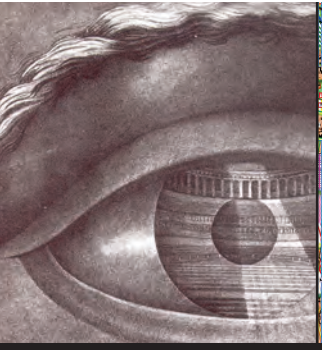
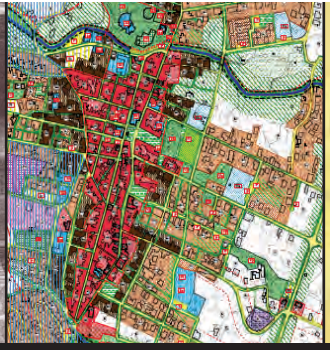



RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITA' DI PALERMO

INFOLIO 18

Maurizio Carta

Adamo Carmelo Lamponi

Vincenzo Todaro

Maria Chiara Tomasino

Claudio Schifani

Davide Leone

Mariarosaria Fallone

Chiara Valentina Bucchieri

Laura Colonna Romano

Marilena Orlando

Gregorio Indelicato

Daniela Mello

Francesco Bonsinetto

Teresa Cannarozzo

Valeria Coco

Antonino Panzarella

Dario Gueci

Barbara Lino

Giuseppe Lo Bocchiaro

GIUGNO 2006

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

INFOLIO 18

Indice

Editoriale

DIALOGO TRA UN RIFORMISTA E UN CONSERVATORE 3
Maurizio Carta

Attività

PIANIFICAZIONE IN AREE DESERTICHE. STRUMENTI URBANISTICI, ESPERIENZE PIANIFICATORIE E SVILUPPO SOSTENIBILE NELLO STATO D'ISRAELE 5
Adamo Carmelo Lamponi

LA STAGIONE DELLE RIFORME URBANISTICHE, TRA ESPERIENZE REGIONALI E "TENTATIVI" NAZIONALI. IL PUNTO DI VISTA DELL'INU 7
Vincenzo Todaro

GLI ENTI LOCALI E LA RIFORMA URBANISTICA DELLA REGIONE SICILIANA 9
Maria Chiara Tomasino

TERRITORIO TECNOLOGICO. DIBATTITO IN OCCASIONE DEL V CONVEGNO DELLA RETE NAZIONALE INTERDOTTORATO IN URBANISTICA, PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ED AMBIENTALE 11
Claudio Schifani

DAL PAESAGGIO AL TERRITORIO: GIORNATE DI STUDIO IN MEMORIA DI CARLO DOGLIO 13
Davide Leone

VISIONI DI TERRITORIO: DALLE UTOPIE AGLI SCENARI 15
Mariarosaria Fallone

Ricerca

IL PATRIMONIO ARCHEOLOGICO TRA CONSERVAZIONE, VALORIZZAZIONE E GESTIONE 17
Chiara Valentina Bucchieri

TUTELA E SVILUPPO DELLE AREE AGRICOLE: NUOVI RUOLI TRA POLITICHE COMUNITARIE E NORMATIVE URBANISTICHE 21
Laura Colonna Romano

OBIETTIVI E FINALITÀ DELLA PIANIFICAZIONE NELLA FASE DI RIFORMA URBANISTICA 25
Adamo Carmelo Lamponi

I SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI NEL PROCESSO DI RECUPERO DEI CENTRI STORICI 29
Marilena Orlando

Tesi

IL FUTURO DI BUCAREST. STRATEGIE PER ATTUARE IL RECUPERO 33
Gregorio Indelicato

NUOVI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO URBANISTICO. LA TESI DI DOTTORATO RILETTA ATTRAVERSO IL CONFRONTO TRA ESPERIENZE NAZIONALI E INTERNAZIONALI 39
Daniela Mello

SVILUPPO SOSTENIBILE E GOVERNO DEL TERRITORIO: ELEMENTI DI SOSTENIBILITÀ NELLA PIANIFICAZIONE 45
Maria Chiara Tomasino

ISSN 1828-2482

Reti

LA RICERCA SCIENTIFICA E I DOTTORATI IN ITALIA E ALL'ESTERO 51
Francesco Bonsinetto

Dibattito

IL DISEGNO DI LEGGE LUPI E IL SUO RETROTERRA CULTURALE 53
Teresa Cannarozzo

NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO. LA RIFORMA URBANISTICA DELLA REGIONE SICILIANA. INTERVISTA A GIUSEPPE GANGEMI 55
Valeria Coco

Antologia

NOTE SUL PENSIERO DI CARLO DOGLIO 57
Davide Leone

L'ESPERIENZA DI DOGLIO IN SICILIA 59
Antonino Panzarella

LETTURE 61
a cura di *Dario Gueci, Barbara Lino e Claudio Schifani*

RIFORMA URBANA 62
di *Giuseppe Lo Bocchiaro*

FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI 63

Dialogo tra un riformista e un conservatore

Maurizio Carta

La scena iniziale: attorno ad una carta della città di P. siedono dolenti due urbanisti. La mappa è piena di segni, di rossi violenti e di azzurri calmi, di tensioni sopite e di ferite aperte.
Dei due urbanisti, l'uno ha le sembianze di un fauno dal piè veloce, l'altro ha le fattezze di una testuggine dal ragionamento solido. Il primo chiama se stesso Riformista, il secondo si definisce un Conservatore. Entrambi commentano con amarezza la sorte della città e del territorio, entrambi si sentono depositari di una via maestra per risolvere la situazione.
Ascoltiamone il dialogo.

R. Presto, presto. Non perdiamo tempo. Occorre una nuova legge di revisione completa dell'urbanistica. L'attuale codice è ormai obsoleto e non riesce più a guidare i processi tumultuosi a cui è sottoposta la città.
C. Mio buon amico e antagonista, ragiona. Il problema non è la necessità di nuove leggi, ma la severa e onesta applicazione di quelle esistenti. Dobbiamo recuperare la solidità delle regole contro la flessibilità dell'arbitrio. Dobbiamo individuare la soluzione coerente piuttosto che inseguire la risposta contingente.
R. Ma come fai a sostenerlo? Vuoi ancora difendere la validità del modello gerarchico di pianificazione: dalle regole generali derivano quelle intermedie e da esse a loro volta derivano le regole locali. E' un'inutile cascata che spesso si interrompe e non porta più acqua al mulino che sta a valle, interrompendone la funzione produttiva. I nostri piani devono invece incentivare la vitalità economica del territorio, producendo soluzioni, progetti, nuove forme e funzioni.
C. Così è il tuo mulino quello che ti interessa, vuoi far sì che esso lavori sempre, che macini incessantemente, che produca e guadagni. Non ti interroghi mai a chi serva la sua produzione, oltre alla famiglia del mugnaio? Invochi la necessità che il privato sia stimolato ad agire senza troppi impedimenti: egli chiede di investire e noi forgiamo la città con le regole adatte alla sua domanda. Ma ti chiedi mai se la domanda del privato è legittima? Se essa agisce nell'interesse collettivo? Se quel mugnaio produce un pane che qualcuno mangia? Chi lo ha stabilito?
R. Non puoi sempre invocare il ruolo del centro come "deus ex machina" che risolve le situazioni di conflitto, che costruisce la scena entro la quale i personaggi agiscono, rivelando che essi sono solo pedine. Così mortifichi la vitalità del locale, la sua capacità di proliferare e di assumere responsabilità, di guardare da vicino le domande di trasformazione.
C. Tu e il tuo locale proliferante. Ma come puoi esserne così innamorato da non vederne il rischio di una bulimia decisionale? I tuoi nuovi municipi rischiano di diventare torri fortificate l'una contro l'altra, rischiano di minare la coesione territoriale, minacciano di scardinare l'armatura della storia. Oggi il valore della coesione, il ruolo raziocinante dell'integrazione è predominante: non sempre la somma dei locali costruisce un globale migliore, non genera un mosaico prezioso ma un'oscura nebulosa. Sono l'integrazione e la coesione gli obiettivi che dobbiamo perseguire. La prima consente di far convergere gli interessi piuttosto che farli confliggere; la seconda consente che attorno alle centralità del territorio si generi qualità, contesto, nuovi paesaggi contro un territorio disgregato e che compete al suo interno in un'incessante lotta per accaparrarsi risorse.
R. Ti voglio seguire nel tuo ragionamento sul valore dell'integrazione delle azioni. Concorderai con me che la risorsa che più di altre necessita di integrazione di intenti è l'eredità culturale che rafforza la nostra identità. Se vogliamo estrarre dal valore dei beni culturali la capacità di produrre nuovo valore territoriale dobbiamo far convergere la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la fruizione in un'armonia di azione che genera una sinfonia di sviluppo. Dobbiamo essere in grado di connettere le necessità della conservazione, a cui ci richiama la Costituzione dei nostri padri, con il progetto della trasformazione, a cui ci induce il futuro dei nostri figli. La stessa conservazione del patrimonio culturale può trovare prezioso e sapido alimento nella sua valorizzazione e fruizione, nell'immissione nella turbinosa catena del valore del turismo culturale.
C. Fermati! Sento nelle tue parole riecheggiare il nefasto termine "giacimenti culturali", in cui l'eredità culturale viene sottoposta alle regole del mercato. Parli di catena del valore del turismo ma non ti accorgi che così si svende la nostra identità, la nostra stratificazione storica, ad un vento mutevole quale l'economia del turismo, che segue la corrente e si muove con moti difficilmente prevedibili. E su cui è difficile fondare politiche strutturali con la stessa difficoltà che avresti di fondare un edificio sulla sabbia. Non che il vento del turismo non possa essere intercettato e trasformato da un mulino con potenti pale, ma dobbiamo avere anche altre "forze motrici" per quando il vento soffierà con minore vigore.
Cosa rimarrà dei nostri centri storici una volta saturi di servizi e trasformati in locande diffuse? Come recuperare le morfologie e le tipologie storiche se ne abbiamo perduto le funzioni che le sottendevano? Occorrono potenti piani particolareggiati che si oppongano al dilagare della terziarizzazione, della gentrificazione, dei centri storici trasformati in parchi di divertimento.
R. Tu e i tuoi piani. Difendi una corporazione. Vuoi fare piani dappertutto perché altrimenti resteresti senza lavoro. Guardati

attorno: non vedi che la gente non vuole più piani, vuole flessibilità di azione. Ci chiede agende strategiche, documenti di orientamento delle strategie, accordi e patti di trasformazione. Altro che piani! E' il volo libero di un gabbiano quello a cui dobbiamo ambire: sa dove andare, ma si lascia trasportare dalla corrente, sceglie il suo percorso in funzione delle condizioni atmosferiche. E se alla fine cambia destinazione è perché ha trovato un mare più pescoso e un porto più affollato. Pensa al tema delle infrastrutture. Perché dovrebbero essere i piani a stabilire dove devono essere fatte? Esse percorrono il territorio lì dove la domanda di trasporto le richiede, dove esse possono connettere l'origine e la destinazione delle attività, del commercio, dell'eterno muoversi delle persone e delle merci. Le città, concorderai con me, sono sempre state nodi di interscambio di flussi, sono sorte ed hanno proliferato lì dove un'infrastruttura ne ha alimentato i traffici, ne ha consentito l'accessibilità, ne ha promosso il ruolo. Città e infrastrutture sono le declinazioni diverse di uno stesso tema: l'armatura dell'insediamento. E tu vorresti che sia un piano a stabilire la mappa delle interconnessioni? Oggi saremmo ancora in una situazione di disgregazione territoriale: le città e le reti precedono i piani e le regole.

C. Tu invochi il primato delle reti e il valore dei nodi. Ma non c'è rete senza il rigore della sua topologia: non bastano punti e aste a tessere una rete, così come non basta trama e ordito a intrecciare un tessuto di pregiata fattura. Le città sono nodi – dici – ma sono anche "luoghi" perché vivono di una dimensione concreta, fatta di identità, di comunità, di spazio e di tempo: insomma di territorio. Le città non sono solo "distributori di flussi" come tu credi, che assistono indifferenti al passaggio dell'energia vitale delle reti. Esse sono soprattutto "commutatori territoriali", sono trasformatori che attingono all'energia dei flussi e la trasformano in energia territoriale, intercettano il capitale fluente degli scambi e lo solidificano in "capitale di territorio". Ma tutto questo non può avvenire in assenza di regole, in assenza di un'organizzazione consapevole, altrimenti la rete dissipa energia, disperde i suoi flussi o perde la tensione. Non farti affascinare dalla potenza che emanano le vibranti reti infrastrutturali, non farti sedurre dalle crescenti velocità che possono garantirti. Ma chiediti a cosa servono, domandati cosa fare perché non rimangano mai vuote, perché ci sia sempre un territorio che ne alimenti i flussi, un cuore che ne pompi il sangue.

R. Mentre tu filosofeggi Sagunto viene espugnata. Mentre le tue regole verificano la fattibilità dell'allargamento di un porto, la città dall'altra parte del mare ha già attratto il tuo potenziale flusso di navi. A te resta l'intangibilità delle regole e l'ineluttabilità del declino della città.

Oggi le città devono tornare ad essere luoghi in cui si solidifica la creatività, devono essere in grado di attrarre artisti, architetti, lavoratori della cultura e dell'arte, devono procedere sapendo cogliere le nuove opportunità che il volo planetario della classe creativa può offrire: nuove economie saranno in grado di generare nuove geografie; nuove filosofie sapranno attivare nuove società. La città del futuro dovrà essere una città dinamica, una città in cui ad un necessario arretramento del governo, corrisponda una stimolante avanzata della governabilità, l'ampliamento di un ambiente sussidiario e cooperativo.

C. I creativi mi sembrano talvolta dei falsi idoli. Tu li mitizzi, ma contemporaneamente ne sottolinei i limiti: dici che la speranza della città è di attrarne il più alto numero in modo che essi la possano fecondare. Ma dovresti dire che la città deve essere capace di "generare" i creativi, di far scaturire dal suo corpo antico e dalle sue ambizioni contemporanee la sua classe creativa, la quale, in un rapporto osmotico, deve attingere al latte della madre città e deve restituire la carne e il sangue del pullulare di nuove attività, il miele della produzione artistica e l'ambrosia della cultura. E' la città che deve tornare ad essere creativa, attingendo alla potente risorsa della sua identità, della sua cultura, della sua popolazione, in un processo di comunicazione permanente finalizzata alla cooperazione. E' "strategia" la parola che voglio sentire: un processo di azioni congiunte, di attori coalizzati, in un ritmo temporale definito e all'interno di procedure concordate. Agire strategicamente significa avere ben chiara la missione e progettare il futuro tenendo costantemente sotto controllo il mutamento dei contesti: ogni nostra azione sulla città e sul territorio li modifica. Ad ogni azione corrisponde una perturbazione del sistema, il quale in un gioco di rifrazioni e di riverberi reagisce modificandosi in tutte le sue parti. Impegno degli urbanisti deve essere saper individuare tempestivamente le modifiche di contesto e verificare la sincronica coerenza del progetto.

Scena finale: attorno ad una carta della città di P. siedono dolenti due urbanisti. La mappa è ormai bianca, la città se ne è andata, spazzata dall'uragano delle trasformazioni, schiacciata dal peso delle emergenze, sepolta dalla sabbia dell'indifferenza. La popolazione si è consumata in attesa di una risposta.

Dei due urbanisti, il riformista ha il passo appesantito, il conservatore ha le certezze meno solide. Entrambi disputano da troppo tempo, ormai per diletto sovente si scambiano le parti. Perché il sospetto è che recitino una vecchia parte che gli è stata affidata. Mentre si affievoliscono le loro argomentazioni, da lontano si sente progredire la sonorità di voci giovanili. Sembrano molte. Sono suoni di donne e di uomini, si riconoscono lingue meridiane e accenti più brumosi. Tra di loro si chiamano "dottorandi", tutti hanno sotto il braccio dei fogli rilegati in cui trasferiscono le loro passioni, divulgano i loro dubbi e confrontano le loro certezze. Ormai sono vicini, le loro voci si affiancano a quelle dei due urbanisti in disputa, talvolta le sostituiscono. Non si lasciano attrarre dalla disputa.

Essi sanno che la dialettica non salverà la città. Sono consapevoli che nella lotta tra riformismo e conservazione non vi è vincitore. Capiscono che la prevalenza del locale è un'illusione che fa da specchio alla potenza del centrale. Illusione che solo una governabilità multilivello può sconfiggere. Non si lasciano irretire dalla diatriba tra piano e progetto, tra regole e genialità. Sanno che il ritmo delle soluzioni non può che attraversare il pentagramma formato dalla *visione*, dalla *strategia* per perseguirla, dalle *norme* che ne consentano l'attuazione, dal *progetto* che ne configuri gli spazi e dalle *regole* che ne agevolino la realizzazione. Ognuno disporrà le proprie note sulle righe producendo la sonorità che riterrà in armonia con la cultura dei luoghi.

Anch'essi commentano con amarezza la sorte della città e del territorio, anch'essi si sentono di proporre indicazioni per risol-

Pianificazione in aree desertiche

Strumenti urbanistici, esperienze pianificatorie e sviluppo sostenibile nello stato di Israele

Adamo Carmelo Lamponi

All'interno dei seminari del dottorato in *Pianificazione urbana* e *territoriale*, del dipartimento Città e territorio, si è tenuto presso la sala conferenze della facoltà di architettura di Palermo, la conferenza dal titolo *Programmi di pianificazione in aree desertiche* del professore Yodan Rofè Phd all'Università di Berkley della California e docente di Urbanistica all'Università Ben-Gurion del Negev in Israele.
Rofè presenta un quadro completo dello stato della pianificazione in Israele, costruendo un percorso che attraversa le principali vicende socio-politiche del paese, la storia dei principali strumenti urbanistici, e i riferimenti culturali legati in qualche modo all'esperienza europea, focalizzando il suo interesse sulle aree particolarmente depresse del territorio nazionale.
Viene assunto come asse portante del seminario, il tema dello sviluppo sostenibile e dello sfruttamento responsabile delle risorse territoriali, introducendo un aspetto importante sul concetto di ambiente, visto non soltanto come fatto politico o culturale, ma come parametro necessario della collettività, come meccanismo circolare complessivo in grado di divenire filosofia per agire.
Nella prolusione, viene illustrata la circostanza che a partire dagli anni '50, ha sottoposto l'Israele a periodi di sviluppo economico a cui si sono susseguite ondate di migrazioni, che hanno inciso profondamente sullo sviluppo del paese. La prima spinta migratoria infatti, che dà l'avvio a questo fenomeno, ha origine dopo la creazione dello stato israeliano e provoca l'immigrazione di ebrei dai paesi arabi, dal nord Africa, dall'Iraq e dallo Yemen, determinando così, il sovraccarico abitativo delle principali città israeliane. Nel decennio seguente, un'altro intenso gruppo di ebrei ritorna dall'Egitto e dalla Siria, e soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, dalla Germania. Questi ultimi non volendo più tornare o non avendo la possibilità di tornare ai paesi dell'est Europa (Russia, Ucraina, Polonia, ecc.), incrementano l'effetto migratorio, durato quasi dodici anni, in cui la popolazione esistente di circa 600 mila abitanti, accoglie oltre un milione e mezzo di immigrati, triplicandosi. Successivamente, è attraverso un accordo degli anni '70, tra gli Usa e l'Urss, che si avvia un'ulteriore apertura al popolo ebraico producendo una seconda ondata migratoria verso lo stato di Israele. Ad essa si sovrappone la terza ed ultima spinta migratoria avvenuta tra il 1989 ed il 1994 con il crollo dell'Unione Sovietica e la conseguente possibilità di emigrare dall'Ucraina, comportando così, lo spostamento di circa un milione di persone, che trova l'Israele impreparato sotto l'aspetto pianificatorio del territorio. E' proprio alla fine degli anni '90, racconta Yodan Rofè, che per ovviare a questo fenomeno viene prodotto dallo stato un Piano d'emergenza, chiamato *Piano 2020*, per la realizzazione di nuove abitazioni: "…avviando un periodo in cui si è cominciato a pensare al futuro urbanistico del paese. Viene prodotto, uno sforzo di pianificazione guidato dalla facoltà di urbanistica, più vecchia e più prestigiosa di Israele che ha visto coinvolti tantissimi gruppi di lavoro tra cui i maggiori accademici della pianificazione di Israele, … fino a quel momento, infatti, si era avuta la sensazione che il controllo del territorio non fosse a pieno".
Lo scenario che viene esplicitato nel seminario, è quello di un paese socialmente coeso, con una densità di popolazione più alta della media europea (250 ab.Kmq), con forti pressioni di urbanizzazione, con una concentrazione nella parte nord del territorio (530 ab.Kmq), con una bassa densità nell'area desertica a sud del paese (33 ab.Kmq), ma anche con una grande voglia di riscattare la propria condizione urbanistica e di aumentare la ricchezza del paese. E' in questo panorama, che la crescita metropolitana viene riconosciuta come la dinamica dominante in grado di produrre ricchezza, al punto che tra le scelte politiche intraprese dallo stato, vi è la densificazione dei centri abitati esistenti, con il riconoscimento alle aree agricole periferiche, ma anche a quelle desertiche, del valore di risorsa agraria ambientale insostituibile. Parallelamente allo studio condotto dall'università israeliana, emerge dalla dissertazione, l'avvio in Israele di una strategia per lo sviluppo sostenibile, intrapresa dal ministero dell'ambiente basata su Agenda 21 e sul modello di pianificazione olandese.[1]
Il modello pianificatorio israeliano presentato, si compone di un sistema piramidale molto simile al modello italiano, al cui vertice è posto il piano nazionale che fa da guida alle 5 regioni amministrative le quali adottano altrettanti Piani strutturali. Entrambe gli strumenti sono approvati dal consiglio statale di pianificazione con la differenza che lo strumento di livello statale deve essere approvato anche dal governo. Sott'ordinati, nel sistema gerarchico vi sono i piani delle città che vengono approvati dalle commissioni regionali dopo un'attenta verifica di coerenza con i piani regionali. Obiettivo principale del *Piano statale*, sostiene Rofè: "è quello di tradurre i principi del Piano 2020 in un piano di rigore formale, che introduce un nuovo linguaggio di pianificazione e fornisce una nuova unità di pianificazione definendo diverse tipologie di distretti".[2] Alla base del Piano c'è l'idea di consolidare gli insediamenti esistenti, aumentando il numero di servizi alla popolazione, urbanizzando le aree periferiche, ponendo-

si così in controtendenza con la forte domanda di urbanizzazione nelle aree agricole. Un altro fattore importante in linea con sostenibilità ambientale, è il *Piano dei trasporti*, introdotto agli inizi degli anni '90, sostiene la realizzazione di una nuova rete stradale con grandi investimenti di fondi per il potenziamento della ferrovia e di 4 sistemi di trasporto metropolitani.[3] Contestualmente è stato sviluppato un nuovo *Codice dei parcheggi* che sostiene la realizzazione di posti auto nelle zone commerciali e nelle aree destinate agli uffici con la previsione in suddette aree di almeno un parcheggio ogni 50 metri e con l'inserimento di grandi aree di sosta nelle zone di interscambio con gli altri sistemi di trasporto, in maniera da favorire l'uso di sistemi diversi dal gommato, proponendo anche alternative nei nodi di congestione del traffico con sistemi più idonei ai pedoni. Infine, è stata sostenuta la realizzazione di un *Nuovo codice stradale* non più formulato dal punto di vista della macchina o dell'autista, ma dal punto di vista degli utenti delle strade, ponendosi l'obiettivo di vedere queste ultime non solo come veicolo di mobilità, ma anche come spazio sociale. Dalla relazione di Yodan Rofè, emerge inoltre, che per rendere sostenibile lo sviluppo del paese, il governo di Israele ha individuato cinque priorità da perseguire nel prossimo decennio: la prima è legata alla conservazione e al buon utilizzo del suolo;[4] la seconda è una condizione necessaria per ottenere il precedente obiettivo ed è rappresentata dal buon utilizzo della rete di trasporto pubblico e dal miglioramento della pedonalizzazione; la terza priorità si lega alla conservazione dell'acqua. Attualmente il fabbisogno nazionale sembrerebbe soddisfatto soltanto per 1/3, ma grazie a politiche specifiche si stanno destinando fondi per mettere in funzione un grande dissalatore da utilizzare per l'irrigazione delle aree agricole; la quarta e la quinta si legano alla conservazione di energia e all'ottimizzazione nella gestione dei rifiuti. L'affermazione di queste priorità, definisce la decisione governativa di adottare sviluppo sostenibile, come il paradigma dello sviluppo nazionale, anche se come sostiene il relatore, ad oggi, non tutti gli attori e i progetti dello sviluppo si possono identificare come sostenibili.

Il Ministero dell'Edilizia, con cui il Yodan Rofè ha collaborato per 5 anni, è uno degli attori principali ad aver applicato a fondo questi principi attraverso una serie di programmi e di progetti specifici. Il Ministero ha lanciato una politica da almeno 15 anni, studiando modelli insediativi per quartieri urbani ad alta densità con una grande varietà di tipologie abitative per creare un popolazione più coesa possibile dal punto di vista socio-economico. Tra le esperienze maturate da Rofè al Ministero viene esposto nella trattazione il *Piano per la realizzazione di nuovo quartiere sostenibile a Be'er Sheva*, dove sono stati applicati alcuni dei principi sullo sviluppo sostenibile. Il quartiere sviluppato sulla base di un sistema futuro di mobilità, sfrutta a pieno la raccolta dell'acque piovane per arricchire le aree verdi e mostra soluzioni climatiche rilevanti sull'orientamento delle abitazioni.

Progettato su un sistema collinare per l'insediamento di 17.000 abitanti, il quartiere ha una previsione di completamento entro i prossimi cinque anni, possiede collegamenti ferrati con il nord del paese ma anche con Tel Aviv ed è sarà dotato di una linea di autobus che collegherà il quartiere al centro della città, con l'università e l'ospedale. Molto interessante si presenta il sistema delle aree verdi, collocate nelle zone più basse di un torrente alimentato soltanto durante le stagioni delle piogge, consentendo a pieno lo sfruttamento ed il mantenimento dell'acqua entro queste aree, offrendo così la possibilità di piantumazione degli alberi viceversa irrealizzabile. Questo sistema di cattura delle acque, sostiene Rofè: "…è in realtà un metodo antico usato centinaia di anni fa dal popolo dei nabatei, il quale attraverso un sistema di piccole dighe catturava l'acqua per creare il verde nelle aree desertiche. Questo sistema è stato ripreso in Israele da più di 20 anni per la piantumazione degli uliveti e delle viti".

Parallelamente al piano di Be'er Sheva, sono stati presentati nel seminario altri progetti sperimentali tra cui la realizzazione di una nuova città per 250.000 persone progettata per soddisfare famiglie che non riuscivano più a trovare casa né a Gerusalemme né a Tel Aviv. La new town progettata nel 1995, dopo dieci anni ha più di 30.000 abitanti insediati, possiede collegamenti attraverso la linea ferrata con Tel Aviv e con l'aeroporto ed è previsto nei prossimi anni che venga ultimato anche il collegamento con la città di Gerusalemme. La parte già realizzata è dotata di un centro prevalentemente commerciale in cui sono ricavati anche i servizi della città, in cui è stata collocata una grande stazione autobus, aree attrezzate per il verde ed diverse tipologie residenziali pensate per integrare i vari livelli sociali. Nel piano sono stati attuati tutta una serie di principi costruttivi, di soluzioni e di accorgimenti in sintonia con politica dello sviluppo sostenibile lanciata dal governo israeliano.[5]

Traendo le conclusioni dal seminario, ciò che risulta sorprendente è il fatto che tematiche dello stato di Israele si intersechino con le tematiche attuali italiane e siano connesse per molti aspetti anche scelte maturate nella cultura occidentale. In sintesi, anche se l'Italia possiede problematiche di carattere economico-sociale di natura diversa, l'Israele mostra alcune forti analogie sulle questioni strettamente collegate alle politiche, alle tecniche di governo e alla pianificazione istituzionale del nostro paese.

Emerge contestualmente l'immagine di uno stato molto attento alla pianificazione e alla programmazione, con diversi punti di crisi nel sistema territoriale, ma molto presente; con una grande capacità di farsi carico delle problematiche emergenti sul proprio territorio; uno stato che cerca di soddisfare le esigenze del presente senza dover compromettere la possibilità di sviluppo delle generazioni future.

Note

[1] Durante il seminario vengono presentati diversi di studi svolti dal Ministero dell'Ambiente e dall'Università israeliana, che dimostrano come il modello di sviluppo dell'Israele abbia molte analogie con quello dell'Olanda.

[2] Una distinzione che viene fatta è tra i distretti che puntano alla crescita urbana, sub-urbana ed industriale e quelli che mirano invece, alla conservazione delle aree rurali e ambientali.

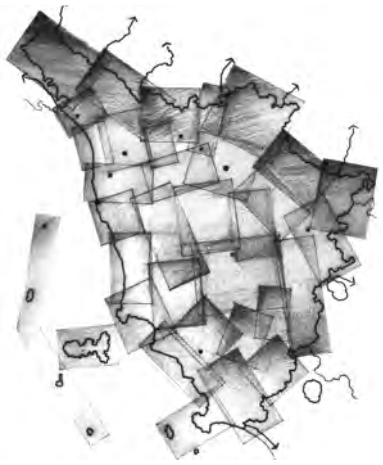
[3] Per questi ultimi, il sistema metropolitano che si sta sviluppando a Tel Aviv comincerà a funzionare a pieno regime nel 2012, mentre quello di Gerusalemme più avanti nella costruzione potrebbe essere pronto nel 2008.

[4] Il 50% del suolo di Israele, é in qualche modo sottomesso o utilizzato a vincoli del sistema del Ministero della difesa che non cede le aree perchè sono vicino al centro ed possiedono un elevato valore di mercato. Probabilmente il governo venderà quando avrà necessità di reintegrare i propri badget.

[5] Tra i principali attori che promuovono lo sviluppo sostenibile in Israele vi sono un gruppo di parlamentari ambientalisti multipartisan di cui fa parte anche il figlio di Ariel Sharon, e una commissione parlamentare per le generazioni future composta da persone molto autorevoli.

La stagione delle riforme urbanistiche, tra esperienze regionali e "tentativi" nazionali

Il punto di vista dell'INU



Vincenzo Todaro

Negli ultimi dieci anni il processo di ridefinizione del quadro urbanistico nazionale si è arricchito di contenuti e sostanziato di azioni legislative rivolte, da una parte, alla collocazione della disciplina urbanistica nel più ampio quadro del "governo del territorio", e, dall'altra, alla individuazione delle relazioni tra processi (e contenuti) di riforma nazionale e nuove leggi regionali.

Se, però, in ambito regionale si sono registrati significativi passi in avanti, in ambito nazionale non si è ancora giunti alla definizione di un nuovo quadro coerente di riferimento in materia, fondamentale proprio per l'individuazione dei principi ai quali dovrebbero guardare le azioni legislative delle singole regioni. La riforma nazionale, avviata sin dall'inizio della XIV legislatura con la presentazione di numerosi progetti di legge[1] presso la Commissione VIII della Camera, dovrebbe, infatti, contribuire a dare risposta alla complessa domanda contemporanea di "governo del territorio" in coerenza con gli indirizzi provenienti dalla modifica del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore con la L. Cost. n. 3 del 2001[2]. In particolar modo risulta di primaria importanza contribuire alla chiara definizione del concetto di "governo del territorio", nel quale viene ricompresa la disciplina urbanistica, e alla individuazione dei principi generali che lo regolino.

Sui temi della riforma nazionale[3] e delle relazioni tra questa e le nuove leggi regionali[4], si è svolto giorno 15 settembre 2005, presso i locali della Facoltà di Architettura Ludovico Quadroni di Roma, il seminario nazionale Inu dal titolo "Un nuovo passo per la riforma urbanistica". L'incontro segue i seminari di di Bologna del 21 maggio 2004 e Roma del 11 giugno 2004 con i quali l'Inu si sta impegnando ad approfondire, da una parte, le relazioni e l'impatto che ha sulle regioni la legge sul governo del territorio, e, dall'altra, le possibili prospettive future del percorso di riforma avviato.

Il seminario, articolato in relazioni e dibattito, ha visto, tra gli altri, la presenza degli onorevoli P.L. Mantini e A. Sandri (relatori di precedenti Ddl), dei senatori G. Specchia (relatore al Senato della legge) e F. Giovannelli, e dei rappresentanti delle regioni Campania, Umbria e Calabria, per conto della Conferenza delle Regioni. I temi centrali dell'incontro sono stati trattati nelle relazioni di C. A. Barbieri (*Relazione introduttiva*), di P. M. Alemagna (*Leggi regionali e riforma nazionale. Sintesi dei rapporti curati dagli Inu regionali*) e di P. Urbani e F. Pagano (*Il punto di vista giuridico*) che hanno, inoltre, offerto spunti interessanti per il successivo dibattito.

All'apertura dei lavori P. Avarello, che ha sottolineato l'impegno speso dall'Inu per l'elaborazione e per il miglioramento del testo di legge in discussione, ha denunciato l'assenza di interesse da parte della politica nazionale, sebbene la materia sia concorrente tra Stato e regioni e affronti nodi cruciali del governo del territorio, alcuni dei quali di vecchia memoria.

Alle riflessioni di apertura si sono susseguite le considerazioni di C. A. Barbieri che ha segnalato la presenza, nel testo di legge in discussione, di elementi innovativi, ma al contempo di lacune e di nodi critici non adeguatamente risolti e che, quindi, necessitano di ulteriori approfondimenti e specificazioni.

Tra gli elementi innovativi vengono evidenziati come assoluta novità, all'Art. 12, l'introduzione nella pianificazione della componente fiscale ed economica, materia principe del settorialismo e di una amministrazione di tipo centralistico.Tale tentativo di integrazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale non viene trattato però adeguatamente e necessita di ulteriori approfondimenti. Le altre componenti innovative individuate sono presenti sotto forma di enunciati e citazioni che spesso, a parere del relatore, risultano sfumati e deludenti; tra questi sono evidenziati:

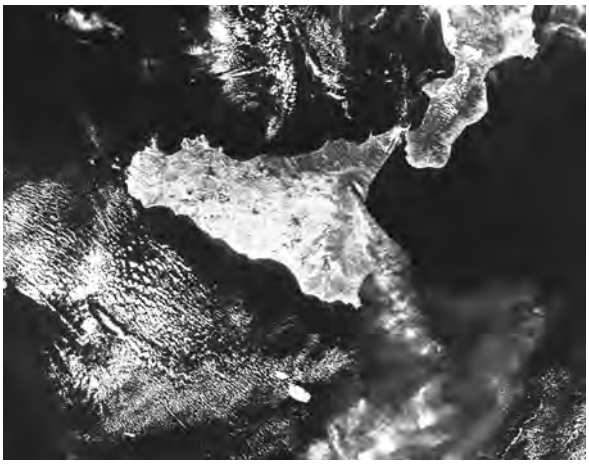
- la cooperazione e la copianificazione, che richiedono il superamento degli attuali approcci settoriali e una reale integrazione delle singole politiche;
- l'articolazione della pianificazione comunale nei due livelli strutturale e operativo al secondo dei quali viene attribuita natura conformativa della proprietà;
- il ruolo del privato[5] all'interno del processo di pianificazione che, probabilmente, andrebbe strutturato nella parte operativa del piano, ma sul quale la legge rimane "pericolosamente" generica e poco chiara;
-la perequazione urbanistica, proposta dall'Inu già nel

1995, che costituisce uno strumento importante che rivoluziona l'azione delle Amministrazioni, consentendo di elaborare scelte non più solamente di carattere ricognitivo (Art. 12).
Tra le lacune, per Barbieri risulta particolarmente rilevante l'assenza di riferimento ai temi relativi allo "sviluppo locale" ed alle "politiche di sviluppo territoriale", sui quali prevalgono i contenuti regolativi della "tradizionale" disciplina urbanistica (Art. 2).
Infine, al sistema di abrogazioni di cui all'Art. 13 che smantella l'intero spirito di una complessa normativa che si è costruita nell'arco di sessant'anni[6], non corrisponde, secondo Barbieri, un nuovo, adeguato e saldamente strutturato sistema di principi sui quali dovrebbe fondarsi la nuova legge.
L'intervento di P. M. Alemagna, strutturato a partire dai singoli contributi degli Inu regionali sulla valutazione comparativa tra legge nazionale e leggi regionali, ha portato alla individuazione di alcune questioni chiave.
Rispetto alla definizione del concetto di "governo del territorio" il testo di legge nazionale, da una parte, non esplicita le relazioni con la disciplina urbanistica (Inu Emilia-Romagna e Toscana) e, dall'altra, risulta carente nel non attribuire valore specifico a principi fondamentali, tra i quali la "tutela del territorio" (al contrario, per esempio, di quanto avviene nella legge urbanistica regionale del Lazio, ispirata al principio dello sviluppo sostenibile). In tal senso sarebbe stato opportuno che la salvaguardia delle qualità del territorio venisse individuata come componente strutturale dei processi di sviluppo e di governo del territorio; la sua assenza, invece, rischia di ridurre la pianificazione urbanistica a mera regolazione dell'edificato (Inu Emilia-Romagna).
Rispetto alle relazioni tra politiche territoriali e infrastrutture, il testo di legge, inoltre, risulta debole in quanto non viene approfondito il raccordo necessario tra la pianificazione territoriale e quella infrastrutturale (Inu Lazio, Calabria, Basilicata, Emilia-Romagna).
Sulla distinzione del piano in parte strutturale e parte operativa, e sulle relative competenze, le posizioni sono divergenti: da una parte, nel testo di legge nazionale viene recepita la proposta INU del 1995 che attribuisce alla parte operativa del piano natura conformativa della proprietà; dall'altra, l'Inu Puglia ritiene importante che sia il piano strutturale ad assumere natura confermativa della proprietà privata (così avviene anche in Umbria); mentre, in Lombardia e Lazio il doppio livello di articolazione del piano urbanistico comunale non è ancora stato introdotto (Inu Lazio e Lombardia).
Infine, altro nodo critico risulta essere quello che disciplina il rapporto pubblico-privato. Su questo punto il testo di legge nazionale risulta ambiguo (Inu Basilicata) e rischia di generare gravi conseguenze sul territorio (Inu Emilia-Romagna, Sardegna). Secondo alcune posizioni regionali, la partecipazione del privato nel processo di pianificazione dovrebbe essere introdotta e regolamentata con chiarezza solo a valle del momento decisionale (Inu Toscana), o nella fase di approvazione della parte operativa del piano (Inu Umbria).
Per quel che riguarda il punto di vista giuridico, è stato posto in evidenza da P. Urbani come sia forte l'incoerenza dei contenuti del testo di legge nazionale che si limita a disciplinare esclusivamente l'urbanistica rispetto ai più ampi contenuti del governo del territorio (inteso dal Costituente come momento di unificazione delle discipline settoriali all'interno del quale non può mancare il riferimento al principio della sostenibilità). F. Pagano ha, inoltre, ribadito che, per le omissioni significative (tra le quali quella del "valore" del territorio), non si può parlare di riforma, semmai di "riforma ricognitiva" rispetto alle reali innovazioni introdotte dalle leggi regionali. Per entrambi i relatori risulta necessaria una revisione organica del testo di legge.
All'interno del dibattito, infine, che ha seguito le relazioni programmatiche, e al quale hanno preso parte i differenti rappresentanti delle forze politiche presenti, si è posta in evidenza una sostanziale convergenza in direzione della necessità di una ulteriore revisione e modifica del testo di legge anche a partire dalle osservazioni e dai temi emersi durante il seminario. Risulta chiaro, infatti, che la legge in discussione costituisce solamente un passo in direzione di una riforma organica che, presumibilmente in seguito ad ulteriori revisioni, potrebbe trovare esito nel corso della prossima legislatura. Perché si possa parlare di "riforma" sono altri, infatti, i principi e i valori cui dovrebbe guardare la legge nazionale, superando innanzitutto l'attuale carattere ricognitivo del testo in discussione, frutto di un sostanziale disinteresse politico di livello nazionale, persuaso, probabilmente, del fatto che il reale processo di governo del territorio si regoli secondo altre modalità operative.

Note

[1] Proposte di legge precedentemente presentate: Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spena.
[2] Secondo questi indirizzi il "governo del territorio" è materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni.
[3] Il Ddl sul governo del territorio attualmente in discussione è stato approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 28/IX/2005.
[4] L'attività legislativa delle regioni in materia di governo del territorio testimonia un processo di riforma già in atto da tempo al quale è relazionata una intensa e diffusa vivacità di sperimentazioni a livello soprattutto di pianificazione provinciale e comunale.
[5] Il potenziale ruolo attivo del privato è stato introdotto, a partire dagli anni novanta, dai programmi complessi; l'attuale sistema di pianificazione non lo prevede.
[6] Tra le norme abrogate: la legge 1150 del 1942,la legge ponte, parte della legge 10, la legge 857.

