti, elezioni e istituzioni di governo dovremmo usare il primo termine, per indicare un programma o una scelta di azione il secondo.

¹² Bobbio, L., (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Studio sui processi decisionali politico-amministrativi, F. Angeli, Milano.

¹³ Bagnasco, A., Barbagalli, M., Cavalli, A., (1997), *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna.

¹⁴ E. Salzano al seminario su *Democrazia, partecipazione, urbanistica*. Convegno organizzato dalla Compagnia dei Celestini, dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione dell’Università di Sassari e dal Dipartimento di Pianificazione dell’Iuav di Venezia, Bologna 20 settembre 2004.

¹⁵ A. Giangrande al seminario internazionale: «Architettura, comunità e partecipazione: quale linguaggio? problemi e prospettive nell’era della rete».

¹⁶ Lucido, S. (2000), *Attraverso la città. Percorsi di ecologia politica*, Milano, F. Angeli.

¹⁷ E. Salzano al seminario su “Democrazia, partecipazione, urbanistica”, *op. cit.*

¹⁸ Pasqui, G., (2003), “Sviluppo senza luoghi? Immagini di territorio nei progetti integrati territoriali”, intervento alla VII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti Trento, 13-14 febbraio.

¹⁹ Spaziante, A., (2002), “Aree urbane dismesse: un contributo alla definizione di un quadro quali-quantitativo”, in *working paper 7* del Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

²⁰ M. Augé lo definisce «potere di captazione poetica della città, un potere di seduzione e d’identificazione», in Augé, M. (1994), *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Aubier, Flammarion.

²¹ Centri Sociali Autogestiti la cui esperienza in Italia vede in quelli milanesi di Leoncavallo e Cox 18 i capofila di un “movimento” urbano che tende a diffondersi, anche per all’affiancarsi di associazioni del Terzo Settore e di altri gruppi che nell’esplicitare la loro “voice” propongono nuova socialità e servizi, in alternativa all’offerta (in netto calo) dei medesimi da parte dello Stato.

²² Secondo quanto previsto nella delibera di approvazione della variante al piano regolatore del 13 marzo 2002.

²³ In particolare della parte di proprietà comunale.

²⁴ Avarello, P., Ricci, M. (a cura di), (2000), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU Edizioni, Roma.

Bibliografia

AA.VV. (1989), *Progettare la città e il territorio*, Ires, Rosenberg e Sellier, Torino.

AA.VV. (2000), *Riqualificare le città. Le società miste per le aree urbane dismesse*, Audis, Franco Angeli, Milano.

AA.VV. (2000), “Numero monografico sui Vuoti”, *Geotema*, n. 13, anno V, Patron editore, Bologna.

AA.VV. (1996), “Le aree urbane dismesse: un problema una risorsa”, *Urbanistica Dossier*, n.1, supplemento al n.147 di *Urbanistica Informazioni*.

Auge, M. (1994), *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Aubier, Flammarion.

Avarello, P., Ricci, M. (a cura di), (2000), *Politiche urbane*.

- Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano, INU Edizioni, Roma.
- Avarello, P. (2001), "La produzione di qualità urbana come strategia di sviluppo", in *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale modelli, politiche, processi di valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Calducci, A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.
- Baumann, Z. (2003), *Voglia di comunità*, Laterza, Bari.
- Belgioioso, M. e Sozzi, E. (1988), *Il recupero delle aree industriali dismesse in ambiente urbano*, Franco Angeli, Milano.
- Bellotti, R. e Gario, G. (1991), *Il governo delle trasformazioni urbane: analisi e strumenti*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio, R. (1989), "I vuoti urbani e la trasformazione della città", in F. Balletti (a cura di), *Città - centro e periferia*, Sagep, Genova.
- Bobbio, L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, F. Angeli, Milano.
- Celaschi, F. (1996), *Aree e immobili dismessi: progettazione e riqualificazione urbana*, Maggioli Editore, Rimini.
- Corboz, A. (1998), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Dansero, E., Giamo, C., Spaziant, A. (2001), *Se i Vuoti si riempiono. Aree industriali dismesse: temi e ricerche*, Alinea, Firenze.
- De Franciscis, G. (1997), *Rigenerazione urbana. il recupero delle aree dismesse in Europa*, Eidos, Napoli.
- Dizionario italiano, (2000), Zanichelli, Bologna.
- Falini, P. (a cura di) (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Officina, Roma.
- Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etas Libri, Milano.
- Gargiulo, C. (a cura di) (2001), *Processi di trasformazione urbana e aree industriali dismesse: esperienze in atto in Italia*, AUDIS, Venezia.
- Giammarco, C., Aymaro, I. (a cura di) (1993), *Disegnare le periferie*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Girel, S. (2002), "La ville, milieu propice. De la pluralité des lieux d'exposition alternatifs", in *Passages/Passagen, magazine della Fondation suisse pour la culture*, n. 33, Pro Helvetia, Hiver.
- Hatzfel, H., Hatzfeld, M., Ringart, N., (1997), "Ville et Emploi: Interstices Urbains et nouvelles formes d'emploi", *Plan Urbain*.
- Ilardi, M. (1999), *Negli spazi vuoti della metropoli: distruzione, disordine, tradimento dell'ultimo uomo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Indovina, F. (1997), "Vuoti ... molto pieni", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 58.
- Innocenti, R., Paloscia, R. (a cura di) (1990), *La riqualificazione delle aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano.
- Lucido, S. (2000), *Attraverso la città. Percorsi di ecologia politica*, Milano, F. Angeli.
- Magnaghi, A. (1993), *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli, Milano.
- Mela, A. (1996), *Sociologia delle città*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Nigro, G., Bianchi, G. (2003), *Politiche, programmi e piani nel governo della città*, Gangemi, Roma.
- Nigro, G., Tamburini, G. (1986), *Recupero e pianificazione urbana*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Oliva, F. (1993), "Il riuso delle aree urbane dismesse", in Campos Venuti, G., Oliva, F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Piroddi, E., Scandurra, E., De Bonis, L. (a cura di) (2000), *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, relazioni presentate al convegno tenuto a Cortona nel 1998, Franco Angeli, Milano.
- Righetto, G. (a cura di) (1996), *L'ecosistema urbano. Sviluppo razionale ed utilizzo delle aree dismesse*, Piccin, Padova.
- Roda, R., Segnalini, O. (2001), *Riqualificare le città e il territorio*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Russo, M. (1998), *Aree dismesse. forma e risorsa della città esistente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Milano.
- Saint-Exupéry De, A., (2000), *Il Piccolo Principe*, Bompiani, Milano.
- Salzano, E. (a cura di) (1992), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Secchi, B. (1984), "Un problema urbano: l'occasione dei vuoti", *Casabella*, n. 503.
- Secchi, B. (1989), "Il vuoto", in *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Sernini, M. (1988), *La città disfatta*, Franco Angeli, Milano.
- Söderström, O., Cogato Lanza, E., Lawrence, R., Barbey, G. (2000), *L'usage du projet. Pratiques sociales et conception du projet urbain et architecturale*, Payot, Lausanne.
- Talia, M. (a cura di) (2000), *L'urbanistica nelle città del sud*, Gangemi, Roma.
- Tosi, A., Cardia, C. (a cura di) (1987), *Il territorio dell'innovazione*, Franco Angeli, Milano.

Il ruolo dei Sistemi Informativi Territoriali nel processo di recupero dei centri storici

Esperienze in atto nel contesto nazionale

Marilena Orlando



Tesi

Premessa

Lo scorso numero di *In Folio* pubblicava nella sezione *Ricerca* un estratto della tesi di dottorato intitolata “I sistemi informativi territoriali nel processo di recupero dei centri storici”. Il testo illustra le motivazioni che hanno determinato la scelta del tema e definisce gli obiettivi della ricerca. Descrive inoltre la metodologia adottata, riporta una breve nota sull’articolazione della tesi ed illustra la prima parte delle indagini svolte nell’obiettivo di costruire una coscienza critica sul tema e di stimolare alcune riflessioni propositive a conclusione del percorso di studio.

Argomento della ricerca è lo studio nel contesto nazionale delle esperienze in corso di piani, politiche e programmi per i centri storici per cui le amministrazioni comunali hanno sperimentato le tecnologie informative. Tutto ciò partendo da alcune premesse.

La prima è che è indubbio che il perseguimento dell’obiettivo del recupero passi dalla conoscenza approfondita delle realtà urbane, delle loro identità storiche, dei processi di trasformazione del patrimonio edilizio e di modificazione del tessuto sociale.¹

La seconda è la ragionevole considerazione che le procedure urbanistiche, dove esistenti, non sempre riescano ad incidere sui processi di trasformazione del territorio e nel caso di un centro storico, a controllarne le dinamiche in atto.

La terza è relativa al processo di innovazione, conseguente alla introduzione dei sistemi informativi territoriali, che sta investendo gli strumenti propri della disciplina del governo del territorio: nelle pratiche urbanistiche le sperimentazioni Gis² assumono sempre di più valenze e significati tecnici, metodologici e progettuali utili per la strumentazione urbanistica e per il governo delle trasformazioni.

In particolare, se ci riferiamo ad uno strumento urbanistico per il centro storico, o alle politiche in atto o da attuare, è indispensabile una conoscenza accurata dei processi evolutivi della città storica, da cui fare derivare le scelte su usi e funzioni del patrimonio storico e sui ruoli del centro storico nel contesto urbano e territoriale.

Alludiamo pertanto ad informazioni sui processi storici, a conoscenze sul costruito, sugli organismi edilizi e sulle infrastrutture e servizi connessi, sulla popolazione che vi abita, sulle attività che vi risiedono, sulle condizioni di degrado fisico, materico e sociale. Sono dati che necessitano di differenti competenze e che richiedono la registrazione delle modificazioni per non diventare obsolete. I Sistemi Informativi Territoriali che consentono di collegare una molteplicità di dati al territorio, possono garantire la gestione di tali conoscenze. Un ambiente informatico in cui sono strettamente correlate le informazioni di tipo alfanumerico con quelle di tipo grafico, consente di risalire alle porzioni di territorio che soddisfano certe condizioni. Quindi un tecnico, un politico, un comune cittadino, possono visualizzare in un centro storico gli edifici che sono relazionati a certe caratteristiche, possono usufruire di una informazione continuamente aggiornabile e sempre disponibile per le esigenze della prassi urbanistica.

Alla luce di queste premesse, è stato condotto un lavoro di ricerca che ha indagato sulle possibili con-

Nell’urbanistica della riqualificazione è determinante tanto la conoscenza approfondita delle realtà urbane, quanto il controllo delle dinamiche di trasformazione del territorio e della molteplicità dei soggetti coinvolti.

Sembra che il ricorso ai Sistemi Informativi Territoriali possa rispondere alle esigenze di innovazione nelle forme di conoscenza, controllo delle decisioni e pratiche di partecipazione. Ma quanto realmente sono diffuse le nuove tecnologie digitali? Quanto l’utilizzo è di supporto alle pratiche urbanistiche? Qual è il ruolo che possono assumere nella gestione dei processi di riqualificazione di un centro storico?

Le ricerche condotte in occasione della tesi di dottorato hanno tentato di dare delle risposte a questi interrogativi attraverso indagini svolte nel territorio nazionale e l’approfondimento di alcuni casi di studio.

nessioni tra innovazione tecnologica e pianificazione urbanistica e più specificamente sul modo in cui i Sit possono influire nella gestione di analisi, piani e strategie per i centri storici, incidendo positivamente sulle politiche di recupero urbano. Le esperienze in corso, differenti per diverse condizioni territoriali, e l'estremo livello sperimentale insito in tali applicazioni ne rende stimolante l'analisi al fine di evidenziare alcune questioni di rilievo per l'urbanistica della riqualificazione e di svolgere alcune riflessioni propositive sul contesto meridionale.

Lo scenario italiano

Precedenti ricerche sulla diffusione del Gis in ambito urbano, segnalavano una situazione estremamente differenziata.³

Dalle nostre indagini, indirizzate a verificare la diffusione dei Sit ma anche il ruolo che questi assumono nella gestione delle pratiche urbanistiche,⁴ emerge che oggi gran parte delle amministrazioni utilizzano i Sit come strumenti per la creazione di banche dati utili a raccogliere un patrimonio di conoscenze o, nei casi più evoluti, di enti che hanno razionalizzato ed informatizzato il proprio lavoro, per gestire le procedure amministrative quotidiane.

Quando lo strumento Gis viene utilizzato per la costruzione delle analisi di un piano, o viene costruito a seguito dell'erogazione di finanziamenti europei, non è scontato che venga mantenuto o implementato nel tempo.

Le funzioni riconducibili alla condivisione di informazioni tra enti, di coinvolgimento attivo di diversi soggetti sono di più difficile attuazione e dipendono in alcuni casi da uno scarso livello di informatizzazione di alcuni uffici o dalla effettiva volontà dell'amministrazione di rendere trasparente il proprio operato.

Le funzioni di conoscenza, analisi e controllo sono variamente perseguite. Quelle relative alla comunicazione ad utenti esterni all'amministrazione hanno diversi livelli di diffusione.

Il sito *web* sta diventando uno strumento sempre più operativo nell'interazione tra ente locale e cittadino. Presso i comuni, che sono gli enti che hanno il rapporto più diretto con i cittadini, sono diffuse le applicazioni sviluppate per dare visibilità agli strumenti di piano.

Nei casi più semplici il sito *web* propone la sintesi dei principali documenti del piano (zonizzazione e normativa di attuazione), mentre nei casi più evoluti, utenti esperti e non accedono a dei Sit dotati di funzionalità Gis con la possibilità di attivare tematismi, ottenere risposte sulle norme vigenti in una certa area.

In alcuni casi attraverso internet utenti esterni

all'amministrazione possono anche usufruire di servizi specifici attraverso gli sportelli *on line* in cui la possibilità di utilizzare la firma digitale per i servizi ai quali è richiesta la forma autografa permette di ottenere via *web* certificati e stati di avanzamento delle proprie pratiche.

Nell'indagine focalizzata sulle esperienze di Sit nel campo del recupero dei centri storici, le applicazioni più diffuse sono quelle finalizzate al trasferimento informatico di archivi cartacei o alla sperimentazione su un campione territoriale talvolta coincidente con porzioni della città storica. Le analisi svolte hanno consentito di conoscere il modo in cui si distribuiscono le applicazioni Gis nel territorio nazionale: più numerose sono le città del nord Italia che hanno avviato progetti di Gis anche in virtù di una tradizione informativa consolidata, anche se, è ancora poco diffusa la condivisione di informazioni tra il Comune e gli enti sovra-ordinati, e la volontà di coinvolgere tutti i possibili destinatari dell'informazione.

