

**SOCIETA' ITALIANA DEGLI URBANISTI**

**POLITICHE TERRITORIALI,  
INNOVAZIONE DEGLI STRUMENTI  
E PROSPETTIVE DI SVILUPPO  
PER IL MEZZOGIORNO**

*a cura di Nicola Martinelli*

### *Avvertenze*

*Questo quaderno raccoglie i contributi di coloro i quali sono intervenuti al Seminario Nazionale della SIU: Politiche territoriali, innovazione degli strumenti e prospettive di sviluppo per il Mezzogiorno, organizzato a Bari da Attilio Belli e Nicola Martinelli il 10 novembre 2003 in collaborazione con la Facoltà di Architettura del Politecnico di Bari.*

*Il suo carattere disomogeneo è dovuto ai tempi ristretti nei quali è stato composto perché fosse comunque pronto per i giorni della VIII Conferenza Nazionale SIU di Firenze; si teneva, infatti a non perdere la testimonianza - seppur parziale – dei temi dibattuti nel corso della giornata di studio, utili contributi di studiosi e ricercatori del Sud alle riflessioni della Conferenza Mutamenti del territorio e innovazione negli strumenti urbanistici.*

*La SIU ringrazia Margherita D'Onghia, Federica Greco e Maria Raffaella Lamacchia per l'impegno profuso nella segreteria scientifica del seminario tenuto al Politecnico di Bari e nella realizzazione di questo quaderno.*

*In copertina foto di Paolo De Stefano eseguite nel 2001 per il PTCP di Lecce*

# *Indice*

<b>Premessa</b> <i>di Attilio Belli e Nicola Martinelli</i>	pag 5
<b>Verso la conferenza di Firenze, sguardi dal sud</b> <i>di Nicola Martinelli</i>	» 7
<b>Prove di riformismo nel mezzogiorno</b> <i>di Alberto Clementi</i>	» 13
<b>Per un diverso approccio alle città del mezzogiorno</b> <i>di Giuseppe Imbesi</i>	» 16
<b>Le politiche territoriali nel mezzogiorno tra innovazione degli strumenti e stagnazione dei processi di riforma</b> <i>di Attilio Belli e Ilaria Vitellio</i>	» 37
<b>Il Meridionalismo Necessario</b> <i>di Franco Cassano</i>	» 47
<b>Centro e periferia</b> <i>di Gianfranco Viesti</i>	» 50
<b>La varietà dei territori</b> <i>di Carlo Donolo</i>	» 52

<b>Urbanistica, espressione artistica e ricerca disciplinare</b> <i>di Enrico Costa</i>	» 68
<b>Progettualità locale e riflessi delle politiche europee in due casi di studio</b> <i>di Giuseppe Deluca</i>	» 71
<b>Coniugare conoscenza delle risorse e idea di città e di territorio</b> <i>di Leonardo Rignanese</i>	» 77
<b>Ri-formare paesaggi</b> <i>di Maria Valeria Mininni</i>	» 79
<b>Obiettivi e misura dell'innovazione nel mezzogiorno: linee di riflessione</b> <i>di Francesca Calace</i>	» 81

# *PREMESSA*

*Attilio Belli e Nicola Martinelli*

Nell'ultimo decennio in alcune regioni del sud, in contesti spesso diversi tra loro, si sono creati inediti e vivaci processi di sviluppo, poiché in pochi anni sono emerse nuove classi dirigenti, approfittando di una finestra di opportunità nazionale. Secondo molti osservatori questa è stata una delle maggiori novità degli anni Novanta nel Mezzogiorno. Per la rinascita di alcune città del Sud è contato più un rinnovato clima di fiducia e di valorizzazione del capitale fisso sociale che l'incremento della dotazione infrastrutturale, che ancora non si è avuto in forma compiuta.

Rimane ora da indagare, specie per il Mezzogiorno, in che misura gli attuali indirizzi di politica territoriale del governo - tutta spostata verso le priorità nazionali delle grandi infrastrutture della Legge Obiettivo - riusciranno a integrarsi con le politiche di riqualificazione e rinnovo attuate nel precedente decennio ad opera della Dicoter (Dipartimento per il Coordinamento Territoriale) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e quanto le nuove Leggi Urbanistiche Regionali possano identificare un necessario quadro di riferimento normativo per tali programmi.

C'è da chiedersi, inoltre, quale centralità rivestiranno i nodi urbani delle reti trasportistiche, energetiche e tecnologiche; sarebbe auspicabile che i 7.8 miliardi di euro resi disponibili nel primo triennio della Legge Obiettivo per attrezzature e infrastrutture urbane riescano ad avere positive ricadute, tanto sull'integrazione di questi nodi urbani con le grandi reti infrastrutturali nazionali e internazionali, quanto sulle strategie di riqualificazione urbana messe in campo dai contesti locali.

Gli anni Novanta, infatti, nel nostro paese sono segnati dall'avvio e attuazione di un ciclo di politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana, in qualche modo ancora in corso. Come indicato dalla stessa Dicoter del M.I.T. sono state poste in essere un migliaio di iniziative di trasformazione urbana attraverso i programmi di riqualificazione, di recupero urbano, integrati e dei contratti di quartiere, ai quali si aggiungono ben 127 Prusst e 16 PIC Urban della prima generazione del programma.

Questa stagione di innovazione delle politiche urbane in Italia ha coinciso, tra le altre cose, con una riforma amministrativa rivelatasi assai significativa, avendo assegnato nuove competenze e spazi decisionali ai sindaci. In molti casi questa riforma ha favorito la nascita e il rafforzamento all'interno delle amministrazioni locali di nuove ed efficienti strutture organizzative, dimostrate maggiormente capaci di un tempo a competere con la complessità insita nell'implementazione delle politiche di riqualificazione. In effetti, si può parlare – pur nella diversità dei contesti locali - di una generalizzata crescita delle capacità operative degli enti locali in fasi di programmazione, gestione e valutazione degli interventi e di prime prove di governance urbana.

Non va trascurata, in questa direzione, la diffusa preoccupazione per una stagnazione del processo di riforme avviato negli anni Novanta, amplificata dallo scontro politico tra maggioranza di governo e opposizione.

Comunque, nel Mezzogiorno questa stagione di innovazione delle politiche urbane sembra aver avuto effetti importanti; il primo programma Urban ha coinvolto ben 12 città del Sud, e da recenti ricerche risulta che alcune delle esperienze di maggiore efficacia del programma - dove si riscontra l'emergere di talune best practices - si localizzino in diversi contesti del Sud (Cosenza, Lecce, Salerno, Siracusa, Catania...), si resta in attesa di poter valutare tali esiti sulla lunga durata, nonché il necessario raccordo con i programmi della seconda generazione.

Il Seminario Nazionale che la SIU organizza al Politecnico di Bari il 10 novembre 2003 – è visto come un'occasione di riflessione propedeutica – al pari dei seminari di Venezia e di Roma – alla VIII Conferenza Nazionale SIU di Firenze del 29/30 gennaio 2004 dal tema Mutamenti del territorio e innovazione negli strumenti urbanistici.

L'iniziativa a cura della SIU, e della Facoltà di Architettura del Politecnico di Bari sul tema Politiche territoriali, innovazione degli strumenti e prospettive di sviluppo per il Mezzogiorno propone un confronto tra addetti ai lavori e figure 'al confine' con la nostra disciplina, che negli ultimi anni hanno influenzato in modo significativo l'approccio alle problematiche del Sud e dei suoi rapporti con il Mediterraneo.

# VERSO LA CONFERENZA DI FIRENZE, SGUARDI DAL SUD

*Nicola Martinelli*  
*Politecnico di Bari*

La Siu ha deciso di perseguire anche a Firenze il modello avviato nel 2000 con la V Conferenza di Roma, incoraggiando le linee di ricerca disciplinare più mature e innovative anche con il concorso di giovani ricercatori. Si tratta in questa occasione di riflettere *su quanto e come gli urbanisti percepiscono i processi di cambiamento in atto nel paese e quali sono le politiche territoriali messe in atto per affrontare questi cambiamenti*. Si è pensato che un modo per avviare tale riflessioni potesse essere l'organizzazione di alcuni seminari di riflessione propedeutica alla VIII Conferenza Nazionale di Firenze del 29/30 gennaio 2004 dal tema *Mutamenti del territorio e innovazione negli strumenti urbanistici*.

Al cuore delle attuali riflessioni della SIU vi sono i processi di cambiamento in atto nel territorio italiano, pertanto, nel suo programma di iniziative non poteva mancare la promozione di un seminario dedicato a quella parte del paese – il Mezzogiorno – dove probabilmente più forte può essere la percezione dei mutamenti in corso, poiché più evidenti appaiono le contraddizioni tra i processi di modificazione dei contesti, (delle politiche e delle pratiche che li riguardano) e la resistenza di vecchie problematiche. In tale prospettiva nasce il Seminario Nazionale *Politiche territoriali, innovazione degli strumenti e prospettive di sviluppo per il Mezzogiorno*, organizzato presso il Politecnico di Bari il 10 novembre 2003 a cura della SIU e della Facoltà di Architettura. L'iniziativa barese ha proposto un confronto – a tratti molto vivace - tra addetti ai lavori e figure 'al confine' con la disciplina, che negli ultimi anni hanno influenzato in modo significativo

l'approccio alle problematiche del Sud e dei suoi rapporti con l'area mediterranea.

Volendo avviare questa schematica rassegna di autori con Franco Cassano può essere utile ricordare un suo precedente intervento, svolto anni or sono presso l'Università di Palermo, nel corso del quale propose di articolare il *pensiero meridiano* attraverso la presentazione di "sette tesi". L'occasione era costituita dall'incontro conclusivo di un fortunato ciclo di seminari sul ruolo della ricerca universitaria in un confronto di idee incentrato "sull'essere ed operare nel Mezzogiorno"<sup>1</sup>. In particolare tra i sette punti schematizzati da Cassano (1998), vi è quello che attiene alla "intima connessione" tra il pensiero meridiano e il Sud; secondo tale tesi le dimensioni della lentezza e della riflessione da un lato, e della sensualità e dell'immaginazione dall'altro, non dovrebbero essere sacrificate sotto la spinta dei processi di sviluppo sociale ed economico, ma entrare in essi, vivere al loro interno restituendogli un senso compiuto.

Secondo Cassano, infatti, tali condizioni esistenziali non solo sembrano sopravvivere all'interno della società contemporanea, ma sembrano divenire sempre più forti e marcate; emerge allora l'imperativo di ricercare forme "di riconciliazione tra il pensiero e i luoghi" sottoposti agli impatti dei processi di sviluppo; per i territori meridionali tutto questo si traduce nell'esigenza di "pensarsi autonomamente".

L'esortazione ad una rappresentazione del Mezzogiorno che può rivelare diversamente i luoghi, ritorna nel contributo di Attilio Belli, che nella seconda metà degli anni Novanta era stato uno degli ispiratori degli incontri sui *Percorsi Meridiani nelle scienze della città e del territorio*. Per Belli è oggi possibile raggruppare sotto uno stesso orizzonte quelle politiche che, a scale e con prospettive diverse, considerano i luoghi e i territori come risorsa per la promozione dello sviluppo locale; infatti, gli strumenti connessi a quelle politiche: programmazione negoziata e impiego dei fondi strutturali, iniziative di riqualificazione e rigenerazione urbana mostrano con evidenza di aver tentato di perseguire quel principio. Peraltro, "le iniziative di promozione dello sviluppo locale tendono ad intrecciarsi sempre più con quelle che riguardano il governo del territorio, trovando punti di convergenza negli obiettivi di produzione e riproduzione di risorse territoriali". Belli riconosce il portato

---

<sup>1</sup> Il ciclo di seminari ebbe inizio nell'ateneo napoletano ad opera del neo costituito Dipartimento di Urbanistica con il titolo "Il contributo della ricerca per lo sviluppo del mezzogiorno. Territorio ed Ambiente" il 4 luglio 1996. Si continuò poi a novembre al Politecnico di Bari, nel marzo 1997 presso l'Università della Calabria ad Arcavacata di Rende e si concluse nel giugno 1997 a Palermo.



innovativo di questa stagione avviata nel 1998, a seguito del Seminario *Cento idee per lo sviluppo*,<sup>2</sup> che vede un territorio che cerca di rompere con un passato assistenzialista e si propone di sostituire alla assoluta dipendenza dal centro diversi e più produttivi rapporti tra quello e la periferia. Al contempo, egli individua i principali limiti della programmazione negoziata – nata in quegli anni - più nella incapacità a livello centrale di coordinamento e di stimolo, che ad una inadeguatezza dei nuovi strumenti a fertilizzare il contesto.

Gli esiti della cooperazione verticale e orizzontale (tra amministrazioni locali a diverso livello, e tra queste e imprese, sindacati, associazionismo, saperi locali...) sono stati i fenomeni di crescita economica di quei contesti locali capaci di organizzarsi ed esprimersi. Pur con logiche non del tutto congruenti, queste esperienze sono state comunque alla base di quello che Viesti ha definito un *grande e differenziato laboratorio di cambiamento*.

Inoltre, il decennio che ci precede è stato segnato nel nostro paese dall'avvio e dall'attuazione di un ciclo di politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana, in qualche modo ancora in corso. Infatti, così come indicato dalla Di.co.ter del Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti sono state poste in essere a scala nazionale un migliaio di iniziative di trasformazione urbana attraverso i programmi di riqualificazione, di recupero urbano, integrati e dei Contratti di Quartiere, ai quali si aggiungono ben 127 Prusst e i 16 Urban della prima generazione del Programma di Iniziativa Comunitaria.

Nel corso del seminario, più di un contributo (Imbesi, Cersosimo, Martinelli, Properzi...) ha evidenziato quanto questa stagione di innovazione delle politiche urbane sembra aver avuto effetti importanti nel Mezzogiorno; ad esempio, il PIC Urban 1 ha coinvolto ben 12 città del sud, e da recenti ricerche (Palermo 2001, Properzi 2003) risulta che alcune delle esperienze di maggiore efficacia del programma - dove si riscontra l'emergere di talune *best practices* - si localizzi in numerosi contesti meridionali (Catania, Cosenza, Lecce, Salerno, Siracusa...), si resta in attesa di poter valutare tali esiti sulla lunga durata e nella fase del necessario raccordo con altri programmi di rinnovo urbano connotati da un analogo carattere di "azione integrata" (Padovani 2001).

A, Donolo, Cersosimo e Viesti la Siu aveva chiesto di confrontarsi, nella prima parte della giornata di studio, con gli urbanisti (Clementi, Imbesi,

---

<sup>2</sup> Ministero del Tesoro e della Programmazione Economica, Seminario *Cento Idee per lo Sviluppo*, dicembre 1998, Catania.

Properzi, Busca) sul tema dei processi di cambiamento in atto nei territori e nella società meridionali.