Gli enti locali e la riforma urbanistica della Regione siciliana



Maria Chiara Tomasino

Il 30 Settembre 2005 si è tenuto a Palazzo Cutò di Bagheria un incontro-dibattito sul tema *Il contributo degli Enti Locali alla riforma della legge urbanistica regionale*, promosso dall'Associazione Siciliana Amministratori Enti Locali (A.S.A.E.L.) con il patrocinio del Comune Bagheria. L'obiettivo è stato quello di discutere, dibattere ed approfondire il testo del disegno di legge di riforma urbanistica regionale "Norme per il governo del territorio", proposto dalla Giunta di Governo Regionale il 2 Agosto 2005.

Giuseppe Fricano, (Sindaco di Bagheria) si dichiara favorevole al Ddl sostenendo che la proposta di nuova legge urbanistica ha il merito di definire finalmente un quadro unitario di riferimento, aggiornato alle sperimentazioni più recenti, adottate in campo nazionale (l'ultimo tentativo in questa direzione fu fatto dall'ARS nel 1978, con la legge n. 71).
Il progetto di legge su alcuni punti rimanda ad elaborazioni successive e a futuri regolamenti, come il recepimento della normativa introdotta dal Testo Unico per l'edilizia, l'elaborazione del regolamento per l'attuazione del coordinamento territoriale, il regolamento attuativo che specificherà gli standard e le dotazioni territoriali. Tutto ciò fa presumere che l'entrata a in pieno regime delle nuove norme avverrà fra un paio di anni. Tra gli aspetti qualificanti:
- la *perequazione*, principio in ordine al quale gli interessi dei diversi soggetti coinvolti nel governo del territorio sono posti in condizione di equità.
- l'introduzione del *comparto edificatorio* in cui i soggetti proprietari risultano indifferenti alle destinazioni pubbliche e/o private del suolo, godendo degli stessi diritti e doveri ed uno dei modi per applicare la perequazione. Di particolare rilievo la disposizione, anch'essa innovativa, che consente di attuare un comparto edificatorio tramite un *Progetto Norma*, con la finalità di garantire un miglior risultato qualitativo del progetto architettonico complessivo (art. 48 ddl);
- i criteri per la formazione delle *Società di trasformazione urbana* (STU - art.50);
- la possibilità di utilizzare l'*Imposta comunale sugli immobili* (ICI - art. 49), come strumento perequativo di fiscalità urbanistica e strumento compensativo per creare le condizioni ottimali di una efficace gestione del piano, anche in coerenza con il testo di legge nazionale;
- l'unificazione della pianificazione territoriale, paesistica e settoriale. La *copianificazione* infatti, costituisce il presupposto fondamentale per il raccordo con le pianificazioni "separate" (Enti parco, Autorità di bacino, Consorzi ASI, Sovrintendenze e altri soggetti oggi titolari di poteri di pianificazione) che confluiscono in un unico processo di pianificazione, con l'obiettivo di coordinare, attraverso sedi di co-decisione e di intese, le tutele settoriali con gli atti di pianificazione. Tutto ciò assicurerà, alla lunga, la semplificazione amministrativa.
- il raccordo tra pianificazione territoriale e programmazione economica.

Giuseppe Gangemi, uno degli autori del Dll, sottolinea che il sistema gerarchico piramidale si è capovolto: la Regione perde il suo potere di controllore autoritativo, attribuitole dalla legge del '78, limitandosi a dettare le linee strategiche del suo sviluppo a scala per l'appunto regionale in connessione con le risorse economiche così come previste nel suo Dpefr; la Provincia individua *la struttura delle invarianti territoriali*, fissando il quadro conoscitivo delle risorse e dei vincoli, e distinguendo le *aree indisponibili*, perché preposte alla conservazione e alla tutela di specifiche risorse, dalle *aree disponibili* per le trasformazioni richieste dalle strategie di sviluppo; il Comune pianifica in senso operativo il regime dei suoli e ne regola l'occupazione, nell'esercizio pieno della sua competenza esclusiva e nel rispetto completo dell'autonomia dell'ente locale.
Infatti la *Conferenza di Pianificazione* (art. 11), indetta dal Sindaco, diventa la procedura ordinaria per l'approvazione definitiva dello strumento urbanistico. La sua introduzione semplifica l'iter approvativo: il procedimento si esaurisce in sede comunale e il "famigerato" CRU (Consiglio Regionale dell'Urbanistica) finalmente viene abolito, essendo le sue funzioni di fatto limitate ad un sorta di ratifica delle decisioni istruttorie regionali. Le funzioni di

controllo tecnico si sono così trasferite in tutte le sedi comunali, essendo la Conferenza di Pianificazione composta dagli enti pubblici preposti al rilascio dei pareri (Provincia, Soprintendenza, Genio Civile, Assessorato Territorio e Ambiente), nonché da soggetti portatori di interessi costituiti in materia ambientale e da altri soggetti pubblici e privati titolari di funzioni pubbliche o portatori di interessi pubblici riconosciuti.
Il relatore fa notare che oggi circa l' 85% degli strumenti urbanistici comunali in Sicilia vengono commissariati per *incompatibilità del Consiglio comunale*. La questione non può più essere sottovalutata: soltanto 7 (sette) funzionari svolgono attualmente il ruolo di Commissari *ad acta* per l'adozione degli strumenti urbanistici in sede comunale in tutta la Sicilia. Questa concentrazione di esercizio di potere sostitutivo appare oggi francamente eccessiva e reca danni notevoli all'attività politico-amministrativa dell'ente locale, senza peraltro risolvere i problemi della pianificazione. La nuova proposta di legge urbanistica risolve tale problema: nel caso in cui il Consiglio comunale accetti gli esiti della Conferenza di pianificazione non è necessaria la verifica di incompatibilità. Inoltre il Ddl prevede l'istituzione di un apposito *albo dei Commissari ad acta* (art. 51) cui far partecipare, con procedura di evidenza pubblica, anche altre figure dirigenziali o di dicenti universitari o di liberi professionisti «tutti di provata esperienza nel settore».

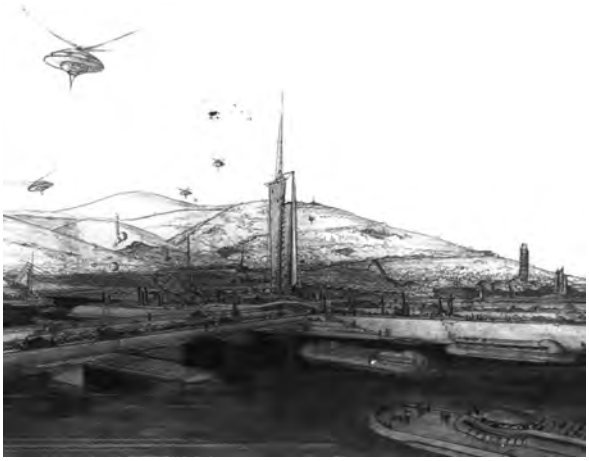
Domenico Costantino, sottolinea la principale innovazione del Ddl relativamente alla *connessione tra piano e risorse economiche* necessarie per attuarne le previsioni: a livello regionale tra piano territoriale regionale e Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (Dpefr); a livello provinciale tra piano territoriale provinciale e il Documento di Programmazione dello sviluppo economico e sociale provinciale; a livello comunale tra previsioni dei piani attuativi e certezza economica degli interventi previsti (garanzie finanziarie certe e documentate).
La questione della *concertazione pubblico-privato* implica la presenza del privato sia nella formazione che nell'approvazione dello strumento urbanistico. Inoltre nel *rapporto pubblico-pubblico* il Ddl - prevedendo la riforma della P.A. con l'introduzione dell'Ufficio del Piano nella Regione, nella Provincia e nei Comuni – prefigura un manifestazione paritetica di competenze di vari settori interessati alla pianificazione, per giungere alla formazione di un documento unitari di piano (*unicità del piano*).
Relativamente al tema dei *vincoli* la proposta siciliana sembra del tutto coerente con la novità più profonda e positiva introdotta dalla legge Galasso (431/1985): quella cioè di affidare la tutela del paesaggio e dell'ambiente a tecniche e procedure di pianificazione, anziché soltanto all'arida geometria del vincolo quantitativo. La legge prevede specifiche norme di salvaguardia (art. 60) in attesa della formazione dei nuovi piani. Nella sostanza, per due anni valgono le norme di vincolo oggi vigenti e, se alla scadenza del biennio i nuovi piani non fossero ancora approvati, le misure vincolistiche sarebbero ancora più rafforzate: in particolare, per la fascia costiera il limite di inedificabilità viene portato da 150 a 300 metri; entra in vigore il divieto di variante urbanistica in zona agricola, e vengono limitati gli interventi in centro storico alla mera manutenzione, restauro e consolidamento.

Giuseppe Trombino, altro autore del Ddl, sposta l'attenzione sulla Valutazione ambientale Strategica (VAS), strumento il cui obiettivo è garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto di elaborazione e adozione dei piani. In Sicilia è risultato inapplicabile per i modi errati con cui è stato recepito con decreto dell'Assessore Regionale del Territorio e Ambiente (a firma Parlavecchio). La VAS è un processo che accompagna il piano in tutte le sue fasi: redazione, approvazione e attuazione, dalla valutazione *ex ante*, a quella *in itinere* e quella *ex post*. Proprio per questo comporta innovazioni nell'iter decisionale, nella metodologia di formazione, nei rapporti tra i diversi livelli amministrativi, ma soprattutto comporta la partecipazione di una pluralità di soggetti. Il processo di integrazione della VAS nell'iter di redazione e approvazione di un piano, in Sicilia è ancora sul nascere, infatti il piano ad oggi è "blindato" e non concertato, manca una sperimentazione seria, anche a causa della mancanza di dati. Nel Ddl di riforma urbanistica, la valutazione ambientale è trattata all'art. 61 che ne prescrive l'obbligatorietà in parallelo alla redazione del piano cui si riferisce. Prescrive inoltre che essa sia basata sul Rapporto ambientale annuale che la Regione ha l'obbligo di fare.
Trombino conclude l'intervento nella considerazione che sicuramente la proposta di legge cambierà in Sicilia il modo di fare i piani, ma anche affermerà il principio che il governo del territorio si esprime con forme di assoluta e trasparente partecipazione, essendo definitivamente tramontato il regime centralistico autorizzativo che sino ad oggi ha caratterizzato il governo centrale e l'ente locale territoriale.

Alle relazioni sono seguiti vari interventi tra cui – oltre quello introduttivo del Presidente dell'ASAEL, Matteo Cocchiara – quelli di E. Caprì, G. Calafiore, G. Crosta, M. Marino. Adesione autorevole nel merito del Ddl è stata dichiarata ed esplicitata da parte del rappresentate dei Comuni nel Direttivo dell'INU Sicilia.

Territorio tecnologico.

Dibattito in occasione del V Convegno della Rete nazionale interdottorato in Urbanistica, Pianificazione Territoriale ed Ambientale



Claudio Schifani

I giorni 9-10-11 novembre 2005 si è svolto a Reggio Calabria, presso la Facoltà di Architettura Unimediterranea di Reggio Calabria, il V Convegno della Rete nazionale interdottorato in Pianificazione Territoriale ed Urbanistica, dal titolo "Dottorati di ricerca a confronto - La ricerca in Europa e nel Mediterraneo: metodi forme esperienze".
In questa occasione è stata data la possibilità di confronto, attraverso dibattiti tematici, tra le scuole di dottorato italiane.
In particolare le riflessioni contenute in questo articolo fanno riferimento alla sessione dal titolo "Territorio Tecnologico" svoltosi giorno 10 novembre 2005. Il dibattito è stato coordinato e diretto da Giovanni Biallo studioso del rapporto tra evoluzione tecnologica e trasformazioni territoriali, autore di numerosi articoli scientifici, Direttore responsabile della rivista *Mondo Gis*, riferimento principe per la ricerca sul ruolo delle nuove tecnologie a supporto dei processi di trasformazione, valutazione, monitoraggio, comunicazione per il governo del territorio.
Gli interventi che hanno animato il dibattito traggono spunto dalla tesi, ormai consolidata, che l'evoluzione tecnologica, soprattutto degli ultimi decenni, ha investito e sta investendo molti campi di applicazione, coinvolgendo sempre più pressantemente la disciplina urbanistica e pianificatoria. Il primo stimolo proviene dallo sviluppo delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione che hanno generato processi di trasformazione della città e del territorio attraverso lo sviluppo e la promozione di politiche di *e-government* e, più recentemente, di *e-governace*.
Lo sviluppo e l'evoluzione tecnologica costituiscono inoltre una nuova sfida per i pianificatori, in termini di ri-definizione dei piani, delle politiche e dei programmi, oltre che strumento per agevolare il processo di conoscenza, comunicazione e valutazione nei processi di pianificazione.
Partendo da tali premesse è stato possibile individuare due macro assi tematici attraverso cui si è articolata la discussione. Il primo fa riferimento alla dimensione urbana, ovvero come le nuove tecnologie stanno definendo la città contemporanea del XXI secolo.
Come notava nel 1997 *W.J.Mitchell*[1] nella città contemporanea sempre più si tessono reti, ma non più soltanto reti di tipo infrastrutturale bensì nuove reti della comunicazione, ovvero le infostrutture attraverso cui si veicolano flussi di informazioni che costituiscono il nuovo e articolato sistema di conoscenza e comunicazione per i *city users*. La città del XXI secolo propone nuovi scenari per il recupero della sua capacità comunicativa, a condizione però di un processo interattivo tra l'uso dell'informazione, la diffusione della conoscenza e la progettazione di nuovi spazi architettonici.[2]
Il contributo di Giuseppe Oceano, dottorando dell'Università degli Studi di Catania dal titolo "I territori dell'iperconsumo", intercetta tali riflessioni focalizzando l'attenzione sulle nuove tipologie architettoniche che si stanno configurando e sui nuovi modi di interpretare gli spazi urbani in relazione all'evoluzione tecnologica. Sempre più "l'offerta di città" si concentra sulla disponibilità di servizi on line e sul loro grado di interattività. Ecco, dunque, che nascono luoghi dell'interconnessione globale, info-box, portali web e reti civiche, che da semplici luoghi virtuali tendono a configurarsi anche come spazi reali della città contemporanea, stimolando sempre più la creatività dei progettisti.
La città dei nodi e delle reti - ecco come tende a configurarsi il contesto urbano del terzo millennio – e gli *shopping center* trattati nel contributo di G. Oceano ne sono una testimonianza. Questi luoghi si configurano come nuove centralità urbane, nuovi spazi della vita sociale. Spazi che in alcuni casi tendono a diventare sempre meno specializzati e sempre più poliedrici e a volte connessi alle reti dell'informazione attraverso tecnologie sempre più *wireless*.
A tal proposito ci ricorda R. Nicolini[3]: *"un tempo per essere informati bisognava essere in piazza, oggi bisogna essere in rete. Non più simultaneità*

fisica ma simultaneità temporale". In linea con queste riflessioni si inserisce il contributo di Leo Micali, dottorando dell'Unimediterranea di Reggio Calabria. Afferma, infatti, che la tecnologia modifica la società e quanto più la città assorbe tecnologia tanto più essa deve essere flessibile e permeabile.
La flessibilità va ricercata nella nuova definizione degli spazi architettonici, sia in termini di localizzazione che evoluzione legata alle nuove tecnologie costruttive, mentre la permeabilità è da intendersi come capacità di definire nuovi spazi urbani che sempre più risultano condizionati dalla accelerazione dell'evoluzione tecnologica. Entrambi i termini si prospettano come nuovi strumenti in grado di modellare e progettare una città capace di adattarsi alle dinamiche socio-economiche urbane e di rispondere alle mutevoli domande poste dalla molteplicità dei suoi utenti.
Il secondo asse tematico ha analizzato il rapporto tra le *Information Communication Technologies* ed il loro grado di modificabilità del processo di piano. In particolare l'attenzione si è focalizzata sul ruolo dei Sistemi Informativi Territoriali in relazione al processo di pianificazione sia a scala locale che di area vasta.
In tal senso il contributo di Giovanni Salerno, dottorando dell'Unimediterranea di Reggio Calabria, ha evidenziato il ruolo delle nuove tecnologie a supporto di processi di monitoraggio, previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologici e geomorfologici. Progettati e sviluppati all'inizio come strumenti di archiviazione dei dati geografici, oggi i SIT tendono a configurarsi come strumenti dinamici per la pianificazione e gestione del territorio. La possibilità di delineare scenari possibili, attraverso modelli matematici e territorializzabili, consente la rappresentazione parziale e approssimata del mondo reale al fine di individuare linee strategiche di intervento, di prevenzione e mitigazione di potenziali danni derivanti da condizioni di rischio ambientale.
Ciò costituisce un superamento, ma soprattutto stimola lo sviluppo e la ricerca sulle potenzialità, ancora non adeguatamente indagate, delle nuove tecnologie a supporto delle decisioni. La questione risulta, dunque, particolarmente sensibile, come afferma G. Biallo, in virtù del grado di sperimentazione di tali modelli che risultano fortemente condizionati dalla quantità e dalla qualità dei dati immessi nel sistema.
Inoltre, in base ad alcune riflessioni stimolate in tale occasione, è necessario ricordare che le condizioni di rischio sono il risultato di interazioni tra diversi fenomeni territoriali: pressione da urbanizzazione, pressione da sistemi produttivi agricoli, pressione da impianti tecnologici, che coinvolgono, dunque, diverse competenze scientifiche, oltre che più soggetti istituzionali, per una loro corretta analisi e valutazione. Il risultato atteso, cui le sperimentazioni e la ricerca dovranno traguardare, è costituito dall'evoluzione di tali modelli attraverso l'applicazione di metodologie di interpretazione e previsione sempre più incentrate su analisi multicriteria.
A consolidare il ruolo dei sistemi informativi territoriali, quale strumento utile alla costruzione di apparati cognitivi, di supporto ai processi di pianificazione della città e del territorio è il contributo proposto da Loredana Consuelo Travascio, dottoranda dell'Università degli Studi di Napoli. Nel contesto della ricerca di individuazione di strategie innovative per il recupero e la riqualificazione di aree residuali urbane, costituite per la maggior parte da aree industriali dismesse, viene proposto l'uso dei sistemi informativi quali strumenti innovativi e versatili nella costruzione dello scenario attuale che, attraverso l'incrocio con i piani e le politiche in atto, è in grado di restituire il quadro tendenziale per le aree dismesse della città di Napoli, individuando i pesi reali e le opportunità potenziali in relazione alle stesse.
In conclusione, dalle riflessioni e dagli stimoli sorti in occasione di tale dibattito, emerge che le ICT stanno trasformando progressivamente la società in cui viviamo, coinvolgendo i molteplici settori della vita urbana.
Dagli anni novanta ad oggi ci si scontra su due ipotesi divergenti: l'una sostiene che lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e la nascita delle autostrade informatiche consentirà di realizzare "il villaggio globale" così come immaginato da Marshall McLuhan nel 1964; l'altra guarda con timore un tale sviluppo in quanto il proliferare di comunità virtuali potrebbe portare alla perdita di identità e delle diversità delle comunità reali.
Da tali premesse emerge una nuova sfida per i pianificatori, ovvero: la diffusione e l'applicazione delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione sono utili al piano?
Le nuove tecnologie, tra cui i Sistemi Informativi Territoriali, devono considerarsi un mero strumento informatico che non incide nel processo di pianificazione, oppure devono costituire una svolta nella definizione e progetto del piano urbanistico?

Note

[1] Mitchell, W.J. (1997), *La città dei bits - Spazi, luoghi e autostrade informatiche*, Electa, Milano.
[2] Carta, M. (2004), *Next city: culture city*, Meltemi Editore, Roma.
[3] Ordinario di Progettazione Architettonica della Facoltà di Architettura Unimediterranea di Reggio Calabria

Dal Paesaggio al territorio: giornate di studio in memoria di Carlo Doglio

Davide Leone

Dal 10 al 12 Novembre del 2005 si sono svolte a Bagheria e Palermo tre giornate di studio sulla figura di Carlo Doglio.
L'avvenimento è stato organizzato dalla Facoltà di Architettura e dal Comune di Bagheria. Hanno partecipato eminenti studiosi che in vario modo hanno intrecciato le loro vite con Carlo Doglio. Lo spirito della manifestazione è stato quello di ricordare affettuosamente una figura considerata da molti un amico, da altri un maestro ed un mentore, e da altri ancora un "antagonista". I ricordi personali e gli aneddoti hanno spesso travalicato le convenzioni istituzionali e scientifiche del convegno arrivando spesso a toccare le corde della commozione.
Le giornate di studio si sono articolate attorno a quattro temi ispirati dalle opere dello stesso Doglio: *Dal paesaggio al territorio*; La regione come forma d'arte; Non pensare tanto… il piano della vita; Della città… dell'uomo. La prima e l'ultima sessione si sono svolte a Bagheria mentre le due sessioni centrali hanno avuto come teatro l'aula magna nella facoltà di Architettura. La chiusura dei lavori è culminata con la intitolazione di una piazza di Bagheria a Carlo Doglio.
I conferenzieri sono stati accomunati da una frequentazione diretta con Doglio anche se ciascuno in tempi ed in situazioni differenti restituendo un quadro vivido fatto di frammenti della storia personale e professionale di Doglio trattati da punti di vista assolutamente differenti come possono essere differenti i rapporti tra maestro ed allievo e come possono esserlo tra chi collabora al raggiungimento di uno scopo comune. Quale insegnamento può lasciare questa manifestazione a chi la figura di Doglio non ha avuto la possibilità di incontrarla?
Racconti ed aneddoti hanno portato a sviluppare, in chi scrive, un desiderio impossibile, quello di conoscere Carlo Doglio oltre i suoi scritti così come lo hanno conosciuto i nostri maestri. La figura di Doglio è sembrata viva durante le giornate di studio ma ciò che ha colpito, forse, di più è stato sentire parlare di Pasquale Culotta come di un giovane studente di belle speranze oppure ascoltare il racconto di Marcello Panzarella che fu affascinato ai tempi del liceo da un intellettuale venuto da Bologna. L'atmosfera ha teso ad amplificare la figura di Doglio oltre il paradigma dei suoi scritti così, ad esempio, durante l'intervento di Bruno Gabrielli ci è capitato di ascoltare un commento, tra il pubblico, di Mauro Bertagnin: «Questo è proprio il carattere di Carlo… *siamo amici, siamo tanto amici*».
Allo stesso modo le tracce assegnate dai titoli di ciascuna giornata di studio hanno lasciato posto al desiderio di raccontare il rapporto tra i conferenzieri e Doglio. L'anedottica, che è stata uno dei fulcri di ogni intervento, non ha impedito di far emergere un secondo tema del convegno, quello dell'attualità della lezione di Doglio. In particolare la proiezione, in diverse occasioni dei tre cortometraggi girati per la triennale di Milano del 1954[1] e la lettura di alcuni brani scelti tra i suoi testi ha portato alla luce alcune tematiche come la mercificazione della campagna e del territorio rispetto alla città, o ancora il racconto dell'Italia rurale durante i primi anni di boom economico contrapposto all'esplosione urbana di città come Milano. L'importanza della comunicazione cinematografica per Doglio è stata posta in rilievo soprattutto nell'intervento di Franco Berlanda. Il professore dello IUAV ha ricordato il senso politico e antifascista del cinema neorealista reinterpretato nel cortometraggio di Doglio. Il cortometraggio, in particolare, denuncia la situazione di abbandono dei sassi di Matera. I filmati prodotti per la triennale di Milano sono stati analizzati da Leonardo Ciaccci ne "il cinema degli urbanisti" che così ne tratteggia le caratteristiche " De Carlo, Doglio e Quaroni, anche se in modi diversi, erano in quegli anni tutti consapevolmente orientati verso la ricerca di una forma di partecipazione colletiva dei "cittadini" alla trasformazione della città. [*Una lezione d'urbanistica*, uno dei tre cortometraggi] termina con questa esortazione: "Va nella tua città, uomo, e collabora con chi vuol renderla più umana, più simile a te".
Gli interventi hanno toccato argomenti e momenti della vita di Doglio molto differenti, pur tuttavia è stato possibile raggrupparli in tre grandi ordini. La maggior parte degli interventi ha approfondito il rapporto tra allievi e maestro andando a tratteggiare la figura di un intellettuale in grado di stimolare più dubbi che certezze e proprio per questo in grado di incoraggiare la generazione di un pensiero autonomo.

Un'altra ragguardevole parte di interventi ha riguardato, a vario titolo il ricordo della figura di Doglio dal punto di vista di chi ha lavorato con lui. Una terza parte di interventi si è posta nell'ottica di raccontare più che il rapporto personale con Carlo Doglio, il pensiero dell'intellettuale, la sua lezione e il contributo che ancora oggi può dare. È chiaro che anche questa schematizzazione, come tutte del resto, è frutto di una semplificazione ed è altresì inutile sottolineare come in ogni intervento siano compresenti le tre 3 anime sopradescritte.

Nel pensare il taglio di questo articolo si è scelto di ricordare alcuni passaggi ritenuti più significativi e toccanti.

Mauro Bertagnin ha portato una tra le testimonianze più interessanti, che è stata insieme un approfondimento scientifico ed un commovente ricordo. Il professore dell'università di Udine ha presentato e letto la trascrizione delle lezioni di Doglio e di De Carlo da lui seguite quando era studente allo IUAV. Il titolo dell'intervento è volutamente ed ironicamente ispirato ai titoli ed alle lezioni di Doglio: *I miei due maestri palindromi… ah se la macchina del tempo esistesse davvero*. Per comprendere l'atmosfera del convegno è utile ricordare l'incipit alla lettura delle lezioni di Doglio: *cominciamo il corso, sentiamo Carlo Doglio prima lezione 1971*. La lettura delle lezioni ha offerto l'occasione unica di potersi sentire, in un certo senso, studenti di Doglio, provando la viva sensazione che non doveva essere facile esserlo, per intenderci non offriva un corso "quadrato", da compitino. Spesso capita durante l'università di incontrare corsi in cui ci si chiede cosa "voglia" il professore. Abbiamo avuto l'impressione che Doglio abbia voluto portare questa tendenza al parossismo. Sicuramente amava la complessità del pensiero che portava spesso a digressioni sofistiche definite nel convegno da Mazzanti come gusto di creare "cortocircuiti" nei giovani. Le lezioni di Doglio, senz'altro basate sul dibattito e su un rapporto informale docente/discente, fornivano molte più domande che risposte (arrivando in taluni casi ad essere disorientanti), come emerso anche da altri interventi tra cui quello di Teresa Cannarozzo e quello di Giuseppe Gangemi. I corsi di Doglio si basavano con ogni probabilità su una forte componente maieutica, la stessa che chi scrive ha ritrovato seguendo gli insegnamenti di Leonardo Urbani, e questo ha reso forse possibile la compresenza tra i suoi discepoli di figure a volte anche contrastanti per interessi, impegno e disciplina.

L'intervento di T. Cannarozzo, partendo dal pretesto di una dedica fatta a lei e a Giuseppe Leone su un libro dallo stesso Doglio, ha ricordato il retaggio della lezione di Doglio in Sicilia citando tra l'altro *il gruppo che a Cefalù si andava costituendo attorno al giovane studente di architettura Pasquale Culotta che intendeva avviare "ricerca azione"*. Di un tenore simile ma molto più aneddotico è stato l'intervento di Gangemi che ha ricordato il suo incontro con Doglio mettendone in rilievo l'enorme capacità di aggregazione. In particolare questo intervento è apparso esemplificativo per quel che riguarda il rapporto discepolo/maestro che con Doglio si creava.

Alla fine delle tre giornate ci sembra che almeno due riflessioni si possano considerare aperte. Una, doverosa, attiene al tema della interdisciplinarietà che Carlo Doglio fornisce in chiave del tutto anticonformista ed appunto, nelle parole di Mazzoleni, da eretico. Doglio è stato rivissuto come figura chiave della formazione di architetti, di urbanisti, sociologi, che si sono ritrovati a parlarne e a condividerne gli insegnamenti, senza le contrapposizioni che spesso sono caratterizzate da uno spirito conflittuale e senza i dogmi che portano a volte ad una sterile e banalizzante specializzazione disciplinare.

Uno stimolo ulteriore che ci sembra possa suggerire nuovi percorsi di ricerca è quello dell'analisi della pianificazione in Sicilia, delle sue evoluzioni, attraverso la riscoperta dei luoghi siciliani in cui gli avvenimenti rievocati durante il convegno hanno avuto esito; rileggere i territori alla luce degli eventi di un passato tutto sommato non lontano, potrebbe costituire la chiave per comprendere, attualizzandole, le ragioni di una stagione urbanistica, culturale e sociale ancora oggi senza eguali, che ha visto in Doglio uno dei protagonisti. Si potrebbe allora ricostruire, attraverso la memoria di chi era presente, nei manufatti fisici realizzati, nell'attività di chi ancora oggi perpetua metodi partecipativi introdotti in quel momento, cosa sia rimasto di quella stagione. Potrebbe forse allora tornare utile dare forma ad una "carta" in cui rappresentare la Sicilia del tempo e le singole esperienze dei protagonisti individuando in un quadro organico luoghi, date e reciproche influenze (Bagheria, Partinico, Trappeto, Riesi, Palma di Montechiaro ecc.). In pratica si propone un percorso che può considerarsi come una chiave di accesso originale alle tematiche del territorio siciliano di oggi.

Note

[1] I titoli dei tre film sono, nell'ordine attuale, *Cronache dell'urbanistica italiana*, regia di Nicolò Ferrari, *La città degli uomini*, di Michele Gandin, Una lezione d'urbanistica, di Gerardo Guerrieri. Tutti i soggetti sono di Giancarlo De Carlo, Carlo Doglio, Michele Gandin, Billa Pedroni, Ludovico Quaroni ed Elio Vittorini, le musiche sono di Guido Nascimbene.

Bibliografia

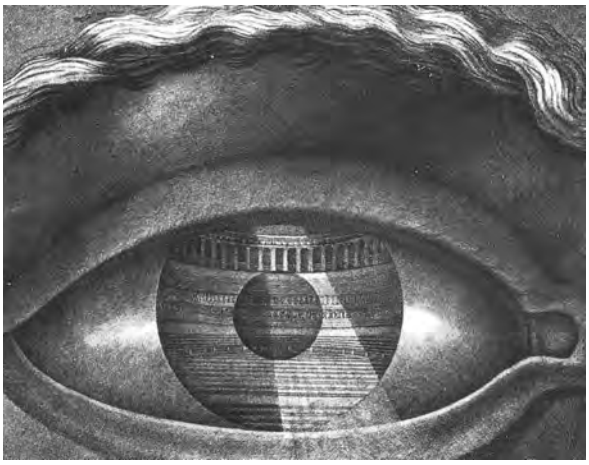
Doglio, C. (1968), *Dal paesaggio al territorio. Esercizi di pianificazione*, Il mulino, Bologna

Doglio, C. (1974, I edizione 1953), *L'equivoco della città giardino*, Cp editrice, Firenze

Doglio, C. (1978), *Non pensare (tanto) per progettare… ma vivere*, Cooperativa libraria universitaria editrice, Bologna

Doglio, C. (1995), *Per prova ed errore* (a cura di Chiara Mazzoleni), Le Mani, Genova.

Visioni di territorio: dalle utopie agli scenari



Mariarosaria Fallone

Il 14 novembre 2005, al Centro Congressi dell'Ateneo Federico II di Napoli si è svolta la seconda giornata annuale di studi promossa dall' INU Campania dal titolo "Visioni di territorio: dalle utopie agli scenari".
Obiettivo della giornata è stato quello di "esplorare il rapporto fra pianificazione urbana e immaginari individuali e collettivi intesi nelle più diverse forme ed accezioni". Alcune parole chiave intorno alle quali ruotano le sperimentazioni di innovazione, la pianificazione, la progettazione della città e del territorio, sono state al centro della riflessione allo scopo di "definire alcuni concetti che ancora appaiono molto fluidi e testarne la fertilità nell'attività scientifica e professionale".
Cinque le questioni che hanno sintetizzato queste parole chiavi sulla quale sociologi, economisti, urbanisti, giuristi, architetti, artisti, imprenditori e amministratori sono stati invitati ad offrire i loro contribuiti al fine di provare a dare una risposta coerente alle nuove esigenze determinate dai cambiamenti in atto, pensando a diversi modelli di città e società urbane e ricollocando il rapporto tra piano e progetto in una adeguata ottica di reciprocità ed interazione.
Questi i cinque argomenti discussi durante la giornata e ripresi criticamente durante la sessione conclusiva: *Utopie*, quali prefigurazioni di nuovi modelli di città e società urbane derivanti da valori e desideri, non relazionate necessariamente ai processi di governo in corso: sono ancora proponibili o utili, quali fonti di innovazione urbanistica, filoni di pensiero utopico?
Visioni e immagini, quali "prodotti" collettivamente condivisi e prefigurazione creativa dell'assetto del territorio e dello sviluppo della città:quale il loro ruolo nel guidare l'azione pubblica di governo del territorio?
Scenari che, costruiti anche attraverso l'integrazione di nuove tecniche di studio per valutare gli effetti delle diverse azioni e rappresentare il risultato di norme e politiche, limitano la discrezionalità del pianificatore e favoriscono la partecipazione del cittadino aiutando a prefigurare il futuro: ma è chiaro il significato nonché i limiti ed l'efficacia reale della costruzione di "scenari"?
Progetti, città e infrastrutture, che in sinergia fra loro in un generale processo di innovazione dello spazio fisico portano a riflettere sulla vetusta e a volte sterile contrapposizione fra piani e progetti: è possibile, oggi, realizzare questi beni comuni e attraverso quali processi?
Miti e retoriche, consolidati o nuovi, sono elementi dai quali l'urbanista deve attingere nell'argomentare la sua attività e che spesso vengono ricostruiti o reinterpretati attraverso l'attività progettuale. Quanto ne viene influenzato il progetto urbanistico e quanto, invece, rischia di essere ostacolata l'innovazione?
Dopo i saluti del professore Moccia la giornata è subito stata riempita dai pensieri del professore Attilio Belli al quale era stato assegnato il compito di introdurre il tema degli scenari nella pianificazione regionale. Evidenziando quanto oggi, l'aspetto della creatività intorno alle esperienze della pianificazione strategica viva una stagione, forse, eccessivamente florida ha sottolineato la necessità di elementi che raccordino quest'ultima a regole e competenze, per riportarla a quella definizione che vede nella creatività "la capacità di unire elementi esistenti con concatenazioni nuove per riprodurre una rinnovata utilità".
In questa prospettiva Belli colloca il discorso sugli scenari, chiarendo un modo di intendere l'utilizzazione delle immagini da parte della pianificazione territoriale: immagini come schemi coerenti per orientare le azioni; come esplicitazione di una pratica di autoriflessione che porta in superficie il senso delle cose; infine immagini come esito di apprendimento che proviene dall'esperienza costruita dal basso.
Gli scenari nascono proprio dal convincimento che le politiche territoriali non possono in modo lineare e deduttivo servirsi della sovrabbondanza delle informazioni che caratterizzano la complessità dei fenomeni territoriali.
Lo scenario diventa la descrizione di una situazione che potrebbe verificarsi se alcune variabili assumessero determinati valori, se venissero intraprese alcu-

ne politiche e azioni o se le stesse politiche e azioni non venissero intraprese; un costrutto a cui si ricorre in una situazione di conoscenza imperfetta.
Una domanda che Belli pone anticipa i due interventi successivi: come costruire degli scenari partecipativi alla scala regionale e fare intervenire concretamente le esperienze, le immagini costruite dal basso che prevalentemente hanno come riferimento piccole parti del territorio, alla scala regionale? Appare necessaria una interpretazione matura della sussidiarietà che veda una reale collaborazione fra i diversi livelli di governo e una intelligente attivazione delle istanze dal basso: uno sforzo da fare per dare agli scenari il valore partecipativo.
Riprende il tema della partecipazione il professore Enzo Scandurra che, partendo dalla affermazione che una società senza beni comuni non è più una società, definisce la città attuale come qualcosa di diverso da quello che abbiamo conosciuto cioè da quella cosa che abbiamo chiamato città moderna dove c'era un ordine, delle regole, uno zoning che stabiliva le partizioni del territorio, secondo l'organizzazione fordista e secondo delle regole di produzione della catena di montaggio. Questa città non c'è più. La città contemporanea, post moderna, post fordista appare indecifrabile, non si riesce a raccontare.
E' nato il bisogno di incrementare la capacità di regolazione delle relazioni sociali producendo senso attorno allo spazio pubblico per creare una partecipazione non retorica alla vita pubblica; bisogna riavviare un processo di ricomposizione sociale che deve avvenire sul territorio, riflettendo sui problemi della democrazia rappresentativa affinché non sia solo una ricerca di consenso: la partecipazione dovrebbe essere un metodo, uno stile di governo e lo scenario non deve costituire solo un alibi per rimuovere un'analisi difficile del presente.
L'importanza delle trasformazioni che vengono dal basso e della partecipazione è stata fortemente sottolineata anche dal professore Riccardo Dalisi che ha trattato il tema "territorio e compassione" attraverso le esperienze da lui vissute a Napoli nel rione Traiano, nel quartiere Ponticelli e, oggi, nel rione Sanità dove l'emarginazione e la povertà sono diventate una risorsa per la partecipazione generando gruppi che costituiscono ormai una rete e che si occupano del quartiere: un governo libero di una dei quartieri più significativi della società Napoletana.
Il tema della giornata si prestava ad un numero notevole di possibili contenuti, derivazioni, ragionamenti. Tali contenuti sono stati sintetizzati nella sessione conclusiva, coordinata dal professore Paolo Avarello che ha dichiarato la sua poca simpatia per l'utopia quale processo che necessariamente tende a semplificare la realtà della quale, invece, deve essere mantenuta la ricchezza. Durante la sessione conclusiva sono intervenuti coloro che hanno condotto i tavoli di discussione. Gli interrogativi e le conclusioni emerse in alcuni casi sono state originali in relazione ai temi proposti.
Durante il tavolo delle infrastrutture, concettualmente più semplice e più consolidato rispetto ad altri temi, è emerso, ad esempio che una parte significativa dei contributi si è, paradossalmente, concentrata sui temi del disegno urbano e delle tecniche del disegno urbano, come esigenza di recuperare la capacità di utilizzare quegli attrezzi che nel corso degli ultimi due decenni si sono perduti.
Si possono realizzare oggi infrastrutture? Questa è la domanda che alla fine della giornata di pone il professore R. Gerundio che ha condotto il tavolo "Le politiche governative prevedono tagli. La finanziaria prevede un tetto di 1,7 miliardi di Euro, l'ANAS ritiene che il 60 % degli appalti si bloccheranno nel 2006". I presupposti non sono buoni.
Ma il piano quale strumento che precede e segue la realizzazione di infrastrutture risulta, dalla discussione, assolutamente vincitore.
Un altro elemento curioso che si riallaccia all'intervento del professore Scandurra ("una società senza beni comuni non è più una società") evidenzia che le infrastrutture sono beni comuni ma sono spesso contestate dalle popolazioni residenti nei territori attraversati: vorremmo creare beni pubblici che intervengono sul territorio e stravolgono il localismo il quale si oppone alla creazione dei beni in un meccanismo perverso da contrastare; "... se vogliamo realizzare infrastrutture bisogna rilanciare processi di pianificazione urbanistica più evoluti": ancora una volta la necessità di inserire le azioni in processi di pianificazione (dove possibilmente la partecipazione costituisca metodo e stile di governo) appare fondamentale.
Il convegno, che non si attendeva delle immediate ricadute operative né posizioni o politiche immediatamente implementabili, tuttavia ha sollevato alcune questioni e interrogativi che hanno attraversato un po' tutti i tavoli tematici: si può riaprire un discorso sull'efficacia legata alle nuove pratiche e ai nuovi strumenti? Era questo quello che ci si attendeva? Alcuni concetti e parole che ormai sono entrati nell'uso comune costituiranno presto i nuovi miti o ostacoleranno l'innovazione? Possiamo vedere tra questi nuovi miti concetti come la partecipazione, la comunicazione, gli urban center...? Così ha concluso il professore Paolo Avarello: "E' molto interessante studiare l'interazione tra ciò che dichiariamo di volere e ciò che succede ma trovo molto sciocco pensare che succederà quello che noi vogliamo che succeda, perché la realtà è sempre più complessa...è come passare da uno scenario in senso teatrale ad una sceneggiatura dove gli attori assumono un ruolo fondamentale".