Le città meridionali, tranne qualche eccezione, risentono di un certo livello di arretratezza informatica e i Sit esistenti spesso sono ad uno stadio embrionale o costituiscono dei prototipi da implementare. La gestione di un sistema informativo richiede tempi lunghi, risorse economiche e umane e la collaborazione tra le istituzioni nel governo del territorio: condizioni che non sempre si verificano, soprattutto nel sud Italia.

I casi di studio

Al fine di definire le relazioni che possono intercorrere tra l'uso dei sistemi informativi territoriali e il processo di pianificazione di un centro storico, si sono scelti tre casi di studio rappresentativi di realtà urbane eterogenee, differenti per storia, morfologia, tradizioni e contesto politico, caratterizzate da una attività consistente nel recupero dei centri storici, supportata dalla presenza di uno strumento urbanistico e di un sistema informativo.

A Bergamo,⁵ il Piano Particolareggiato di Recupero di Città Alta e Borgo Canale è uno strumento nuovo nelle metodologie applicate, poiché la sua costruzione è generata da una piattaforma informatica, oggi utilizzata per gestire il piano e rendere consultabili alcune informazioni ad utenti esterni. La modesta estensione del centro storico, la dimensione controllabile dei problemi, la presenza di una tradizione informativa consolidata presso l'amministrazione hanno reso possibile e veloce l'operazione di costruzione del Sit.

A Napoli⁶ l'introduzione delle tecnologie Gis risale al momento in cui il Dipartimento di Pianificazione doveva gestire le osservazioni alla nuova Variante al Prg, che contiene una dettagliata

ta disciplina per il centro storico. Oggi l'ufficio gestisce il Sit per le proprie attività e sta costruendo un *web gis* per la consultazione da parte di utenti esterni.

A Genova l'amministrazione investe in maniera congiunta nella realizzazione di interventi fisicamente tangibili e nella costruzione di strumenti di conoscenza utili a fornire un supporto alle politiche inerenti il centro storico. Da queste premesse nasce l'*Osservatorio Civis* che gestisce il Sit per il centro storico. Tale strumento è stato utilizzato per la redazione dei progetti campione del centro storico derivanti dal Piano Urbanistico Comunale; inoltre aggiorna annualmente il Piano Operativo per il Centro Storico, ed è pubblicato su internet per una consultazione esterna.

Dal confronto tra i casi di studio viene fuori che il Sit di Bergamo, che a differenza delle altre due realtà, è nato parallelamente allo strumento di pianificazione ed è gestito dallo stesso Ufficio di Pianificazione Attuativa, consente di monitorare il processo di recupero tenendo il passo con le trasformazioni.

Il Sit del centro storico di Napoli ha dovuto fare i conti con la mancanza di archivi informatizzati e una bassa consuetudine all'uso dei dati geografici, oltre che con l'enorme dimensione del centro e la complessità dell'analisi tipologica del piano che rendono il controllo del Sit molto laborioso.

A Genova,⁷ la gestione del Sit da parte dell'*Osservatorio*, struttura autonoma rispetto agli uffici del Piano e del Centro Storico, determina uno scollamento tra il processo di pianificazione e il processo di aggiornamento del Sistema Informativo, che avanza per progetti ed elaborazioni puntuali.

Relativamente agli aspetti comunicativi di un Sit, i tre sistemi informativi sono accomunati da una sproporzione tra le informazioni in uso presso le amministrazioni e quelle messe a disposizione di altri utenti.

Oggi, grazie ai Sit e agli strumenti *web*, i cittadini sono più informati ma effettivamente poco coinvolti in eventuali nuove forme di partecipazione. Occorre pertanto chiedersi se i progressi delle nuove tecnologie aprono scenari di democrazia partecipata o continuano a riservare l'informazione a pochi soggetti privilegiati. Alla possibilità di consultare, ottenere informazioni, ricevere servizi o partecipare a forum virtuali attraverso i Sit e le tecnologie di rete, andrebbero associate occasioni di incontro tra amministratori e cittadini, insostituibili momenti delle pratiche urbanistiche per assicurare una partecipazione diffusa anche di quei soggetti deboli e quelle categorie di utenti che non utilizzano il mezzo informatico.

Alcune riflessioni

Le indagini svolte hanno stimolato una riflessione propositiva su possibili nuovi approcci ai processi di recupero del centro storico di Palermo, città dalle innumerevoli risorse e dalle molte contraddizioni.

La città di Palermo è dotata di un Piano Particolareggiato Esecutivo (PPE) per il centro storico⁸ e di una struttura informativa all'interno dell'Assessorato al Centro Storico.

Sebbene la presenza del piano abbia avuto un ruolo determinante nell'avviare il processo di recupero del centro storico, le politiche pubbliche hanno preso direzioni non sempre chiare ed hanno coinvolto prevalentemente alcune categorie di soggetti rispetto ad altre.⁹

Sebbene nel 1999 sia stato costituito un gruppo Gis che ha avviato la costruzione di un sistema informativo, tale operazione non è stata inserita nell'ambito di una strategia di lungo termine, pertanto non ne è stata assicurata la continuità e la sua effettiva utilità. È impossibile attualmente fornire un servizio di conoscenza e informazione a cittadini, professionisti, imprese che oggi operano in centro storico, nei modi in cui succede in altre amministrazioni italiane.

In una simile realtà, può essere utile sperimentare il contributo dell'informatica per adeguate forme di governo e programmazione dei processi di recupero. Ciò soprattutto nel momento attuale in cui, trascorsi più di dieci anni dalla approvazione dei piani per il centro storico, è necessaria una revisione organica degli strumenti urbanistici e una valutazione dell'esperienza effettuata per impostare le conoscenze necessarie a correggere previsioni e politiche di attuazione.

L'attuale esistenza di un *Sistema Informativo Tecnico Comunale*,¹⁰ cui già alcuni settori della pubblica amministrazione fanno riferimento per alcuni procedimenti amministrativi, rende concretamente realizzabile un progetto di Sit per il centro storico come estensione del *Sittec*.

A livello amministrativo un Sit per il centro storico potrebbe consentire di:

- adeguare le capacità conoscitive delle strutture operative preposte alla gestione del piano per la verifica, il controllo e il monitoraggio delle politiche in atto. Potrebbe funzionare inoltre come un meccanismo di simulazione dell'azione politica, ovvero indicare, a fronte delle diverse scelte possibili, le reazioni degli altri soggetti. Costituirebbe un riferimento per incentivare sistemi di convenienza e opportunità degli operatori pubblici e privati;
- razionalizzare l'attività dell'amministrazione e supportare eventuali approfondimenti tematici auspicati dal PPE e fino ad ora mai effettuati;

- informare tutti i protagonisti del processo di recupero e costituire un punto di incontro tra i soggetti portatori di interessi e l'amministrazione.

A partire da questi obiettivi, si è svolto un esercizio ipotetico di costruzione di un Sit per il centro storico sotto forma di implementazione del *Sitec* già esistente.

Sulla scorta delle metodologie indagate attraverso i casi di studio analizzati e sulla base delle esigenze di informazione provenienti dal piano e dalle possibili domande dei soggetti privati e pubblici, si è costruita una doppia maglia di informazioni, una per utenti esterni, cittadini e professionisti, una per l'amministrazione, implementata dai rapporti di condivisione con i diversi settori che la compongono.

Le ipotesi effettuate potrebbero avere sviluppi concreti data la presenza di una struttura informativa comunale peraltro quotidianamente gestita da un gruppo di lavoro preposto.

La difficoltà principale di una eventuale realizzazione risiederebbe nella effettiva capacità della classe politica di comprendere il valore aggiunto che tali strumenti potrebbero dare in termini di controllo, o nella volontà stessa di offrire uno strumento di informazione ai soggetti coinvolti nei processi di recupero.

Il progetto di un Sit è composto da diverse fasi complesse che, a partire dall'analisi dei fabbisogni informativi dei potenziali utenti, costruisce un *data base* dalle molteplici possibilità di utilizzazione. La possibilità di gestire un'operazione di tal genere è pertanto fortemente condizionata dalla presenza di una classe politica adeguata, di una componente tecnica forte e preparata e dalla loro capacità di dialogo, dalla capacità di finanziamento,¹¹ dalla volontà della stessa di gestire un Sit condiviso da più settori e soggetti.

In un'ottica di spiacevole realismo si potrebbe affermare che la complessità delle operazioni da compiere per la costruzione di un Sit, i tempi lunghi di redazione, gli investimenti iniziali e la necessità di impiegare risorse tecniche e strumenti per mantenere a regime la piattaforma informativa e garantirne l'utilità, rendono difficile la diffusione dell'uso dei Gis. Tale visione diventa ancor più pessimistica se ci riferiamo ai contesti politici e amministrativi delle città meridionali.

Ma, se mancano uffici tecnici qualificati e motivati e una volontà politica a monte, non è possibile neanche perseguire strategie credibili di riqualificazione urbana: strategie particolarmente complesse nelle realtà del sud Italia, in cui lo stato di degrado dei centri storici spesso rende prioritari interventi di emergenza rispetto ad azioni volte alla ricerca di strumenti innovativi

per la costruzione di conoscenze, che possano supportare azioni di programmazione e gestione a lungo termine delle operazioni di recupero.

I casi di studio analizzati fanno sperare che si possano percorrere nuove strade anche nelle realtà più complicate, facendo tesoro delle esperienze positive già svolte altrove. Se in una realtà come Palermo l'amministrazione volesse avviare nuove strategie di recupero del centro storico, non potrebbe non misurarsi con le tecnologie informative, come strumenti per un buon governo.

In un momento di complessità come quello attuale, in cui disponiamo di diversi strumenti urbanistici, di una molteplicità di soggetti che partecipano agli interventi, alcuni tra i fattori che possono garantire un buon risultato sono la capacità di fare dell'informazione un mezzo per definire azioni progettuali positive e per perseguire l'interesse pubblico.

Note

¹ Cfr. Cannarozzo T., (1998), *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Pubblicisula, Palermo, pp. 35-40.

² GIS: Sistema Informativo Geografico. Sit: Sistema Informativo Territoriale. La locuzione Gis si riconduce alla tradizione anglosassone, la locuzione Sit, coniata in Italia, distingue l'esperienza italiana dalle altre poiché inserisce chiaramente il concetto di territorio che è, nella tradizione nazionale, molto radicato. Cfr. Jogan I., Patassini D., (2000), "Il dibattito nell'urbanistica italiana sui Gis tra nuove prospettive e vecchi malintesi", *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67. In letteratura gli studiosi si dividono tra i sostenitori dell'uso indifferenziato delle due definizioni e quelli che ritengono che i Sit e i Gis non siano distinti solo da sfumature lessicali ma da questioni strutturali. Nel presente lavoro si condivide la posizione di Jogan, che definisce i Gis come la componente tecnologica dei Sit, che invece includono gli "apparati informativi, le strutture amministrative, i soggetti istituzionali e i decisori utenti". Cfr. Secondini P., "Sistemi Informativi geografici, strumenti per la rappresentazione della conoscenza e pianificazione territoriale", in Maciocco G. (a cura di), (1994), *La città, la mente, il piano*, Franco Angeli, Milano e Jogan I. (1994), "Sit o Gis, è differenza sostanziale!", *Urbanistica Informazioni*, n. 135.

L'indagine svolta da Massimo Craglia (*Dipartimento di Town and Regional Planning, Università di Scheffield*) nel 1993 segnalava 12 comuni con un'esperienza avviata nell'utilizzo dei sistemi informativi. Cfr. Ciancarella L., Craglia M., Ravaglia E., Secondini P., Valpreda E., (1998), *La diffusione dei GIS nelle amministrazioni locali italiane*, Milano, Franco Angeli, pp.127-134.

I dodici comuni erano: Modena, Padova, Genova, Cremona, Perugia, Trento, Sesto San Giovanni, Benevento, Lucca, Carpi, Lumezzane, Bergamo. Nel 2001 la rivista *MondoGis* pubblicava i risultati di una indagine sui comuni con oltre 50.000 abitanti, in cui veniva evidenziata una situazione estremamente differenziata: «si passa con estrema facilità da situazioni all'avanguardia a situazioni in cui a malapena vengono utilizzate le tecnologie informative». Cfr. Biallo G., Onorati G., Massari M. (2001), "Il GIS nei comuni italiani: risultati del sondaggio di MondoGIS (prima parte)", *MondoGis*, n. 24.

⁴ L'indagine è stata svolta (negli anni 2004-2005) attraverso l'invio di un questionario ai Dipartimenti, Servizi di

Pianificazione o ai Servizi Sit (nelle amministrazioni che ne fossero dotate) dei 103 comuni italiani capoluoghi di provincia. Si è ottenuto un campione che, pur essendo costituito da circa il 30% delle amministrazioni interpellate, risulta comunque significativo per svolgere delle considerazioni sui possibili ruoli dei Sit nel contesto delle amministrazioni comunali.

⁵ Il centro storico di Bergamo si estende per circa 60 ettari.

⁶ Il centro storico di Napoli si estende oggi per circa 1900 ettari poiché, con le Norme di Salvaguardia e poi con la Variante al Prg, è stato ampliato fino a comprendere l'espansione novecentesca.

⁷ Il centro storico di Genova si estende per circa 115 ettari.

⁸ Il PPE è stato redatto da Benevolo e Cervellati, commissionato dalla giunta Orlando e approvato dalla Regione nel 1993. In realtà il PPE copre circa due terzi del centro storico. La rimanente parte è normata dal Piano particolareggiato dell'Albergheria e dai Piani particolareggiati redatti dalla Società Italter. Anche questi piani furono approvati dalla Regione nel 1993. Cfr. Cannarozzo T., (1994) "I piani urbanistici per il centro storico di Palermo", *Citta' e Territorio* n. 1 (Bollettino del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo).

⁹ Cfr. Cannarozzo T. (2004), "Centro storico di Palermo: dopo il PPE", *Urbanistica Informazioni*, n. 193.

¹⁰ La Sispi è l'organo tecnico del Comune per i servizi di informatica che ha avviato un processo di informatizzazione dell'amministrazione comunale attraverso i finanziamenti del progetto *e-governent*. Cfr. Regione Sicilia, (2005), *Terzo Rapporto sull'innovazione nella Regione Sicilia* Centri Regionali di Competenze per l'e-governent e la società dell'informazione.

¹¹ Un progetto di sistema informativo richiede costi iniziali alti che non hanno molto spesso un riscontro immediato in termini di benefici monetizzabili, quelli che tendenzialmente un decisore politico considera prioritari.

Tuttavia è difficile valutare economicamente il vantaggio di una informazione sempre aggiornata che corrisponde alle trasformazioni del territorio e il contributo nella trasparenza dei procedimenti amministrativi.