Viesti, in particolare, ha accolto l'invito a ritornare su alcune delle posizioni che emergono dalla lettura del suo ultimo e provocatorio libro sul *Mezzogiorno che cambia* (Viesti 2003), o meglio sulla necessità di mutare l'approccio ai problemi che lo riguardano. In tal senso l'economista barese ha parlato dell'importanza che "gli investimenti pubblici vadano definiti attraverso meccanismi di partenariato fra amministrazioni ordinarie, centrali e periferiche, affinché siano coerenti sia con le grandi scelte nazionali, sia con le scelte locali di sviluppo. Si tratta di realizzare meccanismi molto simili alle intese istituzionali di programma Stato-regioni".

Cersosimo ha concentrato i suoi interessi, invece, sugli aspetti di innovazione della recente stagione delle politiche urbane, coincidente con una riforma amministrativa rivelatasi assai significativa, in quanto portatrice di nuove competenze e spazi decisionali per i sindaci. Nella doppia veste di studioso e di amministratore pubblico, al pari di altri analisti, ha riconosciuto che questa riforma ha favorito in molti casi la nascita e il rafforzamento di nuove ed efficienti strutture organizzative all'interno delle amministrazioni locali, più capaci di un tempo a competere con la complessità insita nell'implementazione delle politiche di riqualificazione. Al contempo, ha condiviso la preoccupazione della Siu per una pericolosa stagnazione del processo di riforme avviato negli anni Novanta, amplificata dal recente scontro politico tra maggioranza di governo e opposizione. Rimane, quindi da vedere se la generalizzata crescita delle capacità operative degli enti locali in fasi di programmazione, gestione e valutazione degli interventi - risoltasi in prime prove di *governance* urbana - si sia realmente depositata e consolidata nelle diverse realtà locali del sud.

La questione in campo è ancora una volta quella ricordata da Viesti nel suo ultimo libro (2003) "fenomeni di sviluppo duraturo sono connessi all'emergere di classi dirigenti di qualità, alla creazione e al rafforzamento di istituzioni locali, alla diffusione di differenti culture e comportamenti sociali".

Il tema dei recenti mutamenti del paesaggio italiano - a cui la SIU aveva dedicato nel 2003 un momento di riflessione presso il Politecnico di Bari <sup>3</sup> - sono stati ripresi nell'intervento di Mariavaleria Mininni che si è riferita per tale aspetto a due vicende osservate in contesti meridionali che presentano "condizioni molto diverse: il piano di trasferimento di popolazione e attività dalle pendici del Vesuvio verso le aree della piana - contenuti nella recente

---

<sup>3</sup> SIU - MBAC - Facoltà di Architettura del Politecnico di Bari, Seminario *Nuove Strategie per il paesaggio quattro iniziative in cantiere*, Aula Magna Politecnico, 13 gennaio 2004.

iniziativa della Regione Campania – che prevede nel medio termine l’esodo di una popolazione di 800 mila abitanti...da una zona ad alto rischio, lasciando ai soli processi naturali del fenomeno vulcanico il compito di disegnare un’idea di natura. Dall’altro, la minuta e laboriosa costruzione del paesaggio nella penisola del Salento nella quale la componente paesistica non può che costruirsi attraverso un processo continuo di addomesticamento delle forme di natura operate dall’uomo fino a riformulare le regole dei modelli insediativi tradizionali come opportunità di manutenzione diffusa del territorio”. Questo intervento è stato ripreso nella replica finale di Cassano, avendovi rintracciato una conferma alla sua idea della convivenza, in contesti contemporanei del Mezzogiorno e del Mediterraneo, di un doppio registro di tempi e di condizioni del mutamento.

### **Note per una nuova ricerca dal Sud**

Nel corso della Conferenza di Firenze questo interesse della SIU per il rapporto tra territorio e politiche di sviluppo locale nelle regioni meridionali viene confermato dalla presentazione di un nuovo gruppo di ricerca che sta operando sulla tematica *Università Città e Territorio nel Mezzogiorno*; si intende indagare sui rapporti di dipendenza tra processi di sviluppo territoriale e le istituzioni universitarie già attive, in corso di avvio e/o di potenziamento. Ad oggi hanno aderito alla proposta sette unità di ricerca locali, appartenenti ad altrettanti poli universitari del Mezzogiorno<sup>4</sup>. Peraltro, alcuni dei ricercatori che hanno accettato di partecipare a questa iniziativa della SIU avevano già contribuito con i loro lavori ad una precedente ricerca nazionale sui rapporti tra Università e Territorio<sup>5</sup>.

I principali quesiti dell’indagine riguardano il ruolo che le Università meridionali hanno avuto nel determinare il miglioramento della qualità del contesto – fisico e immateriale – in cui operano cittadini e imprese. Ci si

---

<sup>4</sup> Le Unità di Ricerca sono: Bari - Nicola Martinelli, Sergio Bisciglia, Anna Floriello (Dip. Icar Politecnico di Bari), Chieti– Pescara - Piero Rovigatti (Dip. Amb. Ret. Terr. Facoltà di Architettura Università Chieti-Pescara), Cosenza–Rende - Franco Rossi e Giuseppe Scaglione (Dip. Pianif. Terr. Università della Calabria), Messina - Michelangelo Savino (IUAV Venezia), Potenza-Matera-Giuseppe De Luca (Dip. Pianif. Università della Basilicata), Palermo-Francesco Lo Piccolo e Grazia Napoli (Dip. Città e Terr. Università di Palermo), Salerno-Roberto Gerundo e Isidoro Fasolino (Dip. di Ing. Civile Facoltà di Ingegneria Università di Salerno).

<sup>5</sup> la Ricerca CNR coordinata da Michelangelo Savino “Città e università – università vs. città” pubblicata su *Archivio di studi urbani e regionali n.60/61 1997/ 1998*.

interroga se corrisponde al vero che aree ad alta densità di imprese e di istituzioni riescono ad attirare dall'esterno capitali, imprenditori, intelligenze e tecnologie, facendo interagire queste con quanto c'è già nei contesti territoriali, e in che misura le istituzioni del settore ricerca e formazione riescano ad incidere su tali processi virtuosi. In definitiva ci si chiede: l'università e il mondo della ricerca scientifica possono servire a costruire capitale sociale, relazioni, ottimismo, quali pre-condizioni per lo sviluppo locale in contesti territoriali del Sud?

I grandi complessi universitari del Mezzogiorno - nella loro duplice tipologia di campus isolati o di rilevanti porzioni di città universitarie (o di città con istituzioni universitarie) – riescono a porsi quali attori qualificati della trasformazione urbana facendo leva su proprie risorse finanziarie e capacità progettuali, oppure si muovono sul mercato immobiliare come operatori economici che seguono proprie intenzionalità e convenienze?

Il lavoro di ricerca, inoltre, terrà conto delle nuove condizioni nelle quali vengono a trovarsi alcune delle regioni interessate, protagoniste del recente processo di strutturazione della “Connessione Adriatica” avviatasi con la firma del Patto di Stabilità dell'Europa Sudorientale nel 1999 a Colonia, per l'apertura di nuovi e stabili rapporti transfrontalieri con le regioni balcaniche.

Università e Centri di ricerca avanzata posti lungo la dorsale adriatica cercano in questa fase di avviare rilevanti programmi di internazionalizzazione sostenuti dal Programma Interreg III A, B e C e dalla L 84/2001 (*Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e allo sviluppo dei paesi dell'area balcanica*) strutturando nuove relazioni con “i vicini che son tornati” (Viesti, 2002).

## **Bibliografia citata**

- Cassano, F. (1998), “Mens loci. Sette tesi sul Pensiero Meridiano”, in Di Rosa M. et al. (a cura di) *Come se ci fossero le stelle – Trasformazioni delle città e del territorio: percorsi meridiani tra sviluppo locale e processi globali*, Cuen, Napoli
- Padovani, L. (2001), “Il concetto di azione integrata” in P.C. Palermo (a cura di), *Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte vol.I - Il Programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, Angeli/Diap, Milano
- Palermo, P.C. et al. (a cura di) (2001), *Il Programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane vol.I, II e III*, Angeli/Diap, Milano
- Properzi P. (a cura di) (2003), *Rapporto dal territorio 2003*, INU ed., Roma
- Viesti G., (2002), *I vicini sono tornati*. Italia, Adriatico, Balcani, Laterza Bari
- Viesti, G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari

# *PROVE DI RIFORMISMO NEL MEZZOGIORNO*

*Alberto Clementi*

*Segretario SIU*

Non ci sono urbanisti nello staff del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del ministero dell'Economia e Finanze. Eppure le filosofie della Nuova programmazione, e in particolare la politica dei Progetti Integrati Territoriali, sembrano riflettere appieno le posizioni più avanzate del pensiero urbanistico che sognano da tempo la convergenza delle politiche di settore in un progetto di territorio pensato come leva per lo sviluppo locale.

E' raro trovare urbanisti nella impostazione dei Programmi comunitari Urban, che hanno introdotto nuove culture della trasformazione urbana particolarmente efficaci nelle città del Sud. Eppure anche i programmi Urban possono essere interpretati come una evoluzione positiva dei Progetti Urbani, spogliati della loro riduttiva veste di operazioni urbanistico-edilizie e vivificati dalla combinazione finalizzata di politiche del welfare, di sostegno all'occupazione, di politiche ambientali, delle opere pubbliche, della formazione.

E' poco noto, o forse colpevolmente sottaciuto, il ruolo degli urbanisti perfino nella costruzione dei PRUSST, Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, lanciati dall'allora ministero dei Lavori pubblici come strumenti per attivare gli attori locali dello sviluppo intorno ad un'idea forza di trasformazione degli assetti urbani e territoriali, alimentata dalla interdipendenza tra investimenti pubblici e dinamiche della rendita immobiliare.

Infine, ben poco spazio viene lasciato agli urbanisti nella programmazione delle opere infrastrutturali che sembrano dover rispondere molto di più alle

ferre logiche dei costi, della funzionalità e della sicurezza che alle logiche di strutturazione dei territori interessati.

Insomma, sembra che l'obiettivo di territorializzazione dello sviluppo sia ormai largamente condiviso almeno nelle intenzioni, ma praticato senza ricorrere affatto ai saperi e ai metodi dell'urbanistica e della pianificazione del territorio. Anzi, questi apporti vengono spesso percepiti come un intralcio, visioni d'insieme tanto cogenti quanto prive di capacità di suscitare azioni di sviluppo coerenti.

Questa lunga premessa per introdurre il seminario che la SIU ha organizzato qui a Bari in collaborazione con la facoltà di architettura. Il tema che proponiamo alla discussione ha un valore inaugurale rispetto al ciclo biennale di attività 2003-04 della nostra Società. Si tratta dei complessi rapporti intrattenuti dagli urbanisti con le culture del riformismo del nostro Paese, dal recente passato fino ai nostri giorni.

Non è certo privo di significato che la riflessione venga avviata proprio a Bari, nel cuore del Mezzogiorno. Altre volte il Mezzogiorno è stato un grande laboratorio per l'innovazione. Un laboratorio utile non soltanto a sé stesso, ma con ricadute che molto spesso sono di rilevanza nazionale. Come in fondo sta accadendo oggi con le Regioni obiettivo 1 finanziate con fondi comunitari, che stanno aprendo la via ai Programmi Integrati d'area anche nelle altre Regioni.

Ebbene, noi vogliamo avviare qui a Bari un percorso di ripensamento critico del nostro ruolo nelle altalenanti vicende del riformismo nelle politiche di sviluppo delle città e del territorio. Ho già richiamato in apertura le inquietanti sfasature tra le prove di innovazione in corso e le posizioni degli urbanisti. Ci dobbiamo chiedere perché abbiamo perduto progressivamente capacità di protagonismo nelle proposte e credibilità nelle soluzioni offerte alle istituzioni e alle parti sociali. Eppure, anche leggendo le interpretazioni più acute delle politiche per il Mezzogiorno come quella suggerita recentemente da Viesti, si rimane stupiti dello scarto tra ciò che appare agli urbanisti e ciò che viene osservato dagli esperti delle politiche dello sviluppo. Sorprende ad esempio la sottovalutazione dei successi colti nella rigenerazione urbana, e in particolare dei centri storici, che è in controtendenza rispetto a quanto sta accadendo alle città del centro-nord. Anzi, più complessivamente si è sorpresi dalla marginalità delle questioni urbane rispetto alla discussione sulla validità delle politiche endogene di sviluppo locale. Come se le città non fossero anche al Sud i veri incubatori della economia, sistemi integrati di produzione e di consumo con ricadute decisive per la evoluzione delle strutture sociali e dei territori.

C'è da lavorare molto su questi temi. Con accenti autocritici, se necessario. Ma anche con la consapevolezza che il ritorno della centralità del territorio nelle politiche dello sviluppo non può non chiamare in causa le discipline della pianificazione urbanistica. Ci auguriamo che dai lavori del seminario emergano gli spunti utili per rivedere gli errori che abbiamo fatto, ma anche le potenzialità che possiamo portare in dote a qualsiasi politica che voglia assecondare cammini di sviluppo coerenti con le specificità dei contesti territoriali locali.

# *PER UN DIVERSO APPROCCIO ALLE CITTA' DEL MEZZOGIORNO*

*Giuseppe Imbesi*

*Università degli Studi “La Sapienza” di Roma*

## **1. Attenzione alle città e “questione meridionale”**

Sono i luoghi, gli ambienti, le genti ma anche gli eventi più o meno recenti, imprevisti (come il terremoto o le alluvioni) o predeterminati (come i progetti e i piani) del Mezzogiorno ad esser oggetto di valutazione in questa relazione.

Non si vuole considerare la circoscrizione meridionale come spazio isolato e riferimento di un mondo diverso, contrapposto al resto del Paese, ma area di attenzione più complessa con una propria specificità e con relazioni articolate al suo intorno.

L'attenzione alle città non ha molti precedenti nella letteratura meridionalistica<sup>1</sup>; una maggiore attenzione invece sarebbe molto utile per più ragioni.

Si può favorire in questo modo il superamento, peraltro già in atto, dei termini tradizionali attraverso cui, a partire dal lontano riconoscimento della dicotomia tra le forme di sviluppo delle circoscrizioni del nostro Paese, è stata portata avanti la “questione meridionale”.

---

<sup>1</sup> Ad eccezione di Napoli, forse, le città sono state poco raccontate anche dagli scrittori: da Verga a Pirandello, da Alvaro a Sciascia è raro che le città meridionali siano state al centro delle loro narrazioni, semmai esse erano il portato degli ambienti contadini che le circondavano.



Tale impostazione appare a molti ormai inadeguata, ma non si è stati in grado di introdurre nuovi riferimenti.

Senza negare il valore storico delle assunzioni su tale questione, nè l'amarezza e la sofferenza che le hanno determinate, è il caso di ricercare approcci conoscitivi più articolati di questa realtà territoriale e socio-economica per attualizzarne le condizioni problematiche e le suscettività, per smitizzarne alcuni riferimenti, per modificare sostanzialmente le "policies" fin qui seguite (Graziani 2003).