Il patrimonio archeologico tra conservazione, valorizzazione e gestione

Chiara Valentina Bucchieri

Premessa: il percorso di ricerca

La ricerca parte dalla convinzione che un processo di pianificazione che intenda orientare le decisioni verso la valorizzazione del patrimonio culturale locale deve puntare su un processo che investe tutto il sistema delle risorse del territorio, facendo leva principalmente sulla diffusione della conoscenza, sulla fruizione e le gestione compatibile del patrimonio locale come volano di sviluppo del territorio e delle comunità insediate. L'analisi iniziale si è basata sullo studio della cornice istituzionale consolidata che pone l'accento sui temi della tutela, della valorizzazione e della gestione del patrimonio culturale nazionale, in particolare quello archeologico. Lo studio si è sviluppato seguendo gli indirizzi e le indicazioni che le ultime Carte e Convenzioni Nazionali ed Internazionali stanno approfondendo: in campo Nazionale, dal TU del 1999 ad oggi, in campo internazionale con la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, ed in campo Regionale con l'istituzione del sistema dei parchi archeologici regionali L.r. 20/2000 che, la Regione Siciliana istituisce per la salvaguardia, la gestione, la conservazione e la difesa del patrimonio archeologico regionale. Nella prima parte sono trattati temi principali, tra cui: l'analisi dello sviluppo locale e temi che riguardano il panorama legislativo contemporaneo, nella seconda parte sono analizzati casi di studio italiani; alla fase che guarda lo stato dell'arte in Italia, segue una fase di analisi dettagliata di due casi italiani: uno studio del sito Archeologico di Pompei**,** ed una analisi sul sistema dei parchi della Val di Cornia. Lo studio dei casi italiani è stato affiancato da un'analisi dello stato dell'arte dei parchi archeologici nel diritto internazionale ed in particolare in quello europeo. Sono stati analizzati i Parchi archeologici e le politiche di valorizzazione in Francia, ed lo studio di un Parco archeologico e naturalistico francese, il sito di *Pont du Gard*, primo caso di sperimentazione di costituzione di un "Ente Pubblico di Cooperazione Culturale".

Il tema di ricerca ha approfondito lo studio della dimensione culturale dello sviluppo come nodo di connessione tra il patrimonio culturale e gli altri sistemi presenti nel territorio nell'ottica della promozione dello sviluppo locale. Il tema è stato oggetto nel corso degli ultimi anni di sperimentazioni ed analisi, documenti nazionali e direttive comunitarie hanno infatti specificato il valore dello sviluppo territoriale basato sulla valorizzazione del patrimonio culturale come "eredità patrimoniale per tutta l'umanità" e sulla capacità prospettiva del patrimonio territoriale di costituire risorsa per il progetto di sviluppo del territorio.

Le questioni che la ricerca ha aperto sono quindi definite: dalla identificazione degli strumenti, degli attori e soggetti utili per attivare processi di sviluppo locale, usando come risorsa i parchi archeologici; dalla necessità di procedere ad una lettura comparativa degli strumenti già analizzati al fine di comprendere quali possano essere le buone pratiche da seguire per una metodologia di costruzione di una coscienza di comunità locale; dall' analisi di eventuali processi di evoluzione concettuale o di approccio rispetto all'emanazione dei documenti di principio di maggiore rilievo (UNESCO, SDEC, Convenzione Europea del Paesaggio), e rispetto alla definizione di nodi cruciali estratti dall' "armatura culturale del territorio"; dalla convinzione che un processo di pianificazione che intenda orientare le decisioni verso la valorizzazione del patrimonio culturale locale deve puntare su un processo che investe tutto il sistema delle risorse del territorio, facendo leva principalmente sulla diffusione della conoscenza, sulla fruizione e le gestione compatibile del patrimonio locale come spunto per lo sviluppo del territorio e delle comunità insediate.

Lo studio ha analizzato l'articolarsi delle recenti riflessioni sui temi dell'identità culturale, del patrimonio culturale come "portatore" di identità, dello sviluppo sostenibile fondato sulla consapevolezza delle comunità locali e sull'uso compatibile delle risorse, ha condotto in sede nazionale ed internazionale alla costruzione di una visione della "diversità" come sintomo di identità. E' consolidata la tesi che afferma il tema di duplicità che riesce ad includere in se il patrimonio culturale, nel caso della ricerca è stato preso in esame il patrimonio archeologico come esempio lampante di patrimonio capace di vivere della globalità del suo valore di segno unico dell'evoluzione dell'umanità e della località del suo valore di matrice dell'identità dei luoghi e delle comunità insediate.

Negli ultimi anni gli studi e la letteratura sul tema si sono sempre orientati a fornire indicazioni sulla consapevolezza che la sostenibilità dello sviluppo agisce in un rapporto dialettico, a volte conflittuale, tra una componente immateriale prodotta dalla globalizzazione delle economie, delle relazioni produttive e sociali ed una componente materiale prodotta dalla localizzazione dello sviluppo fondato sulla "diversificazione socio-culturale dei luoghi come matrice della loro identità". La duplice identità del patri-

monio archeologico, locale - globale, è il tema che si è approfondito studiando e rintracciando principalmente le regole globali che tutelano i diritti ed i valori storici, religiosi, ambientali e culturali riconosciuti dall'umanità, e la necessità di scelte locali che attraverso una "partecipazione democratica" individuino azioni creative per uno sviluppo auto-sostenibile. Sintetizzando i principali temi trattati, gli argomenti approfonditi hanno riguardato in particolare: lo sviluppo locale analizzato come un percorso di sviluppo condiviso e orientato alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio archeologico, che mobilizza competenze, risorse ed economie, trattato come occasione di crescita per le comunità insediate.

Dalle considerazioni fatte si evince che affinché esistano le relazioni costruttive tra società locale ed ambiente in grado di valorizzare il patrimonio culturale, occorre che la società esista: il problema di fondo sollevato ed analizzato negli ultimi anni da tutti gli studiosi che si sono occupati dell'argomento, è trovare gli strumenti e la metodologia per "fare società locale", creare e sostenere una società in grado di aver cura del proprio ambiente, territorio e di tutte le componenti che lo strutturano. Le questioni aperte sono molteplici, alcune riguardano il tema del patrimonio archeologico come particolare "pretesto"e motore di sviluppo culturale, altre le possibili strategie e politiche culturali per lo sviluppo locale orientato alla valorizzazione ed alla fruizione del patrimonio archeologico.

Il nuovo panorama legislativo e le riforme dei beni culturali

Una parte della ricerca è dedicata all'analisi dei cambiamenti in atto nel panorama della legislazione attuale ed in particolare alla riforma del titolo V della Costituzione, che specifica i nuovi ruoli da assegnare agli attori della tutela e della valorizzazione, al Nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio ai rapporti Stato Regioni ed ai dibattiti ed alle questioni sollevate sui temi dei recenti cambiamenti in atto.

La seconda parte della ricerca espone lo stato dell'arte della legislazione italiana sui beni culturali considerando in particolar modo gli ultimi risvolti dei dibattiti politici e culturali che ne sono scaturiti. Accesi dibattiti hanno coinvolto le istituzioni, gli operatori del settore e l'opinione pubblica, ai quali sono seguiti numerosi coinvolgimenti da parte di associazioni culturali e ambientaliste e precise prese di posizione da parte di soggetti coinvolti nelle azioni di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale, tra cui Federculture, Italia Nostra, Legambiente, Anci ed altri.

I temi principali che hanno interessato il patrimonio culturale sono stati:

- la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha avuto tra gli obiettivi quello di alleggerire alcuni oneri direttamente a carico dello Stato inerenti soprattutto al ruolo di tutela e valorizzazione;
- i diversi tentativi di dismissione del patrimonio storico e artistico attraverso la costituzione di due società di scopo denominate "Patrimonio S.p.A." e "Infrastrutture S.p.A.";
- il Nuovo Codice dei Beni Culturali, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 22 gennaio 2004;
- il tema del difficile inserimento dei privati nella gestione e nella organizzazione dei servizi aggiuntivi. Per rispondere a queste questioni attuali e coerenti con il tema della ricerca ed a partire dalle risposte fornite da alcuni studiosi si è voluto procedere tentando di ordinare, anche cronologicamente, gli eventi. Sono state analizzate le questioni emerse con l'approvazione del Codice Urbani che ha avuto tra i principali compiti quello di risistemare l'intera normativa alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione e di chiarire i ruoli di Stato, Regioni ed Enti locali. E' emerso che l'esigenza di organizzare e di sistematizzare il complesso sistema giuridico e legislativo nasce dalla difficoltà, sempre in aumento negli ultimi anni, di "governare" un vastissimo patrimonio culturale nazionale confrontandosi con i continui mutamenti delle metodologie di approccio e degli strumenti normativi a disposizione. Altro tema fondamentale è il tema del decentramento e della distribuzioni di ruoli e competenze alle Regioni e alle Province, che è stato affrontato già diversi anni fa con esiti spesso incerti e creando più condizioni di confusione che di snellimento. Le istituzioni politiche sono impegnate sul tema del decentramento già dal marzo 1998, data di emanazione del decreto n. 112, il Decreto Legge ha conferito una vasta gamma di funzioni prima di competenza dello Stato, alle Regioni, alle Province, ed ai Comuni. Si è così passati da un modello organizzativo di tipo verticale e gerarchico ad un nuovo sistema orizzontale che introduce una maggiore capacità di cooperazione tra settori e di attenzione ai problemi dei soggetti che beneficeranno delle decisioni. Inoltre la ricerca ha dedicato un'attenzione particolare alle vicende che hanno riguardato il tema della vendita del patrimonio culturale nazionale, approfondendo il tema dalla nascita della "Patrimonio S.p.A." voluta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giulio Tremonti, nel 2002. L'analisi delle vicende che hanno accompagnato la nascita della Patrimonio S.p.A. è resa più chiara dalla lettura delle opinioni del professore Salvatore Settis, che ha più volte denunciato i rischi che corre il patrimonio italiano a causa delle proposte di vendita, delle modalità di gestione e di privatizzazione *tout court*, ecc. Sono state consegnate al proseguo della ricerca alcune domande che più frequentemente vengono poste sul tema: cosa fare perché i beni culturali diventino patrimonio accessibile tutti e per questo conservati e fruiti nel modo corretto; come fare sì che il patrimonio archeologico organizzato in Parchi diventi concreto fattore di sviluppo del territorio; come rispondere correttamente alla domanda di innovazione e di qualità nella valorizzazione e nella promozione del patrimonio culturale archeologico, per innescare processi di crescita culturale e di sviluppo delle comunità locali. Sono temi fondamentali che definiscono meglio la questione della valorizzazione del patrimonio.

I casi di studio

Ai temi trattati nella prima parte di inquadramento, segue la seconda parte della ricerca che si pone questioni sull'ambito quantitativo e dimensionale del tema, per capire ed iniziare ad interpretare la portata nazionale del fenomeno. Lo studio ha preso spunto da una ricerca iniziata nel 2004 sul censimento dei Parchi e dei siti archeologici presenti in Italia; lo studio è stato condotto approfondendo ed aggiornando i dati pubbli-

cati nella ricerca commissionata ad un gruppo di studiosi dal Ministero per i Beni Culturali e dall'istituto di Economia, Politica e Gestione dei beni culturali della Facoltà di Economia dell'Università di Roma. L'analisi ha riguardato tutta l'Italia, la schedatura è stata articolata in una parte introduttiva che inserisce il Parco nel contesto territoriale, una sezione dedicata alla dimensione territoriale ed una che si sofferma sugli elementi legislativi ai cui sensi il sito è protetto ed, in conclusione, le forme di gestione e fase in cui si trova il progetto, specificando i casi in cui ancora il parco non è stato istituito ed è quindi in fase di progettazione. Il quadro che si evince è una condizione nazionale fertile, con regioni con condizioni legislative, di tutela e di fruizione più avanzate e mature con una condizione generale abbastanza soddisfacente sia dal punto di vista della tutela che dei progetti di gestione e di valorizzazione.

Rappresentazione della distribuzione dei Parchi e siti archeologici per Regione

Successivamente all'analisi dettagliata della contesto italiano, la ricerca si è mossa identificando casi studio specifici per tracciare uno schema utile alla identificazione delle componenti, di contesto ed intrinseche, esogene ed endogene, che deve necessariamente possedere un sito per poter esse definito, vissuto e sentito e non esclusivamente "istituito", come Parco archeologico. La scelta è caduta su due casi italiani esemplari per motivi diversi: Pompei ed il sistema dei parchi della Val di Cornia. Il primo perché è il primo caso italiano di autonomia gestionale definito da molti un esperimento innovativo, il secondo perché rappresenta un modello di intervento che per le strategie adottate, per la capacità di concertazione con diversi soggetti, per la capacità di mantenimento del livello alto di interesse, costituisce un caso di studio interessante ed esportabile. La storia che circonda, da secoli, la città di Pompei è affascinante e suggestiva, l'aria e l'atmosfera che ancora oggi si respirano percorrendo le strade della città antica suscitano emozioni uniche ed indescrivibili, a tale proposito il capitolo fa un breve riassunto della storia del sito. La soprintendenza di Pompei rappresenta un esempio fra i più complessi e ricchi di caratteri innovativi costituito dagli organismi periferici del Ministero: in essa, nella sua storia relativamente breve, si sono intrecciati un po' tutti i temi della gestione dei beni culturali del nostro paese, e si può affermare che vi si sono accumulate quasi tutte le difficoltà e le contraddizioni di cui soffre l'amministrazione del patrimonio culturale italiano. Tra le conseguenze giuridico amministrative derivate dalla applicazione della l.n.352/1997, con l'approfondimento e lo sviluppo del tema dei benefici fiscali si è proposto ai soggetti privati interessati di intervenire nel progetto Pompei delineando un preciso quadro dei vantaggi derivanti dalla legge. L'esperimento di autonomia ha due necessità di fondo: accelerare il proprio cammino senza tentennamenti e ritardi, che si rivelerebbero esiziali, ed eliminare al più presto i limiti che già si possono intuire in un disegno legislativo che affrontando con coraggio una ipotesi innovativa aveva già trovato per strada, dovendosene fare carico, qualche compromesso di troppo. Il secondo caso italiano studiato riguarda l'esperienza del Sistema dei Parchi della Val di Cornia.

L'analisi dell'esperienza toscana ha riguardato :

- la geografia e la storia dei luoghi che compongono il sistema dei Parchi;
- lo studio del contesto sociale politico, economico ed urbanistico in cui è inserito il progetto, cioè il distretto locale dei parchi archeologici ed ambientali della Val di Cornia: un caso di riconversione economica di un territorio";
- la descrizione del progetto e la lettura degli esiti del progetto. Situata nella Toscana centro occidentale la Val di Cornia, in provincia di Livorno, è un territorio che si sviluppa dalle propaggini delle Colline Metallifere alla pianura costiera, la sua superficie complessiva è di 365 Km quadrati, all'interno dei quali sono state individuate le aree di 6 parchi naturalistici ed archeologici. In questo scenario prende consistenza il progetto di valorizzazione reso possibile da politiche urbanistiche coordinate tra tutti i Comuni della Val di Cornia (di fatto un unico Prg) che, sin dalla metà degli anni '70, hanno posto sotto regimi di tutela le principali risorse storico-archeologiche e naturali dell'area con scelte di pianificazione territoriale molto spesso difficili, tra le quali: -la sottrazione alle attività estrattive a cielo aperto di centinaia di ettari di terreno nelle colline, abbandonate nel 1976 dalle imprese che le avevano sfruttate fino ad allora per i giacimenti minerari di rame, piombo, zinco. Nel 1993, con la partecipazione di tutti i Comuni della Val di Cornia e di imprese private, fu costituita la "Parchi Val di Cornia S.p.A." alla quale venne affidato il compito di "attivare il sistema dei parchi attraverso la realizzazione e gestione di strutture e servizi collocati nelle aree interessate, promuovendone la tutela e la valorizzazione sotto il profilo sociale, economico e territoriale". La scelta di una S.p.A., trova giustificazione nella dichiarata volontà dei Comuni di conferire all'iniziativa un carattere imprenditoriale, capace cioè di produrre contemporaneamente tutela, valorizzazione, reddito ed occupazione.[1] Quella dei parchi della Val di Cornia è dunque una concreta esperienza di valorizzazione di beni culturali e ambientali con risultati apprezzabili e misurabili. *La L.R. 20 del 2000 e il progetto di Piano per il Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi.* La legge regionale n.20 del 2000 si prefigge obiettivi che prevedono alcuni precisi momenti di collegamento tra l'attività dell'Ente Parco e quella dei Comuni interessati, i quali non a caso sono presenti, così come l'autorità di tutela, all'interno del comitato tecnico scientifico, organo al quale spetta, tra l'altro, esprimere il parere necessario per l'approvazione dei programmi annuali e pluriennali del Parco. Le finalità principali della L.R. 20 del 2000 sono espresse all'articolo 20, secondo cui il "sistema di parchi archeologici regionali è preordinato alla salvaguardia, gestione, conservazione e difesa del patrimonio archeologico regionale, nonché a consentire le migliori condizioni di fruibilità a scopi scientifici, sociali, economici e turistici dello stesso". Il soggetto della gestione è, nel disegno della legge sui parchi archeologici, l'Ente Parco. Si tratta di un ente pubblico che ha piena autonomia articolata in: autonomia scientifica e di ricerca. La ricerca archeologica, il restauro, la manutenzione e la conservazione

del patrimonio archeologico compreso nel territorio del Parco sono effettuati dall'Ente;
autonomia organizzativa L'Ente parco predispone lo schema del proprio regolamento interno, nel quale sono fissate le norme per l'organizzazione ed il funzionamento del parco;
autonomia amministrativa. L'Ente amministra, mediante i suoi organi, il patrimonio affidatogli, predispone il proprio bilancio preventivo, nonché il conto consuntivo, e ne gestisce i relativi capitoli; e provvede alle spese necessarie per l'ordinario funzionamento del parco; autonomia finanziaria. Quest'ultima comprende espressamente la gestione delle entrate che affluiscono al bilancio dell'Ente e non include le spese relative al personale. La legge n. 20/2000 istituisce il Parco della Valle dei Templi, ne definisce le finalità, ne stabilisce il perimetro all'interno del quale sono indicate tre zone, definisce gli organi dell'Ente ed i rispettivi compiti; stabilisce infine il procedimento di formazione del Piano del Parco indicandone i contenuti e le caratteristiche. Il Parco di Agrigento ha un'estensione di oltre mille ettari, nel territorio del Parco alle emergenze di tipo archeologico si affianca un paesaggio di grande valore scenografico che, nonostante i noti fenomeni di abusivismo edilizio che dalla città di Agrigento si spingono fino all'interno del perimetro del Parco, ha conservato aspetti di naturalità ed ambiti in cui è ancora percepibile l'organizzazione agricola tradizionale (tipico il "bosco di mandorli e ulivi"). Gli organi che costituiscono l'Ente Parco sono: il Direttore e il comitato tecnico – scientifico; il Direttore che è la figura centrale del nuovo istituto, esercita tutte le funzioni di gestione del Parco, ed è anche il responsabile dell'attività tecnico scientifica che si svolge sul territorio; il Comitato Tecnico-Scientifico, composto da esperti e da rappresentanti istituzionali, esercita una funzione consultiva su tutti gli atti del direttore.

Dall'analisi dei punti principali del Piano emerge che uno dei temi di cui è carente il progetto di Piano, è il coordinamento delle azioni di programmazione, pianificazione e gestione del patrimonio archeologico con le azioni di tutela e valorizzazione dei beni storici e ambientali, questo dovrà avvenire anche a livello istituzionale attraverso la concertazione delle politiche di intervento tra i diversi soggetti della pubblica amministrazione, coinvolgendo nei processi di decisione le collettività locali sensibilizzando e responsabilizzandole nei confronti della salvaguardia dei beni culturali intesi come patrimonio collettivo. Tra le funzioni principali che il piano del parco archeologico dovrebbe assolvere vi sono: tutela e conservazione dei monumenti e dei reperti mobili; ricerca scientifica a diversi livelli; fruizione integrata dei diversi elementi che compongono il parco, da quello storico-archeologico a quelli naturalistico-ambientale.

Inoltre: il parco archeologico deve essere, in primo luogo, il parco della *conoscenza* nel quale la conoscenza viene acquisita, gestita e trasmessa a diversi livelli e con diversi linguaggi; il parco archeologico dovrebbe essere *espressione globale* di un parco fisico, archeologico, ecologico e ambientale da un lato e dall'altro il parco mentale delle conoscenze.

Concludendo si può affermare che si può agire con azioni che operano: costruendo strategie utili ed efficaci capaci di produrre risultati performanti facendo in modo che i governi locali e sovralocali lavorino in stretta cooperazione, promuovendo l'integrazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo del territorio (Stato, Regioni, Province, città) e i diversi soggetti che operano nel settore dello sviluppo culturale; coinvolgendo la popolazione, le comunità che vivono i luoghi, le imprese e gli enti locali alle azioni di tutela, di valorizzazione e di gestione, integrando, nel modo migliore, le politiche culturali e la programmazione in atto nel territorio.

Si può concludere asserendo, senza alcun dubbio, che una gestione "moderna" del patrimonio archeologico è in grado di produrre delle interferenze positive su tutte le dimensioni territoriali, ed è quindi suscettibile di diventare un elemento di dinamizzazione del territorio.

Note

[1] Legge regionale n. 77 1995: "Sistema delle autonomie in Toscana:poteri amministrativi e norme generali di funzionamento".

Bibliografia

Avarello, P. (2004), "Il paesaggio dei Beni Culturali", *Urbanistica*, maggio-giugno, n. 165.

Badami, A. (2000), *Territorio e patrimonio. Valorizzazione dei beni archeologici e pianificazione urbanistica in Francia*, Medina, Palermo.

Benhamou, F. (2001), *L'economia della cultura*, il Mulino, Bologna.

Cabianca, V. Pinzello, I. (1991), *Carta dei siti archeologici della Sicilia*, Palermo, Ass. Territorio e Ambiente.

Camerata Scorazzo, R. (2000), Che *cosa è un parco archeologico*, in "I Parchi archeologici" Il Sole24Ore, Milano.

Carta, M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

Carta, M., (2002), *Pianificare nel dominio culturale. Strutture e strategie per l'armatura culturale in Sicilia*, Università degli studi di Palermo, Palermo.

Carta, M. (2004), "Strutture territoriali e strategie culturali per lo sviluppo locale", *Economia della cultura*, il Mulino, Bologna.

Chiarante, G., D'Angelo, U. (2004), *Nuovo Codice dei beni Culturali e riforma del Ministero*, Graffii, Roma.

Cicerchia, A., (2002), *Il bellissimo vecchio. Argomenti per una geografia del patrimonio culturale*, Franco Angeli, Milano.

De Rita, G., Bonomi, A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Borighieri, Torino.

Di Giovanni, P. (2004), *I Beni culturali e ambientali in Sicilia, in Italia e in Europa*, Edizioni Anteprima, Palermo.

Ferretti, A. (2004), *La riforma dei Bene Culturali. Le nuove forme di tutela ai sensi del D.L. del 22 gennaio 2004*, (a cura di), Gruppo Editoriale EsseLibri Simone, Napoli.

Gelardi, S. (2000), *Linee guida dei Parchi Archeologici siciliani*, Regione Siciliana, Ass. Bb.Cc.Aa. ed alla P.I., Dipartimento Beni Culturale e ambientali dell'Educazione permanente.

Grossi, R., Meneguzzo M. (2002), *La valorizzazione del patrimonio culturale per lo sviluppo locale*, Federculture, Touring Club Italiano, Milano.

Guzzo, P.G. (2003*), Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Electa, Milano.

Leone, M. (2003), *Riscoprire il paesaggio della Valle dei Templi*. Atti della giornata di studio, (a cura di), Agrigento.

Magnaghi, A. (1999), *Il territorio degli abitanti*, Masson Dunod, Milano

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

Montella, M. (2003), *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Electa, Milano.

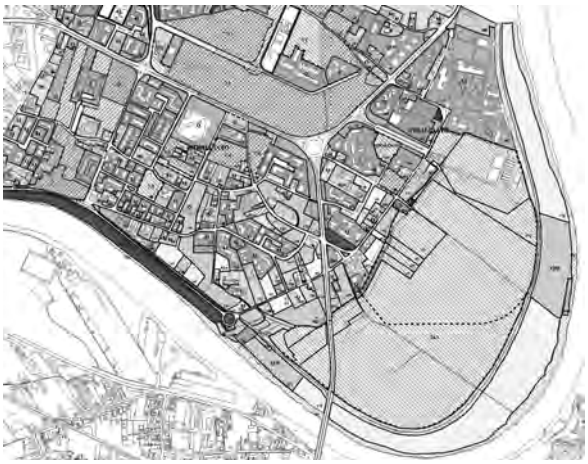
Rossi Doria, B. (2003), "Parco e territorio:alcune riflessioni", in *Riscoprire il paesaggio della Valle dei Templi*, atti della giornata di studio, Agrigento.

Settis, S. (2002), *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino.

Trigilia, C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.

Valentino, P. A. (2003), *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Sperling & Kupfer Editori, Milano.

Tutela e sviluppo delle aree agricole: nuovi ruoli tra politiche comunitarie e normative urbanistiche



Laura Colonna Romano

Premessa

La diffusa consapevolezza del "ruolo attivo" del territorio agricolo, quale elemento cardine per garantire l'identità dei luoghi e per salvaguardare l'ambiente e il territorio, deve oggi misurarsi con quei processi che costituiscono una insidia per la loro integrità e vitalità.

Il tema della ricerca muove proprio dalla constatazione che l'impoverimento e la distruzione delle aree agricole rappresenti, oggi, una delle più gravi emergenze del nostro paese, aspetto che appare di grande importanza se si considera che lo sviluppo urbano ha sottratto suolo all'agricoltura facendo uso, spesso, dei suoli più fertili con dispersioni nelle campagne e lungo le vie di comunicazione e con processi spontanei che hanno compromesso anche la struttura fondiaria che è stata resa ancora più frammentata e polverizzata[1]. Se infatti, fino ai primi anni del secolo scorso, le trasformazioni erano state poco percettibili e legate spesso a fenomeni di cambiamenti colturali, dall'ultimo dopoguerra, il fenomeno ha assunto proporzioni vastissime in special modo con il diffondersi di numerose edificazioni, legate funzionalmente ai centri urbani che hanno, di fatto, provocato la conseguente rottura di equilibri che si erano consolidati nel tempo[2]. L'espansione degli insediamenti urbani e delle relative infrastrutture è andata spesso ad intaccare le preesistenti infrastrutture agricole come canali per il drenaggio, strade interpoderali etc., accentuando così il peggioramento della situazione delle zone rurali. Parallelamente, la situazione attuale del territorio, mostra come oggi si stanno sempre più imponendo nuovi fenomeni legati alla dispersione di insediamenti residenziali ("seconde e terze case") o produttivi, cui si connette l'altro grave problema della costruzione di strutture dichiarate a fini agricoli ma poi utilizzate per altre funzioni. Sono divenuti ormai frequenti alcuni fenomeni come quello relativo al cosiddetto paesaggio della diffusione[3] che ha avuto come conseguenza la cancellazione di quei tracciati agricoli già esistenti con un'aggressione che è avvenuta attraverso dinamiche assolutamente indifferenti al paesaggio preesistente[4].

I mutamenti che negli ultimi decenni hanno interessato le aree agricole e la loro sempre maggiore riduzione in termini di superficie, rappresentano nel quadro del dibattito attuale, uno dei temi più complessi e contraddittori, su cui si è concentrato l'interesse di urbanisti, storici, sociologi, economisti etc…
L'attenzione verso il consumo di "suolo agricolo" si è concretizzata con un graduale processo evolutivo dal dopoguerra ad oggi; infatti da una posizione di quasi totale indifferenza, in cui le aree agricole erano considerate, nell'ambito della pianificazione, come "zone di riserva per future edificazioni", si è giunti alla maturazione della considerazione di "territorio agricolo" come realtà complessa ed articolata da tutelare e valorizzare.

Gli obiettivi e il percorso metodologico della ricerca

La ricerca affronta il tema delle trasformazioni delle aree agricole e periurbane al fine di comprendere quelle che sono state le tendenze passate nei rapporti tra urbanistica e territorio agricolo e con l'obiettivo di individuare scenari futuri per lo sviluppo di tali aree. Per quanto riguarda la metodologia, la ricerca fin dall'inizio ha privilegiato un approccio che ha fatto riferimento a quella posizione, assunta dall'esperienza sociologica che si riferisce alla "ricerca qualitativa"[5], anche se occorre sottolineare che spesso il riferimento a dati e statistiche (riguardanti, per esempio, la riduzione delle superfici agricole dovute alla pressione dell'urbanizzazione, le dinamiche di trasformazione nell'uso agronomico dei suoli nel tempo e nello spazio, i dati riguardanti l'occupazione in agricoltura e quelli relativi all'abusivismo, etc..) riconducibili alle ricerche di tipo quantitativo[6], è stato fondamentale per l'approfondimento di alcune tematiche oggetto dello studio; infatti alcuni assunti hanno trovato spesso conferma proprio nell'analisi dei dati, comportando dunque, un intersecarsi e un sovrapporsi dei due approcci. Tale complementarietà tra "qualità e quantità"[7] ha di fatto, dato la possibilità di mettere in rilievo sia le concezioni teoriche che si sono articolate nel tempo che gli effetti sul territorio leggibili nelle recenti trasformazioni. La ricerca

si articola in quattro parti che hanno come filo conduttore quello di individuare le principali questioni che hanno interessato e che interessano ancora oggi le trasformazioni delle aree agricole e i rapporti tra orientamenti europei e normative urbanistiche. La prima parte della ricerca affronta il tema delle Politiche della Comunità relativamente all'agricoltura e allo sviluppo rurale e costituisce una importante premessa per la comprensione dei problemi che negli ultimi decenni hanno investito questo settore e per cogliere il significato della dinamica di certi provvedimenti che hanno influito sul ruolo attuale dell'agricoltura. L'analisi delle Politiche della Unione europea evidenzia l'evoluzione che si è avuta nel quadro normativo e i cambiamenti avvenuti dal Trattato di Roma ad oggi e mette in luce le nuove filosofie che prevedono il consolidarsi di una nuova concezione dello sviluppo che da "agricolo" assume come aspetto saliente l'approccio "integrato" che implica l'abbandono della logica settoriale (quale era quella del sostegno all'agricoltura) a favore di una logica territoriale, quella dello"sviluppo rurale" inteso secondo un'accezione più ampia.

In questa parte sono stati indagati i nuovi atteggiamenti culturali e soprattutto i nuovi approcci al "mondo rurale"della Politica dell'Unione Europea che, attraverso documenti, direttive e regolamenti, ha svolto e svolge ancora oggi un ruolo fondamentale nelle trasformazioni delle aree rurali e nello sviluppo di nuovi processi di crescita legati a strategie tendenti alla valorizzazione complessiva del territorio; ciò è avvenuto attraverso le nuove opportunità offerte dalle iniziative che prevedono il coinvolgimento degli abitanti e delle associazioni impegnate nel territorio con un approccio che proviene "dalla base". Tale lettura è stata condotta attraverso documenti, convenzioni, dichiarazioni come *Il futuro del mondo rurale*[8] del 1988 o la Dichiarazione emersa alla I° Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, la *Dichiarazione di Cork, un territorio rurale vitale*[9] del 1996 o allo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*[10] del 1999 o alla dichiarazione emersa alla II° Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale di Salisburgo, *Seminare oggi per il futuro del mondo rurale*[11] del 2003, la cui nuova filosofia si esplica attraverso una sempre maggiore considerazione per gli aspetti paesaggistici e attraverso una sempre nuova tensione verso quella "diversificazione delle attività" che prevede nuovi ruoli per tali aree, ruoli ritenuti fondamentali per il loro rilancio.

La lettura degli orientamenti europei ha fatto emergere, infatti, alcune questioni come i concetti legati alla "*rivitalizzazione*" delle aree agricole e alla "*multifunzionalità dell'agricoltura*", strategia tendente ad affiancare alla funzione agricola tradizionale ormai entrata in crisi, altre funzioni che tengono conto "dell'identità" dei luoghi, e che ne tutelino le vocazioni secolari, nell'intento di offrire numerosi benefici anche al sistema urbano.

La seconda parte della ricerca, prende in considerazione le normative urbanistiche nazionali e regionali, per sottolineare il peso che le questioni legate alle aree agricole (in termini di attenzione), hanno avuto in passato e come si è evoluto il quadro legislativo nel tempo. Tale quadro normativo soltanto in epoca piuttosto recente ha assunto una particolare evoluzione; in particolar modo, dagli anni '70, con l'avvento della legislazione urbanistica regionale, periodo dal quale, specialmente per alcune regioni, vi sono stati i primi elementi di novità , rispetto al precedente corpo legislativo. Gli anni '90 aprono una nuova stagione che si concretizza in alcune normative regionali con il superamento di quella visione residuale delle "zone E", considerate dalla pianificazione tradizionale come vere e proprie "riserve" per continue espansioni, senza alcuna riflessione sul ruolo di queste per il territorio.

In questa parte vengono indagati i nodi critici delle normative e i momenti di svolta decisivi e sottolineati gli elementi innovativi, comuni e non, ad alcune normative urbanistiche regionali[12] al fine di avere un quadro generale su cui riflettere.

La terza parte della ricerca è tesa a delineare un quadro culturale sintetico riguardante le trasformazioni del paesaggio agrario siciliano, attraverso la lettura critica della storiografia; passaggio importante questo, che rappresenta un elemento di approfondimento con il quale misurarsi e da porre in stretta relazione con quei fenomeni che hanno interessato gli sviluppi dell'agricoltura, delle aree rurali e della pianificazione urbanistica.

Lo studio sul paesaggio agrario siciliano, condotto attraverso la storiografia, costituisce una sintesi dei momenti ritenuti più significativi e delle maggiori trasformazioni che, innescate nel tempo dall'attività dell'uomo sul territorio, hanno dato vita nella regione non ad un paesaggio uniforme, ma ad una straordinaria varietà di "paesaggi" che sono la diretta conseguenza della molteplicità di situazioni morfologiche, geologiche, climatiche ma anche economiche che connotano la regione. Ecco perché l'accento è stato posto sulle forme più tipiche del paesaggio agrario siciliano tra cui: il paesaggio del latifondo, il paesaggio degli agrumi, il paesaggio del vigneto, il paesaggio degli uliveti etc.. L'azione dell'uomo interagendo con i fattori naturali ha dato vita nel tempo a profondi mutamenti determinando, in un continuo divenire, nuovi assetti, nuove colture e strutture rurali. Indagare sulle vicende che hanno determinato pro-

prio quello specifico paesaggio agrario e non altri, vuol dire leggere, ricostruire le ragioni e le dinamiche che hanno portato alla sua costruzione nella storia. Dunque in questa logica la storia delle tecniche agrarie, le forme di organizzazione scaturite dai rapporti di proprietà che hanno nei vari periodi caratterizzato l'uso delle risorse fisiche, sono fattori da leggere nella loro interazione. Secondo questo approccio, appare di grande importanza la lezione di Emilio Sereni e di Manlio Rossi Doria, che hanno sicuramente avuto un grande ruolo nella lettura e nell'osservazione critica di quell'articolato mosaico relativo a quei paesaggi agrari, oggi in parte scomparsi.

La quarta parte prende in considerazione un caso di studio, la variante generale al Prg di Palermo redatta con la consulenza di Pierluigi Cervellati, strumento del quale viene indagata la strategia sul "sistema del verde" e su quello agricolo in particolar modo.

La lettura critica dello strumento urbanistico è stata condotta con l'obiettivo principale di comprendere se, di fatto, nella pratica della pianificazione urbanistica si sono avuti dei reali collegamenti con gli orientamenti precisati a livello europeo. Si ritiene infatti di fondamentale importanza, nell' ottica del recupero e mantenimento di queste aree agricole, tenere in considerazione le peculiarità delle diverse zone agricole di Palermo che, nonostante le trasformazioni degli ultimi cinquanta anni, hanno ancora un valore rilevante da un punto di vista storico-identitario. Oltre all'analisi dei contenuti e delle strategie del piano rispetto alle aree agricole, vengono individuate e studiate alcune aree campione per verificarne quelle che sono state le dinamiche di trasformazione e i possibili scenari che si possono prefigurare in futuro per rilanciare nuove funzioni territoriali alla luce degli orientamenti legati alla "*multifunzionalità dell'agricoltura*". Su questo territorio agricolo storicamente consolidato che ha oggi un'alta capacità paesaggistica, sono state indicate alcune proposte per il recupero e il mantenimento.

Prime conclusioni

Alla pianificazione viene oggi attribuito un ruolo importante nella definizione di strategie volte alla tutela di queste aree poiché viene sottolineata, sempre più, la necessità di soluzioni volte a fronteggiare una situazione, quale quella del consumo di suolo agricolo e del suo impoverimento che implica, peraltro, non solo aspetti legati allo sfruttamento di risorse non più rinnovabili ma aspetti sociali, economici, culturali. Il consumo di suolo agricolo causato da una sempre maggiore urbanizzazione ha finito con il compromettere vaste aree, cui si sono aggiunti gli effetti provocati dalla "*realizzazione di strade ed altri servizi che hanno generalmente inciso con tagli, interruzioni di falde, alterazione dei tradizionali sistemi di deflusso delle acque*"[13]. Il rinnovato interesse per il territorio rurale come elemento di equilibrio nello sviluppo territoriale costituisce un' occasione importante per ricercare nuove modalità di sviluppo. Scrive Roberto Gambino: "*il recupero del territorio storico - non già come inerte giacimento di segni e di relitti, ma come territorio da abitare nella pienezza dei suoi valori naturali e culturali – è una condizione imprescindibile per promuovere processi di ri-territorializzazione che assicurino relazioni dinamiche e sinergiche tra i diversi fattori che concorrono a definire la qualità della vita. Esso richiede progetti basati sulla comprensione carica di coscienza storica e di consapevolezza ambientale, dei paesaggi, dei contesti e dei loro processi evolutivi*"[14]. La necessità di "*dare qualità agli sviluppi della città e del territorio*"[15], le priorità poste alla crescita della consapevolezza ambientale e la possibilità degli strumenti di pianificazione di dare risposte sotto il profilo operativo ai temi del paesaggio agrario , sono ritenuti fondamentali e costituiscono l'elemento principale su cui lavorare in futuro.

Note

[1] Cfr. Camagni, R. (1994), *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino Bologna.

[2] Cfr. Fabbri, ,. (1997), *Natura e cultura del paesaggio agrario, indirizzi per la tutela e la progettazione*, Città studi edizioni, Milano

[3]Tra i fattori che hanno avuto un grande peso sullo svilupparsi di tale fenomeno vi è sicuramente l'indebolimento della produzione agricola; infatti laddove tale indebolimento non si è verificato, questo fenomeno non ha trovato quegli spazi necessari alla sua crescita. Indovina F., Matassoni F., Savino M. (1990) *La città diffusa*, DAEST, Venezia. Bertuglia C., Stanghellini A., Staricco L. (2003), *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, Franco Angeli, Milano..

[4] "La bassa densità e la frammentazione", contrapposte alla città compatta, "la mancanza di ordine", effetto anche della molteplicità di decisioni insediative, costituiscono le tre caratteristiche più evidenti del fenomeno della diffusione urbana. Bertuglia C., Stanghellini A., Staricco L. (2003), *cit.*.

[5] La ricerca qualitativa, secondo Bryman "*…..consiste in un processo dinamico che lega assieme problemi teorie e metodi;* (di conseguenza) *il processo di ricerca non è una ben definita sequenza di procedure che seguono un nitido disegno, ma una confusa interazione fra il mondo concettuale e quello empirico, dove deduzione e induzione si realizzano nello stesso tempo*". Bryman A. e Burgess R.G. (1994), Analyzing *Qualiative Data*, Routlege London.

[6] La ricerca quantitativa si caratterizza, soprattutto per l'utilizzo di una matrice di dati e per l'impiego della statistica o dell'analisi dei dati. Ricolfi L. (1998), *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma; Corbetta P.(2003) L*a ricerca sociale: metodologia e tecniche , le tecniche qualitative*, Il Mulino, bologna.

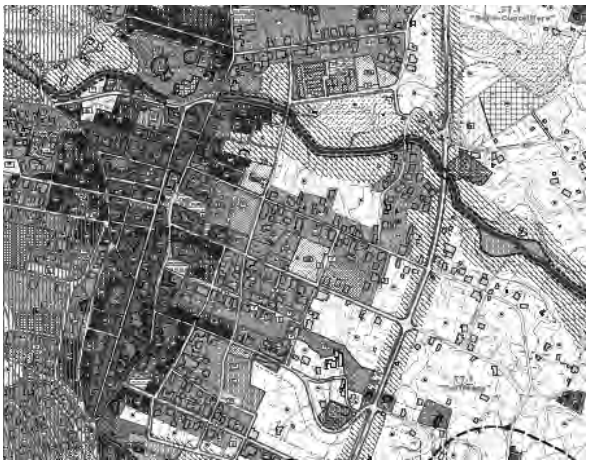
[7] Riguardo agli aspetti che riguardano le metodologie di ricerca quantitativa e qualitativa, molti sono i contributi critici che hanno approfondito gli aspetti dei due approcci, mettendone in evidenza la radicale diversità ma anche l'importanza di una loro complementarietà. Ricolfi L. (1998), *cit.*., Corbetta P.(2003) , cit..