Bibliografia

Ciancarella L., Craglia M., Ravaglia E., Secondini P., Valpreda E. (1998), *La diffusione dei GIS nelle amministrazioni locali italiane*, Franco Angeli, Milano.

Cannarozzo, T. (1998), *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Pubblicisula, Palermo

Jogan I., Patassini D. (2000), "Il dibattito nell'urbanistica italiana sui Gis tra nuove prospettive e vecchi malintesi", *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67.

Maciocco, G. (a cura di) (1994), *La città, la mente, il piano*, Franco Angeli, Milano.

Jogan, I. (1994), "Sit o Gis, è differenza sostanziale!", *Urbanistica Informazioni*, n. 135.

Biallo, Onorati, Massari, (2001), "Il GIS nei comuni italiani: risultati del sondaggio di MondoGIS (prima parte)", *MondoGIS*, n. 24.

Bergamo

Caravaggi, L. (1999), "Il progetto ambientale nella prima fase di attuazione del Prg di Bergamo", *Urbanistica*, n.112.

De Carolis, G. (1985), "Lombardia, in attesa del Sistema Informativo", *Urbanistica Informazioni*, n.80.

Erba, V. (1986), "Lombardia: assalto ai centri storici", *Urbanistica Informazioni*, n.90.

Gaspani, R., Fabrizi, C., Deligios, M. (2000), "SICASitBg: a Bergamo c'è un Sistema Informativo Territoriale integrato Comune-Catasto", *Mondogis*, n.19.

Mazzoleni, C. (1983), "Bergamo", *Urbanistica Informazioni*, n. 67.

Salone, C. (1994), "Dopo Astengo, il preliminare di piano bergamasco", *Urbanistica Informazioni*, n.137.

Scalvini, L., Calza, G., Finardi, P. (1987), *Le città nella storia d'Italia*. Bergamo, Laterza, Roma.

Vallino, M. (2001), "SICASitBg: le informazioni catastali si condividono", *Mondogis*, n.24

Napoli

Apreda, I. (2001), "Pianificazione e politiche urbane a Napoli", *Urbanistica Informazioni*, n. 176.

AA.VV., (1973) "Prospettive per l'architettura del centro storico", *Edilizia Popolare*, n. 111, rivista bimestrale di studi edita a cura della Associazione Nazionale fra gli Istituti Autonomi per le Case Popolari, Roma.

Beguinot, C. (1961), "Napoli: contributi allo studio della città", *Urbanistica*, n. 34, Napoli.

Beguinot, C., De Meo, P. (1965), *Il centro antico di Napoli*, Ed. Scientifiche Italiane.

Cocchia, C. (1955), "Relazione del Piano Regolatore di Napoli", *Urbanistica*, n. 15-16.

De Lucia, V., Campus Venuti, G. (1997), "Il processo di pianificazione a Napoli", *Urbanistica Informazioni* n. 109.

De Lucia, V., Jannello A. (1976), "L'urbanistica a Napoli dal dopoguerra ad oggi: note e documenti", *Urbanistica*, n.65.

Di Porzio, E., Sepe, M. (2003), "Progetto Sirena per il recupero dei centri storici di Napoli", *Urbanistica Informazioni*, n. 192.

Forte, F. (1994), "Napoli, dopo il G7", *Urbanistica Informazioni*, n. 137.

Laino, G. (2003), "Gli immigrati nel centro di Napoli: inserimento e gentrificazione", *Urbanistica Informazioni*, n. 189.

Osservazioni delle Sezione Campania, (1959), "Il piano di Napoli", *Urbanistica*, n. 26.

Rossi, U. (2003), "La città molteplice. Il recesso di cambiamento urbano nel centro storico di Napoli", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 77

Salamene, S. (2001), "Riqualificazione urbana nei quartieri spagnoli di Napoli: un bilancio", *Urbanistica Informazioni*, n. 177.

Genova

Alcozer, F. (2001), "La rigenerazione urbana a Genova. Dopo le risorse delle partecipazioni statali", *Archivio di Studi Urbani e regionali*, n. 70.

Bobbio, R. (1998), "Nuovi piani e città antica. Il Prg di Genova per il centro storico", *Urbanistica Informazioni*, n. 160.

Bobbio, R. (2003), "Rifare il piano di Genova?", *Urbanistica Informazioni*, n. 192.

Bonora, F. (2001), "Genova. Aspettative e realtà sul litorale della città vecchia", *Urbanistica Informazioni*, n. 178.

Farruggia, S. (2000), "Il Sit di Genova. Esperimenti di interazione e cooperazione", *Urbanistica Informazioni*, n. 170.

Franco, G. (1998), "La pianificazione attuativa nel centro storico di Genova", *Urbanistica Informazioni*, n. 160.

Gabrielli, B.(1978), "Il nuovo piano regolatore di Genova", *Urbanistica*, n. 68-69.

Gabrielli, B. (2001), "Difficoltà politiche e difficoltà tecniche. I tempi della riqualificazione urbana e i tempi dell'amministrazione", *Archivio di Studi Urbani e regionali*, n. 70.

Gastaldi, F. (2001), "Funzioni urbane vs funzioni portuali a Genova", *Urbanistica Informazioni*, n. 178.

Gastaldi, F. (2002), "Il Piano della città di Genova", *Urbanistica Informazioni*, n. 182.

Gastaldi, F.(2003), "Processi di gentrificazione nel centro storico di Genova", *Archivio di Studi Urbani e regionali*, n. 77

Gatti, G. (1998), "Il centro storico di Genova: trasformazioni urbane e prospettive di riqualificazione", *Urbanistica Informazioni*, n. 160.

Mazzino, E., Ossian De Negri T. (1969), *Il centro storico di Genova*, Stringa, Genova.

Piccardo, E. (2003), "Genova: progetti per il waterfront e la città", *Urbanistica Informazioni*, n. 192.

Russo, R. (2000), "Il GIS dell'Osservatorio Civis: un sistema di supporto decisionale per il Comune di Genova", in *Oltre i*

confini del GIS, *l'informazione geografica per l'ente locale*, Seconda Conferenza di MondoGIS, Roma, 24-26 maggio 2000

Palermo

Benevolo, L., Cervellati, P.L., e Insolera, I. (1989), *PPE Centro Storico. Piano Particolareggiato Esecutivo*, Comune di Palermo - Assessorato all'urbanistica e centro storico, Palermo.

Benevolo, L., Cervellati, P.L., Insolera, I. (1990), "Il piano particolareggiato esecutivo per il centro storico di Palermo", *Parametro*, n. 178

Cancila, O. (1988), *Palermo*, Laterza, Roma.

Cannarozzo, T. (1990), "Palermo Centro Storico", *Recuperare*, n. 48.

Cannarozzo, T. (1993), "Palermo: il piano particolareggiato per il centro storico", *Sicilia Tempo*, n. 315.

Cannarozzo, T. (1994) "I piani urbanistici per il centro storico di Palermo", *Città e Territorio*, n. 1, Bollettino del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo.

Cannarozzo, T. (1996), *Palermo tra memoria e futuro, riqualificazione e recupero del centro storico*, Publicicula, Palermo.

Cannarozzo, T. (2000), "Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 67.

Cannarozzo, T. (2003), "Palermo: ieri, oggi, domani",

L'Universo, n. 4.

Cannarozzo, T. (2004), "Centro storico di Palermo: dopo il PPE", *Urbanistica Informazioni*, n. 193.

Carta, M. (2001), "Il distretto Kalsa-Piazza Marina nel Pic Urban Palermo", *Urbanistica Informazioni*, n. 180.

Carta, M. (2004), "Palermo capitale: strategie e azioni congiunte per la città creativa", *Urbanistica Informazioni*, n. 195

Carta, M. (a cura di) (2004), Palermo 2010, *Verso il Piano Strategico per Palermo Capitale - Rapporto finale*, Urban Center, Palermo (mimeo).

Confesercenti, *Conoscere per legalizzare*, Palermo, (mimeo)

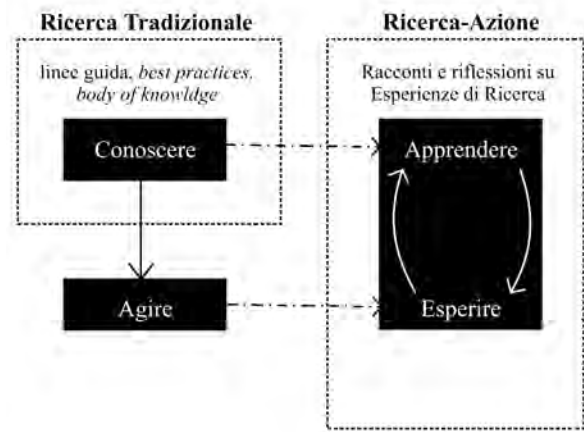
De Seta, C., Di Mauro L. (1980), *Le città nella storia d'Italia*, Palermo, Laterza, Roma-Bari.

Di Benedetto, G. (a cura di) (2000), *La città che cambia. Restauro e riuso nel Centro Storico di Palermo*, Assessorato al centro storico, Palermo.

Inzerillo, S. M. (1984), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo Crescita della città e politica amministrativa dalla ricostruzione al piano del 1962*, Quaderno dell'istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della facoltà di Architettura di Palermo, Palermo.

Regione Sicilia (2005), *Terzo Rapporto sull'innovazione nella Regione Sicilia*, Centri Regionali di Competenze per l'e-governemnt e la società dell'informazione.

Prospettive di ricerca-azione nella disciplina urbanistica



Laura Saija

Dal professionista riflessivo al ricercatore praticante

Il termine *Action-Research* ha da sempre avuto una risonanza molto più ampia nell'ambito delle scienze sociali, piuttosto che in quello delle discipline del progetto del territorio; perché dunque dovrebbe interessare la ricerca urbanistica? L'opinione di chi scrive è che, in effetti, la disciplina urbanistica, per quanto si sia sforzata di confinare e addensare le sue finalità e le sue pratiche all'interno delle modalità di pensare e di agire tipiche delle scienze *hard*, non abbia mai potuto evitare, almeno nelle sue forme più convincenti, di confrontarsi ciclicamente con il contesto che ha tentato di studiare.

Lo speciale spazio che la storia dei saperi occidentali ha riservato all'Urbanistica, ovvero quell'interstizio fra le scienze di analisi del territorio – preoccupate di catalogare, individuare univocamente e prevedere i caratteri del territorio e degli insediamenti – e le arti del progetto dello spazio – con la loro tensione all'idealità dell'esistenza umana e del suo abitare – le ha dato l'opportunità di accorgersi – prima di altre discipline che come essa hanno visto la luce nel grembo della Modernità – della possibilità e della opportunità di oltrepassare alcune delle dicotomie dominanti il pensiero occidentale; prima fra tutte quella tra il conoscere, l'analizzare, il teorizzare e l'agire, il progettare, il far pratica.

Sul problema generale della connessione fra conoscenza e azione sono osservabili alcuni punti di convergenza fra certe sacche del pensiero contemporaneo – come l'epistemologia ermeneutica derivante dalla fenomenologia continentale, la "nuova scienza" originata dalla *Self-Organization Theory* e la razionalità dialogico-comunicativa – anche molto diverse per genesi e obiettivi.

Tutte queste scuole di pensiero mettono, infatti, fortemente in discussione la natura unidirezionale della relazione che intercorre fra "conoscente" e "conosciuto", così come per secoli era stata interpretata sia dalle epistemologie oggettive (l'oggetto può essere 'conosciuto' da un soggetto esterno che lo osserva), che da quelle soggettive (l'oggetto è proiezione del soggetto conoscente, quindi non è descrivibile in modo oggettivo). Sia il concetto di "sistema complesso", che si modifica nel rapportarsi con il suo contesto attraverso retroazioni negative, sia il concetto di "anello ermeneutico", che rappresenta la continua interazione interpretativa tra due entità, sono infatti basati sull'idea che le relazioni fra "conoscente" e "conosciuto" siano di natura bidirezionale. Questa reciprocità mette fortemente in crisi il significato profondo della parola "conoscere", così come questa è stata concepita dalla Modernità. Attraverso un progressivo allontanamento dalle idee di acquisizione passiva e mnemonica di nozioni – tipica della pedagogia ottocentesca, di applicazione ripetibile di tecniche e procedure codificate – tipica del modo positivista di intendere il sapere scientifico – di acquisizione di abitudini e comportamenti – così come ritenuto dal comportamentismo tradizionale –, l'atto del "conoscere" può essere interpretato come un processo evolutivo continuo, durante il quale l'oggetto e il soggetto si modificano reciprocamente.

La conseguenza diretta è che "conoscere" e "agire" non possono più essere considerate due fasi separate e sequenziali, ma sono due aspetti indivisibili di una unica dimensione, quella dell'"apprendere" attraverso l'"esperire". La conoscenza non può dunque essere qualcosa di pre-dato, ma viene "appresa facendo" (Dewey, 1916); non è assorbita passivamente, ma configurata attivamente dalle nostre strutture men-

Con il termine di Ricerca-Azione, traduzione italiana della ben più nota espressione inglese Action-Research, viene generalmente indicata quella specifica modalità di produzione di 'sapere scientifico' secondo cui la stessa produzione è intrinsecamente connessa all'azione sul territorio e alle comunità che vi sono insediate. A partire da una breve descrizione della Ricerca-Azione, soprattutto in relazione ai suoi presupposti epistemologici, questo scritto intende proporre una interpretazione di ciò che, a parere di chi scrive, la differenzia dalla più ampia famiglia delle pratiche di Urbanistica partecipata, con la quale, invece, viene spesso erroneamente identificata.

tali che derivano e si modificano progressivamente attraverso l'esperienza (Piaget, 1970); riguarda gli individui che sviluppano nuove abilità di agire e concettualizzare – di apprendere ad apprendere – nell'affrontare situazioni e problemi sconosciuti (Bateson, 1972). Su tali premesse epistemologiche si basano, per esempio, le riflessioni che hanno originato l'ormai celebre “professionista riflessivo”, il quale quando «riflette nel corso della sua azione, diventa un ricercatore operante nel contesto della sua pratica» (Schön, 1983, p. 94).

Le stesse premesse possono però essere guardate da una prospettiva duale, ovvero quella del professionista della ricerca, per il quale l'attività riflessiva può progressivamente assumere i connotati e gli obiettivi di una forma di pratica. Per questo “ricercatore praticante”, l'esperienza – intesa come processo di alterazione reciproca fra ricercatore e contesto – coincide a tutti gli effetti con gli esiti della ricerca.