L'interesse verso le città, d'altra parte, fa sì che la riflessione non si esaurisca nei termini tradizionali dello sviluppo, ma prenda in considerazione altri punti di vista della vita di relazione della società (i consumi, la qualità della vita, le tradizioni, ecc.), sui quali si è ragionato poco, soprattutto per le realtà meridionali (AA.VV 1998).

Fin dall'origine della questione meridionale, le città del Mezzogiorno erano considerate prevalentemente nella loro funzione di "presidio territoriale" di un mondo indifferenziato di campagne e paesi. La popolazione soffriva e lucrava, a seconda dei casi, della diffusa condizione produttiva agricola sia sotto il profilo sociale (i rapporti di dominanza dei ceti proprietari della terra rispetto a quelli contadini) che della ricchezza produttiva (la differenziazione fra "l'osso e la polpa" evocata da Manlio Rossi Doria). I problemi dei casi di concentrazione urbana, come Napoli o Palermo, rimanevano anomalie o poco più.

Le nuove dimensioni del fenomeno urbano, anche nel Mezzogiorno, non sfuggono alla preminenza che esso sta assumendo nel contesto nazionale ed oltre.

Le assunzioni e i riferimenti "disciplinari" sulla città e sul territorio possono, perciò, favorire nuove interpretazioni delle analisi su argomenti tutt'altro che marginali: come le relazioni tra spazio e società nell'attuale congiuntura (e da qui sull'incidenza delle variabili territoriali nell'analisi economica), i nuovi modelli insediativi (in bilico tra prodotto di sistemi reticolari e gerarchie funzionali), l'introduzione di differenti coordinate spazio-temporali (gli scenari a scala europea e mediterranea). Argomenti su cui fornire nuovi giudizi su diversi fenomeni non del tutto inediti.

Le condizioni urbane appaiono mutate rispetto al passato, e profondamente; le città, in una fisionomia complessa, stanno prendendo coscienza delle opportunità (peraltro non verificate) di una diversa forma di governo; si sta determinando una nuova tensione sociale che nel tempo potrà dare risultati positivi per la crescita delle autonomie locali.

I segni del mutamento sono spesso deboli. Manca il confronto con il resto del Paese e ci si potrebbe chiedere se si tratta di casi isolati, in un territorio

inerte, oppure se si è in presenza di iniziative locali diffuse sull'intera circoscrizione meridionale. Solo una riflessione meno ravvicinata nel tempo e nello spazio, di situazioni e avvenimenti, può facilitare un'adeguata valutazione.

Nell'urgenza di operare nella contingenza ci si sta dimenticando troppo spesso delle potenzialità della chiave diacronica di lettura dei fenomeni (della "storia") per addentrarsi in quella sincronica, tipica delle situazioni complesse.

Proprio per questo non ho ritenuto opportuno misurarmi su una analisi più circostanziata degli apparati culturali (su cui si dipana il telaio delle analisi e dei contributi specifici dei rispettivi campi disciplinari), o al contrario dei messaggi e/o degli auspici che si sono voluti esprimere; ho preferito tentare di fornire alcuni elementi, frutto spesso di una lettura congiunturale e di valutazioni personali (come testimonianza di un'esperienza di molti anni in luoghi del Mezzogiorno), ad una scala più ampia e tentando di ricollocarli entro una dimensione temporale di maggiore respiro.

L'importanza della conoscenza (e di conseguenza del ruolo delle università nel corroborarla attraverso la propria ricerca e la creazione di centri di eccellenza) è evidente anche se rileggibile spesso solo in filigrana.

Ho così sviluppato le mie osservazioni da più punti di vista.

Ho cercato di collocare le città meridionali nella dimensione complessiva della trama territoriale e delle relazioni reciproche. Mi sembra questo il "campo strutturante" della realtà meridionale e l'ottica attraverso la quale esaminare i nuovi legami con ambiti territoriali esterni. Le notazioni sulle singole realtà appaiono di conseguenza subordinate, ma non per questo negate, anzi corroborano le valutazioni sulle qualità degli insediamenti e sulle modalità organizzative e sociali che gli stessi riverberano all'intorno.

Ciò consente di legare le vicende più recenti sul mutamento degli insediamenti al complesso di policies intraprese dalle amministrazioni locali, il secondo punto di vista. Tali policies, ancora spesso frammentarie e sviluppate attraverso prassi poco consolidate, sono il segno di un diverso approccio alla gestione urbana; vorrebbero fornire le condizioni per il passaggio da un processo decisionale settoriale e gerarchico ad uno più complesso, caratterizzato dalla complementarietà e sussidiarietà tra i diversi poteri.

Per le città del Mezzogiorno tale processo è senz'altro innovativo e potrebbe essere in grado di "scuotere" il sistema del potere locale e la sua tradizionale dipendenza da quello centrale.

L'attenzione alle policies urbane aiuta, inoltre, nel riconsiderare i termini della questione meridionale, il terzo punto di vista: la "confusione" che si può

osservare ripensando a questo tema, ancora essenziale per il nostro Paese, spinge infatti a riflettere su quanto e come il ruolo delle città può rappresentare un riferimento per l'adeguamento dei termini di tale questione alle nuove condizioni economiche e sociali.

## **2. La diffusione della condizione urbana**

La situazione urbana meridionale, in questi ultimi decenni, si è modificata sostanzialmente. Come accennato, le città hanno mutato il loro ruolo di "presidi territoriali" in un ambiente caratterizzato da forme di vita rurale, solo in taluni casi competitive a livello nazionale sotto il profilo produttivo, ma in molti altri casi sopravvissute al limite della sussistenza e dell'autoconsumo (le cosiddette "aree depresse").

Un primo dato di ordine generale riguarda la dinamica del fenomeno dell'urbanizzazione a livello demografico: essa è abbastanza conosciuta, ma è il caso di richiamarla in questa sede. Si tratta di riferimenti a dati molto aggregati che tuttavia possono aiutare a comprendere la "fragilità" degli equilibri apparenti raggiunti nel Mezzogiorno per quanto riguarda la stabilizzazione della sua popolazione.

Lo scenario è mutato sostanzialmente dagli anni sessanta (non lontani, peraltro) in cui si evidenziava ancora una forte diversità di comportamenti insediativi tra le circoscrizioni settentrionale e meridionale, sulla base del differenziale fra popolazione agricola (o comunque residente in campagna o in centri medi e piccoli) e quanto da ciò derivava in termini di composizione sociale e professionale.

Tale diversità, ovviamente, si rifletteva anche in termini di condizioni di vita e di consumi fra loro contrapposte: l'urbana e la rurale.

Molte città sembravano ancora guardare staticamente ai territori circostanti.

Il grado di infrastrutturazione urbana era molto contenuto ma, soprattutto, si stava determinando, in ritardo rispetto al resto del Paese, la domanda di rinnovo e adeguamento del patrimonio abitativo. Non perchè non fossero necessarie nuove abitazioni, tutt'altro, ma il basso livello dei redditi e la difficoltà di ricorrere al credito bancario rendeva più difficile l'esplosione delle attività edilizie.

La crescita urbana successiva, condizionata fortemente dai movimenti migratori piuttosto che dalla differenza tra nascite e morti, è stata per molti

anni strettamente legata al ciclo economico su cui si è basato lo sviluppo del nostro Paese.

La ricerca dell'urbano, prima originata dal bisogno del lavoro (non soddisfatto al Sud) e poi accompagnata anche da quello di consumi diversi dai luoghi d'origine, è sembrata in una prima fase divenire inarrestabile. Negli anni '60 coloro che avevano spostato la propria residenza erano stati poco più di un milione e mezzo all'anno; lo avevano fatto divenendo cittadini. Nel seguito tale spostamento sarebbe proseguito anche se con forti diminuzioni (negli anni '70, in connessione alle crisi economiche, essa appariva dell'ordine del milione di individui l'anno) fino a divenire molto più contenuto nel periodo più recente.

Sotto il profilo demografico, l'attuale processo di strutturazione urbana poteva dirsi compiuto già negli anni ottanta, attraverso un sostanziale passaggio di popolazione dal sud al nord (l'impovertimento sostanziale delle popolazioni meridionali urbane) e, all'interno delle due circoscrizioni, attraverso lo spostamento di consistenti quote di abitanti dalle campagne e dai borghi verso i centri di dimensioni più consistenti. Il che, fra l'altro, ha consentito di contenere il decremento demografico nelle città medie e piccole del Mezzogiorno favorendo la diffusione della condizione urbana.

Del vecchio mondo contadino rimaneva poco anche nel Mezzogiorno sia pure in presenza di morfologie urbane spesso "arretrate" (mi si passi il termine) rispetto a quanto avveniva nelle aree metropolitane del nord e del centro.

Lo svuotamento dei centri minori appenninici (le cosiddette "aree interne") si era ormai consumato, lasciando inutilizzato un patrimonio abitativo, certamente inadeguato ed oggi obsoleto, ma ricco di tradizioni e luogo storico della strutturazione insediativa.

Al contrario, lo sviluppo urbano, guidato da domande non controllate (o "malamente" guidate da piani urbanistici) stava determinando le attuali dimensioni insediative. I redditi ormai più consistenti dei residenti, le stesse rimesse degli emigrati e i risparmi di chi già viveva comunque altrove, avevano favorito quel processo di realizzazione disordinata delle abitazioni, oggi tipico degli insediamenti meridionali. Attorno ai vecchi nuclei l'edificazione stava avvenendo per "linee" o "aree" fino alla saldatura con antiche "frazioni" e con i borghi agricoli più prossimi; le autonome strutturazioni insediative collinari perdevano la loro identità proiettandosi verso le aree vallive<sup>2</sup>; lungo le coste (e nelle località collinari più amene) si stavano realizzando le edificazioni per la "seconda residenza".

---

<sup>2</sup> Basta pensare a Frosinone, Catanzaro, Potenza e alla stessa Agrigento.

L'assenza di controllo urbanistico non si è riflesso solo sul carattere "spontaneo" delle edificazioni (è un modo forse più elegante per definire l'abusivismo edilizio) ma anche sul basso livello di dotazioni infrastrutturali e sulla scarsa attenzione all'ambiente naturale circostante: elementi che rendono sgradevole il primo impatto con le città.

Come evidenziava già negli anni ottanta il "Rapporto sulla popolazione in Italia"<sup>3</sup>, il fenomeno dell'urbanesimo si era svolto in modo più equilibrato e meno sconvolgente rispetto a quanto si era riscontrato in taluni altri paesi, ma si paventava che si fosse di fronte ad una precaria stabilità.

In assenza di adeguate politiche territoriali l'attuale, apparente, maggiore equilibrio demografico risiede nelle gravi difficoltà economiche che, deprimendo la domanda di lavoro, deprimono anche la mobilità e i flussi migratori. La molla che spinge le migrazioni interne è pronta a scattare di nuovo"<sup>4</sup>.

Il rischio paventato all'inizio degli anni '80 è di nuovo attuale, soprattutto se si prendono in considerazione le mutate caratteristiche sociali ed economiche delle popolazioni urbane, la maggiore mobilità personale, l'omologazione di determinati bisogni sociali e individuali.

Da più parti si prevede che l'auspicata ripresa economica riaprirebbe le piaghe, riacutizzando "i problemi dell'urbanesimo e le tensioni sulle infrastrutture urbane": alla debolezza economica delle città del Mezzogiorno si aggiunge la ancora forte dinamica della popolazione in età lavorativa. Le stime recenti, infatti, parlano di un sostenuto differenziale di crescita della popolazione tra il Mezzogiorno e il resto del Paese (al 1991 si prevedeva che la popolazione in età tra 15-64 anni sarebbe aumentata del 12,8% nel Mezzogiorno e di appena il 4,5% nel centro nord)<sup>5</sup>.

Se si dovesse assistere ad una ripresa economica squilibrata del Paese, della quale peraltro sono leggibili alcuni segni, ne risentirebbe anche l'equilibrio demografico "urbano" che il Mezzogiorno ha raggiunto negli ultimi anni. Nuovi processi migratori, non certo comparabili con quelli del secondo dopoguerra (ma tuttavia ancora significativi sotto il profilo dimensionale e soprattutto "qualitativo"), non inciderebbero più sul rapporto

---

<sup>3</sup> Cfr.: Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Rapporto sulla popolazione in Italia, Roma 1980.

<sup>4</sup> Cfr.: nota 5.

<sup>5</sup> L'accrescimento naturale della popolazione italiana è andato diminuendo fino a divenire negativo dopo il 1978 per quanto riguarda il nord; quasi tutta la totalità dell'incremento naturale è dovuta al contributo delle regioni meridionali

città-campagna, ormai stabilizzatosi, ma sulle città la cui strutturazione è ancora debole e insufficiente <sup>6</sup>.

Di fronte a questo rischio, il tema delle città non può essere sottovalutato.

Negli anni a venire esso deve poter trovare soluzioni adeguate anche sotto il profilo urbanistico.

Se, da una parte, si pone infatti l'esigenza di risolvere i difficili problemi del lavoro, dall'altra, è opportuno restituire, attraverso una migliore qualità di vita ed una più attenta ricomposizione urbanistica il senso della "fisionomia insediativa".

Ciò si riflette, e non poco, sulla possibilità di ristabilire equilibri all'interno e tra le città e aumentare le stesse potenzialità produttive.

Vi è un difficile intreccio nel mondo del lavoro tra le diverse attività produttive e il terziario urbano che le pervade, e tra queste e la capacità degli ambienti urbani di recepirle

### **3. La graduale modifica degli equilibri territoriali**

L'idea di città è certamente mutata in questi anni. Come si è accennato, la generalizzazione della condizione urbana è stata accompagnata da una sostanziale trasformazione dei modelli insediativi anche nel Mezzogiorno.

Le vecchie articolazioni - da quelle tipologiche: città, borgo, villaggio a quelle per classi di ampiezza demografica - tese a rapportare in forma gerarchica fra loro modi diversi del vivere tra l'urbano e la campagna, appaiono sempre più obsolete, ma anche i valori tradizionali delle parti di città, i quartieri e i rioni (basta pensare a Napoli, andando un po' oltre alle valutazioni folcloristiche), sembrano esser venuti meno o, quanto meno, aver cambiato sostanzialmente il loro valore originario.

Si è in presenza, soprattutto nel Mezzogiorno, di una configurazione degli insediamenti molto articolata che non consente facili omologazioni. Questo mix di situazioni può esser riguardato criticamente da coloro che tendono a nuove razionalizzazioni dei processi insediativi: di fatto può costituire, per un mondo che non riconosce più l'"omogeneità" come paradigma di riferimento, una ricchezza dell'habitat meridionale su cui lavorare senza tendere ad ulteriori stravolgimenti.