[8] Ce, (1988) *Il Futuro del mondo rurale*, Com (88) 501.
[9] Ce, (1996), *Dichiarazione di Cork, un territorio rurale vitale*, formulata nel corso della I° Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, Cork.
[10] Ce, (1999), *European Spatial Development perspective*, Postdam (traduzione it: Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, 1999)
[11] Ce, (2003), *Seminare oggi per il futuro del mondo rurale-costruire una politica all'altezza delle nostre ambizioni*, formulata nel corso della II° Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, Salisburgo.
[12] Tra le normative maggiormente significative in questo senso, citiamo la Legge della Regione Lombardia 12/2005, "Norme per il governo del territorio", la Legge della Regione Toscana 64/95 "*Disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola*" e la legge 1/2005 "*Norme per il governo del territorio"* sempre della Regione Toscana, normative interessanti, nate proprio alla luce delle nuove tensioni culturali suscitate dai fenomeni di trasformazione territoriale.
[13] Rossi-Doria, B. (1977), *L'uomo e l'uso del territorio*, la Nuova Italia, Firenze.
[14] Gambino R. (1998), *Conservare Innovare*, UTET, Torino.
[15] Peano. A., (1992), *La Difesa dell'ambiente*, Gangemi editore, Roma.

Bibliografia

Barbieri, G. "Configurazioni della città diffusa" in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., (a cura di) (1996) in "*Le forme del territorio italiano"*, Laterza, Bari.
Bryman, A. e Burgess, R.G., (1994*), Analyzing Qualiative Data*, Routlege London.
Bertuglia, C., Stanghellini, A., Staricco L. (2003), *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, FrancoAngeli, Milano
Borachia, V., Paolillo, PL. (1994), *Territorio, sistema complesso*, Franco Angeli, Milano
Corbetta, P. (2003) L*a ricerca sociale: metodologia e tecniche, le tecniche qualitative*, Il Mulino, bologna.
Fabbri, P. (1997), *Natura e cultura del paesaggio agrario, indirizzi per la tutela e la progettazione*, Città studi edizioni, Milano
Fabbri, M. (a cura) (1986) *Pianificazione del territorio agricolo*, Franco Angeli, Milano
Gambino, R. (1998), *Conservare Innovare*, UTET, Torino.
Indovina, F. (1990) "La città diffusa", in Indovina F., Matassoni, F., Savino, M. *La città diffusa*, DAEST, Venezia.
Magnaghi, A. (1999) *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano
Magnaghi, A. (2005), (a cura di) *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze.
Peano, A. (1992), *La difesa dell'ambiente*, Gangemi editore, Roma.
Pinzello, I. (2000), "Quale piano per la tutela del territorio?" in Pinzello I., *Paesaggi di pietra, le cave tra natura e pianificazione*, La Medusa, Marsala.
Ricolfi, L. (1998), *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma.
Rossi-Doria, M. (2003), "*Scritti sul Mezzogiorno*", L'ancora del Mediterraneo, Napoli.
Rossi-Doria, M. (2003), "*Riforma agraria e azione meridionalista"*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli.
Rossi-Doria, B. (1977), *L'uomo e l'uso del territorio*, la Nuova Italia, Firenze.
Sereni, E. (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.
Ce, (1988) *Il Futuro del mondo rurale, Com (88) 501*
Ce, (1999), *European Spatial Development perspective*, Postdam (traduzione it: *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, 1999)
Ce, (1995*), Carta rurale europea* formulata dal Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentere, Strasburgo
Ce, (1996), *Dichiarazione di Cork, un territorio rurale vitale*, formulata nel corso della I° Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, Cork.
Ce, (2003), *Seminare oggi per il futuro del mondo rurale-costruire una politica all'altezza delle nostre ambizioni, formulata nel corso della II°* Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, Salisburgo.
Council of Europe, Ministero dei Beni e delle attività cultura-

Obiettivi e finalità della Pianificazione nella fase di riforma urbanistica



Adamo Carmelo Lamponi

Oggetto della ricerca[1]

La ricerca si sviluppa in un ambito che vede alla fine del XXI secolo la maggior parte degli urbanisti produrre bilanci sugli effetti dei piani di ultima generazione e previsioni sui possibili cambiamenti dell'ordinamento urbanistico, avanzando quasi nella totalità dei casi, l'ipotesi di una complessiva riforma urbanistica. L'attuale dibattito, evidenzia come la pianificazione sia sottoposta a continui mutamenti, imputabili ad alcuni fattori come: la crisi che il sistema politico-amministrativo ha evidenziato negli ultimi anni; la complessità delle dinamiche territoriali; l'obsolescenza di diversi strumenti legislativi utilizzati per la redazione del piano; l'inadeguatezza delle tecniche di realizzazione dello strumento stesso. In questo panorama la disciplina urbanistica cambia rapidamente con il mutare della società, "... il piano diviene sempre di più un prodotto complesso, costruito con un approccio multidisciplinare ..." in cui "...il contributo della tradizione della disciplina urbanistica e della pianificazione territoriale si definiscono strumentazioni imprescindibili per la sua formazione". (N.G. Leone 2004)
La ricerca volge inoltre parte dell'attenzione, al processo di rinnovamento delle LUR, che vede coinvolte gran parte delle regioni italiane con vari stati d'avanzamento, e alla comprensione delle nuove problematiche sorte intorno alla questione della riforma urbanistica nazionale in gestazione da troppo, in notevole ritardo rispetto alle molteplici leggi regionali varate oramai da tempo.

La ricerca volge l'attenzione alle principali vicende legate alle riforme nazionale e regionali, che vedono avviare un complessivo cambiamento del panorama di riferimento della disciplina urbanistica.
Muovendosi in un quadro complesso di questioni, si pone l'obiettivo di rintracciare i nuovi rapporti tra le norme ed il processo di formazione dei piani e di individuare nella nuova cultura dell'intervento che si va sempre più sostituendo negli ultimi decenni alla cultura delle procedure, quale siano i rapporti che intercorrono tra la domanda sociale ed il processo culturale del piano. Il percorso di ricerca può essere definito e sintetizzato secondo il seguente allineamento di termini: Domanda Sociale, Piano, Normativa, Storia.

Sintesi degli obiettivi e delle fasi della ricerca

Prendendo atto dell'attuale crisi del piano, della sua difficoltà di cogliere le dinamiche dei processi di trasformazione, si è cercato di ricostruire il recente percorso che la disciplina urbanistica sta compiendo, avviando una lettura dei capitoli già consolidati della storia dell'urbanistica, individuando i legami che intercorrono tra il piano urbanistico e le principali normative in ragione della storia e della città, cercando di comprendere quali rapporti questi ultimi abbiano istituito con le domande che la società contemporanea pone, e soprattutto con le risposte che essa si attende dall'urbanistica.
Obiettivo della ricerca è stato quello di riscoprire le vicende politiche e sociali che hanno consentito la definizione della norma giuridica, rileggendone le fasi evolutive, e cercando di individuare il complesso sistema dei linguaggi e del lessico che hanno condotto alla formazione della disciplina urbanistica.
Un altro tassello importante è stato quello di costruire un quadro conoscitivo completo delle riforme urbanistiche regionali cercando di individuarne la matrice culturale, i contenuti più importanti e gli effetti che esse hanno prodotto sul territorio. Infine l'ultimo interrogativo importante che la ricerca affronta, è stato il dibattito attuale legato al ruolo che può assumere la riforma urbanistica nazionale, in relazione alle molteplici leggi regionali varate, soprattutto in virtù delle deleghe riconosciute alle regioni dopo la riforma attuata al titolo V della Costituzione Italiana. Dal dibattito, emerge in sintesi un quadro generale già definito nei fatti ma non integralmente condiviso, si ha l'impressione che il territorio non sia più un tema di interesse della collettività, ma che sia diventato un tema su cui è accentrato soltanto l'interesse politico.

La riforma urbanistica nelle regioni e il ruolo dell'INU

A partire dagli anni '80, le regioni italiane hanno iniziato ha formare e a diversificare gli impianti normativi rispetto a quelli della legge urbanistica n. 1140 del 1942. I processi di trasformazione territoriale hanno conosciuto un'articolazione che ha portato ad accentuare col tempo le differenze fra una regione e l'altra, originando così sistemi insediativi

complessi e differenziati. Dagli anni ’90 in poi si è affiancata l’azione di riforma che ha condotto diverse regioni a differenziare gradatamente l’articolazione legislativa in funzione: della struttura amministrativa; del quadro problematico regionale; della capacità degli uffici tecnici; eccetera; fino a definire una caratterizzazione specifica nella redazione dei piani nei singoli contesti regionali.
Attraverso questo percorso, tutte le sperimentazioni delle singole regioni in mancanza di un normativa di indirizzo nazionale, sono rimaste “incapsulate” all’interno dei poteri regionali e prive di raccordo organico con questioni essenziali di competenza nazionale.
Inoltre la società italiana già dalla metà degli anni ’80 ha manifestato una sempre più crescente domanda di qualità urbana e ambientale, una domanda di regole per la tutela e l’uso cosciente di tutti i beni pubblici che fanno parte del territorio che non sono facilmente riproducibili, determinando così la nascita di una “nuova” domanda di pianificazione che deve rapportarsi con i nuovi scenari economici, sociali e culturali.
L’introduzione di norme di seconda generazione avviene agli inizi degli anni ’90 quando il dibattito sulla “flessibilità” e sulla “dinamicità” del piano, trova un primo sfogo nella proposta di riforma nazionale presentata dall’Istituto Nazionale dell’Urbanistica nel XXI Congresso di Bologna del 1995, in cui vengono presentati principi e regole per la pianificazione urbanistica e territoriale, che consentano di superare la dimensione burocratica della disciplina, restituendole la dimensione di una pratica sociale condivisa. Contestualmente dall’INU viene avanzato un modello di piano composto da due dimensioni: una “Strutturale” di lunga durata e una “Operativa” coincidente con la durata della carica del mandato politico.
La sussidiarietà, l’autonomia, la responsabilità, esprimono un primo nucleo di principi fondativi proposti, che comportano un cambiamento dei contenuti e delle procedure di formazione e di approvazione del piano. L’efficenza, la trasparenza, e l’efficacia, rappresentano il secondo gruppo di innovazioni che entrano in gioco nel processo di pianificazione enfatizzando il ruolo della tempestività e della qualità dell’informazione. Infine l’ultimo gruppo di principi si fondano sull’equità e lo sviluppo sostenibile. Mentre il primo mira ad una pianificazione che concorre a realizzare il principio di uguaglianza dei cittadini programmando una evoluzione urbana e territoriale, la cui qualità sia disponibile e uguale per tutti, il secondo gruppo afferma l’esigenza di uno sviluppo sostenibile, trasmettendo al legislatore l’impulso culturale per l’evoluzione della pianificazione sotto il profilo delle prestazioni ecologiche e nella difesa e nella valorizzazione delle risorse naturali presenti sul territorio.[2]
Parallelamente a questi tre insiemi di principi l’Istituto propone un sistema di regole che puntano alla realizzazione dei principi, e che schematicamente possono essere ricondotte a due grandi problematiche: il sistema delle regole per realizzare lo sviluppo sostenibile e quello per rendere efficente il sistema del mercato. Mentre le prime sono valide per tutti i beni ambientali e culturali i cui valori non sono negoziabili, le seconde, si riferiscono invece a quei beni che essendo sprovvisti di valore culturale, hanno nel prezzo un indicatore adeguato del valore che la società attribuisce loro.

Il titolo V della costituzione e la riforma nazionale

Una delle questioni più importanti che il dibattito attuale ha avviato, è legata al ruolo che può assumere la riforma urbanistica nazionale, in relazione alle diverse leggi regionali promulgate da tempo, soprattutto in virtù delle deleghe riconosciute alle Regioni dopo la riforma del titolo V della nostra Costituzione.
In virtù del fatto che è stata demandata alle Regioni la podestà di elaborare le leggi urbanistiche, non vi è dubbio la legge possa avere senso soltanto se sviluppata come legge di indirizzo, che contenga le indicazioni indispensabili su aspetti importanti della disciplina urbanistica, per evitare, la concorrenza tra Stato e Regioni. Legiferando in modo difforme, infatti le Regioni hanno già dato “luogo ad una legislazione che potrebbe mettere in discussione il principio di uguaglianza”.[3]
In questo clima di cambiamenti, la riforma del Tit. V, assume un ruolo fondamentale, in quanto attraverso di essa si è aperta una stagione che introduce nuovi principi e regole, che stanno già mutando la disciplina tradizionale.
Le modifiche prodotte nella Costituzione italiana sulla disciplina urbanistica, consegnano competenza esclusiva alle regioni; assegnando allo Stato competenze limitate all’ambiente, al paesaggio e alle grandi reti di trasporto; di contro le Regioni acquistano potestà esclusive in materia di governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione di attività culturali, grandi reti di trasporto e di navigazione, protezione civile.[4]
In merito al disegno di legge nazionale di riforma urbanistica, dal giugno 2003 si è insediata la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, la quale ha costituito un comitato tecnico-politico che ha fatto confluire tutti gli otto testi di legge presentati in un unico documento finale.[5]
Tra le proposte presentate le due più dibattute sono state quella Mantini e quella Lupi, da cui è pervenuto il maggior contributo.
I due disegni di legge prevedevano all’origine, una dimensione strutturale ed una operativa del piano urbanistico con contenuti apparentemente simili, e contestualmente manifestavano la necessità di intervenire anche nel campo della perequazione e dell’esproprio.
Complessivamente i due disegni di legge si sono riferite ad alcuni principi comuni quali: la partecipazione, la concertazione, la sussidiarietà, e hanno fatto riferimento in gran parte del disegno di legge all’esigenza di strumenti urbanistici flessibili capaci di superare la rigidità presente negli strumenti tradizionali. In merito al principio della sussidiarietà, la proposta Lupi si è dimostrata più attenta alla sussidiarietà orizzontale ed in dettaglio al rapporto fra

pubblico e privato, mentre la proposta Mantini ha perseguito l'obiettivo della sussidiarietà fra i diversi livelli di governo del territorio puntando su una struttura verticale. Quest'ultima invece mostra maggior attenzione alla tematica della sostenibilità ambientale dello sviluppo e della pianificazione, mentre questi aspetti vengono appena accennati nel disegno di riforma Lupi. Le proposte, in merito alle procedure di Concertazione e di Co-pianificazione sono state concepite con due filosofie diverse. La proposta originaria dell'On. Lupi, stabilisce il principio dell'unitarietà del livello di pianificazione sintetizzandola in una frase: "un territorio, un'autorità, un piano", immaginando che gli interventi sul territorio, per evitare la sovrapposizione di piani diversi, debbano attuarsi attraverso un unico piano. Nel testo infatti viene affermata la necessità di prevedere un ambito ottimale di pianificazione, non obbligatoriamente coincidente con quello del perimetro comunale e variabile a seconda delle caratteristiche naturali e socio-economiche dei luoghi.
Entrambe le proposte di legge mostrano la caratteristica comune di essere una legge quadro ed evidenziano la caratteristica comune di avere modesti contenuti prescrittivi, mentre emergono nella parte più consistente la definizione dei principi su i quali non è chiara la matrice ideologica di entrambe i gruppi politici.[6] Nonostante le proposte appaiono molto spesso generiche, si colgono numerosi elementi di omogeneità culturale, riconducibili in buona parte alle posizioni dell'attuale gruppo dirigente dell'Inu.
In questo momento la disciplina urbanistica attraversa, una fase delicata; il rinnovamento degli strumenti legislativi infatti affidato all'VIII Commissione della Camera dei Deputati la quale ha prodotto un testo unificato approvato già prima lettura dalla prima metà del Parlamento italiano, a distanza di più di sessanta anni dalla legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942, e dopo diversi storici tentativi di riforma rimasti privi di esito nelle passate legislature; la tanto attesa riforma nazionale, è subordinata solamente all'esame del Senato, e tra mille polemiche ed un dibattito accesosi forse in ritardo potrebbe concretizzarsi in legge.

Alcune riflessioni conclusive
Sulla base della costruzione di un quadro conoscitivo delle principali tematiche collegate alla vicenda urbanistica e alla questioni della riforma nazionale e regionale si sono individuati nella ricerca una serie di temi aperti che hanno permesso evidenziare problematiche non risolte, argomenti che non sono stati affrontati nel dibattito attuale, o che in qualche modo sono stati elusi.

L'intervento dei privati nei processi di pianificazione
Nel testo unificato della legge Lupi si introducono molte procedure di "de-regolazione" rispetto alle norme attualmente vigenti, che esprimono implicitamente un progetto di destrutturazione del governo pubblico del territorio. Si prevede la possibilità che un intervento diretto proposto da privati, e si prevede inoltre il riconoscimento di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricompresse in determinati ambiti "indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso", e diritti "trasferibili e liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali" delegittimando qualunque controllo funzionale, nei diversi ambiti. Si prevede ancora che l'ente competente a pianificare: "può concludere accordi con i soggetti privati … per la formazione degli atti di pianificazione anche attraverso procedure di confronto concorrenziali, al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione".
Su questo punto importante la legge Lupi non specifica in nessuno dei suoi articoli come il privato possa far parte nel processo di Piano, sembra per la legge sia importante soltanto il fatto che il privato entri nei processi di piano. Inoltre la legge prefiggendosi di legittimare il potere pubblico eliminando gli atti autoritativi, mostra aspetti contraddittori che di certo non aiutano a consolidare la disciplina urbanistica.

Standard prestazionali e degli standard quantitativi
Il disegno di legge Lupi prevede che gli standard urbanistici di natura qualitativa o prestazionali, rimandando al piano urbanistico comunale la loro determinazione a cui documentare lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di utilizzazione, precisare le scelte relative alla politica dei servizi e garantire la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale.
Così facendo la prestazione di questi servizi dovrebbe avvenire senza connessione con le aree, e potrebbe attuarsi con il concorso dei soggetti privati, il testo di legge al comma 9 dell'articolo 8 enuclea: "L'ente di pianificazione urbanistica promuove l'adozione di strumenti attuativi che favoriscono il recupero delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 7, anche attraverso piani convenzionati stipulati con soggetti privati e accordi di programma".
La norma lascia non risolta la questione della soglia minima di dotazioni territoriali da garantire indifferentemente a tutti i cittadini sul territorio nazionale. Così facendo si prevede eliminazione gli standard urbanistici minimi finora vigenti, e si affida la garanzia della "dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici" ai "criteri prestazionali" tra l'altro non specificati, l'unico punto chiarito è di nuovo la possibilità che i servizi pubblici vengano garantiti anche con il concorso dei soggetti privati.

La partecipazione dei cittadini
La partecipazione così com'è prevista nella riforma, non produce passi avanti rispetto alla L. 1150 del 1942 è soltanto enunciata non sonstanziata da nessuna disposizione che sia in grado di garantirla, mentre per gli operatori finanziari privati la partecipazione è pienamente garantita in quelli che il disegno di legge chiama come: "Interventi diretti". In questo modo non viene garantito ai

cittadini : "… il diritto di tutela dei loro interessi non particolari, ma comuni a chi abita e si prende cura di un determinato territorio." (A. Magnaghi 2005)

Nozione di Governo del territorio

Bisogna tenere in considerazione a che per il Governo del territorio in materia di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, lo Stato è legittimato unicamente a porre una normativa quadro cui le regioni devono conformarsi nell'esercizio della propria potestà. Per questa ragione per la proposta di legge si compone soltanto di tredici articoli, che dovrebbero codificare quei principi della disciplina degli usi del suolo a lungo ricercati dagli studiosi della materia a partire a dal 1942 in poi.

Va specificato che la dizione "Governo del territorio" sia stata inserita nella nuova Costituzione italiana e di riflesso introdotta anche nella proposta di riforma urbanistica nazionale senza che siano stati specificati i contenuti e senza che sia stata avanzata una definizione di cosa sia il Governo del territorio e di quali siano le ragioni della sostituzione del termine Urbanistica.

Consumo zero di suolo

"Il principio del blocco dell'ulteriore consumo di suolo è indispensabile per consentire la riqualificazione del tessuto urbanizzato esistente, ricomponendone la frammentazione, dotandolo di servizi e infrastrutture adeguate, ricostruendone un rapporto con gli spazi aperti e rurali che aumenti sia la qualità urbana che quella rurale" (A. Magnaghi 2005)

Se il suolo in cui realizzare infrastrutture e attrezzature continua ad estendersi, "a parità di abitanti e quindi di contribuenti e utenti", queste dotazioni collettive non potranno che ridursi, perdere qualità e costare più care. L'erosione continua degli spazi agricoli e forestali minaccia la riproduzione collettiva, riducendo così la capacità di rigenerazione del sistema ambientale.

Note

[1] Bisogna prendere atto che il presente testo è stato curato durante le fasi conclusive della XIV legislatura. Al momento il tema della riforma urbanistica nazionale non sembra rientrare nei programmi immediati del nuovo governo di centro-sinistra.

[2] Per approfondimenti vedi la relazione introduttiva al XXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica di Bologna, "I principi" a cura di Stefano Stanghellini, pubblicato nel supplemento a *Urbanistica Informazioni* n. 146 del 1996.

[3] F. Indovina e M. Savino, in *Una riforma urbanistica?* - ASUR n. 77 mettono in evidenza come il cittadino non dovrebbe aver difformità di diritti e di doveri da una regione ad un'altra.

[4] Secondo l'art. 117 della Costituzione Italiana nelle materie di legislazione concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

[5] Il testo del disegno di legge unificato depositato presso l'VIII commissione è stato approvato dalla Camera del deputati nella seduta del 28 giugno 2005.

[6] Bruno Gabrielli e Francesco Gastaldi, a tal proposito in ASUR n. 77, fanno presente come non sia chiara la matrice ideologica delle due proposte di legge: *"Non ci sentiamo di affermarlo, ma forse questi testi potrebbero essere letti a testimonianza di quella "fine delle ideologie" che è nell'aria (ed anche nei fatti) e che ci riguarda tutti in questo inizio di millennio"*.

Bibliografia

Amante, E. (2004), "Governo del territorio: riforma nazionale e nuova legge toscana", in *Urbanistica Informazioni*, n. 196 luglio-agosto.

Barbieri, C. A. (1996), "Riforma urbanistica e riforma dello stato", in INU XXI Congresso, *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, Bologna 23/25 novembre 1995, *Supplemento di Urbanistica Informazioni* n. 146, marzo-aprile.

Campos Venuti, G. (1991), *L'urbanistica riformista, Antologia di scritti, lezioni e piani*, Federico Oliva (a cura di), Etaslibri, Milano.

Campos Venuti, G. (1995), "I principi e le regole della nuova legge urbanistica", in *Urbanistica Quaderni*, n. 7.

Campos Venuti, G. (2003), "Legge quadro per l'urbanistica: prime proposte", in *Urbanistica Informazioni*, n. 190, luglio-agosto.

Clementi, A. (2001), "Le leggi e le azioni nella normativa urbanistica regionale. Una nuova legge regionale tra programmazione e pianificazione", in *Urbanistica Dossier*, n. 40, supplemento di Urbanistica Informazioni n. 179.

Gabrielli, B. e Gastaldi, F. (2003), "Proposte per il governo del territorio: testi di legge a confronto", *Dibattito sulla riforma urbanistica*, in F. Indovina e M. Savino (a cura di), *Archivio studi urbani e regionali*, Anno XXXIV, n. 77, Franco Angeli, Milano.

Gamberini, M. (2004), "La nuova legge come Codice regionale per il governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, n. 196, luglio-agosto.

Giordani, P. (1999), *Il palinsesto urbanistico. Note sulla norma tecnico-giuridica in Italia, nel dopo guerra*, Maggioli editore, Repubblica di San Marino.

Indovina, F. e Savino, M. (2003), "Una riforma urbanistica?", *Dibattito sulla riforma urbanistica*, in F. Indovina e M. Savino (a cura di), *Archivio studi urbani e regionali*, Anno XXXIV, n. 77, Franco Angeli, Milano.

Leone, N. G. (2004), *Elementi della città e dell'urbanistica*, Collana Tenercittà, n. 2, Palumbo, Palermo

Lugli, R. (2004), "Legge nazionale urbanistica e legge toscana", in *Urbanistica Informazioni*, n. 196 luglio-agosto.

Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione generale del coordinamento territoriale, (2001), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000, Volume primo*, Istituto Nazionale di Urbanistica (a cura del), INU edizioni, Roma.

INU, Consiglio Direttivo Nazionale, (1998), "*La nuova legge urbanistica, indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio"*, inserto di *Urbanistica Informazioni*, n. 157.

INU, (2003), *Rapporto dal territorio nazionale 2003*, P. Properzi (a cura di), INU edizioni, Roma.

Palermo, P. C. (1997), "Attualità della riforma urbanistica. Temi, attori, prospettiva. Attualità della riforma urbanistica", in *Urbanistica Dossier*, n. 3, supplemento di Urbanistica Informazioni n. 152 marzo-aprile.

Palermo, P. C. (2001), "Le leggi e le azioni nella normativa urbanistica regionale. Il ritardo e le opportunità. Orientamenti delle LUR dopo la prima fase di sperimentazione", in *Urbanistica Dossier*, n. 40, supplemento di Urbanistica Informazioni, n. 179.

Properzi, P. (1998), "Istituto Nazionale di Urbanistica, Il governo del territorio nella riforma delle istituzioni, XXII congresso, Perugia 18-20 Giugno 1998. Sessione: Leggi regionali tra principi di riforma e sperimentazioni locali", in *Urbanistica Dossier*, n. 17, supplemento di Urbanistica Informazioni n. 161, settembre-ottobre.

Secchi, B. (1994), "Riforma urbanistica", in *Casabella*, n. 615, settembre 1994, Elemond s.p.a., Milano.

Stanghellini, S. (1996), "Relazione del presidente, INU XXI Congresso. La nuova legge urbanistica: i principi e le regole", Bologna, 23/25 novembre 1995, in supplemento di *Urbanistica Informazioni* n. 146, marzo-aprile.

Treu, M. C. (2003), "Luci e ombre del progetto di legge sul governo del territorio", *Dibattito sulla riforma urbanistica*, in F. Indovina e M. Savino (a cura di), *Archivio studi urbani e regionali*, Anno XXXIV, n. 77, Franco Angeli, Milano.

Urbani, P. (1995), "L'impianto giuridico della legge urbanistica nazionale", in *Urbanistica Quaderni*, n. 7.

I sistemi informativi territoriali nel processo di recupero dei centri storici

Marilena Orlando

Queste pagine propongono una metodologia di ricerca utilizzata al fine di indagare sul contributo delle nuove tecnologie informative nei processi di pianificazione e recupero dei centri storici. La volontà di occuparsi di tali argomenti nell'ambito della tesi di dottorato è scaturita dalla convinzione che i sistemi informativi territoriali possano svolgere un ruolo per la gestione dei processi di recupero dei nostri centri storici.
La prima parte del testo spiega le motivazioni che hanno determinato la scelta del tema e definisce gli obiettivi che il lavoro ha inteso raggiungere. La seconda riporta una breve nota sull'articolazione della tesi. La terza 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.

Sollecitazioni iniziali e definizione degli obiettivi

I centri storici sono i luoghi della città contemporanea in cui si concentra la memoria di una società, in cui i cittadini devono poter riconoscere le tracce della propria identità, e riconoscerne il valore come fonte di cultura, storia e bellezza. Mentre le città sono cresciute, hanno modificato forme e funzioni in rapporto alle esigenze delle società e al mutare degli interessi economici, i centri storici si sono trasformati, sono diventati un *pezzo* di città, un tempo scomodo e vecchio, oggi ampiamente riconosciuto come luogo in cui si rispecchia l'identità collettiva e si ritrovano significati e tradizioni perdute. Pertanto, caratterizzate da vocazioni residenziali, da funzioni culturali e turistiche, da attività universitarie o amministrative, le città storiche rappresentano un valore che va mantenuto e perpetuato per i cittadini di domani.
Conservare un centro storico è un'operazione complessa. Del resto su questi temi dagli anni sessanta dibattono studiosi e urbanisti. Oggi è condivisa l'opinione secondo cui il tema della riqualificazione urbana passa attraverso il recupero dei centri storici, soprattutto nel meridione, in cui le città storiche versano in uno stato generale di degrado e abbandono, pur possedendo un patrimonio di inestimabile valore. È altrettanto accettata l'idea 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.
La ricerca intende analizzare le modalità attraverso cui questa *conoscenza* può rispecchiare fedelmente la città contemporanea, rappresentandone la mutevolezza, interpretandone l'identità storica, mettendo in relazione diversi strati di informazione, per rendere inequivocabili le strategie e gli obiettivi di riqualificazione urbana. Tale c*onoscenza* deve essere acquisita dai tecnici, che redigono gli strumenti di piano, dai soggetti politici, che *decidono* e deve essere trasferita ai cittadini perché ne condividano le scelte.
A partire da queste premesse, il presente studio intercetta un altro elemento di rilievo, relativo all'innovazione degli strumenti propri della disciplina urbanistica prodotta dall'introduzione dei sistemi informativi territoriali: nelle pratiche urbanistiche le sperimentazioni Gis[1] stanno assumendo sempre di più valenze e significati tecnici, metodologici e progettuali utili per la strumentazione urbanistica e per il governo delle trasformazioni. Oggi, in seguito alla rivoluzione tecnologica che stiamo vivendo, siamo abituati a discutere di informazione e sistemi informativi e riconosciamo che, se parliamo della *necessità di conoscenza* nella cultura della città, non inventiamo nulla di nuovo. Tuttavia sembra interessante riflettere sulla possibilità che gli apporti tecnologici offrono di distinguere una informazione evidente, che è sotto gli occhi di tutti, da una che può risultare da relazioni tra conoscenze: attraverso un Sit[2] una base cartografica può essere legata ad un fenomeno, che oltre ad essere descritto attraverso tutti i suoi attributi, è localizzato nel territorio attraverso due coordinate, e ne possono essere registrate le mutazioni. Poiché l'urbanistica deve monitorare le trasformazioni, l'uso dei Sistemi informativi permette alla *conoscenza urbanistica* di essere dinamica come le mutazioni della realtà urbana e territoriale. Riteniamo pertanto di assumere il Sit come *sistema di analisi e interpretazione* che può costituire un *valore aggiunto* per la scienza del territorio, integrando gli stru-

menti di cui questa si serve tradizionalmente, poiché fornisce la possibilità di riprodurre rielaborazioni informatiche di dati alfanumerici e geografici, che costituiscono il patrimonio tradizionale della disciplina.
Trasferendo queste considerazioni alla dinamicità dei processi di recupero, che una volta innescati devono essere controllati, la ricerca intende interrogarsi sull'effettiva possibilità dei sistemi informativi di costituire strumento capace di rappresentare la complessità delle parti storiche delle città e di incidere sulle politiche di recupero urbano.
Partendo da queste premesse, attraverso la dissertazione intendiamo indagare quale uso oggi si fa dei Gis, quali le applicazioni alla scala comunale ed urbana, quali i ruoli che tali strumenti possono assumere e come possono intervenire sul processo di pianificazione legato ai centri storici.
L'obiettivo parte da alcune premesse. La prima è che non sempre gli strumenti urbanistici indirizzati ai centri storici sono riusciti ad innescare processi di recupero; la seconda è che non è facile valutare se tale difficoltà dipenda dallo strumento stesso, dalla sua attuazione, ovvero dalla volontà operativa di chi deve attuare gli interventi, quindi dalla classe politica, la terza è relativa al ruolo degli urbanisti che hanno a disposizione gli strumenti delle tecnologie informative per costruire un processo di pianificazione in cui le scelte siano chiaramente radicate alla conoscenza della identità dei luoghi, per controllare l'attuazione del piano nel tempo, e per facilitare il dialogo con le diverse tipologie di soggetti che ormai hanno un ruolo nelle pratiche urbanistiche.

Breve nota sull'articolazione del lavoro di ricerca

Alla luce delle premesse fatte, la prima fase della dissertazione risponde all'esigenza di analizzare le tematiche in oggetto, costruendo un quadro di conoscenza preliminare per la definizione dei riferimenti teorici e degli approcci metodologici. In tal senso, analizza le questioni del recupero a partire dalle esigenze della città contemporanea, i temi dei Sistemi Informativi Territoriali a partire dal processo di diffusione in Italia e dal rapporto con gli strumenti di pianificazione.
La seconda fase del lavoro è stata caratterizzata dalla raccolta di dati finalizzati ad indagare su quanto i Sit siano entrati a far parte degli strumenti che gli operatori del territorio utilizzano quotidianamente, modificando le pratiche urbanistiche a scala comunale e urbana. Seleziona, approfondisce e confronta tre casi di studio rappresentativi di diverse realtà fisiche, sociali, culturali, economiche e politiche, e diversi stadi di sviluppo e finalità del Sit per supportare il processo di recupero.
La terza fase della ricerca, alla luce dei casi indagati, è costituita da una riflessione propositiva sul caso di studio del centro storico di Palermo, attraverso la considerazione di possibili nuovi approcci ai processi di pianificazione e gestione del recupero. Nel paragrafi che seguono, data la disponibilità di spazio per questo testo, si è scelto di privilegiare la descrizione della metodologia utilizzata per la raccolta dei dati (che ha caratterizzato gran parte della seconda fase del percorso di ricerca) e di illustrarne, se pur sinteticamente, i risultati raggiunti.

Criteri e metodi per la redazione delle indagini sulla diffusione dei Sit alla scala urbana

L'indagine sulla diffusione dei Sit presso le amministrazioni comunali si ritiene un passo importante della ricerca per individuare, attraverso le esperienze in corso, le linee di orientamento più diffuse e per avanzare delle valutazioni sul ruolo innovativo che tali sistemi possono avere nelle pratiche di pianificazione relative al patrimonio delle città storiche. Con questi obiettivi le indagini intendono definire: le principali caratteristiche del processo di diffusione dei Sistemi Informativi; il rapporto con la strumentazione urbanistica; le prospettive d'utilizzazione delle tecnologie informative; il ruolo dei Sit per la *conoscenza*, *valutazione*, *gestione* di piani e politiche per il recupero dei centri storici.
Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, la verifica della diffusione dei SIT è stata svolta sia alla scala comunale che alla scala urbana - edilizia dei centri storici -.
L'analisi delle modalità di diffusione delle tecnologie informative alla scala urbana, effettuata attraverso contatti con le amministrazioni comunali.
Il primo passo compiuto è stato quello di scegliere le città verso le quali indirizzare l'indagine: su 8.000 comuni presenti in Italia, si è scelto di selezionare i capoluoghi di provincia, che in gran parte hanno una popolazione non inferiore a 100.000 abitanti.
La seconda fase è stata quella di predisporre un questionario da inoltrare ai 103 Comuni. Il mezzo di comunicazione prescelto è stato quello della spedizione per posta elettronica, inviata ai Dipartimenti o Servizi di Pianificazione dei Comuni o ai Servizi Sit nelle Amministrazioni che ne fossero dotate.
I dati raccolti e analizzati di seguito costituiscono il risultato dell'indagine svolta attraverso il questionario, al quale hanno risposto circa 30 amministrazioni comunali.
L'analisi dell'uso di Sistemi Informativi alla scala urbana-edilizia dei centri storici, effettuata attraverso la selezione di alcuni comuni che si ritiene siano rappresentativi delle applicazioni più diffuse.
In tal senso si è costruita una "Schedatura delle

applicazioni più diffuse di Sit per i centri storici" al fine di svolgere delle valutazioni critiche sulle possibili relazioni tra l'uso delle tecnologie informative e i processi di pianificazione relativi ai centri storici.

I possibili ruoli dei Sistemi Informativi Territoriali

Alla luce dei dati raccolti attraverso le risposte ai questionari pervenute dalle amministrazioni comunali e la schedatura delle applicazioni di Sit per i centri storici, si possono definire le principali finalità per cui oggi vengono utilizzati i sistemi informativi e principali ruoli che tali strumenti possono assumere se introdotti all'interno di processi di pianificazione e gestione del recupero dei centri storici.

- Conoscenza e analisi. Ci si riferisce alla applicazione di Gis relativa alla costruzione di un sistema di data base per la sistematizzazione conoscenze o per la costruzione delle analisi di un piano urbanistico. Nel caso di un centro storico, la possibilità di raccogliere in maniera informatizzata archivi e dati di varia natura, può consentire di rendere patrimoni conoscitivi che rischiano di essere perduti facilmente utilizzabili per scopi di studio o analisi sul centro storico. In generale, attraverso l'analisi delle applicazioni operative o in progetto, emerge la centralità della pianificazione urbanistica per l'avvio di esperienze Gis: è il caso delle città di Napoli, Cesena, La Spezia, Bergamo, Pavia, Mantova, Pesaro, Cuneo, Asti, Lucca, Perugia, Aosta, Verona, Padova, Novara. In alcuni comuni la nascita del Sit è proprio derivata dalla redazione del Prg, in altri dalla successiva digitalizzazione partendo da elaborati cartacei.
- Controllo e gestione. Ci si riferisce a forme più evolute di sistemi informativi, generalmente utilizzati dagli uffici che hanno razionalizzato e informatizzato il proprio lavoro e che gestiscono abitualmente informazioni di carattere territoriale su supporti Gis ottenendo, in un primo livello operativo, la possibilità di eseguire procedure amministrative con maggiore velocità e accuratezza.

Nel caso di un centro storico, la possibilità di gestire e monitorare i procedimenti legati agli interventi di recupero dei centri storici consente di tenere sotto controllo l'attuazione di previsioni di piano. Dall'analisi dei casi esposti viene fuori che le amministrazioni che utilizzano i Gis con questi scopi sono quelle che hanno una tradizione informatica e informativa maggiormente consolidata.È il caso delle città di Savona, La Spezia, Bergamo, Pavia, Varese, Mantova, Pesaro, Cuneo, Asti, Brindisi, Bolzano. Si verifica, sempre più diffusamente, la volontà da parte dell'amministrazione, di utilizzare un sistema informativo per gestire *on-line* alcune attività d'ufficio, con l'obiettivo di ottimizzare il servizio pubblico. La città di Savona, ad esempio rilascia via internet il certificato di destinazione urbanistica.

Questo tipo di applicazione, che comincia ad avere sempre una maggiore diffusione, è possibile quando un Sit è dotato di una base cartografica che sia stata costruita attraverso la sovrapposizione tra la cartografia numerica aggiornata, le tavole del Prg, la mappa catastale. Altri servizi possono essere la consultazione delle pratiche edilizie, la visualizzazione e la possibilità di scaricare della modulistica relativa.

- Condivisione della conoscenza. Quando il Sit assume il ruolo di strumento con cui gli uffici gestiscono tutta la produzione di dati e anche l'accesso agli stessi, si riduce il rischio di duplicazione di procedure di rilevamento delle informazioni, poiché i dati prodotti sono messi a disposizione dei vari settori amministrativi, che condividono ed alimentano in maniera integrata i diversi patrimoni informativi.

Se ci riferiamo ad un centro storico, tale possibilità consente ad un utente, tecnico o politico, di visualizzare informazioni tematiche complete e complesse, di fare delle previsioni progettuali avendo a disposizione tutte informazioni necessarie a valutare l'effetto sul centro storico e l'influenza nel contesto urbano. Dall'analisi dei casi analizzati è venuto fuori che l'utilizzo di un Sit con questo tipo di finalità, se pur vantaggioso, è ancora difficilmente diffuso.

Un sistema informativo così strutturato si ritrova nelle città di Cesena, Savona, Novara, Pisa, Siena, Prato, Trento, Perugia, Vicenza, Verona, Padova, che hanno una tradizione informativa consolidata.

- Comunicazione della conoscenza. In tutti i casi sopra descritti il sistema informativo è utilizzato per svolgere funzioni di analisi e controllo, ma un ruolo che gli si può ancora riconoscere è quello di facilitare la comunicazione.