Le epistemologie relazionali, infatti, non ci dicono che è impossibile avviare un processo di conoscenza di un luogo, così come ci viene detto dalle epistemologie del relativismo; ci dicono invece che “conoscere” vuol dire più di quanto non ci avesse fatto intendere la Modernità; ci dicono che, se è vero che la “mappa non è il territorio”, è anche vero che la “mappa può modificare il territorio”. Ci possono essere casi in cui si sceglie di considerare “la modifica” – ovvero la parte “attiva” di un progetto di conoscenza – solo una esternalità non significativa (oppure negativa); di conseguenza si cerca di ridurla al minimo, ricadendo in tutte quelle pratiche di ricerca tradizionali, cui la collettività continua ad attribuire un importante ruolo sociale.

Altrettanto legittima appare, però, la scelta di considerare le modificazioni che la “mappa” può innescare nel territorio come il punto focale della ricerca. Sembra essere questo il senso che va assumendo progressivamente l'azione disciplinare e accademica di alcuni gruppi di ricerca – sia nel panorama nazionale che internazionale – che considerano l'agire nel territorio, nella città e nelle comunità la “forma” della propria riflessione scientifica, piuttosto che come una sua “verifica a posteriori”.

Il senso della “ricerca-azione” nasce dunque dalla considerazione che non è più possibile considerare il ricercatore come un osservatore esterno rispetto all'oggetto della sua ricerca, soprattutto se si tratta di un ricercatore afferente ad una disciplina, come l'Urbanistica, tradizionalmente caratterizzata da problemi di connessione fra “le fasi” di analisi e progetto. Ogni mente cognitiva, anche quella del professionista della ricerca, è una *embodied mind* (Varela *et al.*, 1991), una mente immersa nel contesto, con il quale scambia un

continuo flusso di informazioni che alterano entrambe le entità coinvolte nel processo euristico. All'interno di una simile prospettiva il ricercatore praticante rinuncia in modo pressoché definitivo a qualsiasi pretesa di neutralità e passività, accettando la perdita dei tradizionali caratteri di oggettività, staticità e cumulabilità degli esiti della sua attività di ricerca. Tali esiti coincidono, in effetti, con le ricadute pratiche della sua attività, e la dimensione attorno a cui si concentra tutta la sua attenzione è quella del “cambiamento”. La domanda chiave alla base di ogni forma di ricerca-azione è: quali cambiamenti sono innescati o possono essere innescati dal muoversi e dal riflettere di un ricercatore praticante che si trova immerso in un certo contesto?

La ricerca del cambiamento: una sfida etica più che epistemologica

Da una prospettiva strettamente epistemologica, i ricercatori-praticanti sono dunque accomunati dall'aver derivato il proprio paradigma da una profonda riflessione sul cosa significhi “conoscere”, andando ben al di là dei tradizionali sforzi di separazione tra sapere scientifico e sapere non-scientifico.

Il loro rapporto diretto con il territorio e le comunità li ha probabilmente resi più sensibili ed epistemologicamente “inclusivi” (Foucault, 1976) di tutta una famiglia di saperi (taciti, emotivi, ecc.) normalmente espulsi dalla riflessione scientifica, portandoli a preferire gli strumenti di ricerca che sembrano più capaci di rapportarsi con essi, fra cui soprattutto quelli cosiddetti “qualitativi”.

Esistono però rilevanti differenze fra diversi approcci alla “ricerca-azione”, che afferiscono più alla dimensione etico-politica dell'agire, che a quella epistemologica.

Nel momento in cui il “cambiamento” diventa la finalità della propria attività euristica, ci si scontra, infatti, con dilemmi soprattutto di natura etica: quando un cambiamento può considerarsi positivo? Con quale legittimità il ricercatore praticante può muoversi all'interno di un determinato contesto per modificarlo?

Per il ricercatore “moderno”, chiamato a fornire gli strumenti concettuali al pianificatore di professione, la questione etica viene grossomodo risolta dalla supposta sequenzialità fra “conoscenza” e “azione”, la quale a sua volta si basa su una supremazia epistemologica rispetto all'etica: ciò che è giusto/buono si origina direttamente da ciò che è vero o conoscibile o conosciuto.

In Urbanistica e in Pianificazione questo significa che l'azione e le scelte dei pianificatori o dei progettisti sono basate sulla conoscenza esperta che essi sono in grado di produrre, sia essa frutto di una intuizione razionale capace di tradurre valori

stabili e universali in forma di utopia o modello (razionalismo), oppure frutto di analisi rigorose e procedure codificate capaci di indicare quali condizioni abitative determineranno la felicità umana (utilitarismo e progetto ergonomico).

Il ricercatore praticante si trova, invece, di fronte alla crisi di una simile certezza etica. La sua azione non è più guidata da una conoscenza precostituita, ed è chiamato a confrontarsi in modo diretto con la dimensione politica – nel senso più aulico del termine – del suo agire. Forse da questo dilemma si origina l'intrinseca relazione che la "ricerca-azione" è andata instaurando nel tempo sia con la pianificazione radicale americana (*Advocacy Planning*), sia con l'ampia famiglia della pianificazione partecipata. Si può anche dire che spesso le espressioni "ricerca-azione" e partecipazione vengono utilizzate indifferentemente per tutte quelle pratiche in cui l'azione diretta di un esperto – sia esso ricercatore praticante o professionista riflessivo – si origina da forti critiche alla legittimità della delega politica nelle democrazie occidentali (Friedmann, 1987).

Nelle modalità con cui la tradizione dell'"action-research" si è sviluppata nelle scienze sociali, tuttavia, la piena consapevolezza del dilemma etico spesso non è presente. Sebbene rendendo onore alla natura interattiva delle relazioni fra ricercatore e contesto e all'intima connessione fra teoria e pratica, sia Lewin (1946) sia i suoi successori nel campo della psicologia sociale (Rappaport, 1981; Perkins e Zimmermann, 1995) guardano alla "ricerca-azione" come ad una particolare tecnica di ricerca che viene «richiesta dalla pratica sociale [e che] può essere meglio caratterizzata come una ricerca per la gestione sociale o l'ingegneria sociale» (Lewin, 1946, citato in Lewin, 1948, pp. 202-3), ma che non mette in vera crisi il concetto di Democrazia, così come oggi lo conosciamo.

La consapevolezza del dilemma etico emerge invece da tutte quelle pratiche di ricerca-azione che si ispirano direttamente alle opere della pedagogia libertaria (Dolci, 1964, 1968 e 1974; Freire, 1972 e 1974) ed in generale alle riflessioni che mettono in crisi il concetto di democrazia rappresentativa.

A partire dalla consapevolezza che il carattere di reciprocità delle relazioni fra una entità e il suo contesto non vale solo per la dimensione individuale (che è quella del ricercatore, ma anche quella dell'abitante, del cittadino, ecc.), e riguarda anche la dimensione collettiva, esiste una famiglia di approcci di ricerca-azione (Carr e Kemmis, 1986; Busacca e Gravagno, 2005) che considera necessario concentrarsi nell'ambito dei gruppi e delle comunità insediate, su cui gravano le più evidenti forme di marginalizzazione dell'attuale organizzazione democratica (poveri, abitanti delle

periferie, immigrati, minoranze etniche, ecc.). La differenza fra le pratiche di partecipazione e quelle di "ricerca-azione" – almeno quelle che si ispirano alla pedagogia libertaria – è evidente: per le prime l'obiettivo rimane quello di arrivare alla formulazione di un progetto, un piano, una decisione; per la "ricerca-azione", invece, l'obiettivo può essere quello di favorire il deuterio-apprendimento collettivo, associabile ai meccanismi di auto-organizzazione con cui i sistemi viventi (Maturana e Varela, 1980) e sociali (Luhmann, 1984) si evolvono verso il futuro.

Assumendo un simile obiettivo, le pratiche di "ricerca-azione" possono includere la partecipazione come strumento per la costruzione di riflessione collettiva, ma non sono assolutamente identificabili con esse; ed anzi, sempre più frequenti sono i casi in cui, le necessità, la tempistica e gli aspetti più strettamente procedurali delle tradizionali pratiche partecipative non si conciliano con i tempi e i modi della riflessione.

Quando la "ricerca-azione" si rivolge alle comunità e ai gruppi di individui marginalizzati, cioè esclusi dai processi di redistribuzione sociale delle risorse sia materiali che immateriali, essa assume come legittimazione etica l'idea che per tali gruppi le pratiche per l'apprendimento collettivo (Dolci, 1996; Saija, 2005) sono l'unica forma possibile di emancipazione per l'esercizio dei propri diritti di cittadinanza.

Note

¹ Basti pensare ai grandi nomi dell'urbanistica italiana, a cui va senz'altro attribuito il ruolo di precursori della Ricerca-Azione. In questa sede preferisco tuttavia riferirmi all'esperienza catanese del Dipartimento di Architettura e Urbanistica della Facoltà di Ingegneria, da cui si origina il progetto di "ricerca-azione" portato oggi avanti dal LabPEAT (Laboratorio per la Progettazione Ecologica e Ambientale del Territorio, www.labpeat.dau.unict.it). È nell'ambito del LabPEAT, infatti, che hanno preso forma gran parte delle riflessioni contenute nel presente scritto, riflessioni a cui attribuire, pertanto, una natura collettiva.

² Sebbene in molti casi esiste ancora il rifiuto di riconoscere i limiti della logica strettamente deterministico-predittiva di stampo neopositivista, non si può ignorare il fatto che la società sia ancora basata su una forma di organizzazione prettamente moderna e continui ad affidare agli esperti un certo tipo di responsabilità, in funzione delle quali tanti ricercatori compiono la scelta di minimizzare gli effetti sul territorio del loro atto conoscitivo, concentrandosi sulla parte riflessiva, nella piena consapevolezza dei propri limiti epistemologici.

³ La separazione di queste due figure vuole semplicemente rendere meglio l'idea della moderna separazione fra conoscenza e azione, e non intende assolutamente negare il fatto che, proprio nella disciplina urbanistica (e soprattutto in Italia), la figura del ricercatore è, di fatto, coincisa con quella di pianificatore.

⁴ Psicologo sociale e padre del termine "action-research", Lewin permise, durante i suoi studi sulle dinamiche di gruppo, ai "soggetti sperimentali" di partecipare alle riunioni dei ricercatori che avevano osservato scientificamente il loro comportamento, ottenendo come risultato momenti di forte scontro fra ricercatori e partecipanti. Secondo questi ultimi infatti le

“osservazioni esperte” avevano fallito nel dare la giusta interpretazione ai fatti. Lewin elaborò positivamente l’esperienza: basandosi sull’osservazione diretta che la ricerca scientifica è facilitata (e non ostacolata) dalla tensione dialettica fra l’esperienza concreta ed il distacco scientifico, egli formula uno schema di ricerca circolare, in cui si alternano le fasi di valutazione e d’azione.

⁵ Che poi è quella che più da vicino interessa la disciplina urbanistica e la pianificazione territoriale.

Bibliografia

Argyris, C., Schön, D. (1978), *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading, MA, Addison-Welsey publishing company.

Bateson, G. (1972, trad. it. 1993), *Verso una ecologia della mente*, Milano, Adelphi.

Busacca, P. (in corso di stampa), *A mille mani 2*, atti del convegno “La Casa della Città di Catania come luogo di incontro fra attori urbani: un confronto fra esperienze e prospettive”, Catania, 1-2- luglio 2005, 2° Vol., Firenze, Alinea.

Busacca, P., Gravagno, F. (a cura di) (2005), *A mille mani*, atti del convegno “La Casa della Città di Catania come luogo di incontro fra attori urbani: un confronto fra esperienze e prospettive”, Catania, 1-2- luglio 2005, 1° Vol., Firenze, Alinea.

Carr, W., e Kemmis, S. (1986), *Becoming critical: education, knowledge and action research*, London, Falmer.

Dewey, J. (1916, trad. it. 1974), *Democrazia ed Educazione*, Firenze, La Nuova Italia.

Dewey, J. (1929, trad. it. 1966), *La Ricerca della Certezza. Studio del rapporto fra conoscenza e azione*, Firenze, la Nuova Italia.

Dolci, D. (1964), *Verso un mondo nuovo*, Torino, Einaudi.

Dolci, D. (1968), *Inventare il futuro*, Bari, Laterza.

Dolci, D. (1974), *Esperienze e riflessioni*, Bari, Laterza.

Dolci, D. (1996), *La struttura maieutica e l’evolverci*, Firenze, La Nuova Italia.

Dunn, E. (1971), *Economics and Social Development: A Process of Social Learning*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Foucault, M. (1976, eng. trans. 1978), *The History of*

Sexuality. Vol. I: an Introduction, Pantheon Book (Random House), New York.

Freire, P. (1972), *Pedagogy of the Oppressed*, Harmondsworth, Penguin.

Freire, P. (1974), *Education for Critical Consciousness*, New York, Crossroad Publishing Company.

Friedmann, J. (1973), *Retraking America: A Theory of Transactive Planning*, Garden City, NY, Anchor Press/Doubleday.

Friedmann, J. (1987, trad. it. 1993), *Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all’azione*, Dedalo, Bari.

Lewin, K. (1948), *Resolving social conflicts; selected papers on group dynamics*, Harper & Row, New York.

Luhmann, N. (1984), *Sistemi Sociali. Fondamenti di una Teoria Generale*, Il Mulino, Bologna.

Maturana, H., Varela F. (1980), *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, D. Reidel, Dordrecht.

Michael, D. (1973), *On Learning to Plan and Planning to Learn*, Jossey-Bass, San Francisco.

Perkins, D., Zimmerman M. (1995), “Empowerment theory, research, and application”, *Empowering Community* special issue of *American Journal of Community Psychology*, n.5, pp. 569-574.

Piaget, J. (1970, trad. it. 1993), *L’epistemologia genetica*, Sagittari Laterza, Bari.

Rappaport, J. (1981), “In praise of paradox: A social policy empowerment over prevention”, *American Journal of Community Psychology*, n.9, pp.1-25.

Saija, L. (2006), *Dalla Conoscenza Esperta all’Apprendere Collettivo. Reflections on pedagogic function of planning*, Tesi di Dottorato in Progetto e Recupero Architettonico, Urbano e Ambientale, Dipartimento di Architettura e Urbanistica, Università degli Studi di Catania, XVIII ciclo.

Schön, D. (1983), *The Reflective Practitioner. How Professional Think in Action*, Basic Books, New York.

Senge, P. (1990), *The Fifth Discipline*, Doubleday, New York.

Varela F., Thompson E., Rosh E. (1991), *The Embodied Mind: cognitive science and human experience*, MIT Press.

Sul governo del Territorio

Intervista a Vezio De Lucia



Laura Colonna Romano

Vezio De Lucia, urbanista e protagonista, ormai da tempo, degli scenari della pianificazione italiana, può raccontarci qual è la sua posizione rispetto alle questioni sollevate dal “Disegno di legge Lupi” che ha destato non poche preoccupazioni nell’ambito dell’attuale dibattito disciplinare per la pericolosità dei suoi contenuti rispetto ad un tema complesso e articolato quale è quello delle questioni legate al “governo del territorio”.