---

<sup>6</sup> Vedi il recente studio predisposto dalla Società geografica Italiana, "Rapporto 2003 - L'altrove fra noi", Roma 2003

Il senso del mutamento in atto negli assetti territoriali e nella graduale modifica delle loro caratteristiche, lo si può cogliere da un breve excursus sulle ricerche territoriali svolte negli ultimi decenni, sulle strutture insediative del nostro Paese.

Era stato difficile, nella fase della polarizzazione urbana e metropolitana, configurare nel Mezzogiorno analogie con le situazioni insediative che stavano emergendo nel resto d'Italia. Il Progetto '80, nell'obiettivo di razionalizzare un processo ritenuto ineluttabile e comunque ricco di potenzialità per la modernizzazione del Paese, aveva avuto molte difficoltà a individuare conformazioni metropolitane mature, come allora si diceva, nella circoscrizione meridionale.

Tale processo sarebbe dovuto consistere nella riorganizzazione insediativa per "sistemi metropolitani": un'attenta classificazione tendeva a ricomprendere l'intero territorio nazionale.

Alla sola area napoletana si riconosceva la potenzialità di sistema metropolitano, sia pure eterogeneo per morfologie sociali e fisiche; l'area salernitana veniva considerata come "sistema di riequilibrio" (come adiacente all'area di Napoli). Per il resto era stato coniato il termine di "sistemi alternativi" (alle tendenze in atto): ci si riferiva con esso alla Puglia centrale e meridionale, alla Sicilia occidentale, alla Sardegna meridionale. Gran parte delle città del territorio meridionale era compresa, però, in un'ulteriore classe di "sistemi", caratterizzata per il fatto di "essere aree di ristagno economico e di debolezza dell'armatura urbana"<sup>7</sup>.

Successivamente, negli anni '70, quasi tutto il Mezzogiorno rimaneva escluso dalla scoperta della "terza Italia": nel Paese si riscontrava un'inaspettata vitalità dei distretti periferici ai territori delle grandi aree metropolitane (legati, cioè, a centri urbani di minori dimensioni), tendendo così a superare il determinismo delle valutazioni precedenti.

Nel Mezzogiorno, anche se il territorio era stato legato proprio a politiche meridionaliste, che avrebbero dovuto determinare uno sviluppo produttivo attraverso le grandi e piccole "aree industriali" e i "comprensori turistici", non si erano evidenziate situazioni di crescita urbana tali da partecipare a questa nuova conformazione dell'assetto insediativo e produttivo. Le città non

---

<sup>7</sup> Si affermava in particolare che per tali aree "la presenza di un'elevata dinamica demografica, una grande dotazione di risorse naturalistiche ed una ricchezza di trazioni culturali non consentono in alcun modo di rinunciare ad un loro sviluppo in senso metropolitano che equivarrebbe alla lunga ad un abbandono delle loro aree". Venivano indicati in questo gruppo di "possibili e potenziali" sistemi: quello abruzzese, molisano-alto pugliese, della Calabria centrale, dello Stretto, della Sicilia centro-meridionale, della Sardegna settentrionale.

sembravano risentire degli effetti moltiplicatori auspicati in tali politiche, quanto meno in termini comparabili con lo sviluppo raggiunto dai territori marchigiani e veneti; spesso le grandi industrie, come nel caso di Taranto con l'Italsider, sono rimaste poi coinvolte nei processi di ristrutturazione senza riverberare effetti dei potenziali indotti.

La stessa situazione di distacco sembrava emergere negli anni ottanta allorché città medie del centro nord tendevano ad esprimere la volontà di determinare conformazioni policentriche attraverso connessioni produttive e di servizi. L'Italia delle cento città, come si tentò di definire questa fase del mutamento insediativo, lasciava marginali le città meridionali (se si escludono alcune situazioni singolari come L'Aquila, Cosenza o Matera) o le "appendici" lungo la costiera adriatica (da Pescara a Vasto e a Bari) sia per occasioni produttive che per la riverberazione verso sud dello sviluppo turistico romagnolo.

Nel periodo più recente non sembra si sia modificato l'atteggiamento che guida la lettura degli assetti del nostro Paese sulla base del permanere del concetto centro-periferia.

Se tale atteggiamento può esser utile per riscontrare analogie e differenze di comportamenti urbani, rispetto a politiche nazionali ed oltre univocamente determinate, esso non aiuta a comprendere le specificità dell'assetto meridionale.

L'importanza che stanno assumendo le città nel conformare attraverso le attività terziarie una quota sempre più rilevante del PIL ed il ruolo che le stesse giuocano nel favorire i consumi sociali ed individuali, spinge (o dovrebbe) a forme di analisi differenti. Ne è testimonianza la recente ricerca ITATEN svolta da molte università italiane per conto del Ministero LL.PP..

In particolare, l'ipotesi che ha guidato tale ricerca è che "stia cambiando l'assetto complessivo del territorio per il decomporsi delle gerarchie reticolari mediate dal centro e per l'estendersi delle capacità di protagonismo di innumerevoli insediamenti minori associati da reti di relazioni plurime che nascono dal basso, come se l'Italia delle cento città si stesse evolvendo verso quella dei mille municipi"(Clementi 1996).

Il punto di partenza è stato il riconoscimento della molteplicità delle forme insediative in sé e nella loro correlazione con l'ambiente naturale. Dalla lettura dei risultati emerge un complesso di "quadri territoriali", distinti fra loro ma tuttavia molto articolati, utili per una migliore comprensione della realtà urbana meridionale. Questa ricerca dovrebbe essere ripresa e approfondita a partire da verifiche attente sulle diverse situazioni territoriali.



#### 4. Città come agglomerazioni e luoghi

I territori urbanizzati, come sarebbe meglio definire le città attuali, si presentano infatti in forme di agglomerazioni più o meno ampie. Le diverse denominazioni attraverso cui si tendono a definire tali agglomerazioni, sia in termini positivi che negativi, evidenziano un carattere comune: l'esplosione dei nuclei urbani originari.

Le città hanno perduto la loro conformazione originaria, chiusa entro le mura (che poi nel periodo più recente ha significato un ben definito rapporto tra il centro e periferia), per proiettarsi sul territorio circostante coinvolgendo centri e borghi contadini o operai ed entrando in dialettica con i contesti naturali che le hanno circondate, intonsi per lunghissimi tempi<sup>8</sup>

In Campania, ad esempio, dai nuclei urbani originari si sono originate le diffusioni insediative che coprono vasti territori come nella Terra di Lavoro o nell'area salernitana (con connessioni verso nord e sud nelle aree pianeggianti ma che penetra anche nelle fasce costiere della penisola sorrentina); diverso modello presentano le aree beneventana ed avellinese in cui si conserva piuttosto un sistema policentrico di borghi attorno alle città.

La Calabria ha lasciato esplodere i propri capoluoghi (all'origine collocati su sommità collinari) verso le valli adiacenti: Cosenza, verso la valle del Crati (nella correlazione con Rende), ha saputo ritrovare tuttavia le condizioni di uno sviluppo ordinato; Catanzaro, verso le marine joniche e con uno sdoppiamento funzionale verso Lametia Terme attraverso l'istmo Jonio-Tirreno. Reti insediative di una certa consistenza sono rileggibili nell'area di Sibari, nella piana di Gioia Tauro e nella Locride. E' la catena appenninica con la Sila e l'Aspromonte a scandire i diversi ambienti.

L'esemplificazione potrebbe estendersi alle altre regioni ove si riconoscono situazioni urbane in cui si associano (come in Sicilia ad Enna, Ragusa e intorno alla stessa Agrigento), aggregazioni deboli e ancora unipolari isolate nella campagna ad urbanizzazioni diffuse con pronunciati reticoli urbani.

Nel complesso si passa da forme agglomerative ormai consistenti a situazioni reticolari fra città e borghi ex-contadini che mantengono la loro

---

<sup>8</sup> Le nuove delimitazioni peraltro non possono esser considerate rigidamente: ai tentativi di decentramento politico-istituzionale non a caso si conferisce l'attributo "amministrativo", quasi a voler significare la difficoltà di ricreare stabilmente quelle aggregazioni urbane che la storia delle città ci aveva tramandato: nella ridefinizione degli spazi si parla sempre più spesso di "geometrie variabili" per le nuove conformazioni urbane, ed è chiara in questa espressione che ci si rende conto della difficoltà, ormai, di individuare articolazioni stabili da gestire

fisionomia originaria; l'ambiente naturale, pur sconvolto da insensate urbanizzazioni, coinvolge gli assetti fornendo determinanti utili per i futuri processi di riorganizzazione urbanistico-insediativa.

Si evidenziano, tuttavia, alcune agglomerazioni maggiori su cui è il caso di sollecitare l'attenzione per il carattere metropolitano che tendono ormai a determinare. Riguardano l'area napoletana e l'arco etneo, a cui si possono aggiungere la fascia costiera della Puglia centrale e l'agglomerazione palermitana.

La prima viene considerata, e a ragione, la conurbazione di maggior peso al centro del Mediterraneo: a guidarla è la corona dell'urbanizzazione sull'ampia falcata del Golfo di Napoli, con un'estensione verso l'interno fino ad incontrare i contrafforti appenninici (e già all'interno di questi come avviene per la direttrice irpina). Appare come "un grande arcipelago di isole urbane eterogenee, tenute insieme da un potente telaio infrastrutturale che sta generando nuovi spazi di relazione e nuove opportunità di sviluppo verso l'interno"(Clementi 1996).

L'arco etneo, la seconda maggiore aggregazione meridionale, è molto più articolato. Dallo Stretto di Messina si scende fino al Golfo di Augusta: il rapporto con l'Aspromonte, in Calabria, i Peloritani e l'Etna, in Sicilia, sono condizionanti (ma ciò lo rendono anche spazio insediativo "fantasmagorico").

L'urbanizzazione penetra gli spazi pianeggianti ma anche le pendici collinari senza apprezzabili soluzioni di continuità. Catania, con il suo intorno, rappresenta il fulcro di addensamento di funzioni urbane, ma le diverse aree urbane consolidate di cui si compone (Reggio Calabria, Messina, Catania e Siracusa) mantengono la riconoscibilità dei loro caratteri insediativi<sup>9</sup>.

Minore caratterizzazione a scala di area vasta presentano, rispetto ai due primi sistemi sia la fascia costiera centrale pugliese<sup>10</sup> che l'agglomerazione

---

<sup>9</sup> La conurbazione Reggio-Messina era stata già evidenziata negli anni '60 da Lucio Gambi come struttura urbana in fieri di caratterizzazione dell'area dello stretto. Cfr.: L. Gambi, *La Calabria*, UTET, Torino 1965.

<sup>10</sup> Alla fascia costiera centrale pugliese è il caso di fare riferimento perchè esplicativa di una situazione territoriale articolata che trova in Bari il suo punto di forza e si allarga radialmente al suo intorno: a nord e a sud l'urbanizzazione costiera si diffonde linearmente secondo le direttrici di vecchie centri che ormai raggiungono dimensioni consistenti, verso l'interno si delinea un asse perpendicolare alla costa adriatica verso Matera. E' il fulcro dell'armatura territoriale pugliese caratterizzata da una molteplicità di città medie, all'origine spesso contadine, che contrappuntano il Tavoliere e le aree premurgiane

palermitana<sup>11</sup>, anche se per la dimensione raggiunta dagli insediamenti principali e dai loro hinterland si pongono entrambe al rango di città metropolitane.

E' perciò una nuova dimensione territoriale, ampia e dilatata, che consente di rapportare fra loro i diversi "luoghi" e all'interno favorisce la definizione di nuove centralità.

La riconoscibilità urbana è garantita non tanto dalle emergenze singolari degli edifici più significativi (il campanile, la torre, il castello), quanto dai sistemi infrastrutturali, dalle sequenze di centri commerciali, dai vuoti insediativi, dalle condizioni ambientali al contorno (che agiscono come nuove delimitazioni naturali prefigurando limiti o possibili aperture).

La Terra di Lavoro non sembra conoscere limiti territoriali al contrario di quanto avviene per la maggior parte delle città appenniniche.

## **5. Intervenire sulle città, ma come ?**

La confusione che si rileva tra "vecchio" e "nuovo", tra tipi insediativi diversi, così come le varie modalità di diffusione urbanizzativa, sono un dato da cui non si può prescindere.

Aumentare o meno tale confusione o, al contrario, restituire logica e coerenza alle diverse agglomerazioni, è invece nelle possibilità di chi governa il territorio e della società che lo vive.

Molte testimonianze relative alle attività delle amministrazioni locali evidenziano che è in atto in molte città meridionali uno sforzo per migliorare le condizioni di vita attraverso politiche di infrastrutturazione e "recupero" che investono parti urbane importanti (INU 2003).

Si osserva quasi ovunque una diversa attenzione ai nuclei storici, attraverso il recupero di emergenze architettoniche e spazi di relazione, così come ad aree marginali di pregio, ove si tende alla formazione di piccoli "parchi": sono dati di abbellimento urbano (la cosiddetta "beautification").

---

<sup>11</sup> L'agglomerazione metropolitana è incardinata sulla città di Palermo (al '91 quasi 700.000 abitanti); all'intorno gli originari centri contadini della Conca d'oro tendono alla saldatura attraverso un'urbanizzazione diffusa che penetra fino alle pendici delle Madonie così come avviene per la direttrice costiera verso Termini Imerese. L'area, fra l'altro, per l'attrazione che presenta di capitale regionale ha raccolto l'incremento quarantennale della popolazione provinciale

Aree degradate di diverse città sono oggetto di interventi con finanziamenti europei (come i progetti Urban a Bari, Reggio Calabria, Salerno e Catania).

Non credo si tratti di iniziative sufficienti se rimangono fatti isolati all'interno dei tessuti insediativi. Non si comprende spesso il valore della nuova dimensione raggiunta dalla città; non si è in grado di traguardare a questa nei processi di intervento. Se si dovesse continuare in questa direzione verrebbero meno le possibilità di riconoscere i ruoli che le varie città possono svolgere nei rispettivi contesti e all'esterno.

La parzializzazione dell'intervento sulla città è in parte una conseguenza della raggiunta complessità urbana. Riesce sempre più difficile cogliere la compiutezza degli organismi sui quali si opera (o se ne ha poca disponibilità a farlo).

I piani urbanistici di questi ultimi anni sono, infatti, sempre più tesi a risolvere le esigenze contingenti provocate dal "malessere", dai bisogni più elementari o a rispondere a singole domande emergenti. E' questo un limite dell'attuale programmazione che si è accentuato anche per le modifiche istituzionali legate alle nuove forme di rappresentanza politica. Vale per tutti l'esempio dell'elezione diretta dei Sindaci che hanno sentito, soprattutto, il bisogno di garantirsi il consenso ed hanno preferito evitare scelte programmatiche i cui risultati sono avvertibili solo a medio e lungo periodo<sup>12</sup>

Un diverso corso dell'intervento non può nascere che dall'approfondimento delle conoscenze e dalla ripresa di un dibattito sulle città che coinvolga operatori e forze sociali su prospettive temporali e spaziali più ampie.