Ci si riferisce alla possibilità di comunicare l'attività urbanistica ad utenti esterni all'amministrazione attraverso l'uso dei sistemi informativi: cittadini, professionisti, imprese. Oggi i sistemi *web* facilitano questa possibilità, consentendo in alcuni casi la possibilità di consultare elaborati di piano, in altri di avere una interfaccia con piani, progetti e scelte, in altri ancora sviluppano forme di partecipazione attraverso la attivazione di forum *on line* che instaurano un rapporto tra cittadini e amministrazione. La gran parte di casi delle applicazioni di Sit per i centri storici analizzati, sotto forma di sperimentazione o in maniera già operativa si servono dei sistemi *web Gis* per costruire forme di conoscenza disponibili ad utenti esterni. La possibilità di ricevere informazioni su strumentazione

urbanistica, normative, aspetti legislativi e programmi dell'amministrazione è un grande vantaggio per un professionista che si trova ad operare in centro storico; lo è per un cittadino che può essere messo nelle condizioni di essere consapevole dell'attività urbanistica in atto e talvolta di avere un ruolo nella determinazione delle scelte; allo stesso modo lo è per quei soggetti privati che hanno un ruolo sempre più determinante nell'ambito dei nuovi strumenti di tipo innovativo dei quali oggi si dispone per l'attuazione degli interventi di riqualificazione e trasformazione urbana.

Tra le amministrazioni che hanno inserito *on line* il proprio Sit per consentire a utenti esterni la navigazione e l'interrogazione del patrimonio informativo e estrarre *on line* alcune mappe, accedendo alle banche dati del Sit, citiamo quelle di Cesena, Savona, La Spezia, Bergamo, Mantova, Brindisi, Siena, Trento, Perugia, Verona e Varese. I tematismi più frequenti che vengono forniti attraverso il Sit riguardano: la carta tecnica, il Prg e altri piani, il catasto e la rendita immobiliare, la toponomastica, il patrimonio comunale. L'utente può effettuare operazioni di zoom e di interrogazione di oggetti cartografici attraverso indirizzo o nei casi più evoluti, particella e foglio catastale.

Le città di Pescara, Cuneo, Pisa, Lucca, Prato, Bolzano, Aosta, Vicenza utilizzano internet per fornire ad utenti esterni la possibilità di ricevere informazioni sulla strumentazione urbanistica vigente o di consultare elaborati di piano.

Nei casi sopra citati, il destinatario dell'informazione ha un ruolo passivo. Ma la comunicazione si può intendere come rapporto interattivo tra diversi soggetti: si pensi a dei tavoli di incontro virtuali in cui, attraverso un sistema informativo, i destinatari dell'informazione possono comprendere facilmente ciò che vuole essere loro trasferito, per elaborare insieme ai tecnici e ai politici i diversi punti di vista sulle trasformazioni territoriali.

Ci si riferisce a quei comuni che hanno affiancato alla realizzazione di un sistema *web Gis* dei forum *on line* per aprire un dialogo tra amministratori e cittadini. Le analisi svolte hanno consentito anche di riconoscere 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 e alcune hanno anche una tradizione informativa consolidata, anche se, è ancora poco diffusa la condivisione di informazioni tra il Comune ed enti sovra-ordinati, e manca il coinvolgimento di tutti i possibili destinatari dell'informazione.

Le città meridionali, tranne qualche eccezione, risentono di un certo livello di arretratezza informatica. Ad eccezione dei sistemi informativi costruiti a Napoli e Brindisi, quelli realizzati dalle amministrazioni di Messina e Sassari, come molti altri nelle regioni meridionali, sono ad uno stadio embrionale o costituiscono dei prototipi da implementare.

Certamente negli ultimi anni protocolli e iniziative hanno messo a disposizione delle amministrazioni finanziamenti per avviare un percorso di rinnovamento informatico. Tuttavia tale processo procede lentamente: 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.

Nelle realtà meridionali sono rare anche le applicazioni di Sit per i centri storici. Probabilmente, lo stato di degrado e abbandono in cui versano i centri storici del meridione 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, analisi, gestione a lungo termine delle operazioni di recupero. Nelle realtà settentrionali, in cui gran parte dei centri storici sono stati risanati negli anni settanta e i processi di degrado sono stati arrestati, oggi l'approccio al *governo della città storica* può direttamente essere indirizzato alla individuazione delle modalità di valorizzazione delle identità locali, piuttosto che alla soluzione di problemi legati al degrado fisico, sociale ed economico.

Note

[1]Gis: Geographic Information Sistem, Sistema Informativo Geografico.

[2] Sit: Sistema Informativo Territoriale.

[3] La bibliografia riportata comprende solo un estratto dei testi consultati durante l'intero percorso di ricerca.

Bibliografia[3]

Cannarozzo, T. (1999), *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici. Pensiero e azione della ANCSA*, Palermo, Publisicula

Gabrielli, B. (1993), *Il recupero della città esistente*, saggi 1968-1992, Etas, Milano

Benvenuti, Centenni, Raccosta, (a cura di) (2002), *Sistemi informativi territoriali: dalle banche dati a strumento di governo del territorio. Atti del Convegno nazionale Trieste 28-29 giugno 2002*, Urbanistica Dossier, n. 58

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

De Carolis, G. (1993), "I sistemi informativi territoriali, Luci ed ombre dell'esperienza italiana", *Urbanistica Informazioni*, n. 128

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

Jogan, Patassini, (2000), "Il dibattito dell'urbanistica italiana sui GIS tra nuove prospettive e vecchi malintesi", *Archivio di Studi Urbani e regionali*, n. 67, Angeli, Milano

Laurini, R. (2001), *Information Systems for urban planning*, Taylor & Francis, London

Marescotti, L. (1993), "I geographical information system, l'informatica e la pubblica amministrazione", *Urbanistica Informazioni*, n. 127

Il futuro di Bucarest

Strategie per attuare il recupero

Gregorio Indelicato

Con la caduta del muro di Berlino la città ex-socialista attraversa un periodo di profonde trasformazioni per la nuova organizzazione politica e sociale e per l'integrazione nella Comunità Europea. L'ingresso della Romania, previsto nel 2007, ha sollecitato il presente studio a trattare la capitale Bucarest, sotto l'aspetto specifico dell'analisi delle trasformazioni urbane, e con l'obiettivo di fornire alcune ipotesi per attuare il recupero.
Il futuro di Bucarest dipende dalla sua capacità di reintegrarsi in Europa e di riuscire ad assolvere il compito di capitale in termini di funzionamento urbano. La ricerca si propone di indagare le cause delle problematiche urbanistiche attuali e di fornire modi e strategie per recuperare e riutilizzare la città socialista esistente adeguandola ai livelli di qualità urbana delle capitali occidentali.

Questo articolo sintetizza le conclusioni della tesi di dottorato *"Il futuro della città ex-socialista. Analisi delle trasformazioni urbane e ipotesi per il recupero a Bucarest"*[1] e incentra il testo sulla parte propositiva della tesi, trattando in maniera sintetica gli aspetti conoscitivi della storia urbanistica di Bucarest affrontati nell'articolo della sezione "ricerca" di *Infolio* n°16. Per una più facile comprensione, gli scenari e le analisi urbanistiche sono illustrate in alcune immagini e tavole inedite contenute nella tesi di dottorato.
I motivi che hanno spinto alla scelta del tema di ricerca, oltre al prossimo ingresso nella Comunità Europea, riguardano le molteplici connessioni tra la Romania e l'Occidente: la lingua neolatina, la massiccia presenza dell'imprenditoria italiana e europea, gli scambi culturali, ecc. L'aspetto che più ci riguarda è, pero, quello della tradizione storico-architettonica e urbanistica, dove l'influenza e gli scambi con la cultura occidentale si sono infittiti dopo l'indipendenza dal controllo ottomano: prima con la cultura francese durante il Regno di Romania (1866-1944), quando Bucarest divenne il principale centro del Sud-Est europeo, con lo sviluppo dello stile neoclassico e i tracciati dei boulevard, e successivamente, nel periodo tra le due guerre, con la grande diffusione del *movimento modernista* e delle teorie della carta di Atene.

Cenni sulle fasi di crescita urbana, analogie e differenze con i centri dell'Est europeo

Le fasi della crescita urbana di Bucarest corrispondono alla suddivisione fatta da Hamilton nella descrizione delle città socialiste dell'Europa orientale. Tale corrispondenza conferma che esistono delle caratteristiche comuni tra Bucarest e le altre città dell'Est europeo, e prova la tesi che esiste una specificità propria della città socialista rispetto alla città occidentale.
Egli individua l'*area centrale ereditata* formata dalle seguenti zone: *il centro storico*, il più delle volte di datazione anteriore al 1830; la *città capitalistica ereditata*, costruita tra il 1850 e il 1930, che nel caso di Bucarest, Budapest o Zagabria, è formata dai quartieri giardino.
Ad esse si affiancano *le zone di transizione socialista*, caratterizzate dagli interventi puntuali di sostituzione edilizia (*plombe*[2]); e i *nuovi centri cittadini socialisti* nelle zone esterne all'area urbana consolidata, realizzati secondo il modello sovietico del *microraion*.
Quest'ultimo è uno degli aspetti più significativi della città socialista, la realizzazione delle abitazioni statali per le masse provenienti dalle campagne è imprescindibile per la collettivizzazione e l'industrializzazione del Paese. La città è il luogo ideale per la concretizzazione del socialismo, per questo la politica per l'abitazione, utilizzata anche come arma propagandistica, diventa il banco di prova per l'affermazione politica e il consenso della classe operaia.[3]
Tutta l'attività urbanistica veniva gestita dallo Stato attraverso dei piani di assetto *(schita de sistematizare)* che organizzavano la zonizzazione secondo il modello della città policentrica, secondo un rigido

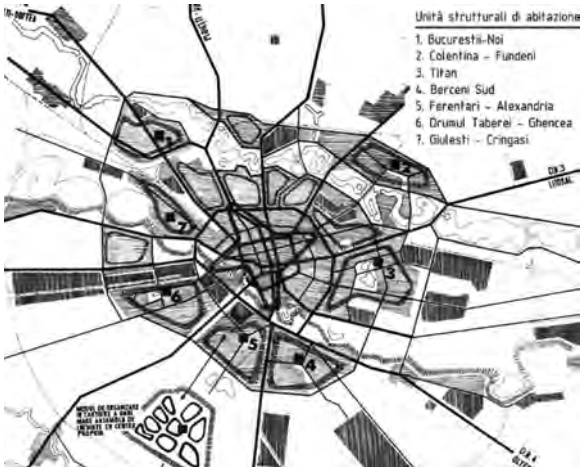


Figura 1 *- Schema della città disposta secondo un sistema radiale*

schema della città in *settori, quartieri, micro-raion e gruppi di abitazioni*, disposti secondo un sistema radiale. *(fig. 1)*
Gli interventi per la residenza possono classificarsi in due tipi: i *complessi di abitazione* e la ricostruzione e il completamento delle *vie principali*. Il primo tipo consiste in ensemble abitativi, con tutte le dotazioni e i collegamenti, che costituiscono gli elementi autosufficienti della città policentrica. Questi vengono costruiti in aree marginali poco costruite o degradate e vengono posizionati accanto alle zone industriali, per svolgere la funzione abitativa.[4] *(fig. 2)*
Il secondo tipo è riferito alle realizzazioni di edifici abitativi multipiano lungo le principali vie urbane, con l'obiettivo di potenziarle con servizi e infrastrutture, e conferire un'immagine urbana più regolare e meno discontinua. Gli interventi avvengono con sostituzioni edilizie e completamenti, in alcuni casi la definizione delle vie consiste in massicce opere di demolizione per la realizzazione di zone abitative ad alta densità che si sviluppano con un sistema lineare. *(fig. 3)*
Oltre questi, gli altri interventi residenziali, in genere nei principali nodi urbani, cercano di connotare lo spazio urbano con edifici rappresentativi.
Il modello insediativo utilizzato è la ripartizione in *unità strutturali complesse* per stabilire in modo funzionale ed economico l'equa distribuzione dei servizi socio-culturali e delle infrastrutture nei complessi d'abitazione. L'impostazione urbanistica socialista ha portato a privilegiare l'utilizzo di tipologie edilizie a 6-10 livelli e l'impiego della prefabbricazione per una migliore ottimizzazione dell'area e dei costi complessivi.
Se questi caratteri legano la storia di Bucarest alle altre città socialiste bisogna menzionare una rilevante differenza: l'azione di ristrutturazione urbana del b-dul Unirii con la gigantesca Casa Poporului *(fig. 4)*, per quanto si tratti della più grande trasformazione della storia della città, costituisce un'eccezione rispetto all'attività urbanistica del socialismo. La particolarità dell'intervento (nel centro cittadino) e la presenza di Ceausescu nelle decisioni, hanno fatto sì che il progetto fosse totalmente diverso rispetto allo stile funzionalista fino ad allora utilizzato in tutti i progetti. Le differenze non sono solo architettoniche – il trionfalismo, la macroscala, la prospettiva centrale, l'ornamento e le soluzioni semicircolari simmetriche – riguardano anche il disegno urbanistico e l'impostazione planimetrica.
La specificità urbanistica di Bucarest è la discontinuità della struttura urbana e del costruito edilizio, a livello morfologico, spaziale e temporale: in essa coesistono parti con impostazione ordinata e rettilinea, con parti irregolari e tracciati sinuosi. Tale discontinuità risulta dalle accumulazioni di cinque secoli, pertanto la forma della città è la sintesi delle contraddizioni tra la tradizione del villaggio, l'opulenta città ottocentesca, l'omologante città socialista, e la città post-socialista.

Le dinamiche urbanistiche nel post-socialismo
Bucarest contemporanea è in continua trasformazione: sotto l'aspetto urbanistico i cambiamenti nella loro repentina mutazione, sorti per incarnare la crescita economica e il miglioramento del comfort abitativo, rischiano di non determinare un progresso generale e di peggiorare la qualità urbana.
Negli anni successivi alla rivoluzione si assiste ad un esplosione dell'attività edilizia, l'amministrazione comunale e la classe politica, impreparata e senza i mezzi tecnici adeguati, non è riuscita a gestire in modo programmatico e lungimirante il difficile cambiamento.

Figura 2 *- Il Titan plan*

I temi più rilevanti riguardano: i *nuovi quartieri periferici a bassa densità edilizia*, che si sono sviluppati a macchia intorno la città esistente; i *segni urbani della terziarizzazione*; i primi fenomeni di *riconversione del patrimonio edilizio socialista*.
Il controllo del limite urbano e la relazione funzionale tra le zone, obiettivi del piano razionalista del 1934 e dei piani di assetto socialisti, oggi viene messo in crisi dai nuovi processi di espansione urbana, i quali non rispondono ad una adeguata programmazione, il limite urbano diventa sempre più indefinito.
Come è già stato sperimentato in Occidente, le *villettopoli* influiscono negativamente sul funzionamento urbano, producendo l'aumento del congestionamento nelle zone centrali, il peggioramento dei servizi pubblici e la ghettizzazione delle periferie, ma il trend del mercato indica una domanda crescente. Il blocco totale dell'edificazione nel periodo socialista ora ha prodotto l'effetto contrario dell'edificazione a tutti i costi e della proprietà individuale, anche se con modesti mezzi e poche risorse.
La trasformazione urbana riguarda anche la parte centrale della città dove sono sorti edifici per il terziario in maniera disorganica, compromettendo spesso i delicati equilibri della città consolidata.
I cambiamenti sono effetto di una più generale metamorfosi sociale, caratterizzata dalla occidentalizzazione della società e della cultura, e soprattutto dall'affermazione dell'economia di mercato, con vaste operazioni di privatizzazione del patrimonio statale e una crescente presenza di investimenti esteri.
Emblematico segno di questa nuova cultura è la nascita in pochi anni di molti centri commerciali. In alcuni casi sono sorti attraverso la ristrutturazione di edifici ereditati dal regime. Il Mall, sorto al posto della ex-mensa del popolo, è oggi il simbolo delle contraddizioni sociali di Bucarest, ma

Figura 3 - Zone abitative molto dense secondo un sistema lineare

Figura 4 - Ristrutturazione urbana e la gigantesca casa Poporului

non si può che vedere positivamente l'azione di riconversione di una struttura edilizia incompleta e degradata. Dopo la caduta del sistema socialista, molte attrezzature collettive hanno smesso di funzionare e il loro reinserimento nella città è una grossa risorsa per lo sviluppo.
Gli investimenti a Bucarest non hanno fino ad ora favorito la riqualificazione urbana. Gli investitori hanno preferito localizzare gli investimenti in aree secondo le proprie scelte e le proprie possibilità e lo Stato per svariati motivi ha favorito tale situazione. La mancanza di centri multifunzionali non ha determinato quelle "downtown" funzionali al sistema economico, che sono anche occasioni di rilancio della città, grazie all'integrazione delle funzioni ricettive, sociali e aggregative.
Anche il *Piano Urbanistico Generale* (*PUG*) approvato nel 2001, che contiene chiari indirizzi di tutela delle parti di valore e di normative per riqualificare le parti socialiste, di fatto, è di scarsa incisività. Le maggiori operazioni urbanistiche, anche se in palese contrasto con le previsioni del piano, vengono portate avanti dall'amministrazione ricorrendo a volte a leggi *speciali*. A questo si relaziona il problema più generale della corruzione politica e sociale, cui si è riferita più volte la Commissione Europea nelle relazioni sullo stato di avanzamento della Romania. Un altro limite del piano riguarda l'estensione del territorio comunale su cui vige il nuovo piano. I limiti amministravi di Bucarest si estendono poco al di fuori della circonvallazione veicolare. L'anello ferroviario, dove stanno avvenendo profonde trasformazioni, si trova quasi interamente nei territori dei comuni limitrofi. *(fig. 5)*

Il difficile cammino del recupero

Parlare oggi di recupero a Bucarest si ritiene sia uno degli aspetti determinanti per il futuro della

Figura 5 - Estenzione del territorio comunale di Bucarest

città. Gli ambiti su cui focalizzare maggiormente l'attenzione sono la parte storica e la città socialista.
Nel veloce processo di trasformazione della capitale, i tessuti urbanistici della città storica sono un'importante risorsa per il suo futuro, ma sono anche le parti più fragili e le più soggette ad interventi inadeguati che possono alterare in modo irreversibile il loro valore.
I rischi, in generale, riguardano tutte le parti storiche a bassa densità edilizia o quelle inedificate, perché sono le parti che possono essere oggetto di edificazione o sostituzione edilizia con edifici di maggiore cubatura.
Il recupero della città storica, secondo la tesi proposta, si basa su cinque ambiti: l'antico nucleo commerciale e residenziale, i boulevard e le piazze ottocentesche, i quartieri-giardino del XIX-XX sec., i *Cvartal* (i primi complessi abitativi socialisti), i beni isolati e i parchi storici; e dovrebbe calibrare, in funzione del valore, dell'omogeneità e dell'unitarietà dei tessuti, il giusto rapporto conservazione-innovazione e le funzioni che devono svolgere a livello urbano.
Per affrontare il tema della riqualificazione urbana delle parti socialiste è necessario considerare, oltre agli aspetti strettamente edilizi e di miglioramento e salvaguardia del verde e dei servizi, tutti gli aspetti riguardanti la pianificazione, principalmente i processi di espansione urbana e di terziarizzazione, che hanno pesanti ricadute sulle condizioni dei complessi abitativi.
Per cogliere la dimensione del problema bisogna considerare che i quartieri abitativi socialisti - quasi tutti in condizioni di degrado – coprono un terzo della superficie urbana e sono abitati dai due terzi della popolazione urbana, con indici di fabbricabilità e capacità abitativa molto alti, soprattutto se confrontati con le cospicue zone che hanno caratteristiche di bassa densità con case unifamiliari ad uno o due livelli.
Il degrado avanzato e le alterazioni delle facciate nascondono spesso la qualità architettonica che è presente in alcuni quartieri. L'evidente stato di degrado degli edifici spesso è dovuto alla mancanza di manutenzione, agli impianti, e al tipo di finiture interne ed esterne, mentre gli elementi strutturali spesso sono di buona fattura e secondo le norme antisismiche.
Un ruolo decisivo per promuovere una politica di riqualificazione dovrebbe averlo l'Agenzia Nazionale per l'Abitazione (*ANL*) che è l'ente statale che si occupa della gestione e delle agevolazioni per l'acquisto o la ristrutturazione delle abitazioni. Fino ad ora, l'ANL, ha privilegiato la realizzazione di complessi abitativi a bassa densità in aree libere, praticando la ristrutturazione dell'esistente solo per alcuni edifici socialisti incompleti.

Note conclusive

In queste note si cerca di fornire una risposta alla domanda centrale della presente ricerca: come attuare il recupero e adeguare Bucarest ai livelli di qualità urbana delle capitali europee.
Riassumendo quanto è stato trattato nella seconda parte della tesi di dottorato. la risposta prevede azioni riguardanti tre campi:

1. strategico gestionale;
2. politica urbana;
3. assetto urbanistico.

1. Il primo gruppo interessa la gestione delle strutture amministrative e riguarda la modifica dell'organizzazione degli ambiti territoriali su cui opera la pianificazione:
- adeguamento dello strumento urbanistico generale alla reale estensione della conurbazione applicando un piano comprensoriale di inquadramento strutturale o estendendo i limiti amministrativi della capitale almeno fino ad includere le aree lungo l'anello stradale-ferroviario;
- ridefinizione delle competenze amministrative dei sei settori in cui è divisa la città, e creazione di un unico ufficio per la città storica;
- attribuzione di competenze specifiche ai sei settori per attuare il recupero degli *ensembles* socialisti e delle aree periferiche.

Un altro aspetto generale riguarda la formazione di figure professionali nel campo del recupero e la necessità di consolidare il campo delle tecniche d'intervento sugli edifici.
2. Il secondo campo di azione è quello relativo ai

programmi di politica urbana, attuabili con programmi a breve e lungo termine da attuare con la partecipazione dei privati. Le strategie interessano (fig. 6):
- la promozione della città storica come centro ideale della cultura, del commercio e delle funzioni aggregative;
- il potenziamento della circonvallazione urbana per diventare un asse attrezzato per il terziario e le funzioni collettive. Il rafforzamento della percorrenza circolare ha il duplice obbiettivo di essere un filtro di protezione per la città storica e di essere un elemento di connessione del sistema radiocentrico di vie che collegano le aree residenziali e produttive;
- la concentrazione di funzioni collettive, terziarie e commerciali nei nodi tra la circonvallazione e il sistema radiale per formare dei poli urbani. In essi devono essere previsti i punti di interscambio dei flussi, quelli, cioè, in cui confluiscono i sistemi di trasporto collettivi, integrandosi con la rete stradale e con i parcheggi. Nei nodi devono essere riutilizzati gli edifici dismessi, completati lotti liberi con edifici ma devono essere, inoltre, mantenute le aree verdi pubbliche e previste ampie aree pedonali;

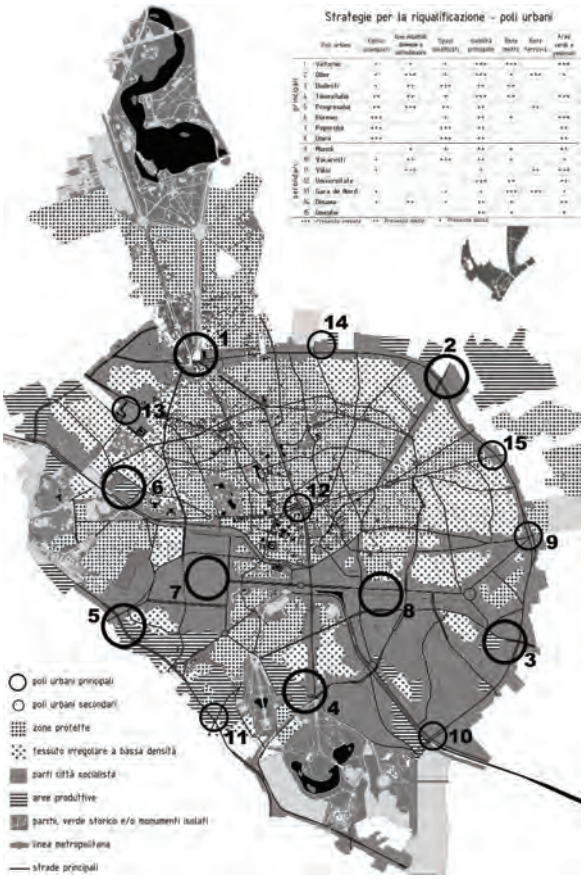


Figura 6 *- Poli urbani*

- la ristrutturazione dei centri di quartiere, soprattutto in ordine ai servizi commerciali;
- il potenziamento delle vie principali che delimitano i quartieri e che si collegano con la viabilità extraurbana. Lungo queste vie devono svilupparsi le destinazioni terziarie e i servizi.

3. Il terzo campo di interventi, quello relativo all'assetto urbanistico, possiamo distinguerlo in azioni generali a livello urbano e azioni specifiche per alcune aree. Le azioni urbanistiche generali si ritiene debbano orientarsi ai fini di:
- limitare lo sviluppo dei quartieri a bassa densità;
- potenziare i sistemi di trasporto collettivi e adottare misure per disincentivare l'uso del mezzo privato;
- aumentare le aree pedonali e migliorare la qualità urbana degli spazi inedificati;
- tutelare le aree verdi e non effettuare la restituzione di questi terreni ai vecchi proprietari ma prevedere misure alternative;

Gli interventi specifici devono concentrarsi sui seguenti contesti per trasformarli in poli urbani:
- rifunzionalizzazione delle aree industriali urbane lungo la circonvallazione (Progresului, Viilor, Dudesti, Obor);
- completamenti edilizi e riuso degli edifici del periodo socialista nel b-dul Unirii e nei nodi tra la circonvallazione urbana e gli assi Nord-Sud e Est-Ovest (Plevnei, Tineretului, Victoriei);
- completamento dell'anello di circonvallazione urbana ed il progetto di una nuova linea metropolitana per collegare l'area Sud-Ovest con quella Nord-Est, sfruttando le reti ferroviarie e le stazioni di Obor e Progresului.

Il processo politico di occidentalizzazione ha prodotto finora una crescita economica che è stata accompagnata dall'aumento delle disparità sociali, fenomeno già in grande crescita a Bucarest, che si riflette sulla città attraverso la segregazione sociale delle diverse zone, la ghettizzazione e la marginalità della città socialista.
Se oggi l'ingresso nella Comunità Europea è una condizione irrinunciabile per il futuro dei Paesi ex-socialisti, l'impegno della politica deve anche mirare a risolvere i problemi che si acuiranno in futuro, come quello dell'aumento della disoccupazione e della povertà. Questo può avvenire favorendo gli aumenti dei posti di lavoro prodotti dalla crescita economica, ed impedendo che le condizioni della fascia meno abbiente siano aggravate dai fenomeni di speculazione e di aumento dei prezzi, ben noti in occidente. Un altro aspetto fondamentale per il futuro della Romania riguarda il problema della corruzione politica e sociale; la classe politica deve rinno-

varsi, prevedendo misure per favorire la trasparenza e la partecipazione.
Per rendere efficaci e attuare politiche per la riqualificazione urbana bisogna sfruttare le potenzialità dei processi imprenditoriali che avvengono nella città, massimizzandoli per ottenere il miglioramento dell'ambiente urbano e privilegiando i progetti di riqualificazione e di recupero rispetto a quelli di nuova edificazione. Uno degli aspetti chiave della rinascita economica degli Stati del blocco socialista è rappresentato dalla presenza di investimenti provenienti dall'occidente. In alcune capitali come Budapest e Varsavia, e in quelle dei paesi dove è avvenuta l'integrazione al mercato europeo, i capitali stranieri hanno rappresentato uno dei mezzi per il cambiamento.
All'interno della città i segni fisici della trasformazione economica sono le nuove architetture per ospitare le sedi delle holding, ma, oltre al connotato estetico, che può essere peggiorativo o migliorativo a secondo della qualità del progetto architettonico, va tenuto presente l'enorme vantaggio in termini economici da parte delle amministrazioni. Se si riescono ad attrarre gli investimenti esteri, inquadrando le conseguenti modifiche nella città con il controllo di piani urbanistici, si innalza la potenzialità economica dello Stato e, quindi, si creano le basi per potere disporre delle risorse per effettuare complesse ed onerose operazioni di riqualificazione e di valorizzazione dell'ambiente urbano.
Fino ad ora, a Bucarest, le sedi delle nuove attività economiche non si sono concentrate in spazi limitati. Il centro del controllo e della gestione degli affari previsto nel b-dul Unirii, con il concorso internazionale Bucharest 2000, non ha trovato fino ad ora attuazione.
Un aspetto significativo per il recupero è che alcuni elementi, che sono finora stati elencati, figurano nel piano generale, ma ancora non hanno trovato applicazione perché, per raggiungere tali obbiettivi, è necessaria una completa condivisione e un forte impegno politico. Il ruolo della pianificazione nei processi di trasformazione della città è fondamentale ma è necessario che sia applicata in sinergia con la politica e l'economia.

Note

Università degli Studi di Palermo, Dipartimento Città e Territorio, dottorato di ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale – XVI ciclo. Tesi cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo – Programma Operativo Nazionale 2000/2006).

trad. lett.: piombature; termine utilizzato nel campo urbanistico durante il periodo socialista e indica il completamento dei vuoti esistenti all'interno della città con edifici pubblici o abitazioni.

[1] Ciò fu reso possibile da un sistema legislativo che dava pieni poteri allo Stato. Con la legge n°4 del 1973, infatti, tutti i terreni situati entro il perimetro delle città sono sotto il regime della pianificazione statale, senza alcuna distinzione; le edificazioni possono essere fatte solo nel rispetto delle indicazioni contenute negli *schita de sistematizare*.

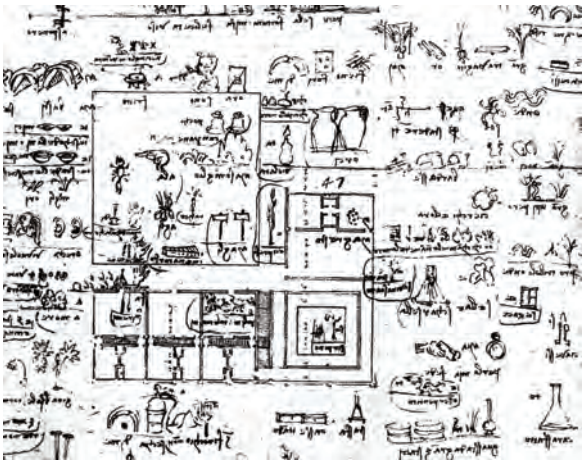
[2] La dimensione dei quartieri in alcuni casi supera i 200 mila abitanti. Il quartiere *Titan-Balta Alba*, per 250 mila abitanti, si estende per circa 970 ettari ed ha al centro un parco attrezzato di 95 ettari.

Bibliografia

French, R.A., Hamilton Ian, F.E. (1983), a cura di, *La città socialista: struttura spaziale e politica urbana*, Angeli, Milano.
Goldzamt, E. (1988), *L'urbanistica dei paesi socialisti. Città, territorio e struttura sociale* (ed. it.), Mazzotta editore, Milano.
Harhoiu, D. (1997), *Bucharest a city between Orient and Occident*, Simetria-Arcub, Bucharst.
Ionescu, G. (1969), *Arhitectura in Romania perioada anilor 1944-1969*, Editura Academiei R. S. R., Bucuresti, 1969.
Lazarescu, C. (1977), *Urbanismul in Romania*, Editura Tehnica, Bucuresti.
Mambriani, A. (1970), *L'architettura moderna nei paesi balcanici*, Cappelli, Bologna.
Sfintescu, C. (1933), *Urbanistica generala*, Tipografia Bucovina, Bucuresti.
Machedon, L., Scoffham, E. (1999), *Romanian Modernism – the architecture of Bucharest, 1920-1940*, The MIT Press –

Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico

La tesi di dottorato riletta attraverso il confronto tra esperienze nazionali e internazionali



Daniela Mello

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

Premessa

Nello scorso numero di *In Folio* è stato pubblicato, nella sezione *Ricerca*, un articolo sulla mia tesi di dottorato intitolata "Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico", discussa nel febbraio 2005.

In coerenza con i contenuti della sezione, il testo presenta l'articolazione della tesi e la metodologia adottata nella ricerca, allo scopo di esplicitare le premesse, l'ambito disciplinare di riferimento e gli obiettivi che si è inteso perseguire.

Argomento della ricerca è lo studio comparato delle più recenti forme di pianificazione urbanistica, analizzate a partire dal tipo di relazione che si verifica tra piano urbanistico comunale e strumenti operativi. A partire da una riflessione teorica, la tesi punta l'attenzione, nello specifico, all'esame di alcuni strumenti urbanistici operativi[1] che si ritengono di particolare rilevanza nella forma e nei contenuti.

Tali strumenti costituiscono quelli sui quali le amministrazioni locali stanno, oggi, maggiormente investendo.

Si tratta in molti casi di sperimentazioni parziali, che modificano in parte la forma degli stessi strumenti, adattandoli alle specifiche condizioni del contesto o che generano degli adattamenti progressivi della strategia attuativa fino a raggiungere una definizione sostanzialmente diversa da quella inizialmente prospettata.

La molteplicità delle esperienze in corso, dovuta alle diverse condizioni territoriali e legislative alle quali queste fanno riferimento e l'estrema innovazione insita in tali applicazioni fa sì che non si possa ancora procedere ad una valutazione definitiva delle stesse, ma ne rende assolutamente stimolante ed interessante l'analisi al fine di una comparazione che consenta di evidenziare alcune delle questioni di maggiore rilevanza per la pianificazione urbanistica contemporanea.

E' con tale obiettivo che si è scelto di tagliare questo testo non tanto sull'analisi tecnico-giuridica dei diversi strumenti o sui contenuti generali della tesi, quanto sulla presentazione delle differenti strategie attuative nei quattro casi di studio esaminati e in alcune riflessioni comparative. Lo spazio a disposizione di questo testo necessita una esposizione estremamente sintetica. Per tutte le omissioni mi scuso anticipatamente.

Il caso di Napoli

La strategia attuativa della Variante generale al piano regolatore del comune di Napoli, approvata nel giugno 2004, è stata spesso considerata, da parte di molti, estremamente rigida e in un certo senso, fortemente legata alla forma più tradizionale del piano regolatore generale istituito dalla legge 1150/42. In realtà, invece, essa si inserisce pienamente all'interno dei processi che stanno interessando la disciplina urbanistica e si propone di fornire le risposte più adeguate e coerenti ai fenomeni che stanno interessando la città contemporanea e più nello specifico il territorio comunale napoletano. Il principio di fondo che ispira il nuovo piano e più nello specifico la strategia attuativa, è quello dell'operatività nel rispetto di una visione complessiva, organica e sostenibile dello sviluppo del territorio. Tale principio si verifica fondamentalmente attraverso alcune specifiche modalità d'intervento, innanzitutto l'intervento diretto. La redazione di una normativa estremamente articolata e dettagliata, in particolare in riferimento al cen-

tro storico per il quale si dispone di una disciplina tipologica, rende possibile operare attraverso intervento diretto, in molte aree del territorio comunale e quindi, grazie alla partecipazione attiva dei soggetti privati, di garantire la velocizzazione e una maggiore efficacia nell'attuazione del piano.
Nelle aree per le quali si rendono opportuni più consistenti interventi di riqualificazione e trasformazione urbana, rispetto ai quali assume valenza prioritaria la definizione di un progetto organico d'intervento pubblico e privato, la Variante stabilisce che si intervenga mediante intervento indiretto, ovvero mediante attuazione di un piano urbanistico attuativo. Va detto, in proposito, che la scelta compiuta dall'amministrazione comunale è quella di non definire a priori l'uso di determinati strumenti, bensì di rendere possibile l'attuazione del piano mediante "tutta la gamma degli strumenti attuativi previsti dalla legislazione, dai piani di recupero, ai piani di insediamento produttivo, ai programmi integrati di riqualificazione urbana…"[4].
Tale scelta deriva dalla considerazione che i fenomeni che investono la città sono talmente complessi e mutevoli nel tempo da rendere improponibile qualsiasi previsione che voglia ritenersi efficace. In questo senso provare a definire, oggi, in modo specifico, gli strumenti di cui si dovrà disporre tra un tempo non esattamente definito, non può che risultare operazione fallimentare. Piuttosto si preferisce impostare con attenzione ed in modo dettagliato le direttive all'interno delle quali gli interventi dovranno essere realizzati e rendere flessibile la scelta degli stessi in virtù delle specifiche contingenze.
Realizzare quindi "un quadro urbanistico certo, unito a un percorso attuativo in progress, [che offra] uno spazio amplissimo al lavoro e all'inventiva progettuale"[5].
In coerenza con tale scelta, molteplici sono le tipologie di strumenti ad oggi in atto nella città. Tra quelli appartenenti alla categoria dei cosiddetti "programmi complessi", ad esempio, i programmi di recupero urbano ed i programmi di riqualificazione urbana.
Tra gli strumenti operativi di più recente istituzione, sui quali la tesi di dottorato ha posto particolare attenzione, il project financing e la società di trasformazione urbana. Il project financing si attua per la riqualificazione di tre ambiti territoriali: un area di costa, localizzata nell'area orientale della città a confine con i primi comuni dell'area vesuviana, la cui destinazione d'uso è quella di nuova area portuale turistica; il centro direzionale, per il quale si prevede il completamento di alcuni lotti; una cava dismessa localizzata all'interno del Parco Metropolitano delle Colline di Napoli, situato nel territorio a nord della città per la quale si prevede la riconversione a scopi ricreativi, sportivi e turistici. La società di trasformazione urbana è, invece, lo strumento privilegiato per la riqualificazione delle due aree industriali dismesse presenti nel territorio comunale, l'una ad ovest e l'atra ad est di questo, la cui rilevanza dimensionale, storica, ambientale ed economica ne fa le principali occasioni di riscatto per l'intera città.
La flessibilità che caratterizza la determinazione degli strumenti di attuazione della Variante generale non si ritrova, invece, nelle modalità operative, in particolare in relazione all'uso della perequazione urbanistica che, seppur disciplinata all'interno della nuova legge urbanistica regionale, non risulta privilegiata all'interno della strategia di attuazione del piano che prevede non se ne faccia ricorso in modo esteso.

Il caso di Roma

Uno dei principali aspetti di innovazione e di forza del nuovo piano regolatore della città di Roma è l'attenzione che all'interno di questo viene posta alle questioni che riguardano l'attuazione. Attraverso il nuovo piano, l'amministrazione comunale ha inteso dare una svolta all'immobilismo che da troppi anni aveva caratterizzato la disciplina urbanistica nella Capitale.
Al nuovo secolo si è voluta consegnare una città non solo ricca di valori ambientali, archeologici, storici ed urbanistici, ma anche una città in grado di essere "al passo con i tempi", capace di proporre nuove soluzioni e di metterle in atto. Sovra ogni altro aspetto si è privilegiato quello dell'operatività, inteso quale attitudine alla progettazione di interventi strutturati, sia dal punto di vista dimensionale che funzionale e finanziario, in modo tale da poter essere attuati in tempi relativamente brevi, grazie soprattutto ad una attenta valutazione degli investimenti, resi sostenibili con la partecipazione dei capitali privati.
La strategia attuativa prevista per il nuovo piano regolatore di Roma, non ancora approvato, risulta piuttosto complessa in relazione all'attenzione che è stata posta alla definizione di specifici strumenti operativi e peculiari modalità operative. Tralasciando l'ormai nota procedura del *pianificar facendo*, relativa alla possibilità di compiere interventi di riqualificazione urbana attraverso l'attuazione di strumenti urbanistici complessi prima dell'approvazione del piano ed in coerenza con le indicazioni fornite dal Poster plan, risulta interessante soffermare l'attenzione su due strumenti d'intervento indiretto disciplinati all'interno della normativa di piano: il programma integrato ed

il progetto urbano. Lo strumento del programma integrato, istituito a livello nazionale dalla legge 179/92, ha assunto specifica definizione nell'ambito del nuovo Prg di Roma. Esso si attua nei casi in cui la complessità del territorio renda necessario un intervento altrettanto complesso, capace di tenere insieme tutte le componenti, urbanistiche e non, che ne fanno parte. La sua finalità è di "sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti", progetti e programmi precedentemente istituiti, grazie alla partecipazione attiva dei soggetti privati, sollecitati a prendere parte allo specifico intervento attraverso l'attribuzione di incentivi di carattere urbanistico, finanziario o fiscale.
Lo strumento del progetto urbano attribuisce ancora maggiore rilievo ai fattori di integrazione e coordinamento che caratterizzano il precedente strumento. Si tratta di una "procedura finalizzata alla definizione progettuale delle previsioni di Prg, in relazione alle parti della città interessate direttamente o indirettamente da interventi di rilievo urbano"[6], aventi ruolo strategico nei confronti del nuovo assetto della città e particolarmente rilevanti da un punto di vista storico-architettonico. In pratica, attraverso la redazione di un schema di assetto preliminare da approvare con la partecipazione della cittadinanza, il progetto urbano consente "anche confrontando soluzioni alternative, un'accurata verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte, che devono assicurare altresì elevati livelli di qualità urbana ed ambientale e di partecipazione democratica"[7]. Rispetto al programma integrato, si differenzia per la minore attenzione che pone agli aspetti programmatici a vantaggio di una maggiore specificazione morfologica e dimensionale.
Ulteriore aspetto di interesse della strategia attuativa del nuovo Prg di Roma è relativo alle modalità operative, ovvero l'insieme delle tecniche che rendono possibile, in modo specificamente procedurale, la realizzazione degli interventi previsti dallo strumento urbanistico. A differenza di quanto detto in merito al Prg di Napoli, nel caso di Roma si prevede l'uso privilegiato della perequazione urbanistica quale strumento alternativo e preferenziale rispetto all'esproprio per pubblica utilità, prevedendone l'applicazione in molteplici ambiti territoriali.
Il rilevante spostamento di diritti edificatori che, come detto dal piano stesso, "decollano" ed "atterrano", e la complessità insita nel meccanismo perequativo, ha condotto l'amministrazione a prevedere di destinare all'atterraggio di alcuni diritti, trasferiti dagli originari suoli, delle aree specifiche dette "a trasformabilità vincolata", intese quali serbatoi di riserva per gli interventi perequativi.