Dobbiamo rallegrarci della mancata approvazione del cosiddetto disegno di legge Lupi, dal nome del deputato di Forza Italia Maurizio Lupi, negli anni passati assessore del comune di Milano, ispiratore dell’urbanistica contrattata di rito ambrosiano. La sua proposta è sbagliata e pericolosa. Se fosse stata approvata, avrebbe provocato danni enormi e irreversibili alle città e al paesaggio italiani. Alla fine del giugno scorso, quando il disegno di legge fu approvato dalla Camera dei deputati (con 32 voti a favore da parte del centro-sinistra, non lo dimentichiamo!), *Eddyburg*, il sito benemerito di Edoardo Salzano, ha promosso un’immediata mobilitazione, pubblicando anche un *instant book*, “La contro-riforma urbanistica”, curato da Cristina Gibelli ed edito da Alinea, presentato in diverse città italiane e al Senato: un piccolo libro che ha sicuramente contribuito a non far approvare in via definitiva la proposta di Lupi e compagni.

Tra le questioni sollevate dal Disegno di legge Lupi vi era quella relativa alle problematiche legate ad un governo del territorio affidato ad atti negoziali: quali sarebbero state, secondo lei, le conseguenze per il territorio?

L’obiettivo essenziale della proposta Lupi è la *privatizzazione dell’urbanistica*, e cioè il trasferimento sostanziale del comando dal potere pubblico a soggetti privati. La privatizzazione dell’urbanistica avviene sostituendo gli atti che il disegno di legge definisce “autoritativi”, cioè quelli unilaterali della pubblica amministrazione, con gli atti “negoziali”, quelli cioè contrattati fra l’ente locale e i soggetti privati interessati, in primo luogo la proprietà fondiaria. Il modello è Milano, città nella quale il piano regolatore è una specie di rovina archeologica. Progetti e programmi pubblici e privati non sono tenuti a uniformarsi alle prescrizioni del piano regolatore ma, al contrario, è il piano regolatore che si deve adeguare ai progetti, diventando una specie di catasto dove si registrano le trasformazioni edilizie contrattate e concordate. La legge Lupi vorrebbe estendere questo modello a tutta l’Italia. Le conseguenze sono immaginabili, soprattutto se valutate insieme agli altri contenuti inaccettabili del disegno di legge. Uno dei contenuti non condivisibili è la sostanziale cancellazione degli *standard urbanistici*, che sono, com’è noto, le superfici minime ad abitante da riservare ad attrezzature e servizi e da intendere come veri e propri diritti civili e sociali riconosciuti a tutti i cittadini italiani. La regionalizzazione che Lupi e altri propongono comporterebbe, inevitabilmente, una diversificazione degli standard, con il loro pro-

A pochi mesi dalla mancata approvazione del “Disegno di legge Lupi”, il cui testo avrebbe sostituito buona parte delle leggi urbanistiche vigenti, Vezio De Lucia argomenta sui principali nodi critici del provvedimento legislativo, considerando una minaccia per le sorti del territorio ed un pericolo che potrebbe ripresentarsi in futuro anche sotto un differente assetto governativo. Vengono delineate le problematiche relative agli effetti devastanti che il Ddl avrebbe potuto produrre sul territorio, essendo un testo che incentiva esplicitamente il consumo del suolo anziché tendere alla tutela di quanto resta, legittimandone la dissipazione. Un testo privo di quei principi fondamentali di interesse pubblico e che manca di collegamenti con gli indirizzi precisati a livello europeo.

Vezio Emilio De Lucia (Napoli, 1938), architetto. È stato: direttore generale dell’urbanistica del Ministero dei Lavori Pubblici; assessore all’Urbanistica a Napoli; consigliere regionale del Lazio; segretario generale dell’Inu; consigliere nazionale di Italia Nostra e dell’Associazione Bianchi Bandinelli; docente di Urbanistica (Roma e Palermo).

Ha scritto: *Se questa è una città*, Editori Riuniti, 1989 e 1992, Donzelli 2005; *Napoli. Cronache urbanistiche*, Baldini e Castoldi, 1998; numerosi saggi e di articoli. Ha collaborato con *Il Messaggero*, *l’Unità* e *il Manifesto*. Consulente della regione Emilia Romagna per il Piano Paesistico regionale. Progettista dei Ptc di Pisa e di Lucca, dei Prg di Pisa, Positano, Eboli e di altri comuni.

babile abbattimento, soprattutto in alcune città, non solo nel Mezzogiorno. La differenza con altri luoghi, soprattutto con le Regioni dell'Italia centrale i cui comuni dispongono di spazi per servizi già molto soddisfacenti, sarebbe ingiustificata, socialmente e culturalmente insostenibile. La sorprendente sottrazione agli enti locali del potere di imporre autonomamente *vincoli di tutela del territorio*, potere riservato solo allo Stato, è un altro degli errori del disegno di legge di cui trattiamo. Si pensi che alcuni dei risultati più importanti dell'urbanistica contemporanea in Italia – per esempio, la tutela dell'Appia Antica a Roma, delle colline di Firenze e di Bologna, del parco delle mura di Ferrara – sono dovuti a scelte dei piani regolatori e non a decisioni delle soprintendenze o del ministero dei Beni culturali.

Guardando ai dati allarmanti relativi al consumo di suolo agricolo in Italia, qual'è la sua idea rispetto al quadro della pianificazione attuale, anche rispetto ad altre nazioni, e quale futuro prevede per queste aree alla luce dei recenti orientamenti politici che prevedono, per esempio, azioni orientate al condono edilizio.

Il disegno di legge Lupi, tra l'altro, incentiva esplicitamente il *consumo del suolo*. Invece di perseguire la preservazione di quanto resta del territorio in condizioni agricole o naturali, ne legittima la dissipazione. Secondo alcune stime, solo 1/10 del territorio oggi urbanizzato lo era già alla fine della seconda guerra mondiale. E l'espansione continua senza sosta. Vistosa è la differenza con quanto succede in altri paesi europei. In Gran Bretagna il governo nazionale ha stabilito nel 1998 che, nei dieci anni successivi, il 60% delle abitazioni doveva essere costruito in aree già urbanizzate: obiettivo già raggiunto e superato. In Germania, sempre nel 1998, il governo federale ha fissato in 30 ha/giorno (1/4 della tendenza allora in atto) la soglia entro la quale contenere il consumo del suolo a scala nazionale. Obiettivi analoghi sono perseguiti anche in Francia, in Olanda, in Spagna, e addirittura in alcuni stati e città degli Stati Uniti. Nel documento "Verso una strategia tematica dell'ambiente urbano", la Commissione europea ha definito lo *sprawl* urbano "la questione più urgente da affrontare" in materia di politiche del territorio. E non va dimenticata la legge urbanistica regionale toscana del 2005, secondo la quale "nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti". Solo il governo italiano ignora il problema, né esistono dati ufficiali a scala nazionale. Anzi, tutte le politiche più recenti, soprattutto quelle che fanno capo agli strumenti

cosiddetti derogatori (Pru, Priu, Prusst, eccetera) favoriscono vertiginosi consumi di suolo, per non dire degli strumenti di perequazione vagheggiati da Lupi e dall'Inu, tutti orientati a moltiplicare lo spreco del territorio. Per fortuna, nel programma di governo di Romano Prodi c'è un chiaro riferimento alla necessità di contenere il consumo del suolo.

Forse è utile sapere che una nuova pubblicazione patrocinata da *Eddyburg* sta per vedere la luce e tratterà proprio del consumo del suolo, raccogliendo documenti e interventi elaborati in occasione della scuola estiva (sempre di *Eddyburg*) tenuta l'anno scorso in Val di Cornia proprio sulla questione del consumo di suolo.

Devo ancora aggiungere che il quadro deprimente dell'urbanistica italiana è completato dalla sostanziale impunità dell'*abusivismo* (tre condoni in diciotto anni). Questa è la faccia peggiore, quella criminale (non si può chiamare diversamente), del distacco italiano dal resto del mondo civile.

Un'altro nodo critico in merito al consumo del suolo è quello relativo alla mancanza di dialogo tra i diversi livelli della pianificazione. Qual è il suo punto di vista in relazione a tali questioni e quali potrebbero essere gli effetti sul territorio?

Da qualche anno, prevale diffusamente il convincimento che la riorganizzazione degli strumenti di governo del territorio debba essere basata sull'articolazione della pianificazione a scala comunale in due livelli diversi: un primo livello di carattere *strutturale*, di lunga durata, che fissa le grandi opzioni nell'uso del suolo, le *invarianti* rispetto a ogni immaginabile modificazione; un altro livello pensato invece come molto più duttile, valido per un arco temporale breve, di natura essenzialmente *programmatica*, legata a scadenze, esigenze e impostazioni di natura politico-amministrativa. In questa direzione si sono mosse diverse regioni (la Toscana, l'Umbria, la Basilicata, il Lazio, l'Emilia Romagna, la Calabria, la Campania), e in questo senso va anche il disegno di legge Lupi. Ma l'esperienza fin qui condotta autorizza qualche dubbio sulla bontà della direzione assunta, in particolare se si tiene conto del fatto che in quasi tutte le regioni gli altri livelli di pianificazione (e specialmente il piano territoriale di coordinamento provinciale) sono poco efficaci e "autorevoli". Di fronte ai fenomeni sempre più allarmanti di conurbazione e di diffusione dell'edificato, sarebbe invece opportuno, secondo me, dotare di poteri molto più forti il piano provinciale, in buona sostanza assegnando a esso molti degli obiettivi strutturali finora attribuiti alla pianificazione comunale di primo livello, che potrebbe essere del tutto soppressa. È un argomento complesso, meritevole di una più ampia trattazione che potremo riprendere in altra circostanza.

Riforma urbanistica siciliana: passo più lungo della gamba o un'occasione mancata?

Esiti dalla tavola rotonda dell'INU Sicilia e del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo sulle norme per il governo del territorio siciliano

Adamo Carmelo Lamponi



Il 26 marzo, presso la sala magna di palazzo Steri a Palermo, si è tenuta la tavola rotonda dal titolo: *Norme per il governo del territorio: parliamone*, organizzata dalla sezione dell'INU Sicilia con la partecipazione del Dipartimento Città e Territorio dell'Università degli Studi di Palermo.

L'evento introdotto e moderato dal presidente dell'INU Sicilia, Maria Donatella Borsellino, si presenta come il primo atto di una serie di iniziative che l'INU Sicilia e il Dipartimento Città e Territorio intendono portare avanti come occasione di approfondimento e di dibattito sui principi fondativi, sugli aspetti e sui nodi emergenti del governo del territorio e sugli strumenti preposti per la sua attuazione.

Alla tavola rotonda hanno partecipato numerosi ospiti esperti della disciplina urbanistica e diversi rappresentanti dell'università siciliana tra cui: il preside della Facoltà di Architettura di Palermo Nicola Giuliano Leone, il direttore del Dipartimento Città e Territorio di Palermo Teresa Cannarozzo, Paolo La Greca del Dipartimento di Architettura e di Urbanistica di Catania, Giuseppe Gangemi e Giuseppe Trombino, ordinari di Urbanistica e autori insieme a Bruno Gabrielli dell'Università di Genova della proposta di legge urbanistica siciliana approvata dalla giunta del 2 agosto 2005 del precedente governo regionale siciliano, ma non più esitata.

Oltre ai contributi previsti nella tavola rotonda, si sono avuti diversi interventi non programmati tra i quali si distinguono quelli di: Ignazia Pinzello, presidente del Corso di Laurea Specialistica in Ecologia e Pianificazione del Paesaggio di Palermo, Ferdinando Trapani del Dipartimento di Storia e Progetto nell'Architettura di Palermo, Domenico Costantino e Piero Di Leo del Dipartimento Città e Territorio, Michelangelo Savino, professore associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica dell'Università di Messina.

L'apertura dei lavori evidenzia la mancanza nella realtà siciliana di una legge urbanistica moderna che tenga conto delle nuove esigenze del territorio e dei vari livelli amministrativi. Ciò che pesa allo stato attuale, è il fatto che la Sicilia, possedendo uno Statuto Autonomo dal 1946, avrebbe potuto sfruttare l'opportunità di formare una legge completa e innovativa ormai da anni.

Nei fatti, la vigente legge urbanistica n. 71 del 1978 definisce prevalentemente la pianificazione a livello comunale, accennando appena alla pianificazione territoriale regionale come qualcosa che dovrebbe esistere e che andrebbe adeguatamente regolamentata. La predilezione di questa politica da parte del governo siciliano non ha consentito alle Provincie di acquisire una forte specificità nella disciplina urbanistica; al piano provinciale è stato consegnato dalla legislazione regionale un ruolo limitato allo studio e al monitoraggio delle aree metropolitane per cui, gli stessi uffici tecnici allo stato attuale non possiedono un'adeguata tradizione pianificatoria.

Ciò che manca nella pianificazione della nostra regione, sostiene la Borsellino, è che "... le attività di trasformazione del territorio trovino un coordinamento ed un punto di incontro in modo che le esigenze dei vari comuni vengano ricondotte ad una logica comune ...". Inoltre, andrebbe sospesa la possibilità che singoli assessorati regionali con competenze specifiche, regolamentando le proprie azioni in piena autonomia "... determinino interferenze legislative, incongruenze tra assessorati stessi o provvedimenti sullo stesso problema esattamente antitetici ...".

La situazione siciliana va però inquadrata anche in funzione di alcuni cambiamenti nazionali, che in questi ultimi anni si sono avviati, sia in merito al passaggio di competenze tra Stato e Regioni, sia attraverso la proposta di un nuovo disegno di legge urbanistica nazionale. La proposta n. 153 Lupi – Mantini, approvata dal Parlamento del precedente governo, si era proposta inizialmente come una legge quadro sintetizzata in 13 articoli di legge in cui erano

La necessità di formulare una moderna legge urbanistica regionale, in grado di rispondere alle trasformazioni sempre più dinamiche del territorio è divenuta da tempo una certezza. All'indomani dell'accantonamento della proposta di riforma urbanistica dei nuovi governi nazionale e regionale, l'INU e il Dipartimento Città e Territorio rilanciano il dibattito intendendo fornire occasione di riflessione sui nodi emergenti del governo del territorio.

stati enucleati i principi fondamentali del governo del territorio. Successivamente la proposta, passata all'VIII Commissione, si è appesantita con l'aggiunta di 80 ulteriori articoli, formando un unico disegno di legge di cui non è più chiara la matrice.¹ Inoltre, analizzando la struttura del disegno di legge è evidente come nella maggior parte del testo, le ultime addizioni si presentino come semplici ampliamenti di leggi vigenti, come ad esempio accade per la sezione dedicata agli espropri.