Occorrono politiche territoriali e urbane in grado di favorire la collocazione delle nuove espressioni urbane nei contesti sempre più ampi, entro cui le stesse città devono poter giocare un loro diverso ruolo.

E' il caso di riferirsi, allora, al complesso del sistema insediativo (alla agglomerazione e all'ambiente entro la quale si colloca) se non all'intera rete insediativa, per ristabilire le relazioni e costruire un nuovo habitat.

Che senso avrebbe, altrimenti, intervenire sui centri storici, con le loro botteghe e il commercio "minuto", se nel frattempo si accettano nuove

---

<sup>12</sup> Vale la pena richiamare l'editoriale di Ilvo Diamanti su "Il sole 24 ore" del 3 ottobre 1999. "I sindaci e i presidenti di provincia non sono riusciti a cambiare le loro città, il loro territorio in modo sostanziale. Hanno potuto e saputo al più agire su alcuni punti in grado di restituire immagine...Intervenendo ad esempio sui centri storici. Ma per realizzare interventi più sistematici non sono sufficienti gli otto o dieci anni a disposizione di un amministratore eletto per due mandati a fronte dei mille vincoli esterni cui è ancora soggetta la sua azione. Barcellona capace di cambiare la faccia in pochi anni, resta un modello lontano."

localizzazioni commerciali lungo le vie di accesso o le grandi direttrici territoriali? Analogo interrogativo si pone per quanto riguarda la realizzazione di nuovi edifici per servizi, ospedali, palazzi di giustizia e altro, il cui unico criterio localizzativo è quello della disponibilità di aree libere.

Non è un compito facile per le città meridionali ove sembrano, comunque, sussistere vincoli di altro livello.

## **6. Le carenze infrastrutturali**

Il primo di tali vincoli rimane quello infrastrutturale. Le carenze del Mezzogiorno nel settore delle comunicazioni sono note.

La dimensione molto allungata del territorio italiano ed i condizionamenti morfologici non giustificano, però, tali carenze.

Nella logica delle politiche di mercato, l'immatunità dell'economia meridionale ha rappresentato un alibi per non prendere seriamente in considerazione l'idea di una rete articolata di comunicazioni in grado di rendere accessibile, in modo isomorfo, il sistema insediativo meridionale. Basta scorrere le vicende legate alle diverse reti infrastrutturali, dalle strade, alle ferrovie, dai porti agli aeroporti, per rilevare come in assenza di convenienze di mercato le realizzazioni siano state effettuate in termini frammentari.

La volontà di realizzare reti infrastrutturali in grado di rapportare tra loro i traffici ferroviari e stradali da Milano a Palermo, assunta all'interno del processo di ricostruzione, si era concretizzata nel periodo tra il '50 e il '70, ma non in termini complessivi. Lungo l'autostrada adriatica i trasporti, ormai prevalentemente appoggiati sul sistema stradale, non garantiscono un adeguato livello di accessibilità a molti centri urbani. Quasi tutte le città appenniniche rimangono esterne ai "corridoi" longitudinali.

Il sistema degli aeroporti, legato alle convenienze del trasporto sulle linee principali, penalizza gran parte del Mezzogiorno, assente com'è quasi del tutto l'auspicata rete di terzo livello in grado di diversificare i vettori e penetrare di più nei territori.

Nel complesso si paga una politica trasportistica del nostro Paese orientata a privilegiare di volta in volta una sola modalità di trasporto (ferrovia, strada, aereo, ecc.) rispetto alle altre.

Basta pensare al ritardo nell'adeguamento della ferrovia a fronte dell'incremento della rete stradale, ma anche alla successiva ipotesi che il

mezzo aereo potesse assorbire, sulle medie e lunghe tratte, ogni altro mezzo (in nome della capacità di annullamento apparente della “distanza” e alla non necessità di far fronte a consistenti costi infrastrutturali fissi).

Ancora oggi non sembra evidenziarsi un approccio differente. Ne stanno risentendo gli interventi di adeguamento e il rinnovo del sistema infrastrutturale: l’alta velocità ferroviaria si ferma a Napoli e nei programmi delle Ferrovie dello Stato c’è la dismissione di lunghe tratte ferroviarie; il progetto per l’adeguamento dell’Autostrada Salerno-Reggio Calabria si limita al miglioramento delle percorrenze senza tener conto delle implicazioni territoriali di più vasta portata.

Per una maggiore integrazione tra reti di trasporto e città, utile per superare le attuali forme di isolamento, occorrerebbero soluzioni differenti. Alla loro definizione possono partecipare gli enti locali; anche se, ovviamente, non è ad essi che può competere la complessa gamma delle attuazioni. E’ dalla loro capacità di individuare sinergie, evitare sprechi, migliorare la qualità, che può nascere l’auspicata “sussidiarietà” fra i livelli di governo del territorio.

Da una parte, criteri per una tale definizione vanno ricercati nella possibilità di prefigurare scenari di convivenza tra le diverse modalità di trasporto.

All’aumento costante della domanda di mobilità di persone e merci occorre, infatti, far fronte con una diversificazione dell’offerta da correlare di più (e meglio) alle esigenze delle varie situazioni territoriali.

Assumerebbero, così, un preciso significato urbano anche le modernizzazioni dei nodi di scambio (interporti, hubs, stazioni, ecc.) per le quali si pongono esigenze di “invenzioni” tipologiche, ma anche di comprensione dei nessi di compatibilità con i sistemi urbani e l’ambiente (come ad esempio il rapporto tra porto e città che le nuove tecnologie di trasporto e stoccaggio delle merci hanno messo in crisi).

Dall’altra, è importante imparare a considerare le infrastrutture come agenti e reagenti dello sviluppo. Si tratta di passare da un approccio che tendeva a rispondere con correttivi ad esigenze già maturate nella domanda e spesso al limite del disagio (come, ad esempio, progettare e realizzare un aeroporto perché c’è un grande traffico aereo) ad uno che riguarda le infrastrutture come stimolo, come tramite per la rimozione di tutta una serie di inconvenienti e limiti allo sviluppo sociale ed economico.

La tesi non è nuova, era fra l’altro implicita nelle politiche meridionalistiche degli anni sessanta, anche se la stessa era basata su processi di infrastrutturazione di settori produttivi e dimensioni dei mercati oggi decisamente superati.

Superando la dicotomia tra livelli di funzionalità “opportuni” negli assetti territoriali del Nord, del Centro e del Sud, si dovrebbe riprendere una riflessione unitaria sull’assetto infrastrutturale del nostro Paese e sulle effettive esigenze di interconnessione che ad esso si pongono in presenza di molteplici forme di attività (basta pensare al turismo e ai servizi di livello superiore, come le università che si sono moltiplicati diffondendosi in quasi tutte le province).

In particolare si tratta di considerare il valore di rete dei sistemi infrastrutturali a scala europea e oltre, in relazione alle potenziali nuove funzioni urbane; a scala urbana e metropolitana prenderebbero quota le ipotesi di connessioni veloci secondo linee privilegiate in grado di riorientare gli sviluppi insediativi e le localizzazioni strategiche.

## **7. La ricerca di nuovi ruoli urbani**

Il secondo vincolo è quello dei nuovi ruoli urbani.

La definizione, seppur articolata, degli assetti delle città meridionali non si esaurisce, certamente, negli aspetti fisici della raggiunta diversa conformazione, nè ha un peso esaustivo la carenza delle infrastrutture.

Nuovi parametri politico-istituzionali e socio-economici stanno attribuendo alle città ruoli funzionali differenti che disorientano gerarchie già consolidate e sembrano far perdere loro quella parvenza di significatività che ancora sopravviveva.

Quest’aspetto è legato alla modificazione più generale delle caratteristiche assunte dalle “città di comando”, da quei luoghi, cioè, nei quali si assumono le decisioni più importanti e dai quali si riverberano “imperativi” sui modi di produzione, sugli stili di vita e, perché no, sui riferimenti culturali.

E’ un dato permanente del mutamento produttivo e politico, la formazione di nuove gerarchie funzionali all’interno degli stati e oltre: la storia delle città, dall’impero romano alla formazione degli stati moderni, stigmatizza quanto questo mutamento si rifletta nello sviluppo o nel declino delle città<sup>13</sup>.

Dopo l’unità d’Italia, attraverso un’organizzazione dello Stato per province e circondari, si erano azzerate le precedenti gerarchie urbane.

---

<sup>13</sup> La stringente satira di Boll fissa in forma il divenire dell’insediamento, la sua fenomenologia all’impatto di un elemento esogeno di rilevante importanza. Cfr.: H. Boll, Racconti umoristici e satirici, Bompiani, Milano, 1983.

Basta pensare alla sostanziale perdita di ruolo di città come Napoli e Palermo, capitali storiche del Mezzogiorno. Si era assistito, d'altra parte, ad una dilapidazione delle economie locali in un quadro che aveva penalizzato soprattutto il Sud: ne avevano risentito particolarmente, Bari e Catania, porti e centri "industriosi", ma effetti negativi erano rileggibili un po' dovunque<sup>14</sup>.

Molte città del Mezzogiorno, fino agli anni settanta, hanno fatto le spese o "goduto" della diversa articolazione politico-amministrativa: la loro specializzazione nel terziario pubblico e di servizio ha via via sostituito quella di natura economico-produttiva sempre più concentrata, divenendo un fattore portante delle rispettive economie urbane. Ne è prova il fatto che negli anni '70 l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è stata riguardata come un'ulteriore potenzialità di terziarizzazione: chi non ricorda i "moti" per Reggio Capoluogo e le difficoltà abruzzesi per la scelta del capoluogo regionale.

Le politiche meridionaliste per l'industrializzazione non hanno prodotto effetti positivi in gran parte delle città coinvolte. Le "grandi industrie", basta pensare a quella petrolifera, hanno determinato consistenti riconversioni delle forze lavoro (i poli di Augusta e Gela ad esempio) ma non hanno ricevuto effetti sostanziali per la formazione di un tessuto di piccole e medie imprese, nè indotti in termini di servizi alla produzione; base per la creazione di un terziario produttivo urbano (F. Martinelli 1989).

Gli elementi di fragilità delle economie urbane sembrano, oggi, amplificarsi sia per le modifiche in corso in alcuni settori della Pubblica Amministrazione (le "ferrovie" e le "poste", trasformate in "aziende" tendono a ridimensionare la loro presenza sul territorio) che per l'ulteriore riorganizzazione delle strutture produttive.

Oggi la definizione dei ruoli urbani appare condizionata dalla globalizzazione produttiva e degli scambi.

Com'è noto, la globalizzazione sta determinando un intreccio di relazioni nello spazio e nel tempo che non trova alcun ostacolo nelle delimitazioni fisiche o giuridiche ma, al contrario, si organizza in uno spazio di fatto unico. Ne appaiono direttamente coinvolte le città che guidano l'intreccio di tali relazioni, come le cosiddette "città mondiali" (le vere e proprie città di comando) e da qui tutte le altre che perdono o acquisiscono ruoli in relazione alla loro capacità propositiva nel contesto generale dei processi di urbanizzazione.

---

<sup>14</sup> E' il caso di richiamare il dibattito molto interessante che si era aperto negli anni '70 attraverso i contributi forniti da N. Zitara con *L'unità d'Italia: nascita di una colonia* (Milano, 1971) e da C. Capecehatro e A. Carlo con *Contro la questione meridionale* (Roma, 1972).



Nuove catene gerarchiche stanno facendo intravedere differenti classificazioni funzionali (e di “importanza”) delle città: alle “città mondiali” così si affiancano le metropoli di livello internazionale e nazionale e via via le altre con valori di importanza decrescente (e al contrario con crescenti incidenze di alcune marginalità).

Ogni città, in altri termini, superato il rapporto gerarchico che ne definiva un ruolo preciso nel territorio, si trova a dover competere con universi complessi non limitati da confini statuali nè, comunque, protetti.

Di fronte al dilemma, “globalizzazione” o “localismo”, non si tratta di operare scelte univoche per quanto riguarda la definizione dei nuovi, possibili ruoli urbani. Si tratta, piuttosto, di conciliare tra loro modelli che tendono alla rivalutazione del diverse “identità” dei territori e degli ambienti (e quindi al potenziamento del valore dei luoghi nella loro storia nei confronti di nuove occasioni produttive), con modelli che favoriscono invece l’indeterminatezza dei singoli spazi rispetto alle domande funzionali, proprie dell’internazionalizzazione dell’economia e dei consumi.

Per far ciò non si può che cominciare da una ricerca, difficile ma necessaria, sulle peculiarità in essere e sulle potenzialità e i limiti delle varie “trame” urbane.

Non è la rivendicazione di un nuovo localismo ma l’identificazione delle condizioni che possono contribuire al rilancio urbano del Mezzogiorno<sup>15</sup>.

C’è certamente bisogno di ricomporre gli insediamenti e fornire loro una diversa qualità e “gradevolezza” attraverso politiche di infrastrutturazione, di miglioramento abitativo (lo standard abitativo è già molto alto ma non vanno dimenticate le aree ove ancora sussiste una domanda inevasa di abitazioni) e di servizi (in alcune città del Mezzogiorno l’acqua è ancora razionata).

In questo senso devono essere riguardate positivamente le iniziative rivolte al recupero dei centri storici e alla infrastrutturazione dei quartieri abusivi.

Sotto il profilo delle occasioni produttive, superando l’occasionalità dei Patti Territoriali e delle altre iniziative recenti, la dimensione di area vasta consente più facilmente l’individuazione di nuove suscettività. Possono rappresentare esempi utili quanto delineato per il Comprensorio della Piana di Gioia Tauro, in Calabria e per Matera, con le “industrie dei divani”. Ciò che conta, però, al di là dei fatti produttivi, è prendere in considerazione il

---

<sup>15</sup> Val la pena di richiamare alcune ricerche di università meridionali (come l’Università Mediterranea di Reggio Calabria) tese a determinare una maggiore conoscenza delle possibili relazioni con il Mediterraneo. Cfr.: A. BIANCHI (a cura di), *Le città del Mediterraneo*, Jason Editrice, Reggio Calabria, 2001; C. FALLANCA DE BLASIO e A. NASER ESLADI, *Luoghi dello scambio e città del Mediterraneo*, Iiriti editore, Reggio Calabria, 2003.

complesso di opportunità da introdurre per migliorare i servizi alla produzione.

In questa direzione si può riguardare il ruolo delle Università. Si stà assistendo ad una diffusione delle sedi universitarie nel Mezzogiorno. Alle sedi tradizionali di Napoli, Palermo, Bari, Messina e Catania, si sono affiancate nuove localizzazioni in tutte le regioni: da queste si stanno originando, ormai, nuove sedi distaccate per specifici corsi di laurea e di diploma.