Il caso di Milano
Il caso milanese si differenzia dai due precedentemente trattati in quanto parte da un approccio alla pianificazione differente, che non si fonda sulla redazione del piano urbanistico comunale bensì su di un Documento di Indirizzi per la pianificazione urbanistica comunale di carattere strategico, in linea con il quale si procede all'attuazione di una serie di strumenti operativi, disciplinati come programmi integrati d'intervento, ciascuno riferito ad una specifica area del territorio e con uno specifico obiettivo progettuale e programmatico.
La legge regionale n. 9 del 1999 è quella che disciplina le modalità di redazione e di approvazione dei programmi integrati d'intervento che, nel caso specifico, devono rispondere a tre condizioni fondamentali:
- la previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e d'interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale, naturalistica e paesistica;
- la compresenza di tipologie e modalità d'intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione ed al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- la rilevanza territoriale dell'intervento, tale da poter incidere sulla riqualificazione dell'ambito urbano.
Sulla base di questi tre parametri, le amministrazioni, così come anche i soggetti privati, singolarmente, riuniti in consorzio o associati tra loro, possono procedere alla redazione di un numero illimitato di programmi integrati i quali possono operare anche in deroga al piano regolatore vigente che è rimasto quello del 1980. I programmi integrati d'intervento, proposti dai soggetti citati, saranno successivamente valutati dall'amministrazione comunale ed approvati qualora risultino conformi alle direttive contenute nel Documento di Inquadramento delle politiche comunali, con procedura differente a seconda della loro eventuale rispondenza anche alla disciplina del citato piano regolatore.
Gli obiettivi dello strumento del programma integrato concernono, generalmente, la riqualificazione urbana, edilizia ed ambientale del territorio in particolare con lo scopo di promuovere la qualità, attraverso interventi che sappiano garantire l'integrazione funzionale e allo stesso tempo la fattibilità economica, soprattutto nelle aree caratterizzate da maggiore degrado e da una più problematica condizione sociale. Come nel caso di molte altre tipologie di programmi complessi, anche i programmi integrati disciplinati dalla normativa

regionale lombarda individuano quale principale ambito d'intervento le aree connotate da particolare degrado e allo stesso tempo da forti potenzialità di recupero. Risulta interessante notare come nel caso milanese, così come in quello romano, i programmi integrati possano agire anche su aree tra loro non necessariamente contigue.

Tale aspetto risulta importante al fine di una valutazione dell'impatto che l'attuazione di tali strumenti può avere nei confronti di tutto il territorio comunale.

Cenni per un confronto a livello nazionale

Provare ad istituire un confronto tra gli strumenti urbanistici di scala comunale delle tre maggiori città italiane risulta, senza dubbio, un'operazione di grande complessità, ma anche di estremo interesse. In particolare il confronto tra gli strumenti adottati dalle amministrazioni romana e milanese costituisce, ormai, argomento di frequenti dibattiti e di numerosi articoli pubblicati su tutte le più importanti riviste nazionali di settore. Esito di una vicenda urbanistica iniziata fin dai primi anni del secolo scorso, entrambe le esperienze di governo del territorio testimoniano il "carattere" delle rispettive città ed il tipo di approccio che queste hanno da sempre adottato nei confronti della pratica urbanistica.

L'interesse che le diverse posizioni e le rispettive sperimentazioni in atto propongono, evidentemente, è notevolissimo. Si tratta non solo di definire se la disciplina urbanistica da ora in poi assumerà diverse accezioni in relazione ai diversi contesti territoriali di riferimento, così come anche le modifiche al Titolo V della Costituzione sembrano indicare riconoscendo il ruolo preminente delle Regioni in materia di governo del territorio, ma anche di comprendere se sarà possibile accreditare l'una soluzione come più efficace rispetto all'altra, valutare se tale efficacia dipende dalla soluzione adottata o da una serie di contingenze esterne, ancora comprendere se è più opportuno e in quale misura adeguare la forma dello strumento urbanistico alle specifiche condizioni del contesto e infine, ma non ultimo, valutare se le soluzioni in esame svilupperanno in modo coerente le scelte d'impostazione effettuate o se invece, nella prassi operativa, finiranno per assomigliarsi sempre di più, conformandosi in virtù di fattori indipendenti dallo strumento urbanistico, che caratterizzano la società contemporanea e che risultano, quindi, analoghi nei diversi contesti territoriali in esame.

Il confronto tra queste città ed in particolare tra le rispettive pratiche urbanistiche attuative, pur avendo sollecitato numerose riflessioni, non consente tuttora di arrivare ad una valutazione sufficientemente definita in quanto le stesse si trovano in uno stadio ancora piuttosto iniziale. Ciò nonostante è possibile mettere in evidenza alcuni aspetti che riguardano, nello specifico, la pratica attuativa. Prescindendo dal caso milanese nel quale si prevede l'uso del solo strumento del programma integrato, è possibile fare una riflessione sui casi di Napoli e Roma per i quali la definizione degli strumenti operativi è parte integrante del piano. Premesso che un primo elemento di analogia tra i due strumenti è costituito dall'importanza che si attribuisce all'intervento diretto, quale primaria modalità operativa cui le amministrazioni devono fare ricorso per operare alla riqualificazione urbana, va detto che in merito all'intervento indiretto la scelta che entrambe le amministrazioni hanno compiuto è nel senso dell'innovatività. Entrambe prevedono di intervenire attraverso il ricorso a strumenti operativi di tipo innovativo come, tra gli altri, i programmi integrati e le società di trasformazione urbana. Vi è però una differenza che è alla base dell'impostazione dei due piani: nel caso di Roma l'individuazione degli strumenti operativi attraverso i quali dare attuazione alle disposizioni del piano costituisce un elemento fondamentale di caratterizzazione dello stesso, di specificità e di forza.

Nel caso del piano regolatore di Napoli, invece, si è preferito determinare le condizioni affinché tutti gli strumenti operativi possano essere utilizzati, individuandoli di volta in volta in riferimento alle specifiche contingenze, senza però fare una scelta a priori sulle specifiche tipologie. Sicuramente in entrambi i casi la definizione delle scelte progettuali è determinata da un'attenta partecipazione dell'amministrazione pubblica, che interviene in fase programmatoria, progettuale e valutativa degli interventi.

Forse è possibile leggere nel piano di Roma una maggiore apertura nei confronti dell'intervento privato. Se ci riferiamo, ad esempio, allo strumento della perequazione urbanistica, che è uno degli indicatori più immediati del livello di negoziazione che si può instaurare tra il soggetto pubblico e quello privato, constatiamo, come precedentemente detto, che mentre a Roma essa è considerata una modalità operativa fondamentale, sulla quale si basano molti interventi previsti in diversi ambiti della città, a Napoli, invece, essa è considerata una modalità tendenzialmente da evitare. È chiaro, però, che su entrambe le scelte influiscono condizioni contingenti e peculiari e che nella prassi operativa potrebbero poi verificare situazioni tali da condurre a degli esiti anche molto diversi da quelli dichiarati. D'altra parte, se ci riferiamo alla modalità d'intervento indiretto, notiamo come il piano di Roma incentivi la realizzazione di inter-

venti complessi, di grandi dimensioni, da realizzare in modo integrato puntando sulla qualità urbana mentre il piano di Napoli consenta l'intervento privato anche su aree di dimensioni molto piccole, non introducendo di fatto alcuna limitazione dimensionale minima e quindi rendendo più difficile una valutazione qualitativa generale.

Il caso di Parigi

Con l'approvazione, nel 2000, della nuova legge urbanistica nazionale *Solidarité et Renouvellement urbains* la strategia attuativa degli interventi di riqualificazione e trasformazione urbana nelle città francesi ed in particolare a Parigi cambia completamente. Fino a quel momento fondata sullo strumento operativo delle *Zones d'Aménagement Concerée*, assimilabili per grosse linee al nostro strumento del programma integrato d'intervento, e come tale avente carattere derogatorio[9] rispetto alle direttive del *Plan d'Occupation de Sols*[10], essa viene modificata in virtù di alcune problematiche di carattere progettuale e gestionale incontratesi nel corso della precedente attività di pianificazione e comunemente assimilabili nel concetto di *fragmentation*. Il fenomeno della frammentazione urbana, riscontrato e denunciato tra gli altri dall'*Atelier Parisienne d'Urbanisme*[11], è risultato una diretta conseguenza del tipo di interventi resi possibili mediante l'attuazione delle ZAC.

La straordinaria vivacità operativa che ha sempre caratterizzato il contesto urbano parigino e l'ingente disponibilità di investimenti pubblici e privati, ha dato atto ad interventi di trasformazione di notevole rilevanza urbanistica ed architettonica, ma spesso del tutto avulsi dal contesto nel quale trovavano collocazione, soprattutto da un punto di vista morfologico e dimensionale. Per dare soluzione a tale fenomeno, la legge SRU stabilisce di sopprimere la straordinarietà della regolamentazione propria delle ZAC, per rendere le stesse parte integrante del nuovo strumento del *Plan Local d'Urbanisme*[12], in quanto suo diretto strumento attuativo.

A partire da questo momento alla città si torna a guardare secondo un'ottica unitaria ed integrata. Per la città consolidata e per la città da riqualificare o da trasformare si stabiliscono le stesse regole, che tra l'altro si dotano di un più forte riferimento strategico dato che per ciascuna area si prevede venga redatto, soprattutto in merito alle scelte di carattere progettuale, un documento di indirizzo, supportato da una intensa fase di negoziazione, nel quale sono definiti gli obiettivi generali della trasformazione e l'identità futura dell'area, ma che lascia ampi margini di flessibilità funzionale (e morfologica), tali da garantire una forte adattabilità alle trasformazioni sociali ed alle richieste del mercato.

Le direttive fissate da questo documento sono parte integrante delle disposizioni del PLU da un punto di vista sia normativo che strategico. In particolare risulta interessante sottolineare che la nuova legge urbanistica nazionale ha introdotto all'interno dei contenuti di tale strumento una nuova e specifica componente di carattere strategico esplicitata nel documento del *Projet d'aménagement et de devellopement durable*. IL PADD costituisce un progetto di città futura, dà indirizzi su ciò che per essa si prospetta, su come si intende dare risposta alle condizioni che la cittadinanza avverte quali problematiche fondamentali. In questo senso fornisce indicazioni in merito alla localizzazione delle centralità urbane, alla ristrutturazione e riabilitazione dei quartieri esistenti, alla salvaguardia della complessità commerciale, al trattamento degli spazi pubblici, alla sistemazione degli accessi alla città, all'ambiente, al paesaggio.

Conclusioni. Cenni per un confronto a livello internazionale

Gli argomenti trattati nella dissertazione di dottorato, di cui in questo articolo si è proposta una breve sintesi, consentono alcune riflessioni che, seppur parziali e sicuramente da rivedere nel tempo, introducono una prima valutazione dei processi di pianificazione che si stanno sviluppando in alcune delle maggiori città italiane ed europee.

Confrontando l'esperienza italiana con quella francese si evidenziano fondamentalmente alcuni fattori di similitudine. Un primo riguarda la rinnovata attenzione che, in tutti i casi analizzati, si sta tornando a porre nei confronti del tema della qualità urbana.

Questa si esplicita nella definizione di un sistema di regole dimensionali e/o di direttive progettuali che tengano conto fortemente dei caratteri urbanistici, architettonici e sociali del contesto nel quale si interviene. Nel caso del nuovo piano urbanistico di Roma si esplicita, ad esempio, nella stesura della "Carta della qualità". Un secondo aspetto, legato al primo, è relativo alla determinazione di un nuovo equilibrio nel rapporto tra amministrazioni locali e soggetti privati. Nel momento in cui l'intervento privato risulta fondamentale per procedere alla riqualificazione urbana, le amministrazioni pubbliche sono caricate di una nuova responsabilità in senso valutativo che riguarda sia la fase di istruttoria che di attuazione degli interventi. Se tale responsabilità ha fatto da sempre parte del fare urbanistica in Francia non altrettanto è accaduto in Italia, dove di recente si stan-

no perfezionando metodologie di analisi e valutazione urbanistica ed economico-finanziaria.
In un contesto di generale similitudine dei processi sociali ed economici che investono la città contemporanea, la Francia e l'Italia stanno manifestando, però, un approccio diverso nei confronti della pianificazione urbanistica, determinato in buona parte dallo scarto temporale che da sempre intercorre tra i fenomeni che investono i due paesi e che vede la Francia generalmente precorritrice dell'Italia.
Tale scarto si esplicita proprio nel diverso rapporto che intercorre tra lo strumento del piano urbanistico e gli strumenti operativi. Nel primo caso, dopo una intensa e lunga fase di trasformazione urbana condotta tramite l'uso di strumenti "straordinari" rispetto alla disciplina del POS si è tornati ad intervenire in modo conforme ad esso, integrando gli interventi puntuali all'interno di una strategia ed una normativa unitaria per l'intero territorio comunale. Nel secondo, partendo da una disciplina di carattere inclusivo, quale quella della legge 1150/42, si sta procedendo invece, almeno in linee generali, verso l'affermazione di un approccio deregolamentativo e straordinario dal punto di vista della progettazione di alcuni ambiti rispetto a tutto il territorio comunale.
Coscienti che non vi è in assoluto una ricetta preferibile rispetto all'altra e che le peculiarità dei contesti urbani rendono estremamente difficile ogni comparazione, si ritiene indispensabile continuare a riflettere su tali questioni, monitorando gli effetti che tali approcci genereranno, al fine di una progressiva valutazione dell'evolversi della disciplina urbanistica.

Note

1. La società di trasformazione urbana, il programma integrato d'intervento, il project financing, la perequazione urbanistica.
2. Per la tutela e riqualificazione del centro storico il nuovo piano ha operato attraverso la classificazione degli edifici in 53 tipologie "raggruppate per epoca e per appartenenza a una delle due grandi famiglie dell'edilizia di base, residenziale e collettiva a sua volta civile e religiosa" a ciascuna della quali ha fatto corrispondere una dettagliata descrizione ed una altrettanto dettagliata normativa d'intervento.
3. La nuova legge regionale ha sostituito la definizione di "piani urbanistici esecutivi" con "piani urbanistici attuativi".
4. Comune di Napoli, *Variante al piano regolatore generale. centro storico, zona orinatele, zona nord-occidentale. Relazione*, Napoli 1999, p. 477
5. ibidem
6. La definizione di progetto urbano è all'art. 16, comma 1 delle Norme Tecniche di Attuazione.
7. Norme Tecniche di Attuazione, articolo 16, comma 1.
8. Acronimo ZAC. Si tratta di uno strumento disciplinato dalla legge urbanistica nazionale del 1967.
9. In realtà le aree interessate dalle ZAC non rientrano propriamente nell'ambito di intervento e disciplina del *Plan d'Occupation de Sols* (POS) avendo disciplina autonoma.
10. Il POS assomiglia, nella forma e nei contenuti, al piano regolatore generale istituito dalla legge 1150/42
11. L'Apur è la struttura dell'amministrazione comunale di Parigi che si occupa di urbanistica e pianificazione territoriale.
12. Si tratta del principale strumento urbanistico alla scala comunale. In linee generali assomiglia al piano urbanistico comunale nella più recente definizione strutturale, strategica, operativa.

Bibliografia

Il caso di Napoli
Comune di Napoli, (1999), *Variante al piano regolatore generale. Centro storico, zona orientale, zona occidentale*, Napoli.
Comune di Napoli, Assessorato alla vivibilità, Servizio pianificazione urbanistica, (1996), *Piano urbanistico esecutivo di Cordoglio-Bagnoli*.
Convenzione tra società bagnolifutura spa ed enti locali azionisti ai sensi dell'art. 17 comma 59 della legge 127/97.
Statuto della società di trasformazione urbana Bagnilifutura, (2002).
AAVV, (1997), "Il processo di pianificazione a Napoli", in *Urbanistica* n. 109, pp. 91 sgg;

Il caso di Roma
Campos Venuti, G. (2002), "Adottare il Piano per Roma", *Roma che verrà* collana del VI Dipartimento del Comune di Roma.
D'Erme, N. (2002), a cura di, *Lezioni di Piano. Per un altro Piano Regolatore di Roma*, edizioni Intra Moenia, Roma.
Urbanistica 116, edizione monografica sul nuovo piano regolatore di Roma, gennaio-giugno, 2001.
Piano Regolatore Generale, Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003, Relazione e Norme Tecniche di Attuazione.

Il caso di Milano
Assessorato allo Sviluppo del territorio del Comune di Milano, (2000), *Ricostruire la grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Milano.
Bonfantini, B. (luglio-dicembre 2002) a cura di, "Urbanistica a Milano", sezione monografica sull'urbanistica a Milano, *Urbanistica* n. 119.
Erba, V. (2001), *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, FrancoAngeli, Milano.
Erba, V., Pogliani, L. (1993), "I grandi progetti urbani di Milano: le ragioni urbanistiche del loro fallimento", *Territorio*, n. 15.
Mazza, L. (2001), "Nuove procedure urbanistiche a Milano", *Territorio* n. 16.
Oliva, F. (2002), *L'urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*, Hoepli, Milano.

Il caso di Parigi
Legrand, C. (sous la direction), (2001), *La loi solidarité et renouvellement urbains : analyse et commentaires*, Dossier d'expertes, La lettre du cadre territorial, Paris.
La loi SRU et la « transition réglementaire » parisienne. La question des ZAC (at des secteurs de plan masse), Étude réalisée par l'Atelier Parisien d'Urbnaisme (coordonnée par André Lortie, laboratoire architecture culture société), Paris, avril 2003.
Mairie de Paris, (2003), *Du P.O.S. au P.L.U. Principales évolutions proposées du règelement d'urbanisme parisien*, Direction de l'Urbanisme,.
Reglements et formes urbaines. Etudes comparatives, Paris, APUR, 2003.
«Paris 2020, éléments pour un plan d'aménagement et de développement durable», in *Paris Projet* n. 34.35, Paris, ottobre 2003.
«Débats sur les orientations du Projet d'Amenagement et de Développement Durable», in *Le cahiers du Plu de Paris* n.4, Marie de Paris- urbanisme, avril 2003.

Sviluppo sostenibile e governo del territorio: elementi di sostenibilità nella pianificazione

Maria Chiara Tomasino

Esplorare le diverse applicazioni dello «sviluppo sostenibile» alla pianificazione delle nostre città e dei nostri territori e affrontare le nuove procedure di governo del territorio, sono state le due questioni centrali della ricerca svolta.
Valutando i rapporti tra economia, ambiente e società, si sono chiariti i termini dell'evoluzione del concetto di «sviluppo sostenibile» all'interno della disciplina urbanistica in Italia, anche alla luce dell'esperienza europea. In uno scenario globale, parlare di sostenibilità come volontà di controllare l'immateriale, è forse paragonabile più ad una presa di coscienza, complessa perché implica molte variabili sul piano scientifico, ma rivisitabile se paragonata alla insostenibilità di uno sviluppo incontrollato.

Articolazione tematica della ricerca
L'attività di ricerca è stata articolata in cinque parti: 1) *Sviluppo sostenibile. Esegesi di un concetto e delle sue matrici storiche*; 2) *La sostenibilità in Italia e gli strumenti dell'U.E.;* 3) *La misura della sostenibilità nella pianificazione;* 4) *Gli strumenti;* 5) *L'equivoco ambientalistico. L'equivoco paesaggistico. Oltre la sostenibilità.*
La prima parte costruisce una cronologia dello «sviluppo sostenibile» e degli eventi che hanno contribuito a modificarne il senso più profondo; tratta le diverse dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale, istituzionale, culturale, etica); analizza i diversi approcci che caratterizzano il dibattito attuale in merito al tema della sostenibilità, indirizzati a fornire risposte e proposte, sia in termini teorici che dimostrativi. L'approccio *ambientalista* o *biocentric*o tratta l'ambiente da vincolo a risorsa; l'approccio *funzionalista* o dell'*ecocompatibilità* della crescita economica tratta le politiche ambientali come un aspetto settoriale della pianificazione dello sviluppo, che continua ad essere governato dalle leggi economiche di produzione e consumo. L'approccio *territorialista* o *antropocentrico* assume come referente della sostenibilità il territorio e punta alla sostenibilità attraverso l'attivazione di sistemi di relazione tra ambiente naturale, costruito e antropico. Si attraversano in questo modo, secondo un tracciato orizzontale, tutte le forme di sostenibilità.
La seconda parte della ricerca esamina le politiche territoriali per lo sviluppo sostenibile e analizza gli obiettivi, gli strumenti e le azioni, promosse dall'Unione Europea e dal Governo Nazionale. Il *Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile* (Pnss) per l'Italia rappresenta il primo tentativo di orientare le politiche del Paese verso lo sviluppo sostenibile, ma è rimasto una esercitazione fine a se stessa in quanto non è stato accompagnato dallo sviluppo di opportune modalità organizzative sotto il profilo istituzionale e procedurale.
La terza parte si occupa della misura della sostenibilità in quanto passaggio fondamentale per rendere il concetto di «sviluppo sostenibile» operativo. Vengono analizzati la funzione e il ruolo degli indicatori scientifici che producono effetti e parametri di misurazione e quindi di valutazione dei fenomeni connessi alla sostenibilità. La quarta parte descrive l'*Agenda 21 Locale* e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), per l'attuazione della sostenibilità, strumenti che hanno prodotto delle trasformazioni nel modo di pianificare, accomunate da integrazione, efficienza e partecipazione. E' stato descritto lo stato di attuazione di *Agenda 21* in Italia con particolare riferimento alla Sicilia e si è cercato di approfondire l'integrazione di questo strumento con il piano urbanistico alla luce delle maggiori criticità che ad oggi hanno reso inefficace l'*Agenda 21 Locale*. Relativamente alla VAS, l'approfondimento del tema nella legislazione urbanistica nazionale ha permesso di comporre un quadro delle disposizioni regionali. Inoltre sono stati analizzati due casi studio: il progetto Interreg Enplan[1], e la Valutazione Ambientale Strategica del nuovo PRG di Cuneo.
Nella quinta e ultima parte si perviene ad alcune riflessioni sull'equivoco ambientalistico e sull'equivoco paesaggistico, sugli atteggiamenti generali che connotano il rapporto locale-globale, sugli oriz-

zonti di crisi dello sviluppo sostenibile ed ancora sugli standard del verde e sul problema delle valutazioni da applicare ai Piani. Per quanto riguarda le modalità con cui la disciplina urbanistica ha recepito, ad oggi, la sostenibilità occorre notare come molti piani sono fondati soprattutto sul contenimento degli impatti ecologici.
Ciò che manca è una visione integrata della sostenibilità. Inoltre occorre sottolineare come il passaggio da un approccio basato sulla regolamentazione dei suoli ad uno a cui si aggiunge anche una regolazione delle pratiche sociali per limitare il consumo delle risorse, non può che essere lungo.
La ricerca contiene un glossario di circa cento parole chiave sullo sviluppo sostenibile, quale strumento capace di offrire una scelta dei termini più ricorrenti e significativi, oltre una lista degli acronimi più usati nel testo e un apparato bibliografico di carattere generale e specifico.

L'ambiguità dello «sviluppo sostenibile»
Lo «sviluppo sostenibile» è un termine che si è lentamente inflazionato fino a diventare di uso comune, ed è anche un dilemma al quale l'apparato di pensiero della pianificazione non ha saputo dare risposta. Oggi tra l'altro lo stesso termine ha assunto significati diversi da quello originario: tutto può essere sostenibile, seguendo una generica definizione che ha fatto il giro del mondo, ma che ha lasciato molta vaghezza nella concezione di sostenibilità, consentendo un abuso di tale parola.
Dalla ricostruzione di una cronologia sulla storia dello «sviluppo sostenibile» e degli eventi che hanno contribuito a modificarne il senso, emerge che oggi lo «sviluppo sostenibile» si è spostato dal concetto di capacità di carico e di equilibrio tra economia ed ambiente, all'attenzione per gli aspetti sociali ed istituzionali. Tale cambiamento di rotta riguarda le relazioni tra attori, istituzioni, risorse.
La stessa espressione «sviluppo sostenibile» è un ossimoro, quella figura retorica che tiene uniti concetti contrari. «Sviluppo», nel senso comune del termine, significa progredire, avanzare, é sinonimo di produrre di più. Oggi ci si è accorti che esistono dei limiti allo sviluppo e sostenibilità significa prenderne coscienza. Proprio la dicotomia fra i due termini ha reso lente, parziali e inefficaci le politiche di sostenibilità.
Sebbene vi sia un crescente consenso politico sulla desiderabilità di tendere allo «sviluppo sostenibile», non vi è dubbio che il termine stesso rimane a tutt'oggi piuttosto vago, rivestendo ora i panni di una sostenibilità economica, ora quelli di una sostenibilità ambientale, e che quindi dietro un apparente consenso si nasconde una profonda divergenza su cosa deve significare.
Trattati, direttive, principi, contengono al loro interno il tema della sostenibilità, ma oltre all'enunciazione statica del 'cosa si intende' non vanno, relegando così la questione nell'angolo delle intenzioni e collocando, al più, le azioni necessarie nell'ambito prettamente ambientale. Non si tiene conto che la sostenibilità è un processo multidimensionale, che richiede approcci complessi e multidisciplinari.
Dall'analisi di due documenti ufficiali, - il Rapporto Brundtland e l'*Agenda 21* - emerge che lo sviluppo sostenibile affonda le sue radici nelle tre crisi che caratterizzano la società globalizzata: quella ecologica, quella correlata alla *governance* e alla difficoltà di trovare soluzioni adeguate a processi decisionali, e quella della fine delle certezze tecnico-scientifiche.
Tutto questo rinvia ad un modo diverso di pianificare sempre più attento ai processi partecipativi. La stessa *Agenda 21* è emblematica per leggere la questione dello sviluppo sostenibile. Dopo la Conferenza di Rio infatti il documento non dà alcuna definizione ma individua solamente le tappe di un percorso di sostenibilità ovvero, la dimensione socio-economica, le problematiche ambientali, la partecipazione degli attori sociali. La novità sostanziale si trova nella terza parte di *Agenda 21,* dedicata al rafforzamento del ruolo degli attori (donne, bambini, giovani, popolazioni indigene, organizzazioni non governative, municipalità, lavoratori e sindacato, industrie e impresa, comunità scientifica e tecnologica, agricoltori). Con *Agenda 21* la sostenibilità conclude la prevalenza ambientale ed economica della sua connotazione per fare strada alle dimensioni sociali e politiche che provocano il cambiamento del punto di vista.

Pianificazione, urbanistica e sostenibilità: verso un governo integrato del territorio
A partite dalla definizione di «sviluppo sostenibile» data dalla Brundtland sono stati elaborati una serie di modelli, studi e analisi che pretendono di rendere operativo l'obiettivo teorico. Tuttavia l'urbanistica e la pianificazione mancano di un metodo consolidato. Ci si trova davanti ad una sfida multidisciplinare che non può essere risolta mediante soluzioni "tipo" adattabili a qualunque luogo e circostanza.
La formazione di una nuova azione di governo delle trasformazioni territoriali è caratterizzata quindi, da un lato, dal processo di riformulazione dei presupposti scientifici della disciplina urbanistica, un'evoluzione dei suoi contenuti verso il conseguimento di uno «sviluppo sostenibile» come unico scenario possibile per l'assetto del

territorio; dal superamento dei conflitti di competenze e di livello gerarchico; dall'individuazione di forme efficienti ed efficaci di intervento sul territorio capaci di unire un approccio operativo e flessibile e un approccio strategico; dall'altro, dall'affermazione di una mentalità e di un agire sostenibile, capaci di pervadere tutti gli aspetti della vita sociale, politica ed amministrativa.
Una prima questione su cui riflettere è quella sulle modalità con cui la disciplina ha acquisito il tema della sostenibilità e quali modifiche hanno subito i tradizionali strumenti urbanistici alla luce della nuova sensibilità ambientale.
Riguardo a ciò, il passaggio da un approccio basato sulla regolamentazione dei suoli ad una uno a cui si aggiunge anche una regolazione delle pratiche sociali per limitare il consumo delle risorse non riproducibili, non può che essere lungo. La pianificazione sembra avere accolto i temi della sostenibilità tra i suoi criteri di riflessione con velocità e ciò probabilmente a causa di due fattori: da un lato la crisi della disciplina e dall'altro una progressiva maturazione della sensibilità ambientale, dovuta al Rapporto Brundtland e alla Conferenza di Rio, che ha favorito non solo una legittimazione crescente degli strumenti di pianificazione ambientale, ma anche un loro progressivo spostamento dagli ambiti di tutela del paesaggio a proposte di vincolo attivo del suolo.
Inoltre attraverso la natura integrata della sostenibilità, appare inevitabile la connotazione interdisciplinare dell'urbanistica e della pianificazione, che impone una figura del "tecnico" rinnovata da nuove sensibilità, e non da nuove competenze specialistiche.
La sostenibilità diventa dunque un nuovo campo di rilancio scientifico, senza alcun rinnovamento radicale del quadro di riferimento concettuale.
Ad oggi, molti piani *sono fondati soprattutto sul contenimento degli impatti ecologici, e sull'armonizzazione di diversi dictat imposti dallo sviluppo, in gran parte inteso nei soli aspetti economici, e sull'attenzione alla compatibilità ambientale delle grandi infrastrutture e dell'espansione urbana*[2].
Ciò che manca è una visione integrata della sostenibilità.

I nuovi strumenti: integrazione, flessibilità e partecipazione

La riflessione sulla sostenibilità ha prodotto in questi anni numerosi strumenti (di analisi, di intervento, di valutazione) che hanno generato un gran confusione soprattutto nella loro integrazione con la pianificazione ordinaria o meglio integrazione e funzionamento incrociato tra le azioni previste dal Piano e dai diversi strumenti indirizzati ad una azione sostenibile. A ciò si aggiunge anche la questione del controllo che gli organi istituzionali, come per esempio le ARPA regionali, sono chiamati a svolgere sui piani per valutarne la sostenibilità.
L'introduzione di nuovi strumenti è stata in questi anni molto significativa: dai piani di *Agenda 21 Locale*, alla valutazione ambientale dei piani e dei programmi, alle esperienze di valutazione *ex ante* e *in itinere* delle misure dei fondi strutturali comunitari 2000-2006, ai piani integrati, e alle molte pratiche che fanno oggi parte dell'azione amministrativa (Vittadini, 2003).
Tuttavia, questi strumenti hanno prodotto delle trasformazioni nel modo di pianificare accomunate da:
- integrazione delle diverse dimensioni della sostenibilità: sociale, ambientale, economica;
- ricerca della flessibilità, rappresentata dal monitoraggio degli effetti delle trasformazioni, attraverso indicatori facilmente comprensibili;
- partecipazione come garanzia della sostenibilità sociale.

Dalle esperienze in atto si constata come manca interazione tra i diversi strumenti, e come esistono sfasamenti di contenuti, di tempi e di modalità di processo che rendono impossibile il dialogo tra la pianificazione e la valutazione di carattere ambientale.
In uno scenario di confusione e di incertezza caratterizzato dall'avvio di procedure di applicazione di Direttive e di normativa nazionale si collocano strumenti quali la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e l'*Agenda 21*.
La VAS rappresenta uno strumento in grado di colmare, nei piani e nei programmi, le lacune dovute ad una carenza di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo nel lungo periodo. Si tratta di un processo che dovrebbe essere collocato a monte e *in itinere* del Piano, come fattore discriminante le diverse scelte progettuali. Tuttavia poche risultano essere le esperienze fatte, mentre la tendenza sembra essere quella di assimilare la VAS alla VIA, quest'ultima applicata però ai piani in una fase successiva alla decisione.
I Piani di *Agenda 21 Locale* per lo sviluppo sostenibile, una innovazione di estremo interesse, potrebbero essere propriamente definiti come piani di raccolta delle intenzioni, delle disponibilità sociali al cambiamento e di progettazione sostenibile di questo cambiamento.
Resta però ancora da chiarire come si colloca l'*Agenda 21* rispetto al Piano, le modalità di complementarietà o di integrazione. L'*Agenda 21 Locale* rappresenta un processo che promuove la

concertazione tra i soggetti. A partire dalla valutazione dello stato dell'ambiente e delle pressioni su di esso, definisce gli obiettivi strategici della sostenibilità, nonché quelli strumentali, articolati in gerarchie condivise di priorità, e quindi elabora l'insieme delle azioni per conseguirli. Costruisce quindi capitale sociale, essenziale per promuovere lo sviluppo dal basso e nello stesso tempo integra l'insieme delle politiche urbanistiche.
L'integrazione tra *Agenda 21 Locale* e piano urbanistico diventa la garanzia per l'orientamento del piano vero lo «sviluppo sostenibile» entrambi gli strumenti dovrebbero essere concepiti contemporaneamente in modo da interagire tra loro, stabilendo reciproche sinergie, sia in fase strategica che attuativa.
L'*Agenda 21 Locale* è qualcosa di più di un piano: è un processo volto a costruire integrazione e trasparenza delle decisioni collettive attraverso la comunicazione tra i diversi soggetti, che aiuta a far crescere un movimento al basso, e cioè una comunità sempre più capace di auto-organizzazione e di controllo.
Naturalmente la partecipazione è intesa come processo interattivo dall'alto verso il basso e viceversa, capace di modificare le ipotesi iniziali, produrre nuove soluzioni e nuove decisioni sull'uso dello spazio e delle risorse.
Tuttavia l'urbanistica tradizionale e quella più innovativa sono nei fatti molto più interagenti di quanto non sembri a prima vista. L'una è consapevole del territorio e dello spazio fisico ed è basata sull'idea del grande progetto pubblico; l'altra è più argomentata, valutativa, concertativa, fortemente consapevole della complessità dei processi di piano, ma debole nel determinare la forma fisica.
In questo scenario incerto, il processo pianificatorio viene comunque portato avanti modificandone, tuttavia, la concezione intrinseca di puro atto regolamentativo dell'uso dei suoli, mediante un procedimento complesso in cui si intrecciano pratiche e strumenti innovativi e impianti normativi e legislativi separati, che non si contrappongono ma integrano la pianificazione.
Per promuovere lo «sviluppo sostenibile» occorre rilanciare la pianificazione urbanistica, in quanto essa ha un ruolo fondamentale nell'organizzazione dell'infrastrutturazione tecnica ed ecologica, altrettanto essenziale per garantire la co-evoluzione tra economia della natura ed economia dell'uomo.
La prospettiva dello «sviluppo sostenibile» introduce inoltre, nelle attività di pianificazione, una forte attenzione ai problemi etici: il principio di responsabilità; il principio di solidarietà, e il principio di precauzione. Tutto ciò modifica lo stesso modo di concepire la razionalità delle scelte di uso del suolo. Oggi l'urbanistica non appare più solo attratta dalla razionalità strumentale ma è interessata alla razionalità comunicativa, aperta, cioè pluriale, interattiva, relazionale. Essa si costruisce con la comunicazione orizzontale ovvero attraverso la partecipazione.
Partecipazione e valutazione sono strettamente correlate. Si partecipa e si comunica attraverso valutazioni, che comportano il confronto tra situazioni e prospettive diverse. Con le valutazioni si interagisce, sia dialoga, si costruisce il consenso. La valutazione dunque non è uno strumento tecnico ma uno strumento comunicativo.
La partecipazione al piano urbanistico è una occasione per ricostruire una cittadinanza nella città globale, per far crescere l'individuo nella comunità.

Il piano come strumento di «sviluppo sostenibile» del territorio

Il Piano quale strumento dell'attuazione della volontà o necessità di pianificazione del territorio è giusto che accolga le nuove istanze e le nuove sensibilità legate allo sviluppo sostenibile.
Il Piano, deve rappresentare le intenzioni e le possibilità di sviluppo, condivise dalla collettività che nel territorio vive e opera.
Occorre sottolineare però come l'urbanistica ha affrontato fino ad oggi la sostenibilità in modo ambiguo. Infatti il Piano tradizionale (P.R.G.) è stato gravato di nuovi contenuti e obiettivi, nel tentativo di integrare l'ecologia e l'urbanistica, arricchendolo di analisi sempre più dettagliate, puntando esclusivamente su una maggiore articolazione e dettaglio delle norme tecniche di attuazione e una definizione più puntuale degli aspetti morfologici di progetto, inducendo un consenso *ex post* piuttosto che la costruzione del consenso politico durante le fasi di progettazione e di scelta. In questo modo non sono state introdotte forme innovative nelle relazioni tra progetto ed istituzioni, tra istituzioni e cittadini, tra assetto reale del territorio e disegno del futuro della comunità locale.
Tutto ciò lascia l'implementazione del piano e dell'approccio sostenibile all'autorevolezza riconosciuta dal piano *ex lege*, alla "buona pratica" dell'amministrazione locale, cioè a quegli stessi fattori che nel corso degli ultimi anni hanno permesso la labilità del piano stesso.
Nell'utilizzo della partecipazione, quale strumento per una pianificazione aderente ai bisogni dei cittadini, i successi sono stati relativi sia per l'estrema semplicità dei temi trattati, sia per l'incapacità di questi processi di saper costruire deci-

sioni di carattere generale.
Più affidabile appare l'affermazione politica secondo cui gli obiettivi di carattere sostenibile debbano essere indipendenti dal Piano, antecedenti ad esso, per poi essere implementati nel piano.
Questo approccio diventa strategico non solo nella formulazione del piano quanto nella sua valutazione. Per esempio in Emilia Romagna nelle ultime esperienze di pianificazione, la sostenibilità appare perseguita con convinzione, ma in molti casi l'azione reale sul territorio non sembra avere registrato nè una modifica sostanziale nell'uso e nel consumo delle risorse né una profonda trasformazione dell'azione amministrativa. Indirizzi e prescrizioni del Piano, nonostante la loro coerente formulazione, sono risultati ben lontani dall'incidere sulle pratiche sociali, spingendo sempre più alla deroga, se non all'annullamento dell'indicazione normativa, per cui la sostenibilità, pur perseguita negli strumenti di pianificazione, appare rigettata dalla gestione quotidiana del territorio.
L'invenzione di nuovi strumenti di pianificazione e controllo, che sono andati a completare la strumentazione urbanistica di base, ha finito per rendere questi strumenti puro corredo ai piani. La presenza di molti piani settoriali con contenuti di carattere ambientale, fa pensare all'assoluta difficoltà di integrazione tra i diversi strumenti. Infatti, qualora vigessero sul medesimo territorio tutti i piani ambientali previsti dalla legge, nonché tutti i piani di matrice urbanistico-territoriale, risulterebbe operante un coacervo di strategie e norme difficilmente interpretabile e pieno di contraddizioni sempre maggiori quanto più vicini alla livello comunale.
Tutto ciò dovrebbe forse interessare di più l'attuale riforma urbanistica che in realtà risulta proiettata su altre questioni.
La direttiva 42/2001/CE concernente la valutazione degli effetti dei Piani e dei Programmi sull'ambiente è la garanzia per chi li redige per dimostrare alla collettività che l'insieme delle trasformazioni proposte è ambientalmente sostenibile. Ne deriva un profondo cambiamento della maniera stessa di impostare il Piano, di costruirlo e di controllarne gli effetti.