Sulla stessa onda, secondo La Greca, va anche la nuova formulazione di "governo del territorio" introdotta nella riforma costituzionale del titolo V del 2001. Essa replica il quadro preesistente in quanto "... non accoglie i principi che gli urbanisti sono stati abituati da sempre a praticare ..."; nella definizione "... non è manifestata l'intenzione di fornire un significato più ampio del termine urbanistica ..." gli interventi di pianificazione urbanistica nel territorio sono concepiti separatamente da quelli di pianificazione paesaggistica, non consentendo un riavvicinamento tra l'urbanistica e le altre materie che hanno ad oggetto il territorio.

Sul caso specifico della riforma urbanistica siciliana, Trombino mette in evidenza come il progetto di legge urbanistica siciliano elaborato con Gangemi e Gabrielli, contenesse un'ambizione non sostenibile legata al fatto di occuparsi sia di questioni strutturali dell'organizzazione amministrativa della Regione, sia di questioni tecnico - disciplinari.²

In effetti, il disegno di legge era nato in un momento in cui il parlamento nazionale aveva intrapreso la strada di una complessiva riforma urbanistica con cui si sostituivano tutte le disposizioni vigenti in materia di urbanistica con un quadro molto labile di soli principi, quindi "... nella prospettiva in cui la riforma nazionale avrebbe generato un vuoto legislativo era necessario pensare un complessivo progetto legislativo di riforma ...".

Ma il fatto che il disegno di legge avesse un ampio raggio d'azione è probabilmente la medesima ragione che l'ha bloccato.³ Alla luce di questi fatti, l'interrogativo che solleva provocatoriamente Trombino è "se debba portarsi avanti per il futuro una proposta così totalizzante", comprensiva di tutte le questioni legate al governo del territorio oppure convenga puntare soltanto su alcuni aspetti come ad esempio quelli disciplinari. E' possibile raggiungere l'obiettivo della riforma urbanistica solo con modifiche che non siano così complessive, che non siano riferite all'intero quadro strutturale e disciplinare? Probabilmente no.

Alcune questioni urgenti che necessitano di una riforma immediata in Sicilia, sono i riferimenti procedurali, che condizionano eccessivamente i tempi di processo del piano. Ci sono certamente poi degli aspetti che costituiscono la base della disciplina urbanistica

su cui probabilmente non c'è nulla da mettere in discussione; tra questi i servizi, le attrezzature e il patrimonio storico, la cui consistenza e determinazione non è da ricercarsi nei consensi maggioritari o nei consigli comunali.

Esistono invece aspetti legati alle procedure spesso vincolate da circolari regionali o da direttive della comunità europea che devono essere rimessi in discussione in quanto si trasformano molto spesso in un eccessivo appesantimento dell'iter procedurale del piano.

Allo stato attuale, la maggior parte dei piani comunali presentati all'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente sono bloccati per la Direttiva sulla valutazione ambientale.⁴ Ciò che risulta grave, ribadisce Gangemi "... è che i comuni non soffrono di questo blocco, perché consente qualche lassismo nei territori colpiti dall'abusivismo ...".

Leone in merito alla riforma urbanistica sposta l'asse del problema. Secondo il preside della Facoltà di Architettura, una delle questioni più importanti è "... capire cosa ci si aspetta dai piani, dai soggetti istituzionali e cosa ci si attende dalla legislazione ...", in quanto senza una sufficiente chiarezza di questi problemi non si è in grado di trovare la via d'uscita. Un argomento importante su cui bisogna puntare sostiene vigorosamente Leone "... è la continuità politica. L'Università ha il compito di individuare temi e strumenti adeguati affinché la cultura possa, nei termini in cui è possibile, influenzare positivamente gli amministratori del territorio ...".

L'Università deve assumere, quindi, un ruolo centrale nell'individuare dubbi e certezze, nell'interrogarsi sulla natura del proprio territorio e, ovviamente dentro la costruzione di questo percorso, nel trovare gli strumenti più adeguati per confrontarsi e coinvolgere il mondo politico.

L'INU in questo senso potrebbe diventare la chiave di volta, l'occasione attraverso cui i temi affrontati nella tavola rotonda possano prendere forma, costruendo un percorso costante di confronto con il mondo politico e con tutti i soggetti sociali coinvolti nel governo del territorio.

Note

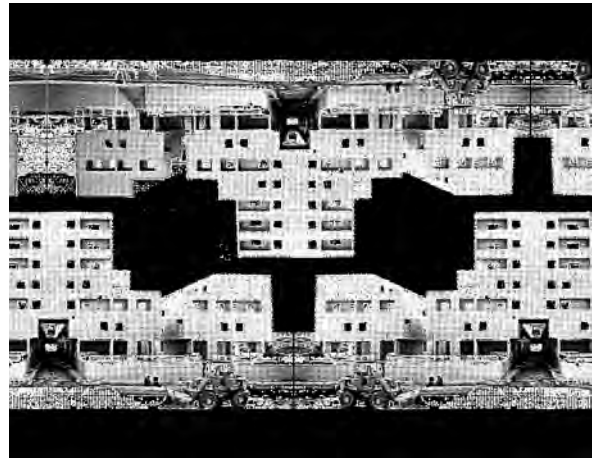
¹ In questa sede le regioni avevano manifestato una certo dissenso nei confronti della normativa quadro, rivendicando una legittimità propria in forza del titolo V della Costituzione.

² Secondo Trombino una delle ragioni per cui in Sicilia la pianificazione a tutti i livelli ha funzionato male è la mancanza di un apparato tecnico - amministrativo in grado di sostenere le iniziative di pianificazione.

³ Chiaramente un'operazione che prevede la formazione in ogni comune di uffici appositi per la pianificazione urbanistica comunale, provinciale e regionale, che prevede ad ogni livello amministrativo la creazione di un sistema informativo territoriale continuamente aggiornato risulta un progetto molto ambizioso che però necessita di fondi di investimento dedicati, economie che probabilmente la Regione Siciliana non ha bene messo in conto.

⁴ Per i piani non approvati, il compito dei commissari *ad acta* è quello di mostrare nel procedimento del piano l'applicazione della VAS.

La Zona Espansione Nord di Palermo e il nuovo "Progetto di utilizzo del centro di municipalità di Fondo Raffo"



a cura di *Giuseppe Lo Bocchiaro*

La recente cronaca urbanistica palermitana ha riportato all'attenzione dell'opinione pubblica e degli addetti ai lavori il destino dell'area Nord della città e in particolare di quel nodo irrisolto (urbanisticamente, a scala architettonica e a livello sociale) rappresentato dal quartiere ZEN (nelle due incarnazioni del 1964 e del progetto degli anni '70 del gruppo Gregotti) e dall'area dell'antistante giardino della settecentesca Villa Raffo. L'evento è costituito da una delibera del Consiglio Comunale dei primi di dicembre 2006 che, attraverso lo strumento di un Piano particolareggiato in variante al P.R.G. vigente (denominato "Progetto di utilizzo del centro di municipalità di Fondo Raffo"), porterà alla realizzazione di un complesso commerciale, attrezzature e istituti scolastici.

Nel progetto proposto una caratteristica risulta però evidente già ad una prima analisi: la mancanza di attenzione verso l'esistente, verso questa parte di città in cui i quartieri di edilizia economica e popolare, le ville "all'americana" con recinti e sistemi di videosorveglianza, i brandelli storici della "grande villeggiatura" settecentesca si trovano a coesistere senza regole precise se non quella della giustapposizione e, spesso, del conflitto. Sull'avvento di quella che i giornalisti hanno ribattezzato "Zamparini city" per via dell'imprenditore protagonista e promotore dell'operazione, molto si è già scritto. Nell'occasione di questa antologia si vuole dare spazio ad uno sguardo retrospettivo che racconti le origini dell'area oggetto dell'intervento e le trasformazioni che questa ha incontrato, e molto spesso subito, nella sua evoluzione fino allo stato attuale.

Il primo brano, tratto dal libro di Cesare De Seta e Leonardo Di Mauro, "Palermo", restituisce la natura che la parte a Nord del territorio di Palermo ha assunto dal XVI al XVIII secolo, inquadrando un'area agricola notevolmente estesa che, in evoluzioni successive, si viene articolando in una punteggiata di edifici che "ristrutturano" (è questa l'espressione usata dagli autori) il territorio suburbano palermitano. Tali edifici, prima bagli poi casene e infine ville nobiliari, si inseriscono come sappiamo in un fenomeno che interessò un'area più vasta comprendente il territorio nei pressi di Mezzo Monreale e la zona di Bagheria. Da questo primo "ritratto", attraverso la ricostruzione che fa Salvatore Mario Inzerillo delle vicende urbanistiche che hanno caratterizzato il passato anche recente della città, la nostra attenzione si sposta alla fine della II guerra mondiale dove, per le necessità della ricostruzione da un lato e della edificazione di quartieri di edilizia economica e popolare dall'altro, la città "esplode" verso il territorio in modi e forme che solo in un secondo tempo si cercherà di ricondurre ad un disegno unitario attraverso il PRG del '56. In tale contesto l'area a Nord della città sarà oggetto di numerosi interventi insediativi (e speculativi). Il brano successivo, di Emma Stella, è il racconto dell'esperienza complessa e controversa dell'intervento pubblico residenziale a Palermo dal dopoguerra alla fine degli anni sessanta.

Si è scelto infine di affiancare a questi tre brani le intenzioni progettuali che hanno mosso il gruppo di tecnici guidato da Vittorio Gregotti alla progettazione dello ZEN 2, di quel quartiere cioè che è diventato uno dei più controversi esempi di edilizia popolare in Italia e una descrizione, ad opera di Guido Morpurgo, delle caratteristiche specifiche di tale insediamento e delle cause che secondo l'autore hanno vanificato, nella realizzazione, le potenzialità del progetto iniziale. Colpisce, in tali brani, una certa "distanza" (o freddezza) che il progetto vincitore del concorso del 1970 manifesta di avere rispetto ad un territorio invece strutturato in maniera complessa da presenze architettoniche e urbanistiche di grande forza (come lo sono nella zona i bagli, le ville e i tracciati viari storici). A tale ricca trama il progetto preferisce guardare solo indirettamente, per spostare l'attenzione al rapporto con le colline della Conca d'oro ed imporre di conseguenza un reticolo tutto "artificiale" ed estraneo rispetto al contesto esistente, reticolo che (almeno nella formulazione iniziale) cancella anche fisicamente i segni storici ricadenti nell'area di progetto.

I fatti e gli argomenti descritti in tali brani possono allora fare per noi da premessa per meglio capire in che direzione sta andando oggi la trasformazione di questa parte di città, e se il tipo di cambiamento promosso dall'amministrazione attuale può essere mutato in una occasione per risolvere le questioni locali ancora aperte e

ricucire l'ambito del Fondo Raffo al resto della città o se invece, costituisce l'ennesimo episodio che si inserisce, sgomitando, tra parti di città condannate alla inconciliabilità.

Lo sviluppo delle ville extraurbane *di Cesare De Seta e Leonardo Di Mauro*

Il XVIII secolo, a Palermo come a Napoli, è contrassegnato dalla creazione delle ville fuori città, che non corrispondono soltanto alla moda - peraltro importantissima - di quelle che potremmo chiamare goldonianamente «le smanie per la villeggiatura», ma ad una vera e propria ristrutturazione del territorio suburbano.

Tre sono le principali direttrici di espansione nel palermitano: una verso est, la zona di Bagheria, un'altra verso l'interno, Mezzo Monreale e oltre, ed infine la piana dei Colli. Tra tutte, le più importanti sono di gran lunga la prima e la terza; ma se il territorio di Bagheria è tutt'oggi distante dalla conurbazione della Palermo contemporanea, la piana dei Colli costituisce gran parte dell'area occupata dall'espansione della città nel secolo scorso e nel nostro. La struttura fondiaria ed edilizia assunta da questa campagna nel XVIII secolo svolge quindi un ruolo importante nello sviluppo storico - urbanistico di Palermo sia nel caso che sia riuscita a influenzarne lo sviluppo sia quando è stata invece brutalmente travolta. La piana dei Colli è quella parte della Conca d'oro delimitata, a nord-ovest della città, dai monti Pellegrino, Gallo e Billiemi, ed era suddivisa in diverse località dai toponimi caratteristici tuttora a volte conservati: Croci, S. Polo, Terre Rosse, Pietrazze, S. Lorenzo, Malaspina, Scannaserpi, ecc. Vi si giungeva da Palermo attraverso il piano di S. Oliva o dal borgo di S. Lucia per delle «strade fiancheggiate da muri alti e tortuosi» che «si ramificavano e diventavano sempre più disagiati e polverosi». Quest'insieme di strade è ben visibile in una pianta incisa a Palermo nel 1723, molto importante perché è tra le poche che ci permettono una restituzione della situazione della campagna settecentesca. L'autore ne è ben consapevole se alla carta si accompagna la seguente indicazione esplicativa: «Questa, o spettatore, che vedi lineata intorno la città di Palermo è la quinta parte della sua campagna, che gira tredici miglia, e contiene li seguenti casini, case, molini ed osterie, che secondo il numero designato troverai nella presente carta».

Le ville della piana dei Colli hanno spesso origine da costruzioni precedenti chiamate «bagli» destinate ad uso agricolo e sorte nella zona fin dal XV secolo. La tipologia del «baglio» mostrava anche l'aspetto di protezione dalle incursioni piratesche che l'edificio doveva avere; infatti era «in genere, costituito da un corpo di fabbrica lineare e da un complesso di corpi bassi e di recinzioni murarie delimitanti una corte

interna alla quale si accedeva attraverso un fornace arcuato caratteristico per le bugnature dei conci di chiave e di imposta», e spesso era frequente una vera e propria torre di difesa. Nel corso del XVI e XVII secolo i «bagli» perderanno parte di questo aspetto difensivo trasformandosi in «casene», primo passo verso la villa settecentesca.

[...] Il destino di questo inestimabile patrimonio, segno di una consorceria di interessi pirateschi che ha gestito l'*hinterland* palermitano, è presagito quasi nell'agghiacciante epigrafe che il principe di Butera volle porre sull'ingresso della sua villa di Bagheria: «Ya la speranza es perdita / y un solo bien me consuela / que el tiempo que passa y buela / lleverà presto la vida».