Se non si riesce ad affiancare le nuove Università con adeguati centri di eccellenza, con centri di ricerca specializzati, in grado di riverberare all'esterno (anche a livello internazionale) la loro capacità, c'è il rischio che una nuova ricchezza per le città si riduca al mero decentramento sul territorio delle strutture di formazione, povere di attrezzature e con un corpo docente poco "efficiente".

Un ulteriore punto di riflessione è costituito dal turismo. Le città, soprattutto quelle costiere, pensano alla crescita di questo settore in ragione di nuovi posti letto, in alberghi, ma soprattutto di rilancio dell'industria edilizia delle seconde residenze.

Lo sviluppo del turismo consta, al contrario, nella messa a punto di ben altro tipo di servizi che possono favorire la residenza e la visita delle città meridionali e determinare quella congiunzione con gli ambienti naturali e storici (che negli anni scorsi erano stati ipotizzati negli Itinerari turistico-culturali, nei Parchi naturali e tematici, e nei "Giacimenti culturali").

## **8. Riflessioni su possibili temi di ricerca, a conclusione**

Il quadro delle città del Mezzogiorno, da quanto fin qui delineato, si presenta con luci e ombre.

Se, da una parte, la diffusa condizione urbana si materializza in nuove forme urbane e se ne esaltano i valori, dall'altra, si presentano difficoltà a livello locale ed oltre per garantire a tali forme non solo sopravvivenza ma sviluppo.

Ci si avvia a togliere la storica "rete di protezione" dello Stato per sostituirla con forme dialettiche di programmazione che coinvolgono gli enti locali meridionali e li mettano in grado, come forse prima non era possibile, di avere un rapporto diretto con i vari livelli decisionali; il ché comporta "confusione" nelle valutazioni e nelle indicazioni di intervento.

Gli interventi necessari per ridurre tali difficoltà e “confusione” non possono essere disgiunti da un consistente processo di conoscenza delle situazioni, dei luoghi, dei bisogni, delle prospettive possibili: deve essere un processo che prelude anche ad una diversa definizione epistemologica della questione meridionale (F. Cassano 1996).

In questa fase il contributo delle università meridionali può essere determinante: per l’apporto che possono fornire a tale conoscenza, ma anche per il radicamento che le stesse possono ricevere dal partecipare più direttamente alla vita dei territori nei quali sono insediate.

Uno dei temi sui quali dovrebbe esser concentrata l’attenzione della ricerca è quello delle città o, meglio, delle ”trame” urbane.

La coesistenza delle due realtà, locale e globale, che si intrecciano sugli stessi territori, induce in un caso ad obiettivi di rete, spesso in relazione alla competizione/cooperazione internazionale e, nell’altro, di riqualificazione urbana e locale con esigenze e bisogni specifici.

E’ realistico pensare di tendere, piuttosto che ad una indifferenziata, e a tratti, confusa complessificazione del territorio urbanizzato, a conclusioni differenti?

I legami fra nodalità meno complesse, come quelle meridionali, possono ancora rappresentare il punto di forza, lo “slancio competitivo” dell’organizzazione urbana?

Gli assunti non possono però essere univoci. Occorre accettare l’ambiguità di un rapporto tra gli schemi delle località centrali di Christaller, nelle loro valenze positive (che avevano portato dagli anni ‘30 ad un’ordinata interpretazione del rapporto di dominanza/dipendenza tra l’urbano e il rurale), e le recenti concettualizzazioni reticolari nelle derivazioni sia geografiche che economiche.

La dimensione urbanistico-territoriale, ulteriore paradigma di riferimento, va, in quest’ottica, riguardata “dall’interno” non solo come forma di assetto urbano e metropolitano ma anche come condizione di vita e di governo.

Tale confronto non dà luogo ad aprioristici giudizi negativi ma fa emergere interrogativi e indicazioni problematiche ed anche alternative possibili che le convenienze localizzative delle diverse funzioni determinano nella nuova dimensione spaziale dell’urbano.

Non è un invito al localismo ma alla comprensione della difficile fase di transizione che stiamo vivendo. La relazione/contrapposizione fra struttura reticolare e organizzazione gerarchica dell’insediamento sembra, infatti, non portare a nuove conformazioni tipologiche ma, piuttosto, all’intreccio di situazioni funzionali fra loro eterogenee nei diversi contesti. Tali contesti, infatti, con le loro suscettività e vincoli non dovrebbero rappresentare, almeno

nel breve periodo, il supporto per la costruzione di nuovi modelli insediativi ma per la riorganizzazione delle attuali “preesistenze” urbane.

### **Bibliografia citata**

- Cassano F., (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Bari;
- Clementi A., “Oltre le cento città”, in AA.VV., *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari 1996
- Graziani A., (1993), “Esiste ancora il Mezzogiorno?” in G.Soriero (a cura di), *Dopo l'Intervento Straordinario*, Meridianalibri, Catanzaro;
- INU, (2003), *Rapporto dal territorio 2003*, Roma.
- Martinelli F., (1989), “Struttura industriale e servizi alla produzione nel Mezzogiorno”, in *Politica Economica*, n.1, aprile
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Universita' degli Studi de L'aquila*, (2003), *Quater: l'Italia dei piani*, Alinea, Firenze;
- Rossi-Doria, (a cura di), (1998), *Come se ci fossero le stelle*, CUEN, Napoli;
- Viesti G, (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza Bari;

# *LE POLITICHE TERRITORIALI NEL MEZZOGIORNO TRA INNOVAZIONE DEGLI STRUMENTI E STAGNAZIONE DEI PROCESSI DI RIFORMA*

*Attilio Belli e Ilaria Vitellio*

*Università “Federico II” di Napoli*

Considerando le politiche territoriali come forme particolari di azione orientate a trattare problemi di natura collettiva, diventa possibile raggruppare sotto uno stesso orizzonte quelle iniziative che, a scale e con prospettive diverse, considerano il territorio come risorsa e gli strumenti connessi (programmazione negoziata e impiego dei fondi strutturali, iniziative di riqualificazione e rigenerazione urbana). Si assume così una prospettiva verso la natura locale dei problemi – dove le dimensioni più appropriate sono l’ esito di tali politiche - che permette di abbandonare le logiche che associano le dimensioni di politiche a dimensioni geografiche (come politiche territoriali distinte da quelle urbane).

In questo senso, le iniziative di promozione dello sviluppo locale tendono ad intrecciarsi sempre più con quelle che riguardano il governo del territorio, trovando punti di convergenza negli obiettivi di produzione e riproduzione di risorse territoriali.

Come è noto, la “nuova” politica regionale di sviluppo nel Mezzogiorno (programmazione negoziata e fondi strutturali) assume come strategia di superamento degli svantaggi il potenziamento e miglioramento della performance territoriale. Il baricentro di attenzione viene spostato dalla singola impresa (considerata spesso come motore esclusivo della crescita economica in grado di trainare un cambiamento socio-istituzionale) verso i contesti territoriali, dagli incentivi volti a colmare le diseconomie esterne attraverso sussidi agli investimenti, alla produzione e riproduzione di beni pubblici locali. E viene abbandonata, così, la tradizionale politica degli interventi assistenziali.

Si punta su la realizzazione e l'accrescimento di beni, le infrastrutture materiali e immateriali per promuovere la crescita economica, lo sviluppo della vita civile, la valorizzazione del patrimonio culturale, ambientale e naturale, la produzione e riproduzione di capitale sociale, la sicurezza, l'attività di formazione, l'efficacia delle amministrazioni, l'intelligenza istituzionale, le reti fiduciarie orizzontali e verticali; e contemporaneamente si sostiene la promozione e l'incentivazione di sistemi locali di imprese (emersi e sommersi), in specie dei distretti industriali (Cersosimo 2000).

Secondo la nuova geografia economica e sociale a "macchia di leopardo" e a velocità differenti, il «Mezzogiorno che cammina» ha adottato questi strumenti con approcci e risultati molto differenti.

E' necessario ricordarne i tratti essenziali.

Il campo privilegiato di sperimentazione di questa nuova politica, a partire dal 1998, è stato quello della programmazione negoziata. Imperniati sullo sviluppo dell'imprenditorialità, gli strumenti predisposti hanno determinato l'attivazione di nuovi sistemi imprenditoriali, concentrando l'attenzione sulla problematica dei costi (del lavoro, la pressione fiscale e la flessibilità dell'impiego, ecc.), con un impegno che ha riguardato soprattutto gli incentivi e gli sgravi fiscali. Come è stato sottolineato da più parti, la logica degli incentivi non solo attira imprese esterne (spesso lontane dalle risorse e potenzialità locali) legandole a un territorio esclusivamente per la convenienza dei costi, ma rischia di "azzerare" il contesto territoriale anche quando si rivolge a realtà imprenditoriali locali. E' una logica che contraddice l'elemento distintivo di tale strumentazione che punta non solo alla crescita delle imprese beneficiarie, ma soprattutto a quella di un territorio dove l'impresa è in grado di "fare sistema" valorizzando e potenziando le risorse locali.

Infatti, la logica degli incentivi adottata è mirata a compensare le deficienze di economie esterne (beni e servizi, reali o virtuali, dalle reti infrastrutturali a quelle fiduciarie), ma non riesce a produrle. A meno di non collegare gli investimenti con lo sviluppo e il consolidamento delle economie esterne e delle competenze locali, attraverso espliciti obiettivi. Il rischio che è stato evidenziato è quello di far passare politiche assistenziali come nuove politiche di sviluppo. Dopo la stagione dell'intervento straordinario e la chiusura della Cassa, emerge un Mezzogiorno in positivo, dotato di soggettività, di vivacità nell'imprenditorialità locale, di civismo e nuove classi dirigenti (Donolo 1999), che proprio questo rischio sembra aver in qualche modo arginato.

In un territorio che cerca di rompere con un passato assistenzialista e si propone di sostituire alla assoluta dipendenza dal centro diversi e più

produttivi rapporti tra centro e periferia, i limiti della programmazione negoziata sembrano dovuti più ad una incapacità a livello centrale di coordinamento e di stimolo, che ad una inadeguatezza dei nuovi strumenti di fertilizzare il contesto (Trigilia 1999).

Lì dove, infatti, i fenomeni di crescita economica si sono fortemente correlati alla capacità dei contesti locali di esprimersi, sono state anche attivate le iniziative che provengono dalla programmazione operativa regionale, frutto della cooperazione verticale e orizzontale (tra amministrazioni locali a diverso livello, e tra queste e imprese, sindacati, associazionismo, saperi locali). Ciò, anche se si è manifestato con logiche non del tutto congruenti, è alla base purtuttavia di quel grande e differenziato laboratorio di cambiamento con cui si descrive il Mezzogiorno (Viesti 2001).

Alcuni recenti rapporti<sup>1</sup> descrivono questa varietà del Mezzogiorno attraverso le differenti modalità con cui le regioni si sono dotate di Programmi Operativi e hanno impostato i relativi Programmi Integrati Territoriali.

Per quanto riguarda lo stato della programmazione regionale per lo sviluppo, le regioni (obiettivo 1) del Mezzogiorno si caratterizzano per l'importanza data alle azioni finalizzate alla preparazione e realizzazione del POR nell'ambito del Qcs 2000 – 2006. In particolare sono state adottate misure innovative di natura legislativa, necessarie alla semplificazione dei procedimenti e all'innovazione anche organizzativa delle strutture amministrative preposte alla progettazione, attuazione, valutazione e monitoraggio degli interventi. Anche se la maggior parte di esse non si è dotata di una cornice programmatoria ordinaria, ben quattro delle sei regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania e Puglia) hanno riordinato gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, apportando modifiche al precedente assetto delle azioni per lo sviluppo (Basilicata) o introducendo nuovi strumenti di programmazione di medio periodo (Campania e Puglia)

Rispetto a queste innovazioni, nella programmazione degli interventi le regioni hanno adottato diverse tipologie di orientamento. Un primo orientamento vede collegate direttamente scelte strategiche e priorità regionali con l'articolazione del Por (Basilicata e Calabria). Un secondo invece interviene direttamente sull'assetto organizzativo interno, sulle modalità di funzionamento, sulle risorse umane e sulla pubblica amministrazione regionale per accompagnare i processi di cambiamento e sviluppo

---

<sup>1</sup> Cnel (2002) La Programmazione regionale nel mezzogiorno. Documento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro Commissione per la politica dei redditi e per l'attuazione decentrata della concertazione. 28 novembre 2002

(Campania). Un terzo orientamento non vede corrispondere una cornice programmatica generale di bilancio e per lo sviluppo (Sardegna e Sicilia) al sistema coerente di norme ed azioni poste in essere per la realizzazione degli interventi. Una unica regione tra quelle del Mezzogiorno (Basilicata) opera in presenza del Programma regionale di sviluppo (PRS) quale strumento dell'azione ordinaria che individua obiettivi strategici e azioni prioritarie delle attività regionali.

Anche per quanto riguarda l'attuazione della Progettazione Integrata sul territorio le sei regioni del Mezzogiorno hanno intrapreso percorsi e adottato logiche diverse tra loro, difficilmente riconducibili a distinte tipologie d'intervento.

Infatti un po' ovunque, anche se con modalità differenti, si è teso a costruire consenso intorno agli obiettivi e alle modalità operative, coinvolgendo attori istituzionali, sociali ed economici, attivando -attraverso accordi ed intese- relazioni di carattere verticale e orizzontale.

Per quanto riguarda l'impostazione dei Progetti Integrati Territoriali, le sei regioni del Mezzogiorno hanno adottato logiche differenti, oscillando tra interventi diretti di progettazione e interventi di sola programmazione. Ossia da una interpretazione dei Pit, come dirette modalità operative di attuazione dei Por, con intervento diretto della regione nella progettazione (definendo gli ambiti territoriali di intervento e le azioni multisettoriali da conseguire fino agli obiettivi strategici da perseguire); ad un'altra impostazione che vede gli strumenti di programmazione capaci di sollecitare le realtà locali, dando loro un maggiore protagonismo nel proporre dimensione territoriale, idea-forza, soluzioni organizzative e attuative, monitoraggi e controlli. Le regioni, in questi casi, hanno provveduto ad una selezione dei progetti per via negoziale o mediante bando regionale, con meccanismi che vanno dall'asta allo sportello.

A queste modalità si sono accompagnate diverse logiche di territorializzazione dei progetti che hanno seguito o un'impostazione tipica della programmazione d'area (Basilicata e Puglia), o un modello funzionalistico (Sardegna e Sicilia) orientato a privilegiare la domanda locale e non necessariamente agganciato all'organizzazione istituzionale dei territori, o infine, percorsi negoziali di "capillarizzazione" dei Pit sul territorio (Calabria e Campania).

In generale, comunque, è prevalsa la logica della diffusione sul territorio dei progetti, piuttosto che quella della concentrazione di risorse in luoghi cruciali dello sviluppo dotati di specifiche potenzialità di crescita.