Oltre la sostenibilita'

Statisticamente le pratiche di sostenibilità, di partecipazione e condivisione, sono largamente diffuse, in realtà le risorse naturali e culturali continuano ad impoverirsi. «*L'adesione alla Carta di Aalborg di molti comuni europei registra che, nelle aree forti dello spazio europeo, ad essa sono seguite effettive attività di implementazione dei processi indicati da Agenda 21, mentre costituiscono solo oggetto di propaganda nelle aree marginali, come la Sicilia*» (Rossi Doria, 2003).
Sembrerebbe che le modifiche introdotte dallo «sviluppo sostenibile» siano consistite prevalentemente nell'accoglimento di terminologie declaratorie che risultano poco incidenti sul miglioramento dei processi di regolazione delle trasformazioni territoriali.
Il concetto di sostenibilità racchiude una nozione che esiste già da tempo e che esisterà fin a quando i problemi di equilibrio generale del pianeta continueranno ad esistere.
Quelle che oggi si definiscono *considerazioni ambientali* sono da sempre parte integrante degli obiettivi della pianificazione, in rapporto agli spazi aperti, la protezione del verde, degli edifici storici ecc. Tuttavia, nel clima contemporaneo l'introduzione di tali considerazioni nella pianificazione urbanistica ha visto aumentare la propria portata, importanza ed interesse.
Forse lo «sviluppo sostenibile» è paragonabile a una semplice presa di coscienza, ma nella realtà la sostenibilità è qualcosa di più complesso perché implica molte variabili, come ad esempio la popolazione. La volontà di controllare l'immateriale è completamente illusoria, e di fatto, è questa la maggiore presunzione dello «sviluppo sostenibile».
Parlare di sostenibilità in uno scenario globale che vede crescere l'insostenibilità ambientale appare poco scientifico. Lo sviluppo ed i consumi attuali non possiedono alcuna parvenza di sostenibilità.
Il concetto di sostenibilità dovrebbe forse essere rivisitato perché non tiene attualmente conto dei limiti di una società in cui lo sviluppo si scontra con la realtà precaria dell'ambiente senza adeguati strumenti di controllo; parafrasando, potremmo dire uno "sviluppo senza limiti".

Note

[1] Un progetto comunitario, che mediante la cooperazione transnazionale tra regioni italiane e spagnole, ha come obiettivo la definizione di una metodologia per l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi regionali.
[2] Trevisiol, *Autosostenibilità e gestione integrata delle risorse: il ciclo delle acque*, in Magnaghi A. (a cura di), "Il territorio degli abitanti", Masson, Milano, 1998.
[3] La VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) è un processo di valutazione che si dovrebbe inserire in una fase utile alla selezione dei progetti e delle opere, enfatizzando le fasi di *screening* e *scoping* preliminari alla scelta, piuttosto che collocare il processo valutativo successivamente alla decisione, dove questa può solo individuare le soluzioni per la riduzione degli impatti e non gli interventi ottimali.

Bibliografia

Balducci, A. (1995), *Progettazione partecipata fra tradizione ed innovazione*, in «Urbanistica», n. 103, pp. 113-116.

Bell, S. e Morse, S. (1999), *Sustainable Indicators: Measuring the Immeasurable?*, Earthscan, London.
Bresso, M. (1982), *Pensiero economico e ambiente*, Loescher, Torino.
Bresso, M. (1992), *Per un'economia ecologica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
Brunetta, G., Peano A. (2003), a cura di, *Valutazione Ambientale Strategica*, Il Sole 24 Ore.
Camagni, R. (1996), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna.
Campeol, A. (1995), "La dimensione ambientale nel piano: una riflessione attorno ai problemi e alle prospettive dell' integrazione", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 53, Franco Angeli, Milano.
Ceretto Casigliano, S.C., Ciuffi D., Peano A., Spaziante A., Staricco L. (2002), *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, Franco Angeli, Milano.
Cillo, B., Solera, G. (1997), *Sviluppo sostenibile e città*, Clean, Napoli.
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), *Osservazioni e proposte. Lo stato di attuazione dell'Agenda 21 Locale in Italia*, Assemblea 29 marzo 2001.
Costanza, R. (1991), *Ecological Economics. The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, New York.
Crosta, P. (1973), a cura di, *L'urbanistica di parte*, Franco Angeli, Milano.
Daly, H. (1991), "Elements of Environmental Economics", in Costanza R. (a cura di), *Ecological Economics*, Columbia University Press, New York.
Daly, H. (2001), *Oltre la crescita – l'economia dello sviluppo sostenibile*, Edizioni di Comunità, Torino.
Deleage, J.P. (1994), *Storia dell'Ecologia. Una scienza dell'uomo e della natura*, Napoli.
De Luca, G. (2001), *Pianificazione e programmazione*, Firenze.
Dematteis, G.(1985), *Le metafore della terra*, Feltrinelli, Milano.
Diamantini, C. (2002), a cura di, *The Region: Approaches for a Sustainable Development*, Contributi dell'International Symposium, December 6-7, 2001, Temi editrice, Trento.
Doglio C., Urbani L. (1984), *Braccio di bosco e l'organigramma*, Flaccovio, Palermo.
Doglio, C. (1953), "L'equivoco della città-giardino", in *Urbanistica*, n. 13, pagg. 43-64.
Drappi, L. (1997), "La pianificazione strategica: alcuni modelli a confronto. Presentazione", in *Territorio*, 5, 7-9.
Fabbri, P.(2003), a cura di, *Paesaggio, pianificazione, sostenibilità*, Alinea editrice srl, Firenze.
Fariña Tojo, J. (1999), "Ciudad, desarollo y territorio sostenibles", in *Urban*, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, n.° 3, Madrid.
Focus Lab., (2002), *Agenda 21 Locale in Italia 2002: indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia*, Modena.
Focus Lab., (2004), *Agenda 21 Locale in Italia 2004: indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia*, Modena.
Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley.
Foster, J. (1997), *Valuing Nature? – Economics, Ethics and Environment, Routledge*, London.
Fregolent, L., Indovina, F. (2002), a cura di, *Un futuro amico. Sostenibilità ed equità*, Franco Angeli, Milano.
Fusco Girard, L. (1989), *Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica*, Franco Angeli, Milano.
Fusco Girard, L., Nijkamp, P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.
Fusco Girard, L., Forte, B. (2000), a cura di, *Città sostenibile e sviluppo umano*, Franco Angeli, Milano.
Gambino, R. (1997), *Chiudere il cerchio*, in «La sfida delle città europee», Atti della Prima Rassegna di urbanistica europea, vol II, INU/MLLPP, Roma.
Gangemi, G. (1986), *La valutazione dell'impatto ambientale: quadro di riferimento*, in «Investimenti pubblici ed impatto ambientale:tecniche di valutazione», Nuovi ISAS papers 7/86, Palermo.
ICLEI (1999), *Guida europea all'Agenda 21 Locale*, traduzione a cura della Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Milano.
Imbert, L. (1999), "Grandi infrastrutture: impatti e problemi sul territorio", in *Urbanistica Informazioni*, n° 167 pag. 17.
Jacobs, M. (1991), *The Green Economy - Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, Pluto Press, London.
La Camera, F. (2003), *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, Roma.
Leboreiro, A. (1999), "De la teoría a la práctica en la planificación territorial", in *Urban*, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, n.° 3, Madrid.
Lichfield, N. (1994), "Pianificazione e ambiente: istituzioni per uno sviluppo sostenibile", in Archibugi F., Bisogno P. (a cura di), *Per una teoria della pianificazione*, Franco Angeli, Milano.
Lombardo, S. (1995), a cura di, *La valutazione nel processo di piano*, Franco Angeli, Milano.
Marson, A. (1991), *Pianificazione ed ambiente*, Alinea, Firenze.
Magnaghi, A. (cura di), *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli, Milano, 1994.
Magnaghi, A. (1995), "Progettare e pianificare il territorio: un contributo alla questione ambientale", in *Urbanistica*, n. 104.
Magnaghi, A. (1998), a cura di, *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Masson, Milano.
McAllister, D. M. (1982), *Evaluation in environmental planning*, MIT press, Cambridge.
Ministero dell'Ambiente, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Agenzia Nazionale per la protezione Ambientale (1999), *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)*, Roma.
Ministero dell'Ambiente (2001), *Relazione sullo stato dell'Ambiente*, Roma.
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2002), *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 255 del 30 Ottobre.
Pareglio, S. (2004), cura di, *Guida europea all'Agenda 21 locale – La sostenibilità ambientale: linee guida per l'azione locale*, Fondazione Lombardia per l'Ambiente.
Properzi, P. (2003), a cura di, *Rapporto dal territorio 2003*, INU Edizioni, Roma.
Raymond, L. (1998), *La città sostenibile*, Eleuthera.
Ronchi, E. (2002), a cura di, *Un futuro sostenibile per l'Italia – Rapporto ISSI 2002*, Editori Riuniti, Roma.
Reho, M. (2000), a cura di, *Valutazione e decisione per uno sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.
Salzano, E. (1992), a cura di , *La città sostenibile*, Edizione delle Autonomie, Roma.
Sbordone, L. (2001), *Città e territorio fra sostenibilità e globalizzazione*, Franco Angeli, Milano.
Sorlini, C., Vittadini, M. (1983), *Impatto ambientale nella pianificazione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
Tiezzi, E., Marchettini, N. (1999), *Che cos'é lo sviluppo sostenibile?*, Donzelli Editore, Roma.
Urbani L. (1966), *Il momento naturalista e il suo ingresso nella città*, Edizioni Ingrana, Palermo.

La ricerca scientifica e i dottorati in Italia e all'estero

Francesco Bonsinetto

La Rete dei Dottorati di ricerca in urbanistica e pianificazione territoriale e ambientale ha deciso di fare ritorno al sud Italia – dopo il Convegno di Palermo (1998) e poi quello di Roma (1996) e i due "nordici" di Torino (1994) e Milano (2004) – scegliendo come sede del 5° Convegno nazionale (9-11 nov 2005), l'Università Mediterranea di Reggio Calabria, nel segno della più democratica alternanza. Grazie alla posizione strategica, Reggio Calabria ha contribuito a rafforzare la dimensione "mediterranea" della Rete e ad ampliarne la conoscenza anche ad altre sedi universitarie vicine (Cosenza in *Calabria*, Messina, Catania e Palermo in *Sicilia*, Bari e Taranto in *Puglia*, Napoli e Salerno in *Campania*).

La "Rete" ormai si configura come una struttura di coordinamento, gestita dal basso, tra i diversi Dottorati di Ricerca e come luogo d'incontro e di riflessione delle istanze culturali, delle esperienze personali e locali dei Dottorandi e Dottori di Ricerca. Il fatto che giovani studiosi della stessa disciplina siano riusciti a mantenere vivo lo scambio culturale e scientifico all'interno di questa libera "associazione" in ben 11 anni, è testimonianza chiara e inequivocabile dell'esigenza realmente sentita di dialogare e discutere tutti assieme sia sui temi scientifici che sul ruolo stesso della figura del Dottorando e più in generale del *ricercatore* tout court.

In questi anni si sono alternate varie generazioni di dottorandi, molti dei quali oggi sono affermati docenti della nostra Accademia, e sono avvenuti grandi cambiamenti nel sistema universitario nazionale. Già dal Convegno di Milano del 2004 – il primo organizzato dalla Rete della nuova generazione – era emersa la necessità di dialogare con altri network nazionali ed internazionali di Dottorati di Ricerca di discipline diverse dalla nostra, e difatti, già dal titolo del Convegno di Reggio Calabria (*Dottorati di ricerca a confronto. La ricerca in Europa e nel Mediterraneo: metodi, forme ed esperienze*), traspare chiaramente l'intento della Rete di instaurare un confronto chiaro e a diversi livelli sulla situazione attuale della ricerca italiana e dei dottorati.

Un'esigenza soddisfatta in pieno con l'ideazione di un'apposita "Sessione" sulle relazioni internazionali e nazionali tra Università, Centri di ricerca, Associazioni, Istituzioni ed Enti di vario tipo. Tali questioni, assieme ad altri temi fondamentali relativi al "fare ricerca" (*il valore della ricerca, i dottorati e il mondo delle professioni, la dimensione internazionale della ricerca* ed *euristica collettiva e proprietà intellettuale*) sono state affrontate nella Sessione Plenaria, che ha aperto ufficialmente i lavori del Convegno di Reggio, dedicata alla discussione di argomenti il cui interesse risulta rilevante nel contesto attuale in ordine alle modificazioni che stanno interessando la ricerca italiana attraverso la definizione di nuove finalità, modalità e ambiti di competenza. "La ricerca scientifica e i dottorati in Italia e all'estero" è il titolo scelto per la Plenaria[1] che, con un dibattito strutturato su più livelli di lettura e sotto forma di tavola rotonda, ha visto la partecipazione di numerosi docenti ed "esperti" del settore provenienti da diversi contesti territoriali e portatori di differenti competenze con il dichiarato obiettivo di produrre una riflessione che possa incontrare molteplici interlocutori e soprattutto interpretare problematiche ed aspettative trasversali a ricercatori, dottorandi e dottori di ricerca. Continuando il lavoro svolto a Milano, l'obiettivo della Rete era di costruire un dibattito sui temi emergenti della formazione dottorale e sulle modalità/occasioni del fare ricerca oggi rivisti alla luce della recentissima riforma universitaria, mettendone in risalto peculiarità e differenze, aspetti positivi e negativi, probabili sviluppi e orientamenti futuri. Innescando un confronto con diversi interlocutori, che a vario titolo occupano un ruolo nel panorama nazionale e internazionale della ricerca universitaria, si è voluta avviare una vera e propria "indagine" transnazionale sulla realtà dei Dottorati di ricerca.

Il dibattito è stato avviato con il primo tema sul "valore della ricerca", introdotto da Daniela Mello dell'Università di Napoli, incentrato su due questioni fondamentali per la Rete interdottorato ossia che valore ha fare ricerca nel sistema attuale e che valore ha fare ricerca nell'ambito del dottorato (con riferimento alla nostra disciplina). È emerso che i soggetti privati (aziende, imprese, ecc) stanno acquisendo una posizione di sempre maggiore rilievo in qualità di committenti di attività di ricerca e di portatori di conoscenza, attraverso finanziamenti di assegni di

ricerca e attività di docenza in ambito accademico.
In questo senso è stata evidenziata una certa crisi patita dai corsi di dottorato, soprattutto a livello di obiettivi, con un generale disorientamento da parte dei dottorandi.
Questi aspetti si intrecciano con quello del rapporto tra professioni e dottorato, introdotto da Giovanni Virgilio dell'Università di Bologna. Il quadro che ne esce non appare positivo in quanto le possibilità professionali, dopo aver conseguito il titolo di dottore di ricerca, sono molto ridotte e i percorsi culturali dei diversi corsi di dottorato sono, generalmente, orientati a fornire sbocchi nel campo della ricerca (come carriera universitaria).
Secondo la Rete, un corso di dottorato non dovrebbe soltanto "creare" bravi ricercatori e professori, ma anche fornire input utili allo svolgimento della propria professione nel libero mercato del lavoro. Ad oggi i corsi di dottorato in urbanistica e pianificazione si sono caratterizzati per una quasi totale assenza di relazioni col sistema socioeconomico del territorio su cui insistono, essendo organizzati su logiche di formazione il cui scopo ultimo è quello di "apprendere il fare ricerca", mentre sarebbe più opportuno, come segnalano Virgilio e Di Maggio, "apprendere facendo ricerca".
In questo senso è stato illuminante l'intervento dell'ADI che, a differenza dei docenti presenti che ragionavano in termini di università come unico percorso, ha rappresentato un elemento di forte rottura evidenziando con i numeri che è impensabile che i dottori di ricerca siano assunti nella ricerca pubblica nei prossimi anni, se non per un 15-30%. Inoltre la Lucchetti ha fatto notare che la "Carta Europea del Ricercatore" configura il dottorando come un professionista e un ricercatore (in formazione).
I vari interventi nascondevano un forte messaggio subliminale ossia che è maturato il tempo per un ripensamento dei dottorati facendo sì che il dottorando non si focalizzi esclusivamente sui risultati della ricerca, ma sull'organizzazione e la gestione dell'intero processo di produzione della ricerca, operando una "professionalizzazione" dello studioso.
Come emerge dal confronto con i responsabili, presenti al dibattito, di altre realtà universitarie europee ed internazionali, è necessario aprirsi all'esterno, coinvolgendo gli enti locali e innescando veri processi di interazione tra l'Università e le altre strutture pubbliche e private. Francesco Bonsinetto dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria ha sottolineato, introducendo il terzo momento della Tavola rotonda, che le Università italiane ed estere devono cooperare maggiormente in quanto il futuro dei dottorati si giocherà sull'internazionalizzazione. Mentre è evidente che nei programmi di ricerca troppo spesso non si da il giusto spazio alla dimensione della cooperazione internazionale e alla costruzione di un'"area euro-mediterranea della ricerca" all'interno della quale i dottorandi e i giovani ricercatori dovrebbero avere un ruolo preminente con una intensificazione degli scambi internazionali.
La Sessione Plenaria è stata chiusa con il complesso argomento dell'euristica collettiva e della proprietà intellettuale, introdotto da Tommaso Battista dell'Università "La Sapienza" di Roma che parte dal presupposto che la ricerca (soprattutto pubblica) debba avere la natura di "Bene pubblico", in quanto non è soggetta al "consumo" dovuto all'uso, anzi il suo valore aumenta con il proprio grado di "pubblicità". Battista ha sottolineato che la maggior parte dei fenomeni di condivisione di informazioni non avvengono, purtroppo, se non nel momento in cui il prodotto della ricerca è concluso.
Tanto è vero che la "pubblicazione" è il principale parametro con il quale si valuta la produttività scientifica di un ricercatore. Questa considerazione dovrebbe far riflettere che *pubblicare* significa fondamentalmente rendere pubblico il proprio lavoro, cioè non solo pubblicarne i risultati, ma condividerne soprattutto metodi e processi. Ancora una volta la Rete interdottorato ha colto nel segno, come da più parti è stato segnalato, avendo avuto il coraggio e l'audacia di affrontare il tema del "fare ricerca" nel contesto specifico di un Convegno interdottorato riuscendo a mettere assieme attorno allo stesso tavolo personalità provenienti da diversi contesti accademici ed istituzionali e operando un vero confronto tra punti di vista differenti tra di loro.
Concluderò con alcuni ringraziamenti. Innanzitutto, ai colleghi dottorandi del Diap del Politecnico di Milano per essersi dedicati, nel 2004, alla riattivazione della Rete Nazionale dei Dottorati in Urbanistica e Pianificazione territoriale ed ambientale che ha costituito un importante strumento di riconoscimento per i dottorandi all'interno della "nostra" comunità scientifica. In secondo luogo, il 5° Convegno della Rete interdottorato si è potuto realizzare, oltre che per il sostegno morale (e non solo) del Prof. Enrico Costa che da sempre crede nel lavoro dei giovani e per la collaborazione attiva e partecipata dei tanti colleghi Coordinatori delle varie sedi italiane, grazie al lavoro assiduo e scientificamente alto di un gruppo di lavoro formato da tanti colleghi che con passione e grande dedizione hanno creduto nel lavoro di rete permettendo la buona riuscita dell'evento come Francesco Del Grande, responsabile della Segreteria organizzativa, Laura Latora, responsabile dei cinque "Tavoli Tematici Discussione", Vincenzo Magra, responsabile della Sessione dedicate alle "Esperienze", Giulio Gallese, responsabile visite tecniche e Ideatore del sito web, Antonino Falcone, responsabile visite tecniche e della grafica, Andrea Fiorista, responsabile visite tecniche e delle relazioni esterne e, infine, Francesco Bonsinetto.

Il disegno di legge Lupi e il suo retroterra culturale

Teresa Cannarozzo

Il disegno di legge Lupi denominato tanto enfaticamente quanto impropriamente "Principi in materia di governo del territorio" è stato archiviato per via della fine della legislatura.
L'argomento merita comunque ulteriori riflessioni anche in vista della riproposizione del tema da parte del nuovo parlamento, che si spera possa occuparsi in maniera più convincente e più qualificata dell'argomento. Al riguardo non si può sottovalutare la posizione dei vertici dell'INU, che, hanno fatto da sponda alla redazione del ddl, manifestando una notevole condivisione dei suoi contenuti. Atteggiamenti critici sono stati espressi invece dalle Sezioni dell'INU di quelle regioni dove c'è una maggiore tradizione di pianificazione e di buon governo supportate da una sistematica produzione di leggi urbanistiche regionali.
Per completare il quadro delle posizioni registrate all'interno dell'INU si deve anche segnalare il documento fortemente critico presentato all'ultimo congresso dell'Istituto da autorevoli soci di varie regioni, dal quale è scaturito un vivace dibattito come non accadeva da anni. Dibattito che l'Istituto si è impegnato ad alimentare. Le critiche e le contestazioni più radicali da parte di architetti, economisti, urbanisti e giuristi, si trovano tutte sul sito diretto da E. Salzano (www.eddyburg.it) e su un volumetto curato da M. Cristina Gibelli "La controriforma urbanistica" edito da Alinea e presentato a Roma il 15 dicembre 2005.
Gli autori dei contributi pubblicati nel volume concordano nel considerare il ddl un testo raffazzonato e rozzo, privo dei principi fondamentali di interesse nazionale, di connessioni con le più importanti direttive europee in campo ambientale e con gli indirizzi internazionali finalizzati a incrementare la partecipazione dei cittadini e la coesione sociale. Che interpreta riduttivamente il governo del territorio come disciplina degli usi del suolo, senza curare l'integrazione con i temi ambientali, con la tutela del paesaggio, con la protezione della natura, con l'assetto idro-geologico, che, con incredibile arretratezza culturale, vengono invece intesi come ambiti rigidamente separati. Un provvedimento sostanzialmente inutile a risolvere qualunque problema serio di assetto del territorio che sancisce la vocazione edificatoria del suolo nazionale, enfatizzando la problematica dei diritti edificatori e la loro commerciabilità, che entra in conflitto con le normative regionali e che consacra la "negoziazione" con il privato come metodo esclusivo di individuazione delle scelte urbanistiche. Passiamo a un rapido esame del testo.
All'art. 1 (Governo del territorio), richiamando la riforma del titolo V della Costituzione, dovrebbero essere enunciati i famosi "principi fondamentali in materia di governo del territorio", precisando subito che sono fatte salve le competenze delle regioni e delle province autonome. Tali principi fondamentali non sono affatto enunciati né chiaramente elencati; sono enunciate invece una serie di attività che identificano (secondo il legislatore) il governo del territorio (attività conoscitive, urbanistica, edilizia, programmi infrastrutturali, etc.) ma che non costituiscono sicuramente "principi fondamentali". Doppio problema: i principi fondamentali non ci sono, ma se ci fossero non riguarderebbero le autonomie speciali. Il che meriterebbe una seria spiegazione. In sintesi il ddl ripropone pedissequamente le modifiche al titolo V della Costituzione; indica il governo del territorio come la somma di varie attività di trasformazione del territorio stesso, per altro di competenza regionale, e non esplicita i "principi fondamentali" di competenza statale. All'art. 2 (Definizioni) con qualche confusione tra pianificazione territoriale e pianificazione urbanistica, viene proposto un glossario con varie definizioni tratte frettolosamente dalle leggi regionali. Viene consacrato il doppio binario del "piano strutturale" e del "piano operativo", che secondo alcuni operatori, dopo anni di sperimentazione, andrebbe rivisto perché i due strumenti tendono a identificarsi. Viene individuato (e ascritto incredibilmente alla competenza statale) il "rinnovo urbano" comprensivo dell'"adeguamento dell'estetica urbana". Su quest'ultimo punto non riusciamo a immaginare che cosa abbia avuto in mente il legislatore se non un dialogo ravvicinato con la grande proprietà immobiliare al riparo di qualsivoglia interferenza. In linea generale, se è vero che la produzione delle leggi urbanistiche regionali, ha provocato la proliferazione di strumenti e di termini che indicano con nomi diversi le stesse cose, o con termini uguali, cose diverse, il metodo per riordinare terminologia e contenuti dovrebbe essere meno estemporaneo. All'art. 3 (Compiti e funzioni dello Stato) si ribadisce ulteriormente la competenza statale sul "rinnovo urbano" e sulle residenze delle forze dell'ordine (v. art. 81 del DPR 616/77), argomento che dovrebbe essere attribuito senza ombra di dubbio alle competenze locali.
All'art. 4 (Interventi speciali dello Stato) si dice che per rimuovere condizioni territoriali di grave degrado, pericolo, e a rischio di calamità si ricorre a interventi speciali "attuati prioritariamente attraverso gli strumenti della pianificazione negoziata". Il meno che si può dire è che la negoziazione non sembra la formula più adatta per intervenire nella casistica individuata.
Nell'art. 5 (Sussidiarietà, cooperazione e partecipazione) molti commentatori hanno identificato la parte più eversiva del ddl, la dove si afferma che "le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi ...". In questa frase è stata letta la rinuncia al governo pubblico delle trasformazioni territo-

riali finalizzato a garantire l'interesse collettivo e quindi lo scardinamento di uno dei principi storici della pianificazione. Anche se il ddl non chiarisce chi siano gli attori della negoziazione si sospetta realisticamente che essi siano i portatori di interessi economici forti, non certo i semplici cittadini o le associazioni portatrici di interessi diffusi. La sussidiarietà, la cooperazione e la partecipazione servono solo a titolare l'articolo; sono enunciate ma non circostanziate, e nel testo non c'è alcuna misura finalizzata alla loro incentivazione. In estrema sintesi, il ddl demolisce il principio fondamentale dell'urbanistica: quello di tutelare l'interesse pubblico e di controllare le pressioni della proprietà immobiliare, cui viene offerto invece un ruolo da protagonista in una negoziazione senza regole.

L'art. 6 (Pianificazione del territorio) è un capolavoro di superficialità e di pressappochismo; non si riconosce identità e ruolo alla pianificazione di area vasta, presente in tutta la legislazione regionale, la cui utilità è indubitabile specie nel rapporto con la pianificazione comunale. Si precisa però (incredibilmente) che i piani territoriali ..."non possono avere un livello di dettaglio maggiore di quello dei piani urbanistici comunali". Ma chi proporrebbe il contrario? L'art. 6, in controtendenza con molte leggi regionali, incentiva insensatamente il consumo di suolo proponendo che il territorio non urbanizzato sia distinto (in maniera assai discutibile) in aree "destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree urbanizzabili", disconoscendo per es. il valore ambientale delle aree agricole e prevedendo comunque che si possa costruire dappertutto nonostante i continui richiami allo sviluppo sostenibile.

L'art. 7 e l'art. 8 sono dedicati rispettivamente alle "Dotazioni territoriali" e alla "Predisposizione e approvazione del piano urbanistico". Si tratta di argomenti ampiamente trattati nelle leggi regionali; anzi alcune regioni hanno dedicato molta attenzione al tema delle "Dotazioni territoriali", specificando quantità e qualità di attrezzature e servizi, o prevedendo in alcuni casi i "Piani dei Servizi" (Lombardia, Emilia Romagna, Umbria). Nel ddl nazionale manca qualunque indicazione innovativa che garantisca anche una dotazione minima inderogabile di "Dotazioni territoriali" ai cittadini dell'estremo nord e dell'estremo sud. Si aggiunga poi che il ddl, all'art. 13, prevede l'abrogazione del DM 1444 /68 sugli standard urbanistici; si aggiunga ancora che nelle città del mezzogiorno i cittadini non hanno ancora a disposizione lo standard minimo di servizi e attrezzature previsto dal predetto Decreto. Il tema avrebbe meritato ben altra attenzione.

L'art.9 (Attuazione del piano urbanistico) è dedicato essenzialmente alla perequazione e alla compensazione, considerate come strumenti cui si può ricorrere per l'attuazione del piano urbanistico" secondo criteri e modalità stabilite dalle Regioni. Si afferma anche che la perequazione si realizza con l'attribuzione di "diritti edificatori" liberamente commerciabili dappertutto. Autorevoli commentatori di formazione giuridica sostengono che l'argomento, di per sé ostico e antipatico, perché considera il territorio come produttore potenziale di metri cubi, è pure trattato peggio che nelle leggi regionali. Inoltre i diritti edificatori potranno essere incrementati "allo scopo di favorire il rinnovo urbano e la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici"... Nella sostanza, nessuno sarà più in grado di fare un bilancio e una valutazione complessiva dei metri cubi, virtuali e non, che aleggeranno su ogni parte del territorio comunale e di verificare la sostenibilità delle previsioni edificatorie.

L'art. 11 (Attività edilizia) propone sostanzialmente alcune modifiche al T. U. dell'Edilizia (DPR 380/2001).

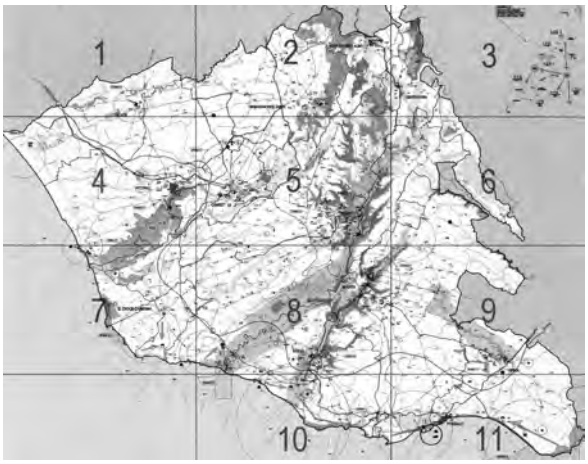
L'art. 12 (Fiscalità urbanistica) prevede la definizione di "un regime fiscale speciale per gli interventi in materia urbanistica e per il recupero dei centri urbani" attraverso la redazione di decreti legislativi da emanare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge. Anche ai commentatori più benevoli la complessità della materia sembra trattata in modo troppo semplicistico.

Conclude il testo l'art. 13 con l'elenco delle abrogazioni e le disposizioni finali. Per essere precisi il ddl propone due tipi di abrogazioni. Al comma 1 l'abrogazione tout-court di una serie di norme pre-vigenti; all'art. 2 una abrogazione "a tempo": le norme elencate "perdono efficacia nel territorio della regione ove questa abbia emanato o emani normative sul medesimo oggetto". L'abrogazione del Decreto nazionale sugli standard rientra in questa fattispecie. Il ddl Lupi, secondo M. C. Gibelli e altri risulta anche in evidente controtendenza con quanto sta avvenendo in Europa, in realtà, sottolinea Gibelli, il ddl costituisce una vera e propria anomalia nazionale nel quadro europeo: infatti in Europa, dopo le esperienze deregolative degli anni '80 e dei primi anni '90 si sta assistendo a un rinnovato impegno riformatore e ad un deciso ritorno alle regole, anche se le regole vengono ovunque riattualizzate sulla base delle problematiche e delle sfide emergenti. Nei contributi pubblicati nel volume curato da Gibelli emergono alcuni principi che potrebbero essere inseriti in una legge di riforma urbanistica nazionale e che sono comunque enunciati nelle migliori leggi regionali. Tra questi l'integrità fisica e la stabilità del territorio, inteso come "bene comune", la salvaguardia della cultura del territorio, il controllo dell'uso delle risorse ambientali, il blocco del consumo di suolo, il contrasto alla dispersione insediativa, il risparmio energetico; la coesione sociale, perseguibile attraverso una adeguata politica della casa e dei servizi; il recupero del patrimonio edilizio storico; una adeguata attenzione alla partecipazione dei cittadini. Sarà possibile concordare politicamente un simile scenario? Non sarà facile perché come dice Salzano.*: Se la legge Lupi è morta, non è morto il "lupismo": cioè quella ideologia così largamente condivisa che ha potuto far esclamare all'onorevole Lupi, all'indomani dell'approvazione della legge, che essa è il prodotto di un lavoro bipartisan. Frase che non ha potuto essere contestata, poiché tutto il lavoro parlamentare testimonia il sostanziale accordo tra i parlamentari della destra e larga parte di quelli dell'opposizione su alcuni punti nodali del provvedimento...* La tesi di Salzano è che *la legge Lupi esprime una cultura ormai diffusa, di cui si trovano tracce rilevanti in più d'una legislazione regionale e nel comportamento di molte amministrazioni locali di destra, di centro e di sinistra* ... In quest'ottica gli interessi immobiliari sono diventati veri protagonisti a attori delle trasformazioni territoriali che meritano un occhio di riguardo; il ruolo del potere pubblico si è trasformato: da regista e garante delle trasformazioni territoriali e urbane, a facilitatore delle negoziazioni; il sistema delle regole è considerato un impaccio fastidioso da cui liberare i portatori di interessi economici forti. Il quadro delineato diventa ancora più allarmante se lo riferiamo a quelle regioni dove gli interessi economici sono fortemente condizionati dalla malavita organizzata.

Palermo, 26 gennaio 2006

Norme per il governo del territorio

La riforma urbanistica della Regione Siciliana. Intervista a Giuseppe Gangemi



Valeria Coco

Ancora oggi l'urbanistica in Sicilia è normata dalla L.R. 71/'78, nonostante nella stessa - all'art. 1 - venisse già fatto richiamo alla necessità di un testo organico per la disciplina urbanistica regionale. Giuseppe Gangemi, con Giuseppe Trombino e Bruno Gabrielli, sono autori di uno studio redatto per la Regione (ARTA), da cui ha tratto origine un Ddl approvato dalla Giunta di Governo Regionale e depositato con il n. 1048 in IV Commissione Legislativa all'ARS. Nel corso dell'intervista G.Gangemi illustra gli argomenti centrali e le maggiori innovazioni della riforma, toccando temi fondamentali perché teoria e pratica urbanistica siano efficaci e capaci di "governare il territorio" e di dare risposta alle giuste esigenze di trasformazione e sviluppo, in un equilibrato rapporto di coerenza con le risorse ambientali e culturali.

Il disegno di legge "*Norme per il governo del territorio*" si pone in primo luogo l'obiettivo di mettere ordine in una normativa divenuta frammentaria e confusa, soprattutto a causa delle innumerevoli modifiche intervenute dal '78 ad oggi. Quali sono i principali obiettivi e le novità più significative contenute nel progetto di riforma?

Il Ddl risponde a diverse istanze e soprattutto alla necessità che i piani urbanistici, anziché costituire ostacoli, perseguano i loro obiettivi di fondo, che riguardano la *bellezza* delle città e dei territori, l'*efficienza* dei sistemi insediativi e delle reti dei servizi, l'*equità* o giustizia distributiva di beni e servizi.

La semplicità di questi concetti deve trovare riscontro in una formulazione normativa semplificata e agile, che sappia cioè cogliere gli obiettivi senza sofisticate o complesse enunciazioni. Le novità principali consistono: nella semplificazione e accelerazione del procedimento di formazione e approvazione dei piani, non più sottoposti al controllo della Regione ma approvati da un'apposita Conferenza di pianificazione dell'Ente locale (competenza esclusiva e autonomia dell'Ente locale); nella concezione unitaria e integrata del documento unico di pianificazione (unitarietà del piano) in cui far convergere tutte le pianificazioni di settore, armonizzate in maniera integrata nel "piano unico" ai vari livelli (regionale, provinciale e comunale); nell'introduzione di principi innovatori di livello nazionale e internazionale (sussidiarietà, sostenibilità, partecipazione, concertazione, semplificazione, flessibilità, perequazione); nella connessione tra piano e risorse economiche necessarie per attuarne le previsioni.

Una recente crescita d'attenzione verso i temi della dottrina urbanistica e pianificatoria ha generato questioni sulla "terminologia". Quali sono state le vostre scelte?

La scelta di fondo è stata quella di evitare una inutile proliferazione di termini e confusione nell'uso di parole spesso identiche ma con significati diversi nelle diverse leggi regionali. Nel Ddl non ci sono "piani strategici", "piani strutturali" e "piani operativi". Il piano regionale si chiama Piano Territoriale Regionale, il piano provinciale Piano Territoriale Provinciale, e il piano comunale Piano Urbanistico Comunale. Il fatto che il piano regionale abbia carattere prevalentemente strategico e che quello provinciale abbia contenuto prevalentemente strutturale, mentre quello comunale è esclusivamente operativo, riguarda gli elementi di base dei singoli livelli di piano.

Quali sono state le motivazioni del ruolo centrale attribuito alle Province? Quali saranno i rapporti tra pianificazione provinciale e comunale?

Il Piano Territoriale Provinciale (PTP) ha carattere essenzialmente strutturale e di coordina-

Giuseppe Gangemi è titolare di cattedra di Urbanistica nella Facoltà di Architettura di Palermo. Esperto di pianificazione territoriale e urbanistica presso il Ministero dei LL.PP., è stato membro del Consiglio Regionale dell'Urbanistica presso l'Assessorato Regionale del Territorio e Ambiente, nonché consulente del Commissario di Governo per il PRG del Comune di Palermo. Su convenzione universitaria di ricerca è stato incaricato della riforma urbanistica della Regione Siciliana. Ha redatto e redige strumenti urbanistici e piani territoriali in Sicilia di interesse ambientale (Isole Eolie), per centri storici urbani (Calatafimi, Petralia Sottana), di recupero di aree industriali (Villafranca T.), per città medie (Alcamo, Barcellona PdG, Mazzarini, Terrasini), per città capoluogo (Trapani), e di area vasta (PTP di Palermo). E' stato premiato in vari concorsi nazionali ed internazionali di progettazione urbanistica, tra cui quello per il Risanamento dei "Sassi" di Matera, e in particolare il primo premio per il PRG di Agrigento. Suoi rapporti sono depositati al Consiglio del Parlamento Europeo di Strasburgo, alla Biennale Mondiale di Architettura di Sofia, al Congresso Mondiale degli Architetti al Cairo. Tra le sue pubblicazioni più note: i volumi Centri storici di Sicilia. Inventario di protezione dei sistemi urbani delle provincie di Trapani, Agrigento, Caltanissetta, Enna. (1979); Costruzione e progetto. La valle del Belice. (1980); presentazione del volume Pianificazione economica del territorio, di G. Bonafede, (1994); il saggio Fascia costiera di Sicilia. L'ambiente e il piano tra santoria e riqualificazione, in rivista AMBIENTE 2000, Novembre/Dicembre 2000; il saggio introduttivo del volume Sport e impianti sportivi: evoluzione storica, "Edilizia per lo sport", edizioni UTET/Scienze e Tecniche (2004).

mento della pianificazione comunale. Esso definisce - anche in termini degli usi del suolo - gli indirizzi e gli orientamenti strategici del Piano Territoriale Regionale (PTR), nonché le scelte a scala provinciale. Il PTP persegue la costruzione di un quadro conoscitivo completo delle risorse, dei vincoli e del patrimonio pubblico e demaniale, che costituiscono riferimenti vincolanti per la pianificazione comunale. Costituisce inoltre verifica delle coerenze tra gli altri strumenti di pianificazione, generale o di settore, operativa o attuativa, e quelli di programmazione dello sviluppo economico e sociale provinciale.
Il nuovo ruolo assegnato alla Provincia è centrale nel sistema pianificatorio. La debolezza odierna della pianificazione provinciale corrisponde alla debolezza politica del governo del territorio di area vasta. Questa debolezza va combattuta e superata alla pari di quanto già avvenuto nelle altre regioni italiane.

Nel Ddl viene restituita autonomia ai Comuni, i quali si muoveranno quindi all'interno di un quadro strutturale di livello provinciale. Questo passaggio costituisce sufficienti garanzie per l'autonomia dell'Ente Locale?
E' giusto che il piano urbanistico comunale se lo approvi il Comune stesso (cioè il Consiglio Comunale) ovviamente dopo avere superato con parere favorevole e/o con modifiche la rispettiva Conferenza di pianificazione, che è convocata dal Sindaco e cui partecipano gli organi istituzionali di controllo (Provincia, Genio Civile, Soprintendenza), oltre che soggetti portatori di interessi in materia ambientale, soggetti pubblici e privati titolari di funzioni pubbliche o portatori di interessi pubblici riconosciuti.
Oggi, al contrario, la pianificazione è sorretta da approvazioni quasi esclusivamente burocratiche, visto che nell'85% dei Comuni i piani sono approvati da commissari ad acta, senza alcun dibattito né partecipazione a nessun livello. Quindi che i Comuni non esercitino la loro competenza esclusiva in materia di pianificazione è un dato di fatto eminentemente politico, non tecnico, che va combattuto e contrastato con l'approvazione della nuova legge.

All'istituzione di nuovi uffici è dedicato un apposito titolo della legge. Quanto ritiene importante questo aspetto?
Un riferimento esplicito è fatto anche all'importanza della diffusione della cultura urbanistica, e questo è esteso ovviamente ai tecnici specialisti delle amministrazioni. I fondi stanziati dalla legge serviranno in buona parte all'istituzione degli Uffici del piano ai vari livelli (regionale, provinciale e comunale). Ciò è componente ineliminabile dell'intera riforma urbanistica, ma soprattutto del governo del territorio.