La villa, evidentemente, non rispondeva solo al bisogno di solitudine di un aristocratico disilluso o di fuga dalle afose giornate dell'estate cittadina. Nel XVIII secolo, malgrado le gravi difficoltà originate dalla completa mancanza di strade, «in Sicilia si conducevano nuovi sistemi di coltura impostati con criteri razionali». Del 1735 è un libro di un nobile siciliano di Nicosia, il barone Filippo Nicosia, nel cui titolo è evidente la necessità di unire la villeggiatura con l'uso razionale di un'azienda agricola: *Il podere fruttifero e dilettevole diviso in tre parti, nelle quali s'insegna la coltura delle vigne, salceto, canneto, alberi fruttiferi, colla loro istoria, e natura, sì per vaghezza, come per bosco, orti, seminati di frumento, orzo, legumi, col governo de' bovi, vacche, pecore, ed ogn'altro, che può far vaga, e fruttuosa una possessione*.

E «vaghe e fruttuose» le ville sorsero con abbondanza: prima a Bagheria, [...] poi, quando le condizioni sociali migliorarono e, sotto Carlo di Borbone, fu garantita la sicurezza della piana dei Colli, quest'ultima area fu privilegiata e cominciò «ad esercitare un forte interesse e ad attrarre determinate classi sociali che potevano entrare facilmente in possesso di vaste estensioni di terreni, per lo più abbandonati o per acquisto a poco prezzo o per concessioni enfiteutiche». I bagli e le casene furono trasformati, ingrandendoli in ville, e ville furono costruite ex novo. Che l'aristocrazia palermitana sapesse far fruttare queste sue residenze suburbane è dimostrato anche dal fatto che, nel 1761, il duca di Sperlinga Francesco Oneto impiantò nella sua villa della piana dei Colli una fabbrica di terrecotte e maioliche.

Quanto lo sviluppo delle ville della piana dei Colli sia legato alla trasformazione delle colture e a una più moderna utilizzazione delle risorse è dimostrato dalla contemporaneità dei due fenomeni derivanti dalla conquistata sicurezza della campagna. La popolazione esce dalla città murata e popola la piana, i bagli si trasformano in casene: come nel periodo musulmano, la città è circondata da aziende agricole. «Soltanto

adesso la rinomata fertilità dei tempi antichi viene sfruttata razionalmente con nuovi e più redditizi sistemi».

È tutta la piana dei Colli che subisce una trasformazione nell'uso del territorio, passando, così, dai primitivi e scarsi vigneti, a uno sviluppo del vigneto stesso, dell'oliveto, del mandorlo e del frutteto. Si coltivò il sommacco che serviva alla concia delle pelli e «nei terreni più aridi e dove la roccia era affiorante si piantarono appositamente fichidindia per rompere la roccia e creare così un terreno da destinare a colture più redditizie».

L'intensa attività di trasformazione della campagna palermitana fu dovuta senza dubbio all'aristocrazia ma non è da escludere o sottovalutare l'intervento di un emergente ceto borghese teso all'emulazione.

Il piano regolatore generale del 1956

di Salvatore Mario Inzerillo

Il piano di ricostruzione del 1947, istituzionalmente destinato a sopperire quasi esclusivamente alle distruzioni causate dalla guerra, costituì un passo indietro nello sviluppo delle tematiche urbanistiche cittadine. Le poche aree previste per le nuove residenze in sostituzione di quelle distrutte resteranno, in grandissima parte e per lungo tempo, non impegnate dalle iniziative immobiliari e invece la scelta di zone esterne, favorita dal reticolo della viabilità prevista da questo strumento urbanistico e quasi sempre pilotata dai grandi proprietari, determinerà l'indirizzo prevalente nella confusa crescita della città. L'istituto della lottizzazione, praticato sia dall'iniziativa pubblica che da quella privata, diventerà nella prassi corrente l'unico strumento urbanistico "abilitato" a regolare l'espansione edilizia. Il piano regolatore del 1956 ha dovuto tenere conto di tutta una serie di operazioni speculative private che non avevano trovato alcun freno nel piano di ricostruzione, e di innumerevoli insediamenti di edilizia residenziale pubblica per i quali, dovendosi acquisire terreni a basso costo, si erano preferiti quasi sempre aree periferiche.

[...] Il piano rielaborato nel 1959 proponeva un notevole ampliamento della superficie della città con la scomparsa di ampie sacche di verde agricolo al suo interno e prendeva atto della ulteriore spinta della speculazione concentratasi massimamente nelle zone a nord-ovest e a nord; in quest'ultima la espansione avveniva a scapito in gran parte del centro direzionale, facendo cadere delle direttrici del piano precedente quella tendente a creare un polo nuovo di attrazione nella struttura della città, per cui tale funzione sarebbe rimasta nella sua parte antica, perpetuandosi quella promiscuità e appesantimento delle attività, che giustamente si volevano evitare.

[...] Lo sviluppo urbanistico della città era avvenuto a partire dal XVIII secolo in maniera unidirezionale prevalente verso Nord, e verso questo lato si era spo-

stato il centro vitale cittadino, costituendo una confusa organizzazione funzionale tra le piazze Massimo e Politeama con tendenza a spostarsi lungo l'asse della via Libertà; assecondare questa tendenza significava quindi confermare lo schema di una città a sviluppo urbano concentrico - anche se l'espansione a macchia d'olio era maggiormente pronunciata verso una zona ben precisa - ed in cui le nuove urbanizzazioni sarebbero state via via concepite come gravitanti sulle strutture esistenti.

[...] Le aree per la nuova edilizia vennero concentrate in tre grandi zone: la meridionale costituita dalla espansione lineare nella località Romagnolo tra la ferrovia ed il mare, destinata ad assumere particolare importanza per la presenza della litoranea e la sua valorizzazione turistica potenziata con le nuove attrezzature, e dall'altra a monte della ferrovia tra le borgate Brancaccio e Guadagna e l'asse di via Oreto; la occidentale tra il prolungamento di via Notarbartolo e l'ampio arco della via di circonvallazione fino all'incrocio con la via Oreto comprendente molti quartieri esistenti, in parte in cattive condizioni, e grandi superfici destinate al loro completamento e a verde agricolo; la settentrionale, fra tutte quella maggiormente predominante per estensione e per densità, individuata da due grandi sottonuclei: quello compreso tra le vie Notarbartolo e Imperatore Federico e i rispettivi prolungamenti e tra la circonvallazione e la località Acquasanta, caratterizzato nella parte a monte per la presenza di borgate e di quartieri di edilizia sovvenzionata, interamente urbanizzato nella parte media e parzialmente urbanizzato nella parte a valle, e l'altro con andamento lineare lungo l'asse della via Libertà, compreso tra la via Imperatore Federico e la borgata Pallavicino e tra la ferrovia e la Favorita, in grandissima parte libero da costruzioni e sicuramente il più pregiato perché inglobava il progettato centro direzionale; fu prevista pure una appendice nella zona estrema nord preminentemente rurale, a valle della località Cardillo. In questa zona, a metà degli anni sessanta, si inizierà la costruzione del quartiere "Zona Espansione Nord" (ZEN).

I quartieri di Palermo. I quartieri 167

di Emma Stella

Accanto all'IACP altri enti sono protagonisti della costruzione della periferia di Palermo: l'ESCAL, l'ISES, il Comune, perfino la Curia. [...] Alcuni quartieri hanno avuto una reale funzione pilota nei confronti dello sviluppo urbano, e sono presto stati fagocitati dal mercato: tipicamente il quartiere delle Rose, nato per un'utenza medio-borghese, che ha accelerato la valorizzazione fondiaria lungo la direttrice viale Strasburgo.

[...] Nel periodo tra le due guerre e nel primo dopoguerra sono prevalenti le localizzazioni diffuse e casuali, determinate dal mercato fondiario. Solo con l'attuazione del I° piano INA Casa si tende alla con-

centrazione degli interventi nei quartieri. Negli anni '60 poi, con una produzione di 7.500 alloggi - più del doppio del decennio precedente - si formano i primi grandi ghetti di Palermo, Borgo Nuovo per 20.000 abitanti, il CEP per 15.000.

I più antichi interventi organici riflettono una ricerca sulle tecnologie artigianali, sull'unità di vicinato e sull'architettura spontanea. Questa si era espressa al meglio nel quartiere Littorio, mentre più tardi tende a sfumare in un ruralismo di maniera.

[...] L'approccio funzionalista conduce ad una totale indifferenza nei confronti dell'identità del luogo, fino allo stravolgimento dell'orografia (Borgo Nuovo).

[...] Il modello che si afferma successivamente vede nel quartiere pubblico una occasione di riqualificazione funzionale e formale della periferia. L'intervento si pone come polo nei confronti del tessuto urbano circostante, col quale tenta l'integrazione. A questo modello si contrappone radicalmente, negli anni '70, un'altra idea progettuale, che afferma l'alterità dell'intervento rispetto alla periferia e all'identità del luogo. Il quartiere è progettato come un edificio unico (esemplare il Corviale), contrapposto allo spazio circostante, dotato della complessità formale e funzionale propria della città storica, in una coincidenza tra città ed edificio, tra tipologia e morfologia. A quest'idea si ricollega anche lo ZEN di Gregotti «griglia di riferimento di misurazione del fatto naturale entro la quale gli elementi emergenti del territorio, collocandosi, si costituiscono punto per punto come elementi di orientamento, a partire dall'interno del quartiere, e si qualificano per rapporto alla griglia stessa».

Esperienze riutilizzabili

di Vittorio Gregotti

Nel caso del quartiere ZEN di Palermo è la trama ortogonale e l'isolato che rappresentano l'unità comunitaria con all'interno le proprie eccezioni: i servizi del quartiere costituiscono l'ossatura centrale mentre i due sistemi con tipologie speciali ne definiscono i bordi. La struttura insediativa misura con il proprio ordine la piana tra mare e rilievi. È un quartiere fabbrica, tutto artificiale, opposto sia alla natura che al disordine circostante, un luogo di resistenza e acquisizione simbolica di una coscienza proletaria per gli immigrati sottoproletari della campagna anche se l'evidenza di questo destino ha contribuito a perderlo, al di là delle gravissime colpe istituzionali. È anche un quartiere compatto e unitario che si oppone alla tradizione dell'insediamento tipologicamente misto, frammentato, mimesi della periferia urbana, che era l'ideologia dominante sino alla metà degli anni '60 in Italia.

Quartiere per 20.000 abitanti, Zona Esterna Nord di Guido Morpurgo

Il progetto vincitore del concorso per il quartiere

IACP di 20.000 abitanti collocato nella Zona Esterna Nord di Palermo, è posto in ideale continuità con il tracciato dell'asse seicentesco di via Maqueda.

Il problema storico delle nuove conurbazioni e delle comunità urbane contadine che determina la nascita di nuove città a griglia ortogonale dopo il grande terremoto del XVIII secolo, si rispecchia nel tema urgente del quartiere popolare, posto negli anni '60 dai forti flussi migratori verso il capoluogo.

Il progetto interpreta le condizioni storiche e presenti, mutuando le proprie ragioni insediative sia dalla dimensione monumentale e dalle caratteristiche di scala minore del tessuto storico urbano, che dalla qualità specifica dell'ambiente fisico, connotato da presenze naturali particolarmente rilevanti sotto l'aspetto espressivo: il mare, le montagne e la vegetazione. L'insediamento si sviluppa quindi a partire da un'operazione di rimisurazione storica del contesto culturale, storico e geografico di riferimento. Ciò avviene attraverso la costruzione di un impianto a griglia ortogonale che misura il supporto naturale ridefinendo il ruolo degli elementi territoriali, che costituiscono il sistema dei riferimenti ambientali percepibili dall'interno del quartiere.

Il sistema a griglia è inoltre memore delle antiche partizioni dei suoli agricoli attraverso i muri di divisione, aspetto che avvalorava la proposta di significazione del contesto in cui si situa l'intervento mediante il riconoscimento dei suoi caratteri peculiari. Sulla matrice spaziale del reticolo si appoggiano diciotto *insulae* orientate longitudinalmente secondo l'asse nord-sud, disposte su tre file parallele di sei *insulae* ciascuna e costituite sul modulo di 1,20 m, ma con lunghezza diversa: la prima fila è di 129,60 m, la seconda 182,80 m e la terza 151,20 m. Ogni *insula* presenta una sezione costante complessiva di 64,80 m, corrispondente alla metà della lunghezza dell'*insula* più piccola, che costituisce l'unità-base dell'intero insediamento. [...] Il programma di attuazione del quartiere non è stato purtroppo completato: la struttura delle *insulae* è stata realizzata solo in parte e deteriorata da un'occupazione abusiva. Il fondamentale sistema dei servizi collettivi e delle unità produttive non è mai stato realizzato.

Bibliografia

- De Seta, C., Di Mauro, L. (1980), "Lo sviluppo delle ville extraurbane" in C. De Seta e L. Di Mauro (a cura di), *Le città nella storia d'Italia*. Palermo, Editori Laterza, Bari, pp. 114-117.
- Gregotti V. (1993), "Esperienze riutilizzabili" in G. Gregotti (a cura di), *La città visibile* Giulio Einaudi Editore, Torino, pp. 34-38.
- Inzerillo S. M. (1980), "Il piano regolatore generale del 1956" in S. M. Inzerillo (a cura di), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo*, Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Palermo, pp. 6, 112 - 144.
- Morpurgo G. (2004), "Quartiere per 20.000 abitanti, Zona Esterna Nord" in G. Morpurgo (a cura di), *Gregotti Associati 1953 - 2003*, Rizzoli/Skira, Milano, pp. 50-55.
- Stella E. (1989), "Abitare in Sicilia - Passato e futuro dell'intervento pubblico residenziale" in Domenico Costantino (a cura di), *Teorema siciliano*, Publicicula Editrice, Palermo, pp. 80-81.

Letture

AAVV (2005), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge "Principi in materia di governo del territorio"*, Alinea Editrice, Firenze

Il 28 giugno 2005 la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di Legge Nazionale "Principi in materia di governo del Territorio", noto come "Legge Lupi" dal nome del primo firmatario, l'on. M. Lupi di Forza Italia. Le elezioni di Maggio 2006 hanno interrotto l'iter legislativo in corso, impedendo che il disegno passasse al Senato. Alla fine del 2005 è stato presentato a Roma un volumetto dal titolo "La Controriforma Urbanistica", che raccoglie i contributi di studiosi di diversa formazione, indipendentemente espressi in occasioni di convegni o articoli. La raccolta, che contiene in allegato il testo della proposta, denuncia chiaramente una posizione critica nei confronti della proposta, pericolosa in quanto metterebbe in crisi gran parte delle leggi in materia di governo e pianificazione territoriale ed urbanistica, sostituendole con un testo inadeguato. Da ciò una forte preoccupazione condivisa per le sorti future del territorio e della città, aggravata dalla poca attenzione che i politici e i media dedicano al tema. Di diversa natura i contributi contenuti nel volumetto (oltre agli interventi citati contiene i contributi di A. Menagli e A. Marson, L.Scano, P. Urbani, L. De Lucia, A. Di Gennaro): dall'intervento di E. Salzano che come sempre costruisce un quadro immediato e chiaro dei punti critici mettendo, soprattutto, in crisi proprio i principi ai quali la proposta di legge si ispira, ai commenti di R. Camagni che considera la proposta "una legge di principi senza principi", alla nota di V. De Lucia che fa una disamina attenta dei punti più pericolosi della legge, dei principi e dei protagonisti di questa controriforma urbanistica. Oggi che le condizioni politiche sono mutate e siamo apparentemente lontani dalla possibile approvazione di questo disegno di legge. La lettura di questo testo ci permette sottolineare la necessità di affrontare il tema della riforma urbanistica all'interno di un dibattito sereno non dettato da fretta e timori.