Evidentemente il riferimento ad territorio segnato dai confini amministrativi è più labile, e la logica dei Pit - nel rimandare ad una pluralità



di territori dotati di potenzialità latenti e/o persistenti oggetto di valorizzazione e che di fatto non trovano una unica istituzione amministrativa di riferimento - apre a forme di governance con attori diversi in posizioni e scale diverse, a livello di indirizzo che d'attuazione, contribuendo così alla crescita delle capacità di autogoverno e di autodeterminazione dei territori su base locale .

Alle diverse modalità di interpretare e rendere operativa la programmazione dello sviluppo del Mezzogiorno, si sovrappone la logica dei grandi progetti della Legge Obiettivo (n. 443 del 2001), che, come la logica degli incentivi, considera quale potenziale fattore di sviluppo locale la presentazione di vantaggi competitivi, lavorando sulle economie esterne. Tale logica, ad un primo sguardo, sembra riproporre in una nuova versione l'idea che lo sviluppo di un territorio avvenga attraverso la sua infrastutturazione fisica.

Il piano delle grandi opere strategiche riguarda circa 250 interventi di cui 19 definiti prioritari. Con un elenco approvato dal Cipe nel dicembre 2001, sono state individuate le opere che usufruiranno della normativa introdotta dalla Legge Obiettivo, e che in parte erano già previste dal Piano Generale dei Trasporti. Nell'elenco vi sono interventi molto differenti, riguardanti non solo infrastrutture di trasporto strategiche a livello nazionale, ma anche opere di interesse regionale o urbano, sistemazioni idrauliche come il Mose o l'emergenza idrica per il Mezzogiorno, interventi nel settore energetico con la realizzazione di nuove centrali e quelli nel campo delle telecomunicazioni. Tutti questi interventi usufruiranno della normativa speciale: i 19 classificati come prioritari disporranno di maggiori finanziamenti, mentre le opere già finanziate presenti nell'elenco potranno usufruire delle procedure speciali accelerate previste dalla legge. Queste procedure sono anche volte a diminuire notevolmente i tempi delle decisioni, ad aprire rapidamente i cantieri, ridimensionando la legge sugli appalti e semplificando considerevolmente le procedure di valutazione di impatto ambientale.

Emerge così un processo di centralizzazione del processo decisionale nel Cipe<sup>2</sup> e una tendenziale compressione delle prerogative di regioni ed enti

---

<sup>2</sup> Brevemente, l'intero processo autorizzativo delle opere strategiche è stato demandato al Cipe. Al Ministro dei Trasporti restano compiti propositivi ed istruttori, la Conferenza dei Servizi ha carattere istruttorio ma non assume decisioni, le Regioni devono raggiungere una intesa, non vincolante, sulle opere. Quindi un forte processo decisionale centralizzato, che può essere assunto a maggioranza dal Cipe sia sul progetto preliminare che sul progetto definitivo, con il consenso ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle Regioni e Province autonome interessate, che si pronunciano sentiti i Comuni, e che vede in caso di dissenso delle

locali, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte nel titolo V della Costituzione e al privilegio dato a livello comunitario alle logiche di sviluppo locale, che vedono in capo alle regioni l'individuazione di percorsi autonomi, di valorizzazione delle specifiche risorse fisiche e umane per una infrastutturazione materiale ed immateriale.

Se la logica delle grandi infrastrutture sembra, a un primo sguardo, seguire quella degli incentivi che, nel lavorare sulle economie esterne considera il territorio con una certa miopia (come spazio astratto e vuoto di relazioni, come sfondo degli interventi), è invece proprio sul concetto di territorio che si riscontra una certa convergenza con le differenti politiche che investono il Mezzogiorno. Il territorio è, infatti, visto non più solo nella sua dimensione fisica e funzionale, ma dotato di una molteplicità di dimensioni e livelli reali e virtuali, di intricate strutturazioni, di potenzialità latenti, di memorie, tragedie, rischi e fragilità, di quella soggettività che trasforma la marginalità del Mezzogiorno in fattore identitario e i cui sistemi di relazione connettono e separano. Ricchezza e risorsa principale per le politiche di sviluppo, il territorio si presenta come operatore di integrazione, da cui partire e su cui ritornare.

Sotto questo orizzonte le infrastrutture sono viste come 'sistemi di rete territoriale, occasione di organizzazione del territorio nel suo ruolo di coesione e di competizione, in grado di trasformare le economie esterne generate dall'opera pubblica in risorse in grado di contribuire allo sviluppo e di innescare processi virtuosi incrementando la dotazione territoriale in termini di milieu, risorse finanziarie, opportunità (Fontana 2002).

A questo processo si affianca il percorso in essere sulle nuove forme di governo del territorio che le regioni del Mezzogiorno si stanno dando attraverso le riforme legislative. Infatti se da un lato alle innovazioni poste dalle regioni nelle programmazioni delle risorse comunitarie, nella semplificazione dei procedimenti e nell'organizzazione di strutture amministrative, corrispondono interventi legislativi che riguardano materie che vanno dal campo ambientale a quello edilizio<sup>3</sup> e l'istituzione di agenzie specializzate (come le ARPA regionali); dall'altro la limitatezza delle risorse

---

Regioni e Province autonome l'approvazione del progetto con Decreto del Presidente della Repubblica

<sup>3</sup> I provvedimenti approvati a livello regionale sono per quanto riguarda l'ambiente la Sicilia; per le calamità naturali la Basilicata, per la difesa del suolo la Campania e la Calabria. Per l'inquinamento acustico la Puglia. Per l'inquinamento elettromagnetico la Campania e Puglia. Per l'edilizia privata la Basilicata, la Campania e la Sicilia. Per l'edilizia pubblica la Puglia.

a disposizione<sup>4</sup> richiama, già da ora, l'attenzione su una convergenza e concentrazione di queste in ambiti territoriali strategici, piuttosto che stimolare una molteplicità di progetti diffusi su tutto il territorio regionale. Nasce così l'esigenza di dare una cornice conformativa e un orizzonte di senso alle opzioni di sviluppo nell'ambito di un rinnovato approccio al governo del territorio. Un governo inteso come quell'insieme di attività volte a costruire le condizioni di uno sviluppo sostenibile, valutandone i possibili esiti ed effetti; a fertilizzare e lavorare su quel sedimento di relazioni produttive, sociali, istituzionali, culturali, ambientali; a convogliare consenso e risorse intorno a strategie organizzando forme in grado di raccordare verticalmente e orizzontalmente attori e interessi diversi. Seguendo questo approccio e guardando alle riforme regionali nel Mezzogiorno, le innovazioni e le sperimentazioni messe in campo attraverso la dotazione di nuove forme di programmazione dello sviluppo vedono investire solo una parte di questo governo, accentuandone una visione restrittiva rispetto a quella qui proposta.

Sembra, infatti, che gli effetti di queste innovazioni non abbiano avuto grosse ricadute sulle leggi urbanistiche regionali del Mezzogiorno degli anni 90. Se i recenti strumenti hanno innovato le modalità operative (sia per quanto riguarda gli aspetti progettuali e valutativi, sia per quanto riguarda la formazione di tavoli, di partenariati, ecc) e le strutture interne delle istituzioni amministrative regionali, non sembra che essi abbiano avviato una vera e propria riforma nel modo regolamentare il territorio.

La prima regione che ha affrontato la riforma del sistema legislativo sul governo del territorio è la Basilicata nel 1999, seguita dalla Puglia nel 2001 e dalla Calabria nel 2003, mentre la Campania ha un disegno di legge approvato in giunta regionale nel 2001 e non ancora in Consiglio. La Sicilia e la Sardegna hanno rispettivamente una legislazione risalente al 1978 ed una risalente al 1989, successivamente modificate e integrate, ma mai del tutto riformulate<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Soprattutto alla luce dei nuovi ingressi a livello comunitario post 2006

<sup>5</sup> I Riferimenti legislativi delle regioni sono.

*Per la Basilicata:* L. R. 11 agosto 1999, n. 23. Tutela, governo ed uso del territorio; L.R. 4 gennaio 2002, n.3. Modifiche ed integrazioni alla Lr n. 23 dell'11/8/99 recante norme per: "Tutela, governo e uso del territorio"; D. GR n. 512 del 24 marzo 2003. Approvazione regolamento di attuazione Legge regionale 11/8/1999 n. 23 (L.U.R.)

*Per la Puglia:* L. R. 27 luglio 2001 n. 20, Norme generali di governo e uso del territorio.

*Per la Calabria;* L.R. 16 aprile 2002, n. 19. Norme per la tutela, governo e uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria; Circolare 7 marzo 2003, n. 770. Note esplicative per l'applicazione della Legge Urbanistica Regionale 16 aprile 2002, n. 19

In esse il territorio resta sostanzialmente legato a una pianificazione urbanistica di carattere conformativo per quanto riguarda l'impostazione di vincoli su determinati beni pubblici e sulle previsioni di un assetto territoriale costruito prevalentemente su funzioni e destinazioni d'uso governo del suolo.

In generale, non sembra proporsi una visione di carattere programmatico che investa sugli obiettivi di valorizzazione e sviluppo, insieme alla promozione di istituti e azioni volte a convogliare e coinvolgere attori che non siano istituzioni politico-amministrative. Infatti, quello che emerge nelle riforme regionali è una tendenziale interpretazione della pratica di concertazione come pratica di co-pianificazione tra le istituzioni delegate.

Nelle leggi regionali di Basilicata e Puglia (con modalità e istituti diversi) tale pratica vede l'istituzione di Conferenze del corso del procedimento formativo degli atti di pianificazione con il compito di consultazione obbligatoria e vincolante per gli enti amministrativi e di semplice partecipazione consultiva (quando prevista) di attori portatori di interessi diffusi (associazioni di categoria, .....). La Calabria distingue invece la cooperazione tra gli enti dalla concertazione tra attori di differente natura (forze economiche sociali culturali, professionali, associazioni di categoria, associazioni di comuni, associazioni portatrici di interessi diffusi...) i quali concorrono nell'ambito della Conferenza alla definizione di obiettivi e delle scelte per la formazione, aggiornamento e variazione dei piani (regionali, provinciali, comunali).

Per quanto riguarda il ruolo di alcuni beni pubblici le riforme legislative regionali guardano soprattutto alla loro natura 'materiale', piuttosto che come presupposti e esiti di un possibile sviluppo locale. L'approccio è infatti teso verso la tutela e protezione dei beni e del territorio, soprattutto per quanto concerne l'imposizione di vincoli, con una visione quasi statica della loro valorizzazione, più che su una loro produzione e riproduzione. I beni culturali e ambientali, ad esempio, mentre sono considerati dai nuovi strumenti come risorse locali da cui partire per attivare relazioni virtuose, negli strumenti di governo del territorio entrano esclusivamente come beni da vincolare staticamente (promuovendo rapporti viziosi).

---

*Per la Campania:* D.D.L.R. Norme sul governo del territorio. Approvato dalla Giunta Regionale il 5 giugno 2001; D.G.R. 30 settembre 2002, n. 4459 Linee guida per la pianificazione territoriale regionale (P.T.R.) – Approvazione.

*Per la Sicilia:* L. R. 27 dicembre 1978 n. 71. Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica.

*Per la Sardegna:* L.R. 22 dicembre 1989 n. 45. Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale

In questo contesto lavora anche un concetto di integrazione interpretato come integrazione tra strumenti istituzionali settoriali. I piani territoriali acquistano così valenze di piani paesistici e ambientali e funzioni di raccordo tra piani di istituzioni diverse (piani di bacino, piano parchi, ...).

Non vi è la tendenza, tranne forse per quanto riguarda la Calabria, a favorire e sollecitare alcuni territori di dotarsi di progetti di sviluppo locale, integrando temi e materie a partire dalle risorse esistenti (emerse e sommerse, potenziali e latenti). La regione Basilicata, ad esempio, individua gli ambiti di pianificazione strategica come ambiti che per sottrazione non corrispondono a dimensioni territoriali di enti. In questi ambiti sono individuate azioni strategiche coordinate con quelle delle altre regioni e con le linee di assetto nazionale.

La regione Calabria, invece, individua i programmi d'area dove un complesso di interventi è finalizzato alla valorizzazione di aree territoriali caratterizzate da peculiari situazioni economiche, sociali, culturali ed ambientali, a cui si affiancano iniziative in aree urbane per le quali appaiono necessari rilevanti interventi di riqualificazione o di recupero, e per la cui realizzazione si rende necessaria l'azione coordinata ed integrata di più soggetti pubblici o privati. I programmi d'area, che possono comprendere il territorio di uno o più comuni della regione anche appartenenti a province diverse, sono infatti promossi dalla regione al fine di accrescere l'integrazione fra gli enti locali, il coordinamento delle iniziative, l'impegno integrato delle risorse finanziarie. Essi costituiscono modalità di programmazione intercomunale negoziata che vede coinvolgere - al fine di realizzare le condizioni per uno sviluppo locale sostenibile - la regione, enti locali e altri soggetti pubblici, parti sociali e soggetti privati. Il programma è finanziato con risorse dei soggetti partecipanti e/o con eventuali contributi statali e comunitari. Viene definito attraverso un accordo tra le parti che ne individua gli interventi, le risorse, l'autorità di coordinamento, vigilanza e monitoraggio, i responsabili e ne determina le fasi di attuazione.

Per quanto riguarda, invece, i nuovi strumenti questi o vengono considerati come semplici strumenti urbanistici esecutivi di piani come accade per i programmi complessi per la pianificazione comunale, oppure come nel caso degli strumenti di programmazione negoziata ne vengono definite le forme di approvazione attraverso Accordi di Programma.

Il quadro dunque non è molto confortante, anche se sono presenti nelle nuove leggi regionali l'adozione e l'internalizzazione di strumenti valutativi, quali il Via, o di nuovi strumenti conoscitivi, come i Sit.

Ciò che manca soprattutto è una visione dei territori come effetto di politiche, i cui confini non sono mai del tutto stabili, che disegnano geometrie

variabili e promuovono dal basso effetti di governo, nuove tematizzazioni su materie pubbliche, ridefinizioni normative, logiche cognitive in grado non solo di ridurre l'esposizione a tragedia i beni comuni, ma anche di riorientare lo sguardo e le pratiche su di essi. Ciò, invece, a cui si va incontro è di considerare quelle risorse che costruiscono e ricostruiscono il territorio siano in qualche modo stabili e date apriori, è questo riguarda non solo quei beni che si presentano prima di tutto nella loro condizione materiale, ma anche per quelli virtuali e immateriali. La fiducia e il capitale sociale, ad esempio, rischiano di essere, anche nella nuova strumentazione, non solo 'dati' ma anche volontariamente e direttamente costruiti, senza considerare che essi, nella maggior parte dei casi, sono l'effetto a venire di un intreccio tra politiche e forme di governo del territorio, buone pratiche e intelligenza istituzionale.