Come saranno regolati i rapporti tra programmazione economica e finanziaria e pianificazione?
Un piano che non ha un collegamento preciso con le risorse economiche di cui si intende disporre è un piano di carta. D'altra parte i Programmi triennali delle opere pubbliche, regolamentati in Sicilia dalla L.R. 21/'85, devono già essere elaborati sulla base delle risorse economiche cui attingere per la loro realizzazione. Si è quindi ritenuto necessario che la pianificazione in Sicilia avesse un riferimento legislativo preciso con le risorse economiche e finanziarie. E questo non solo per il piano regionale, dove la strategia dello sviluppo è legata strettamente alle risorse finanziarie disposte dal governo, ma anche agli altri livelli.
Per cui il piano provinciale è connesso al Documento di programmazione dello sviluppo economico e sociale provinciale; il piano comunale ha l'obbligo di prevedere fonti economiche certe; i piani attuativi sono legati al costo degli interventi e alla disponibilità in bilancio comunale, e questo vale anche per i piani attuativi proposti da soggetti privati. In tal modo si eliminano alla base i rischi di mancata realizzazione e attuazione delle previsioni di piano, soprattutto per i vincoli espropriativi delle aree pubbliche.

In termini giuridici, come si pone il Ddl nei confronti della normativa nazionale a seguito della recente riforma del Titolo V della Costituzione?
L'Ufficio Legislativo e Legale della Regione ha reso parere su questi aspetti, confermando che: *"L'impianto normativo … non si presta a rilievi di legittimità costituzionale, anche alla luce delle intervenute modificazioni dell'art. 117 della Costituzione che ha regolato il rapporto delle competenze legislative tra Stato e Regione. Lo stesso Ddl ricalca peraltro sostanzialmente quanto in materia hanno fatto già altre Regioni…dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, cioè Campania, Calabria e Lombardia".*

Nel testo di legge non vi è alcun richiamo all'abusivismo. E' prefigurata un'ipotesi di sanatoria?
Non è prevista alcuna sanatoria dell'abusivismo edilizio e urbanistico. La finalità del Ddl non è stata e non è rivolta alla natura delle violazioni delle norme edilizie e urbanistiche delle precedenti leggi, che continuano ad esplicare tutta la loro efficacia giuridica e sanzionatoria nei confronti dell'abuso. Questo progetto di legge predispone norme per contrastare il degrado ambientale con opportuni strumenti di riqualificazione.

Quali sono state le critiche più diffuse?
Le critiche maggiori sono state certamente relative all'abrogazione di taluni vincoli. Il Ddl prevede che, entrando a regime il nuovo sistema dei piani, non ci sia più bisogno di alcuni vincoli, in quanto il regime vincolistico è imposto dallo stesso strumento di piano.
In attesa dei nuovi piani, tuttavia, non solo i vincoli permangono in tutta la loro efficacia, ma taluni di essi vengono anche raddoppiati in estensione se decorre infruttuosamente un periodo di due anni.
Analogamente, per il medesimo periodo di tempo, considerato come misura minima di salvaguardia, non sono ammesse varianti in zona agricola, e nei centri storici non è possibile eseguire demolizioni o sostituzioni edilizie, ma esclusivamente manutenzioni, restauri e consolidamenti.

Note sul pensiero di Carlo Doglio

a cura di *Davide Leone*

"La progettazione è far nascere. Non è, forse, solo far nascere: è, anche, nascere; il progettista nel momento che fa nascere, nasce anch'egli, diventa anch'egli presente, diventa anch'egli vivente."
Carlo Doglio (1974)

L'organizzazione di un convegno per ricordare l'eminente figura di Carlo Doglio non poteva sfuggire ad un approfondimento che soltanto un'antologia ragionata di scritti può permettere. In questa prima sessione si è scelto di approfondire alcuni aspetti di quello che è il pensiero di Doglio. L'analisi degli scritti di Doglio ha fatto emergere immediatamente delle riflessioni riguardo al suo modo di scrivere. Doglio difficilmente rinunciava ad avere un interlocutore anche nello scrivere. I suoi testi hanno quasi sempre un incipit che fa intuire a chi si stia rivolgendo, per fare alcuni esempi *L'equivoco della città giardino* si apre in forma epistolare "Caro Zaccaria, anni or sono discutendo sulla necessità …", L'incipit di non pensare tanto per progettare… ma vivere "Le comunicazioni che incominciamo oggi hanno proprio questa funzione, la funzione di accompagnarvi…". I libri di Doglio sono pieni di puntini sospensivi e sono il più delle volte discorsivi ma non per questo non complessi.
Può sembrare azzardato ma i puntini sospensivi e la struttura discorsiva raccontano molto bene quale fosse il modo di porsi di Doglio nei confronti del pensiero proprio e di quello altrui. Doglio considerava il pensiero una questione aperta, a terminare le riflessioni lasciate aperte dai "puntini" doveva essere il lettore, al quale Doglio non forniva asserzioni ne regole ma con il quale intrecciava ragionamenti. Leggendo i libri di Doglio viene voglia più che con altri autori di interloquire. L'antologia che di seguito viene presentata raccoglie alcune riflessioni sulla città giardino di cui Doglio ebbe modo di sviluppare un pensiero critico durante il suo soggiorno in Inghilterra nell'immediato dopoguerra ed altri pensieri che scaturiscono dalle sua esperienza di professore.

Io incomincio, e come titolo mi sono messo: *non pensare (tanto) per progettare*, con vari puntini, perché alla fine dirò: ma *vivere.* […]

[…]*Un edifizio, un quadro, qualunque opera di musica è solo se c'è differenze che prende colore, altrimenti è tutta uguale, e se è tutta uguale è di una noia incredibile, sembra qualche cosa di scientifico, di tecnico, due + due = quattro... non è che io voglia sostenere che 2+2=3, ma insomma potrebbe non essere drammatico ipotizzare, per un momento, che due + due faccia tre, se serve. Se serve, e come, e questo è il lungo percorso, con temi diversi, ma tutti correlati però all'argomento di fondo che è quello della progettazione, il lungo percorso del Corso. Per il quale c'è scritto che è un Corso di pianificazione e organizzazione territoriale, ma fondamentalmente è un Corso che aspira ad essere di progettazione.*
I1 mio amico Maldonado dirà "ma allora tu fai progettazione ambientale, come faccio già io, al DAMS" dove lui è professore di progettazione ambientale; ma io questa storia dell'"ambientale" non la posso prendere molto in considerazione perché, come sa, chi di voi ha letto il mio libro dal Paesaggio al Territorio per me la conclusione è territoriale. I1: momento fondamentale è il territorio, nella sua fisi città, nella sua pesantezza materiale, nella sua materialità. I1 paesaggio è la ornamentazione di questo territorio, e la progettazione ambientale a me sembra, talvolta, estremamente piena di caratteri ornamentalistici, decorativistici.[…]

[…]Insomma riuscire a creare con tutto il proprio essere. Dice, ma "creare"…. Sì, negli ambiti in cui noi possiamo creare. E accidenti più creazione di quella di intervenire sul territorio, più creazione di quella di cambiare, o di aiutare a cambiare, o intervenire sui mutare delle cose; più creazione di questa non mi pare che ce ne siano. In fondo anche le religioni, tutte praticamente, quella islamica, quella cattolica, quella induista, quella buddista, tutte attribuiscono al Dio, al loro Dio, tutte attribuiscono al loro Dio un primo gesto di sommo potere.

E il primo gesto di sommo potere quale è? quello di creare il mondo, di creare le cose, non di creare idee, ma di creare la terra, anche; ognuno in fondo ha la sua terra, chissà in questo mo mento in quali astri staranno facendo una lezione di pianificazione territoriale e staranno dicendo le stesse cose[…]

[…] No, non è del tutto vero. Per progettare bisogna anche pensare. Che cosa vuol dire pensare? Forse se fosse qui il mio amico Piazzi mi farebbe molti rimproveri, lui sa le differenze fra pensare e ragionare, sono cose che io non so, io sono grezzo. Pensare vuol dire…. io sto pensando, e mentre penso parlo, voi pensate e mentre pensate leggete, studiate, riflettete: pensare è questo, per me. Allora, certo, pensare bisogna pensare ma mi permetterei di dire che il momento di pensare è fondamentalmente *analizzare*.[…]

[…] Non so se voi ricordiate il Settimo Sigillo, il film di Bergman, cioè il maggiore regista svedese, film molto bello, a mio parere, nel cui finale la morte ha vinto: hanno giocato a scacchi a lungo ma ha vinto lei, era d'altronde già tutto preparato; Bergman è estremamente protestante, in senso religioso, e quindi ha un tipo di religione in fondo dura, forte ma buia anche, ma triste anche: mi sembra che il cattolicesimo, per quello che io ne so sia una religione più festaiola, insomma più allegra - ma non per questo meno umana, badate, nel finale la morte arriva e prende per mano i vari personaggi. I1 finale è molto bello, con la morte che cammina, li prende per mano e se li porta dietro ed è tutto un gruppo che cammina verso chissà dove…. Allora la morte dice: ora il gioco è finito e adesso ho vinto io, e c'è uno di loro, non il cavaliere ma uno scudiero duro, forte, che è sempre stato, durante tutto il film, un uomo duro e forte, che dice: va bene ma mi oppongo.

Sì certo, hai vinto te, perché tu sei più forte però protesto, non accetto, sì hai vinto e sono morto, ma non accetto. Oh che energia, che forza, che rivendicazione.... Io vorrei che anche noi nei nostri contesti, anche noi quando siamo nello studio, nel piccolo studio e facciamo il piccolo progetto ci ricordassimo di cose di questo genere, sarà assurdo mettere a confronto "non accetto la morte" con "non accetto questo incarico" perché non mi piace chi me lo ha dato: non sono cose paragonabili, certo, ma forse si incomincia proprio rinunciando agli incarichi piccoli e di scarsa rilevanza, a vivere.

Brano tratto da: C. Doglio (1978), *Non pensare (tanto) per progettare… ma vivere*, Cooperativa libraria universitaria editrice, Bologna.

Sono persuaso che la contemporanea società industriale (o in via di industrializzazione, che per i ciechi e sordi sarebbe «di sviluppo») corra sempre più velocemente in direzione della propria estinzione, contrassegnata da fasi crescenti di massificazione e di predomini totalitari e dal grido del «sempre più grande!». Le tecniche costruttive, sia rispetto alle strutture urbane e residenziali - la città, la casa - sia rispetto alle infrastrutture così fisiche (strade, ferrovie, ecc.) come immateriali (telegrafo, radio, tv) sono a traino di quella corsa. Sviluppano una tecnologia che permetta e faciliti il «sempre più concentrato», «sempre più veloce», «sempre più vasto», con le collaterali resultanze di anomia, alienazione, espulsione dell'uomo dall'ambito del lavoro creativo per immetterlo in un tempo «libero da nulla», per niente «liberato».

Ma soffermandoci, per fedeltà al tema e per altre ragioni che poi diremo, sul ragionamento « storico » dell'Osborn: sono trascorsi tanti anni, egli dice, e le città-giardino rimangono desolata mente due sole e la loro popolazione non supera i 40.000 abitanti complessivi 4; perché? Perché quell'idea, e quelle realizzazioni, sono rimaste per tanti anni silenziose e sommerse? Perché oggi tornano, d'altronde, a vigoreggiare?

a) quando Howard pubblicava, quando la prima città-giardino nasceva, risponde, le ferrovie ricevevano un impulso straordinario e si sviluppava la trazione elettrica; il popolo che desidera a un tempo sia la città sia la campagna trovava comodissimo spostarsi con il bus, con la metropolitana, senza abbandonare i suoi tradizionali luoghi d'abitazione (ma ne avrebbe trovati, nelle garden-cities, di molto diverse? lo spirito informatore non ne era invece, come crediamo di avere dimostrato, egualmente contemplativo, festivo rispetto alla campagna?).

b) sicché fu facile ai gruppi speculativi che andavano creando nei sobborghi delle città tante mostruose escrescenze residenziali, gabellare per città-giardino i proprie quartieri.

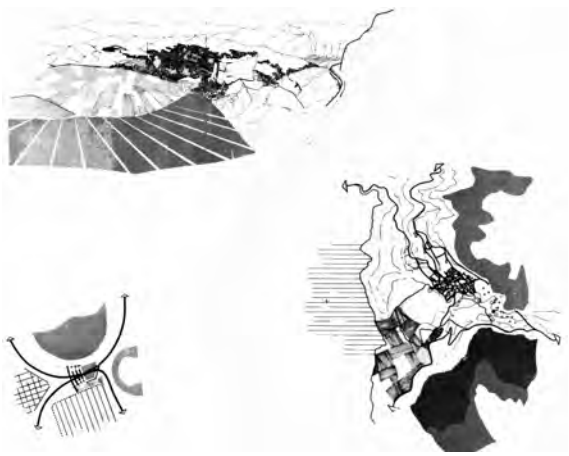
Le compagnie costruttrici della città-giardino non riuscirono a battere quella pubblicità privata, non riuscirono a farsi capire dai giornalisti, dagli stessi scrittori specialisti (c'era materia per « farsi capire »? non accadrà che Welwyn, per potersi lanciare, dovrà autodefinirsi « città satellite di Londra »?).

c) Tutto ciò per il periodo che corre dal 1900 al 1920. Quando poi - 1920-1930 - la crisi delle città diventò evidente, gruppi di specialisti si impadronirono dell'argomento e puntarono su soluzioni particolaristiche: aumentare il verde, i parchi; salvare i monumenti antichi; impedire che certi terreni di alta fertilità venissero invasi dalle case… e, guaio maggiore di tutti, ecco gli architetti con le loro manie stilistiche, con le loro polemiche artistico formali (quegli specialisti sono dei conservatori ingenui, palesi. E quanto agli architetti, non è forse vero che il valore artistico di una certa costruzione è tanto più alto quanto più valida è l'idea sociale che vi sottostà? non è forse vero che la monotonia, il grigiore, la mediocrità delle costruzioni di Letchworth e di Welwyn sono la prima, e più avvertibile, campana d'allarme del contenuto anodino delle città stesse?).

d) Poi subentrò la mania delle case collettive, l'esaltazione dei quartieri - tipo Vienna - in cui si pensa di sostituire l'intima vita familiare con case collettivizzate; arrivano, dopo il 1930, tanti architetti tedeschi cacciati dall'hitlerismo 5, pieni di manie babilonesi (dunque non è solo una questione di stile! c'è, e, come, un sottostrato sociale-morale a determinar la presa di posizione di Osborn e la sua spiegazione del temporaneo oscuramento dell'idea delle città-giardino.

Brano tratto da: C. Doglio (1974) (I edizione1953), *L'equivoco della città giardino*, Cp editrice, Firenze.

L'esperienza di Doglio in Sicilia



a cura di *Antonino Panzarella*

La seconda parte dell'antologia dedicata a Doglio riguarda più segnatamente la sua esperienza in Sicilia ed il suo sodalizio intellettuale con Leonardo Urbani. Doglio venne in Sicilia nel 1960 e fu l'animo urbanista e pianificatore delle iniziative portate inizialmente avanti da Danilo Dolci.
Il suo sodalizio con Urbani, iniziato nel 1962, lo portò ad elaborare interessanti teorie riguardo all'occasione che poteva offrire il mancato sviluppo di aree depresse. Infatti aree non contaminate da perversi fenomeni di sviluppo potevano offrirsi ad una crescita basata su presupposti originali. I testi che seguono sono tratti da "la fionda sicula" e da gli atti del convegno "Assetto e difesa del territorio nella prospettiva di sviluppo economico e sociale". I tre testi appartengono a momenti differenti e a fasi di impegno nei confronti dell'isola altrettanto differenti. Il primo è legato all'esperienza del piano regolatore di Cefalù fatto con Alberto e Giuseppe Samonà, il secondo porta ancora avanti l'idea centrale della partecipazione ma con un distacco maggiore nei confronti della Sicilia che assume il senso di un ricordo essendo, ormai, Doglio da parecchi anni impegnato nell'insegnamento a Bologna.

Premessa che spiega la meccanica della elaborazione del progetto formale e conclude enunciando il tema di "questo" progetto. Gli estensori del progetto formale sono persuasi che dubbi, incertezze, opposizioni sarebbero superati e chiarite le stesse adesioni, da parte degli amministratori comunali, in prima istanza, e dei cittadini in genere, conclusivamente, se riuscisse possibile fare partecipare tutti costoro alla progressiva elaborazione del progetto stesso.
Codesto progetto, in effetti, dovrebbe risultare da un intergioco di molteplici elementi:
- lo stato di fatto (e, a ben rifletterci, già esso non è univoco per tutti, ma oggetto di interpretazioni che possono persino contrastarsi);
- la dinamica dello stato di fatto quando ne manchi la razionalizzazione di piano;
- l'intervento di ipotesi di lavoro sulle modificazioni spaziotemporali del territorio, e la scelta di un'ipotesi operativa che si sostanzia, si formalizza nel piano;
- fin dall'inizio, il tipo diversamente complesso di approccio al problema sub-specie tecnici-urbanisti, amministratori, cittadini dei singoli ceti, in cui la qualità delle interpretazioni e delle volizioni diverge, a pari grado, per le differenti culture ed esperienze che la intessono;
- le sollecitazioni della forma territoriale, così urbana come rurale, da far propria (del piano) tanto tramite analisi scientifiche quanto tramite l'intuizione della sua poetica;
- la cangiante realtà del sociale, non immobilizzata in una tabulazione di dati economici, culturali e persino emozionali, ma colta col suo flusso ininterrotto di storia che è stata, è al presente e sarà;
- le restrizioni ex-lege, ovvero i concreti termini possibili di estrinsecazione, di intervento tramite le tavole del progetto formale. In un certo senso, sicuramente ristretto a confronto delle necessità, il progetto formale tende a esprimersi secondo la meccanica esposta. In termini tuttora esterni, ne fanno fede le ricerche sul campo a lungo condotte dal gruppo degli incaricati del progetto formale; i dibattiti itineranti condotti con gli amministratori nelle vie e piazze e nell'intorno di Cefalù, nonché le analisi delle progressive proposte di progetto esercitate con il consiglio comunale; e infine i contatti diretti con larga parte della popolazione, tramite pubblici dibattiti ripetutamente esperiti in luoghi diversi. Il discorso dell'intuizione figurativa

1. Rocca e mare. Perché senza il ritmo del mare sulla riva e contro le rocce, il ritmo della rocca contro il vento e il cielo, Cefalù non esiste. Bisogna rendersi conto di quanto mai la natura. per sé sia il nocciolo permanente di questo luogo; ne sia il genio, ovvero non una restrizione o una necessità, un peso che frena, ma una dinamica che permanendo unica si fa sempre diversa. E non per nulla le mura megalitiche rappresentano il primo segno umano: una indicazione, un segno e - meglio addirittura - il rapporto diretto, per sé e in sé, della natura umanizzata e globale.
2. Cattedrale e storia. Bisognerebbe, forse, indagare a lungo e fuori da un'analisi di mera emozione storica la presenza della cattedrale. Non c'è dubbio che non serve a nulla, oggi, una sua giustificazione socio-culturale (è quanto il mare e il vento e il cielo e la rocca!). Ma essa è fondamentale quale essenza naturale, presenza figurativa cui riappigliarsi e con cui

riesprimere oggi la forma urbana di Cefalù. La stessa delicatezza delle vie del Centro Storico, la compattezza dell'edilizia che quando ha alberi li nasconde nell'interno (germi del passaggio alla campagna?) altro non è che l'eco della cattedrale, della rocca a valle. E insomma si vuole dire che la dominante architettonica non può che essere, da sempre, al di là delle congiunture di cronaca una tipologia di forme esatte e ripetute, una volumetrica in cui si esprime - appunto - il nostro rapporto con la natura.
3. La montagna. Le montagne più erte delle Madonie, picchi brevi cui soltanto la neve d'inverno e gli insediamenti danno continuità di presenza, costituiscono la controparte della rocca e del mare. Non sono una cortina, una scenografia di riporto: perché dietro, in quel continente rappreso che è la Sicilia, si stendono altre montagne, e plaghe deserte, e case (paesi) dilapidate. Un "elemento" contro cui rimbalzano le immagini di Cefalù? Un grande ripetitore - e si può anche immaginare così. Oppure, un canale di comunicazione?
Diremo: gli argini, sciolti dalla radice geologica grazie alla funzione di punto di arrivo del messaggio del mare e della rocca. Elemento figurativo sostanziale e non di ornato, ripresa conseguente di volumi compatti.
4. Campagna e collina. Il territorio di mezzo ha, invece, la grafia dell'incisione. Sono le colline di campagna a brevi ripiani, a dossi lunghi, a circostanziate volute, ad apertura ampia di valli. Anche qui le presenze naturali e umane sono tutt'uno, ma ben più coinvolte nel passaggio del tempo, nel crescere e morire di essenze, di faune, di uomini e di colture. Se c'è un luogo che respira in un arco di adolescenza e di maturità, di silenzi e frasi dell'aria ;fra i rami di suoni staccati dietro le bestie alla pastura o nello sforzo sulle zolle -(un luogo di produzione e di riposo- è questo qui. Mutevole, poi, come l'andirivieni della gente nelle vie tutte mosse del Centro Storico: la sua controparte così figurativa come strutturale.
5. La gente di Cefalù. Allora diventa più chiaro, e più disponibile al discorso di progetto, il disegno culturale e sociale cui innervarsi:
a) una trepida immobilità di rocca e mare, cattedrale e cielo, rocce di montagna;
b) un muovere sciolto e trattenuto stormire di fronde e voci fra case e campagna;
c) un paese di pescatori e contadini, di clero e feudi e borghesia umile, che non ha più fatto storia da secoli, ma è solamente vissuto.
Oggi, il riflusso di elementi esterni:
1) le memorie e le rimesse degli emigranti d'America;
2) le entrate stipendiali delle attività amministrative locali e pendolari;
3) quanto si strappa alla terra e scarso dal mare;
4) i due litri d'olio e le diecimila mensili delle stanze in famiglia per gli studenti - passaggio da nozioni religiose a scolastiche;
5) i flussi demografici della miseria montana;
6) le emozioni di storia e arte rapprese nella forma territoriale e riespresse in fruizione turistica.

Ma qui siamo già nel nuovo, nel Piano: altrimenti, a usare di quelle emozioni indiscriminatamente se ne fa merce, senza più luogo e tempo.[…]
Brano Tratto da: C. Doglio (1995), in *Per prova ed errore* (a cura di Chiara Mazzoleni), Le Mani, Genova.
Studio apparso per la prima volta su «La Ricerca Sociale», n. l, 1972, quindi ripubblicato parzialmente in «Spazio e società», n. 3, 1976, e in Studi in onore di Giuseppe Samonà, a cura di M. Montuori, Officina, Roma 1988, vol. 1.

L'uomo, Dall'astrazione dei ragionamenti alla realtà dell'azione. Mi pareva tutto così naturale, così ovvio al tempo che si incominciò a impostare il Convegno che adesso ha luogo; e sarà stata la distanza dalla Sicilia che mi faceva contar tutto sulla memoria (riscaldata d'affetto, altri menti tutto è solamente materiale d'archivio) ma questo "uomo" del mio tema l'avevo lì, a portata di mano e di riflessione - e di suggestioni d'azione, senza di cui c'è analisi ma niente vita. Dichiarazione: il tema a me assegnato (da me sollecitato) preso a sé solo non ha senso. Oh non potevo accorgermene prima?! ma tutto sembrava così logico ed efficiente! una ricca serie di dati sugli elementi socio-culturali (c'è la scuola ma tant'altro) che si mescolano alle vocazioni territoriali fisicamente intese ed ecco comparire, come in una decalcomania ben colorata lui l'uomo possibilmente siciliano ma in fondo una astrazione. Massì perché non può restar che tale finché siamo noi (gli "altri") a parlarne e non è lui ad agire - a esistere. Ma allora è in quella azione, che si realizza e con lui avviene lo sviluppo economico e sociale dell'Isola, che di lui è contesta, e che lui forma - senza istituirlo, per carità.
a) quale memoria?
È abbastanza probabile che la mia sensazione attuale nasca anche dal fatto che le informazioni, i cosiddetti dati (più o meno statistici) su cui riposavo antecedentemente erano, un tempo, appunto insaporiti o dalla mia presenza in Sicilia o da una memoria continuamente reinventata: mentre da qualche tempo mi coinvolgo sempre di più nei luoghi (i territori) dove sto adesso e quei dati (siculi) restano mere cifre poiché semmai dentro di me, come mi è accaduto questi giorni che cercavo di stendere il mio argomento, emergevano sghembi di tetti bolognesi e la luna emiliana che lo so lo so è molto bella ma molto ornamentale poiché riposa su tante torri e palazzi e dove è la mia luna di Partinico o di Bagheria, la luna delle Madonie e il grembo dell'Etna e l'altra civiltà (che deve diventare una società, se davvero si svolga uno sviluppo) di mare e campagna, di montagna e forme urbane che riecchéggiano le forme della natura dove sono autentiche altrimenti è una sopraffazione una immissione d'altra civiltà d'altra società che, tra l'altro, ha sempre di più il fiato corto.

Brano tratto da: C. Doglio (1980), "L'uomo, Dall'astrazione dei ragionamenti alla realtà dell'azione" in *atti del convegno Assetto e difesa del territorio nella prospettiva di sviluppo dell'isola*, Publisicula, Palermo.

Massimo Ilardi, (1999), ***Negli spazi vuoti della metropoli, Distruzione, disordine, tradimento dell'ultimo uomo,*** Bollati Boringhieri, Torino.

Il libro costituisce un interessante saggio sull'uomo contemporaneo, che l'autore definisce "l'ultimo uomo" e con esso sulla metropoli, quella degli ipermercati, agglomerato indifferente e convulso di individui. A fondamento del processo di crescita e di sviluppo della metropoli contemporanea è, secondo Ilardi, il fallimento del progetto moderno di creazione di una comunità di uomini governata da regole, ovvero di una forma sociale che individua e assegna in maniera certa regole, ruoli e beni. La metropoli, la "fine della città", è la fine di questi ideali ed aspirazioni ed è il sostituirsi ad essi di una società di uomini liberi da ogni vincolo etico e politico di cui metropoli e mercato incarnano il nichilismo e costituiscono il "suo rappresentarsi più puro". Nel descrivere questa sua visione della città contemporanea l'autore descrive le posizioni conflittuali con cui "l'ultimo uomo" attraversa la metropoli in cui la defezione e la diserzione dalle regole e dalla partecipazione dà origine ai vuoti urbani. Nel cap. "*Virus city o del vuoto"* infatti l'autore descrive quella che sottolinea non essere una semplice astratta categoria concettuale ma una categoria frutto dell'esperienza e di meccanismi reali quale è appunto il vuoto urbano. Luogo della sospensione della decisione, dell'amnesia di valori, significati e relazioni, il vuoto urbano è spazio generato dal conflitto della metropoli che proprio a partire da questo stesso conflitto si autogenera. I vuoti urbani, quelli che definiamo *terrains vagues,* si configurano come luoghi consolidati e strutturati della città, possono diventare laboratori di trasformazione e innovazione della città stessa. "*Negli spazi vuoti della metropoli*" costituisce un contributo di estremo interesse, una trattazione ricca di spunti spesso descritte attraverso un linguaggio colto, complesso, ricco di metafore, citazioni e rimandi continui ma comunque diretto e incisivo.

Barbara Lino

Alberto Magnaghi, (2005), a cura di ***La rappresentazione identitaria del territorio - Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale,*** Alinea editrice, Firenze.

Il testo rappresenta una tappa fondamentale per la scuola territorialista italiana che, sviluppatasi attraverso il coordinamento di diversi laboratori universitari italiani, da anni si occupa di ricerche sullo sviluppo locale autosostenibile. Il volume, organizzato in quattro sezioni, affronta uno degli aspetti più rilevanti della scuola territorialista: la definizione di metodi, tecniche e forme di rappresentazione in grado di restituire la rilevanza identitaria del patrimonio territoriale. Interessanti sono i risultati delle singole analisi ciascuna delle quali applicata a luoghi puntuali e caratterizzati da approcci e metodi specifici. Da un lato infatti, si sono date risposte coerenti al tema generale delle *sperimentazioni di forme innovative di rappresentazione*, dall'altro le risposte "regionali" sono risultate differenti nei metodi e nelle forme, confermando l'approccio *locale* adottato. In particolare la prima sezione con i contributi dell'Università di Firenze ha trattato le problematiche relative alla costruzione e rappresentazione degli atlanti del patrimonio. La seconda, del Politecnico di Milano ha affrontato le problematiche dei processi di urbanizzazione e diffusione metropolitana milanese rispetto al "progetto locale".
La terza, dell'Università di Genova, si è confrontata con la complessità degli ambienti insediativi in relazione ai problemi di valorizzazione del paesaggio.
Infine la quarta, dell'Università di Palermo, ha affrontato con l'analisi di alcuni casi studio, gli aspetti relativi ai cambiamenti apportati dai nuovi strumenti di programmazione negoziata e integrata, rispetto a quelli ordinari del governo del territorio.
Inoltre attraverso l'uso di ideogrammi quale strumento per la lettura critica del territorio si è trasmesso l'essenza della struttura del luogo, rivelando elementi di conflittualità fra identità dei luoghi e progettualità.

Dario Gueci

Manuel Castells, (2004), ***La città delle reti,*** Marsilio Editori, Venezia.

Il libro di Catells raccoglie una sintesi delle riflessioni e dei contributi presentati in quattro conferenze tenute dall'autore a Milano, Roma, New York e Boston. Il comune denominatore degli interventi, tenuti in contesti disciplinari diversi, è la definizione ed analisi di paradigmi utili alla interpretazione del complesso contesto della società dell'informazione che sta configurando nuove geografie in cui le città tendono a organizzarsi come nodi catalizzatori di flussi di informazione e comunicazione. Gli esiti delle quattro conferenze compongono ed articolano i tre capitoli del libro. Il primo, riferito alla conferenza "Educare nella società dell'informazione" tenuta a Milano nel 2003, argomenta il ruolo delle tecnologie quali strumenti in grado di promuovere il sapere nella società dell'informazione attraverso interazioni sinergiche tra innovazioni tecnologiche e valori umani. Il secondo, dal titolo "Network, innovazione e impressa", fa riferimento alla conferenza svoltasi a Roma sempre nel 2003. In quest'occasione l'autore indaga i processi di trasformazione socio-economica verificatisi negli anni '80 quali esiti di diversi fattori che hanno consolidato il network come nuova forma di business. L'ultimo capitolo, dal titolo "Spazio fisico e spazio dei flussi", sintetizza gli esiti di due conferenze dell'autore presso le università di New York e Boston. Qui l'attenzione si sposta nella dimensione spaziale quale *"...fondamentale del processo complessivo di trasformazione che sta avvenendo nella società..."*.
L'autore individua tre direttrici bipolari attraverso cui descrivere l'evoluzione della città nel XXI secolo: le funzioni, il significato e le forme. L'autore conclude con la tesi che, nell'era dell'informazione, il ruolo chiave della pianificazione nei centri urbani consiste nel migliorare e potenziare la connettività, sia a livello intra-metropolitano che inter-metropolitano, al fine di incrementare le capacità comunicative della città e quindi di operare nello spazio dei flussi.

Claudio Schifani

Riforma urbana

di *Giuseppe Lo Bocchiaro*

* Jorge Luis Borges, *Buenos Aires*, da *Poesie (1923-1976)*, BUR Milano 2004
** Jorge Luis Borges, *Vaniloquio*, da *Carme presunto*, Einaudi Torino, 1969

FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI

Pag. 3 - *Drawing Hands*, di Maurits Cornelis Escher, 1948

Pag. 5 - *Il muro che separa Israele dai territori palestinesi* - tratta dal sito http://kufia.ubq.it

Pag. 7 - Copertina della rivista *Urbanistica Dossier n. 78*, Un codice per il governo del territorio. La nuova legge toscana 1/2005, supplemento al n. 203 di Urbanistica Informazioni

Pag. 9 - *La Sicilia vista dal satellite durante l'eruzione dell'Etna*, tratta dal sito www.terzoorecchio.com

Pag. 11 - *Progetto per Living City*, di Frank Lloyd Wright, 1958

Pag. 13 - *Dal paesaggio al territorio*, Manifesto per le gionate di studio in onore di Carlo Doglio, Bagheria - Palermo 10, 11 e 12 novembre 2005, di Giuseppe Lo Bocchiaro

Pag. 15 - *Coup d'oeil du Théâtre de Besançon*, di Nicols Ledoux, tratto da William J. Mitchell, *La città dei bits, Spazi, luoghi e autostrade informatiche*, Electa, Milano, 1997

Pag. 17 - *Tempio della Concordia nella valle dei templi di Agrigento*, fotografia tratta dal sito http://www.lifeinitaly.com/

Pag. 21 - *Piano strutturale di Pisa, stralcio del Piano del verde*, coordinatore del progetto Riccardo Ciuti, consulenti: Vezio De Lucia, Luigi Scano, e altri

Pag. 25 - *Piano regolatore di Zafferana Etnea (Ct)*, progettisti: Giorgio Pizziolo, Carla Quartarone e Bernardo Rossi Doria (capogruppo), collaboratori: Adamo Carmelo Lamponi (coordinamento redazionale), Davide Leone e Francesca Triolo

Pag. 29 - *Stralcio dell'ortofoto in scala 1:2.000 del centro storico di Palermo*, Comune di Palermo

Pag. 33 - *Square dell'università di Bucarest*, tratta dal sito http://iubito.free.fr/

Pagg. 34, 35, 36 e 37 - *Immagini di Bucarest*, di Gregorio Indelicato

Pag. 39 - *Palazzo Rebus*, di Leonardo Da Vinci, tratto da William J. Mitchell, *La città dei bits, Spazi, luoghi e autostrade informatiche*, Electa, Milano, 1997

Pag. 45 - *Deserto del Sahara*, tratta dal sito http://www.lannaronca.it/

Pag. 51 - *Barca a vela*, tratta dal sito http://www.sassarionline.net/

Pag. 53 - *Reptiles*, di Maurits Cornelis Escher, 1943

Pag. 55 - *Carta degli interventi e delle strategie del Piano territoriale provinciale di Ragusa*, progetto dell'ufficio del piano della Provincia regionale di Ragusa, consulente Bruno Gabrielli

Pag. 57 - *L'isola - a lago interno - e l'isola - assoluta*, tratta da C. Doglio e L. Urbani, La fionda sicula

Pag. 59 - *La forma tensionale B Corleonese*, tratto da C. Doglio e L. Urbani, La fionda sicula

Pag. 62 - *Riforma urbana*, di Giuseppe Lo Bocchiaro

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

INFOLIO 18

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE
www.architettura.unipa.it/dct/infolio

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

Gruppo di redazione
Valeria Coco (Segretaria), Mariarosaria Fallone, Adamo Carmelo Lamponi, Davide Leone, Barbara Lino, Giuseppe Lo Bocchiaro, Marilena Orlando, Antonino Panzarella, Claudio Schifani, Vincenzo Todaro e Maria Chiara Tomasino

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

Copertina, impaginazione e selezione delle immagini
Adamo Carmelo Lamponi, Davide Leone, Giuseppe Lo Bocchiaro, Claudio Schifani e Antonino Panzarella

Correttori di bozza
Mariarosaria Fallone, Dario Gueci, Barbara Lino, 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)
Inizio attività: 1992
Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo dal 1996

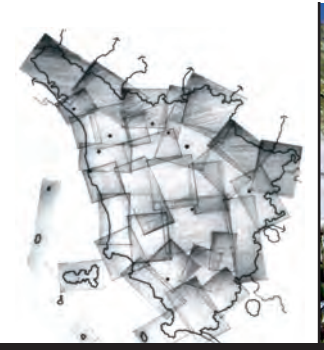
Coordinatore
Bernardo Rossi-Doria

Collegio dei docenti
Maria Elsa Baldi, Teresa Cannarozzo, Maurizio Carta, Piero Di Leo, Francesco Lo Piccolo, Grazia Napoli, Ignazia Pinzello e Bernardo Rossi-Doria (DCT)
Alessandra Badami, Giuseppe Gangemi, Nicola Giuliano Leone, Carla Quartarone, Leonardo Urbani e Ferdinando Trapani (DiSPA)

Segreteria
Francesco Lo Piccolo (DCT)

Partecipanti
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 Giacopelli, Annalisa Giampino, Antonella Morosini e Andrea M. Pidalà

Supplemento ai *Quaderni del Dipartimento Città e Territorio*
© Dipartimento Città e Territorio, piazza Bologni, 13 - Palermo
Autorizzazione del Tribunale di Palermo n. 3/1980, registrata il 7.3.1980
International Standard Serial Number - ISSN 1828 - 2482
Stampa: Compostampa di Michele Savasta, via Salomone Marino, 33, Palermo



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

Questo numero, è dedicato al tema della riforma urbanistica, nella sua accezione più impegnativa di governo del territorio. Più in generale, perché l'attività di governo del territorio non può più fare a meno di una riforma organica della disciplina urbanistica. Più impegnativa, perché la riforma della disciplina urbanistica acquista senso politico, quindi concreto e compiuto, soltanto se rapportata alle più generali risorse dello sviluppo.
Per alcuni ciò appare velleitario in Sicilia, perché a ragione il raffronto con altre Regioni scoraggia un radicamento innovativo nel nostro arretrato contesto amministrativo e territoriale. Per qualche altro il significato politico più profondo della riforma potrebbe celare un'accentuarsi del degrado ambientale. Per altri ancora il governo del territorio consiste in un aumento della pressione vincolistica. C'è qualcuno poi che ammetterebbe soltanto un'unica forma di pianificazione: quella del "piano dei servizi". Altri infine sostengono la necessità di capaci e adeguati "uffici del piano", strettamente coordinati e integrati ai vari livelli di pianificazione, con una strategia centrale di sviluppo, una soglia strutturale intermedia e un assetto operativo, in termini di occupazione del suolo, decentrato e autonomo.

DIALOGO TRA UN RIFORMISTA E UN CONSERVATORE
Maurizio Carta

PIANIFICAZIONE IN AREE DESERTICHE. STRUMENTI URBANISTICI, ESPERIENZE PIANIFICATORIE E SVILUPPO SOSTENIBILE NELLO STATO D'ISRAELE
Adamo Carmelo Lamponi

LA STAGIONE DELLE RIFORME URBANISTICHE, TRA ESPERIENZE REGIONALI E "TENTATIVI" NAZIONALI. IL PUNTO DI VISTA DELL'INU
Vincenzo Todaro

GLI ENTI LOCALI E LA RIFORMA URBANISTICA DELLA REGIONE SICILIANA
Maria Chiara Tomasino

TERRITORIO TECNOLOGICO. DIBATTITO IN OCCASIONE DEL V CONVEGNO DELLA RETE NAZIONALE INTERDOTTORATO IN URBANISTICA, PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ED AMBIENTALE
Claudio Schifani

DAL PAESAGGIO AL TERRITORIO: GIORNATE DI STUDIO IN MEMORIA DI CARLO DOGLIO
Davide Leone

VISIONI DI TERRITORIO: DALLE UTOPIE AGLI SCENARI
Mariarosaria Fallone

IL PATRIMONIO ARCHEOLOGICO TRA CONSERVAZIONE, VALORIZZAZIONE E GESTIONE
Chiara Valentina Bucchieri

TUTELA E SVILUPPO DELLE AREE AGRICOLE: NUOVI RUOLI TRA POLITICHE COMUNITARIE E NORMATIVE URBANISTICHE
Laura Colonna Romano

OBIETTIVI E FINALITÀ DELLA PIANIFICAZIONE NELLA FASE DI RIFORMA URBANISTICA
Adamo Carmelo Lamponi

I SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI NEL PROCESSO DI RECUPERO DEI CENTRI STORICI
Marilena Orlando

IL FUTURO DI BUCAREST. STRATEGIE PER ATTUARE IL RECUPERO
Gregorio Indelicato

NUOVI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO URBANISTICO. LA TESI DI DOTTORATO RILETTA ATTRAVERSO IL CONFRONTO TRA ESPERIENZE NAZIONALI E INTERNAZIONALI
Daniela Mello

SVILUPPO SOSTENIBILE E GOVERNO DEL TERRITORIO: ELEMENTI DI SOSTENIBILITÀ NELLA PIANIFICAZIONE
Maria Chiara Tomasino

LA RICERCA SCIENTIFICA E I DOTTORATI IN ITALIA E ALL'ESTERO
Francesco Bonsinetto

IL DISEGNO DI LEGGE LUPI E IL SUO RETROTERRA CULTURALE
Teresa Cannarozzo

NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO. LA RIFORMA URBANISTICA DELLA REGIONE SICILIANA. INTERVISTA A GIUSEPPE GANGEMI
Valeria Coco

NOTE SUL PENSIERO DI CARLO DOGLIO
Davide Leone

L'ESPERIENZA DI DOGLIO IN SICILIA
Antonino Panzarella

LETTURE
a cura di *Barbara Lino, Dario Gueci e Claudio Schifani*

RIFORMA URBANA
di *Giuseppe Lo Bocchiaro*

ISSN 1828-2482

INFOLIO

Dipartimento Città e Territorio
Via Dei Cartari n.19b, Palermo 90133
Tel. +39 091 60790108 - Fax +39 091 60790113
www.architettura.unipa.it/dct