Mariarosaria Fallone

Amin Ash (2005), Nigel Thrift, *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna

"Le città sono divenute straordinariamente complicate, e per questa ragione è difficile parlarne in termini generali; non è più possibile trovarsi d'accordo nemmeno su che cosa può essere considerato una città. (...) che cos'è dunque il non urbano? È la piccola città, il villaggio, la campagna?" Questi interrogativi rappresentano il punto di partenza delle riflessioni di questo innovativo libro. La complessità dell'urbanesimo contemporaneo necessita di un radicale superamento dei tradizionali modelli interpretativi delle scienze urbane. In ragione di ciò i due geografi inglesi sviluppano il loro percorso di indagine definendo la città a partire dalla configurazione dello spazio come oggetto in perenne divenire. L'attenzione critica dei due autori si concentra, dunque, sulla molteplicità degli elementi che concorrono alla formazione delle realtà urbane: dalle attività economiche alle pratiche partecipative, passando per le dinamiche di potere fino alle forme di *performance art*. In particolare, nel III capitolo, viene dimostrato come le città debbano essere lette come spazi economici e non come produttrici di economie; ciò implica un radicale ridimensionamento di quelle posizioni teoriche incentrate sulla competitività urbana che identificano le politiche economiche urbane quali mezzi efficaci per generare forme di sviluppo locale stabili e durature. Negli ultimi capitoli viene argomentato il tema dei diritti alla città, evidenziando come negli spazi della quotidianità la partecipazione non investe la politica ma riguarda forme di associazione afferente ad un dominio pubblico altro e che rappresenta una politica di socialità che deve essere ripensata.

I percorsi interpretativi che questo libro suggerisce si offrono al lettore non come certezze dogmatiche e risolutive della questione urbana ma come occasione per successivi approfondimenti. Nelle conclusioni al saggio gli autori definiscono l'opera aperta e in continuo divenire pur affermando che vedono "ancora le città moderne come la culla di invenzione e creatività. E questa è la nostra speranza per il loro futuro".

Annalisa Giampino

Antonio Cederna (2006), *I Vandali in casa* (a cura di Francesco Erbani), Editori Laterza, Bari

Il testo di Cederna, famoso ed emblematico caso di giornalismo di denuncia, viene riproposto da Francesco Erbani con un significativo sottotitolo: "Cinquant'anni dopo". Come sappiamo Antonio Cederna "costruì" il libro selezionando gli articoli da lui scritti a partire dal 1949 per la rivista "Mondo" diretta da Mario Pannunzio, proponendoli ai lettori in tre sezioni: "Il sacco di Roma", "I gangster dell'Appia" e "l'Italia a pezzi". Si delineava allora il ritratto di "un'Italia che ha fretta di crescere ignorando se stessa, che dissipa l'antico e le qualità non solo estetiche che da esso promanano, consumando suolo e paesaggi" (dalla prefazione di Erbani). Nella sua collaborazione con la rivista, Cederna ha così modo di parlare non solo di Roma (che rimane sempre il riferimento centrale per capire l'Italia di quegli anni), ma anche di tutte quelle realtà in cui la trasformazione urbana metteva a dura prova la memoria e l'identità dei luoghi. Nel riproporre il libro oggi, Francesco Erbani, insignito nel 2003 con il Premio di Giornalismo civile, sceglie di operare una ulteriore selezione dei testi tralasciando quelle parti e quei temi "invecchiati" dalla data della prima edizione (1956), al fine di mantenere il carattere fortemente attuale del messaggio del padre del movimento ambientalista e di tutela ambientale in Italia. Ma soprattutto ci offre il racconto del giovane Cederna, intellettuale giunto a Roma dalla Versilia nell'immediato dopoguerra che, come altri giornalisti, scrittori, registi che all'epoca (ri)scoprivano Roma (il riferimento più diretto è Pasolini), "ha l'occhio lungo sulle sofferenze fisiche della città". Immerso in quell'ambiente Cederna diventa la voce che denuncia la deriva di un territorio attaccato dai "vandali" che "per turpe avidità di denaro, per ignoranza, volgarità d'animo o semplice bestialità, vanno riducendo in polvere le testimonianze del passato" (dalla introduzione di Cederna). In tale racconto è l'elemento di forte valore di questa nuova (e necessaria) edizione.

Giuseppe Lo Bocchiaro

Pro-Memoria (ad ogni piazza il suo parcheggio)

di *Giuseppe Lo Bocchiaro*

AUTO DI PRODUZIONE ITALIANA. MACERIE EDILIZIE, CUPOLE E CAMPANILI. OVVERO, NEGLI ANNI CINQUANTA, L'AREA DEL NUOVO PALAZZO DI GIUSTIZIA.



PALME, MARMI POLICROMI, MEMORIA, CUPOLE E CAMPANILI. OVVERO, NEL GIORNO DELL'INAUGURAZIONE, IL NUOVO PALAZZO DI GIUSTIZIA .



AUTO DI PRODUZIONE ITALIANA (ED ESTERA), MACERIE MORALI E PROGETTUALI, CUPOLE E CAMPANILI. OVVERO, OGGI, L'AREA DEL NUOVO PALAZZO DI GIUSTIZIA.



FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI

Pag. 3 - *The Hand of God* (1954), di Carl Milles,

Pag. 5 - Elaborazione grafica di *Three Worlds* (1955) e di *Relativity* (1953), di Maurits Cornelis Escher, tratta dal sito <http://sic.splinder.com>

Pag. 7 - *Planimetria del centro urbano di Milano e delle sue principali infrastrutture viarie*, tratta da internet

Pag. 9 - *Piano Regolatore di Roma*, l'area dell'agro romano tutelata attraverso i Parchi naturali regionali, le Riserve naturali regionali e le Riserve naturali statali

Pag. 11 - *Edificio recuperato nella zona di Brera Milano*, foto di Davide Leone

Pag. 13 - *Print Gallery* (1956), di Maurits Cornelis Escher

Pag. 15 - *Circuito integrato di una scheda logica*, foto di Adamo Carmelo Lamponi

Pag. 17 - *Scala del palazzo Barberini in Roma*, progetto di Carlo Maderno coadiuvato da Francesco Borromini, foto di Vincenzo Todaro

Pag. 19 - *Carta della vegetazione naturale*, Linee guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale (2003), a cura dell'Assessorato Regionale, Territorio ed Ambiente

Pag. 23 - *Day and Night* (1938), di Maurits Cornelis Escher

Pag. 27 - *Stralcio di un intervento su dighe*, tratto dal Piano di Emergenza Comunale

Pag. 31 - *Laghetti di Marinello a Oliveri (Messina)*, foto di Adamo Carmelo Lamponi

Pag. 37 - *Le maison a ceux qui sen occupent*, tratta da internet

Pag. 43 - *Pianta storica di Palermo del 1581*, di G. Braun e F. Hogenberg

Pag. 49 - *Ricerca Tradizionale e Ricerca-Azione*, di Laura Saia

Pag. 53 - *Aree di verde agricolo del centro urbano di Napoli*, foto aerea

Pag. 55 - *Sphere No. 6*, di Arnaldo Pomodoro

Pag. 57 - *Lo Zen di Palermo*, da Gregotti Associati 1953-2003, a cura di Guido Montepergo, Gruppo Skina, Rizzoli, Milano 2004, immagine rielaborata da Giuseppe Lo Bocchiaro

Pag. 62 - *Pro-memoria (ad ogni piazza il suo parcheggio)*, di Giuseppe Lo Bocchiaro

Nota

In copertina sono riportate le illustrazioni a colori delle immagini presenti all'interno della rivista.

INFOLIO 19

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

www.architettura.unipa.it/dct/infolio

Comitato di direzione

Francesco Lo Piccolo (Coordinatore), Teresa Cannarozzo, Nicola Giuliano Leone, Ignazia Pinzello

Redazione

Adamo Carmelo Lamponi, Davide Leone, Giuseppe Lo Bocchiaro, Marilena Orlando (Segreteria) e Vincenzo Todaro

Progetto grafico

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

Copertina, impaginazione e selezione delle immagini

Adamo Carmelo Lamponi, Davide Leone e Giuseppe Lo Bocchiaro

Correzione di bozze

Giada Bini, Annalisa Giampino, Dario Gueci, Marilena Orlando e Vincenzo Todaro

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), (Dipartimento di Beni Culturali Storico-Archeologici, Socio-Antropologici e Geografici).

Inizio attività: 1992

Coordinatore

Francesco Lo Piccolo

Collegio dei docenti

Maria Elsa Baldi, Teresa Cannarozzo, Maurizio Carta, Piero Di Leo, Francesco Lo Piccolo, Grazia Napoli, Ignazia Pinzello e Filippo Schilleci (DCT)

Alessandra Badami, Giuseppe Gangemi, Nicola Giuliano Leone, Carla Quartarone e Ferdinando Trapani (DiSPA)
Vincenzo Guarrasi, Giulia De Spuches (DiBBCC)

Segreteria

Filippo Schilleci (DCT)

Partecipanti

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

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

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

XX Ciclo (2005): Gaetano Brucoli, Manuela Ciriminna, Licia Giacomelli, Annalisa Giampino e Andrea M. Pidalà

XXI Ciclo (2006): Francesca Arici, Osvaldo Luca Cuccio, Carmelo Faldetta, Costanza La Mantia, Anna Maria Moscato, Rosario Romano, Antonio Sciabica, Antonina Sciacca

Supplemento ai *Quaderni del Dipartimento Città e Territorio*

© Dipartimento Città e Territorio, via Dei Cartari 19b, 90133 Palermo

Autorizzazione del Tribunale di Palermo n. 3/1980, registrata il 7.3.1980

International Standard Serial Number - ISSN 1828 - 2482

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



Questo numero propone alcune riflessioni sui temi del riformismo e delle tematiche ambientali. Il primo viene declinato attraverso uno sguardo rivolto sia al dibattito nazionale sulla pluralità delle esperienze riformiste che stanno innovando la tradizione del governo della città e del territorio, sia al dibattito regionale sulla rinnovo della normativa urbanistica regionale. Il secondo è rivolto ad approfondire gli indirizzi attuali in materia di tutela del territorio, in relazione tanto alla normativa quanto alla pratica urbanistica, evidenziandone ancora una volta la separatezza dei nuovi approcci rispetto ad una visione integrata di governo del territorio. La presenza in questo numero di contributi di dottorandi esterni sottolinea da una parte la volontà della rivista di "aprirsi" ad esperienze di ricerca condotte in altre sedi, dall'altra quella di contestualizzare l'attività del Dottorato nell'ambito della Rete Nazionale dei Dottorati di Ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale, offrendo anche alcune riflessioni sull'approccio metodologico nelle ricerche di carattere internazionale.

URBANISTICA E URBANISTI: UN SAPERE INDISPENSABILE, UN DESTINO INCERTO
Teresa Cannarozzo

RIFORMISMO AL PLURALE. URBANISTICA E AZIONE PUBBLICA
Valeria Coco

WELFARE NELLA RETE. DIRITTI DI CITTADINANZA E BENI PUBBLICI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO
Emanuela Ciriminna

SOSTENIBILITÀ E AMBIENTE URBANO
Laura Colonna Romano e Dario Gucci

UN VIDEO SULLA GENTRIFICATION: "L'ULTIMA CASA"
Davide Leone

IL RAPPORTO TRA PIANIFICAZIONE E TUTELA MESSO IN CRISI DAGLI INDIRIZZI ATTUALI
Marilena Orlando

III GIORNATA DI STUDI INU 2006. URBANISTICA DIGITALE
Claudio Schifani

COMPLESSITÀ DI CONTENUTO E RELATIVISMO DI METODO NELLA RICERCA. RIFLESSIONI A MARGINE DELLA ESPERIENZA DI TESI IN COTUTELA
Vincenzo Todaro

IL "RECUPERO" DELL'AREA VASTA: TERRITORIALITÀ, RURALITÀ E SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO
Giada Bini

I CONDIZIONAMENTI ILLECITI NELLE TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO: IL CASO SICILIA
Mariarosaria Fallone

IL PIANO DI EMERGENZA COMUNALE TRA RICERCA E AZIONE
Sara Lodrini e Marcella Samakovlija

TERRITORIO E SVILUPPO TURISTICO: IL CASO SICILIA
Rita Giordano

AREE URBANE DISMESSE: POLITICHE E PIANIFICAZIONE. PROCEDURE, METODI ED ESPERIENZE A PALERMO, CATANIA, GINEVRA
Maria Lina La China

IL RUOLO DEI SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI NEL PROCESSO DI RECUPERO DEI CENTRI STORICI. ESPERIENZE IN ATTO NEL CONTESTO NAZIONALE
Marilena Orlando

PROSPETTIVE DI RICERCA-AZIONE NELLA DISCIPLINA URBANISTICA
Laura Saija

SUL GOVERNO DEL TERRITORIO. INTERVISTA A VEZIO DE LUCIA
Laura Colonna Romano

RIFORMA URBANISTICA SICILIANA: PASSO PIÙ LUNGO DELLA GAMBA O UN'OCCASIONE MANCATA? ESITI DALLA TAVOLA ROTONDA DELL'INU SICILIA E DEL DIPARTIMENTO CITTÀ E TERRITORIO DELL'UNIVERSITÀ DI PALERMO SULLE NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO SICILIANO
Adamo Carmelo Lamponi

LA ZONA ESPANSIONE NORD DI PALERMO E IL NUOVO "PROGETTO DI UTILIZZO DEL CENTRO DI MUNICIPALITÀ DI FONDO RAFFO"
a cura di Giuseppe Lo Bocchiaro

LETTURE

a cura di Mariarosaria Fallone, Annalisa Giampino e Giuseppe Lo Bocchiaro

PRO-MEMORIA (AD OGNI PIAZZA IL SUO PARCHEGGIO)
di Giuseppe Lo Bocchiaro