E' in questa direzione che, nonostante tutte le difficoltà e le incertezze, occorre ribadire una "logica della speranza", ben diversa da un atteggiamento di speranza fatalistica, di un'attesa inoperosa di interventi assistenziali, che genera illusioni, una logica che riafferma una vera e propria ostinazione a sorreggere gli attori che s'impegnano nel cambiamento mediante una cornice di senso comune, e capace d'inglobare anche nel campo delle politiche territoriali una considerazione del mondo delle "passioni" che agisce insieme a quello della "ragione" (Belli 2002).

## **Bibliografia citata**

- Belli A., (2002), "Introduzione" in A. Belli (a cura di) *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze
- Cersosimo, D. (2000) (a cura di), *Il territorio come risorsa*. Donzelli, Roma.
- Cersosimo, D., Donzelli, C (2000). *Mezzogiorno*. Donzelli, Roma
- Donolo, C (1999) *Questioni meridionali*. L'Ancora, Napoli
- Fontana, G. (2002), "L'innovazione delle politiche del territorio", in *Urbanistica Dossier*, n. 49
- Trigilia, C. (1999) "Il Mezzogiorno in cammino e la politica zoppa"., in *Il Mulino*, n. 385
- Viesti, G. (2001) "Un Mezzogiorno diverso", in *Il Mulino*, n. 396

## *IL MERIDIONALISMO NECESSARIO*

*Franco Cassano*

*Università degli Studi di Bari*

Non nascondiamocelo, il Mezzogiorno sta attraversando un brutto momento. Al suo interno le spinte forti che lo hanno percorso negli anni novanta si sono smorzate, anche se qui e lì continua ad esserci qualcosa d'interessante. Credo che negli anni passati sia stata persa una splendida occasione e sinceramente non riesco ad immaginare quando essa si potrà riproporre, quando la finestra di quegli anni si riaprirà.

Dalla prima metà degli anni Novanta infatti il Mezzogiorno è uscito con la testa alta nonostante venisse da due eventi traumatici: da un lato l'ingresso in Europa, che, avendo comportato politiche di controllo della spesa pubblica, lo aveva ovviamente colpito in modo particolare, dall'altro le stragi di mafia, l'attacco allo stato e alla legalità. Si sarebbe potuto temere il peggio, l'affermarsi di un ribellismo e di una chiusura. E' invece avvenuto il contrario. Proprio in quegli anni e in coincidenza con la riforma elettorale che ha portato all'elezione diretta dei sindaci, il Mezzogiorno ha imboccato una strada diversa, positiva e creativa. Al centro di quegli anni furono messi invece obiettivi seri ed alti, la battaglia per la difesa della legalità, il rilancio delle identità municipali come processo di ricostruzione di cura e tutela dei beni pubblici. Nessuna deriva leghista, come pure si sarebbe potuto temere, ma il desiderio forte di cambiare l'immagine del sud, la scelta non della dipendenza subalterna e piagnona, ma quella dell'autonomia, dell'orgoglio, del desiderio di farcela e di innescare una nuova storia.

Ma proprio a questo punto i nodi hanno iniziato a venire al pettine. Per poter dare forza e durata a quell'autonomia non bastavano soltanto politiche più sofisticate, i patti territoriali e i contratti d'area, e sicuramente ancor di meno le politiche degli incentivi selettivi che hanno caratterizzato i governi di

centrosinistra. Sarebbe stato necessario dare fiducia a quel movimento, aiutarlo a superare i propri limiti municipalistici, spingerlo verso una nuova nozione di interesse generale del sud. Sarebbe stato anche necessario prendere sul serio la richiesta più impegnativa che veniva da quel movimento, la costruzione di un nuovo rapporto con i paesi dell'era del Mediterraneo, un mutamento della politica estera del nostro paese, tale da farne uno dei centri vitali di una nuova connessione tra Europa e Mediterraneo. Entrambe queste spinte sono state mortificate, respinte o deviate. Sul piano interno è prevalso il federalismo dei governatori, un frazionamento di quella spinta nei solchi della rivalità e della concorrenza tra le regioni del Mezzogiorno, che è la linea esattamente opposta a quella di ciò che sarebbe necessario per far uscire il sud da una lunga storia di subalternità. Oggi le grandi città del sud sono più lontane di ieri, mal collegate e senza nessuna intenzione di fare squadra, di giocare le partite più importanti sulla base di un minimo di solidarietà territoriale. Sull'altro versante la politica estera non solo non ha conosciuto momenti significativi di autonomia, ma con l'avvento dei governi di centrodestra è andata esattamente nella direzione contraria, con una totale ed umiliante allineamento atlantico ed un'ostilità esplicita nei riguardi della costruzione di un'Europa autonoma, con un'identità distinta da quella degli Stati Uniti.

Forse questo spiega perché da momenti di grande mobilitazione si sia passati ad una fase di passività. Certo, qui e lì si vedono anche delle mobilitazioni, ma il loro carattere è del tutto difensivo, contro le discariche e contro il trasferimento degli ospedali, non c'è nulla che rassomigli ad uno sguardo generale e maturo. Ogni tanto qualche osservatore affrettato e superficiale sostiene che tutto questo è successo perché quella rivendicazione di autonomia era troppo astratta, non ha toccato terra, non ha avuto l'umiltà dei progetti concreti. Mi sembra un'osservazione distratta: l'ipotesi meridiana poneva un problema grande e complesso, non era un giochetto per convegnisti o per trasformisti che cavalcano le retoriche di volta in volta più vicine al potere. Se è vero che l'emarginazione del sud viene da lontano, se è vero che essa inizia con lo spostamento del baricentro della storia del mondo verso nord-ovest, l'Europa settentrionale e l'Atlantico, l'unico modo per superare quell'emarginazione è fare del sud e del Mediterraneo un nuovo centro, nell'ambito di una visione diversa, insieme più articolata e più coraggiosa dell'Europa, come suggerisce Bruno Amoroso nel suo *Europa e Mediterraneo* (Dedalo, Bari 2000).

Non credo pertanto che il limite dell'ipotesi meridiana sia stato nell'insufficienza di cultura riformistica: negli anni del centrosinistra nel Mezzogiorno un certo riformismo, sia pur contrastato e contraddittorio, c'è



stato, ma si è mosso sempre a valle dei grandi problemi, che richiedono un coraggio e una capacità di prendere grandi decisioni completamente sconosciuta alle nostre classi dirigenti. Il limite fondamentale è stato se mai, quello opposto, un deficit di radicalità, una drastica riduzione della portata di quell'ipotesi: sia sul piano dello sviluppo economico sia quello culturale una semplice esaltazione dell'autonomia del sud e della sua capacità di "farcela", se viene scucita dal processo di trasformazione della sua collocazione geopolitica e geoculturale, corre il rischio di ricadere su se stessa e di diventare un controcanto all'emarginazione. In conclusione io non credo che oggi si tratti di abolire il mezzogiorno, ma al contrario di mettere a fuoco il disegno (che non può essere solo nazionale) di farne il protagonista di un grande cambiamento, di cui hanno bisogno, accanto e insieme al sud italiano, anche l'Italia e l'Europa.

## *CENTRO E PERIFERIA*

*Gianfranco Viesti*

*Università degli Studi di Bari*

La crisi del modello italiano sottolinea la necessità di ripensare alle politiche territoriali come uno degli elementi centrali di nuove politiche di sviluppo, assieme alle tradizionali politiche di domanda e di regolazione macroeconomica. Anche perché la difficile situazione competitiva del made in Italy richiede interventi per rafforzare le condizioni di competitività esterne alle imprese, area per area (principalmente diffusione tecnologica, efficienza delle infrastrutture, capitale umano).

(Cfr. es. Carlo Trigilia, La crisi del modello socialdemocratico e i dilemmi del centrosinistra italiano, in “Il Mulino”, 3-2002; Arnaldo Bagnasco, Società fuori squadra. Come cambia l’organizzazione sociale, Bologna, Il Mulino, 2003).

Questo avvenne in una cornice istituzionale profondamente mutate, dopo 140 anni di storia unitaria italiana. Prima le riforme di carattere amministrativo, poi la profonda riforma costituzionale del 2001 stanno rendendo l’Italia uno dei paesi maggiormente decentrati. La transizione sta però avvenendo in un quadro di grande confusione sulle competenze, di reticenza sul federalismo fiscale, di fughe in avanti. Complessivamente però, un equo e “giusto” federalismo è cornice istituzionale opportuna per le politiche di sviluppo territoriali.

(Cfr. es. G. Viesti , “Decentramento dei poteri e questione territoriale in Italia” Economia Italiana, n.3/2001)

Le politiche territoriali richiedono una interazione virtuosa fra centro e periferia, non un esasperato localismo. Al centro devono stare le grandi regole nazionale, le decisioni sul finanziamento, la pianificazione delle grandi reti e la politica delle relazioni con l’estero dei territori, il benchmarking e

l'assistenza tecnica per le politiche locali. In periferia l'azione concreta sulle "esternalità localizzate", attraverso azioni collettive (pubbliche e pubblico-private) non settoriali ma integrate, non disperse ma concentrate. Azioni, in sintesi, mirate alla costruzione di "beni pubblici localizzati. Per questo è essenziale la "governance locale" e la costruzione di coalizioni per lo sviluppo.

(Cfr. es. G. Viesti, *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza 2003; G. Viesti e F. Prota, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2004)

# *LA VARIETA' DEI TERRITORI*

*Carlo Donolo*

*Università "La Sapienza" di Roma.*

Il testo è solo un'esercitazione preliminare, offerta alla curiosità più che all'attenzione degli amici urbanisti e geografi e tribù affini, da parte di un dilettante. Spero che si riconosca che c'è un territorio anche per i dilettanti, come volevano Goethe e Schiller. L'esercitazione ha qualche senso per me, in riferimento ad altri temi che conosco meglio: beni comuni, istituzioni, regolazioni locali, sviluppo sostenibile, ordine e disordine sociale.

## **1. Cosa riconosciamo**

Cosa vediamo guardando ai territori? Siamo allenati a vedere molte cose insieme, e a non dimenticarcele quando ne parliamo e ancor più quando operiamo nel e sul territorio? Personalmente sono turbato quando sento parlare di territorio come risorsa da valorizzare, o di territorio come radice di identità locali, o ancora del territorio come contenitore e superficie d'appoggio di oggetti artificiali quali infrastrutture o altre fantasiose miscele di asfalto e cemento. In ognuno di questi casi sento all'opera una scotomizzazione, poco consapevole dei rischi connessi alla cecità, specie se deliberata. Vedere il territorio a spizzichi e bocconi ha una modesta legittimità dentro discorsi e pratiche specialistiche e settoriali, che perdono senso e producono costi sociali appena si autonomizzano. Semplificare un oggetto complesso come il territorio fa comodo, eppure chi ormai non riconosce, almeno a parole, che la specificità del territorio – come realtà naturale sociale e come categoria concettuale – sta proprio nel suo essere molte cose. Ma il

molteplice crea difficoltà epistemiche e pratiche a chi si adagia nei dualismi di maniera, pensando così di evitare ogni dissonanza cognitiva.

Sappiamo almeno che solo rendendo giustizia al territorio, possiamo operarvi con efficacia e ricavarne il massimo di benessere. Sappiamo anche che le politiche tramite le quali, in modi per lo più opachi, si tenta il governo del territorio – un intrico più che un intreccio che solo degli apologeti possono spacciare per *governance* – devono necessariamente semplificare, per trattare materie complesse con strumenti meno che complessi, e per prendere molte variabili per il loro valore di facciata, senza indagare oltre. Il territorio vi appare quindi più come oggetto da trattare, magari maltrattare quando esso si presenta nel suo volto idiosincratice: da sindromi NIMBY a paesaggi che è odioso sfregiare con elettrodotti. O da usare senza guardarlo troppo in faccia. Così il territorio può anche ridursi allo scarto, al residuo di ciò che ancora non è occupato, usato, consumato, ma sta per esserlo e deve aprirsi a tale usura.

Ma le stesse semplificazioni in uso nelle politiche (magari programmi complessi!) ed ancor più nelle pratiche correnti, che hanno un senso finché gli scopi della semplificazione sono chiari, sono rischiose soprattutto in quanto operano uno *slicing* della realtà territoriale in cui si insedia una gerarchia del tipo: in primo luogo e prevalentemente è contenitore, poi risorsa, poi un luogo, poi un paesaggio (se c'è turismo), poi è un ambiente, e così via. L'ordine delle facce del territorio segue la gerarchia delle funzioni assegnate, e nei discorsi sofisticati si dice anche, abusivamente, che seguono l'ordine delle preferenze dei *clientes* (parlare di cittadini qui sarebbe incongruo). In nessun caso è necessario adottare in alternativa un'ottica olistica, impraticabile già per la grande differenziazione interna dei discorsi e delle discipline. Piuttosto in una prospettiva strategica – come alla fine nella visione condivisa ed implicita degli attori nel/del territorio – il riconoscimento della natura complessa e quindi della molteplicità delle prospettive cognitive e pragmatiche richieste riesce meglio e può essere coltivata, fino a diventare un *habitus* intelligente. A mio parere, questa connessione in intenzione strategica è già operativa nelle pratiche di molti attori responsabili nel/del territorio, e sono piuttosto le gelosie disciplinari, le ambizioni dei *frames* in competizione, e l'opportunismo degli affaristi territoriali, in poco presentabile alleanza, che rendono difficile apprendere l'arte del territorio ben temperato da parte di tutti gli *stakeholder*.

Lo sforzo di mantenere una visione sintetica e insieme prospettica, in evoluzione, del territorio – la prima per evitare i rischi del riduzionismo economicistico e la seconda per evitare il rischio del territorio imbalsamato e sempre identico a un se stesso mitico – non mi impedisce di segnalare le mie personali scotomizzazioni, ovvero – al contrario – i diversi veli o strati che il

territorio propone alla nostra attenzione, in modo privilegiato e certo non esaustivo. E' come se il territorio fosse una condizione trascendentale dei saperi che lo riguardano, nel senso che preforma ogni nostra cognizione, introducendo lo spazio nel sociale, e quindi anche il tempo del movimento, e poi proponendo una serie di segnali e trigger da interpretare, prima ancora di farne buon uso. Il suo carattere di presupposto imprescindibile alimenta la nostra esigenza di schemi semplificati. E allora, dovendo scegliere, indico: (i) Il territorio come ecosistema; (ii) Il territorio come paesaggio; (iii) Il territorio come risorsa, (iv) Il territorio come ecologia di giochi.

Scelgo questi perché mi permettono di vedere molte cose insieme e di tenere aperto il vocabolario della molteplicità territoriale, più precisamente l'idea del territorio come matrice della varietà. Nelle prime tre dimensioni vedo nel territorio soprattutto la sua natura di presupposto della sussistenza dell'uomo (Polanyi) e di stato sottoprodotto (Elster), sia nella componente naturale che in quella antropica (non so poi fino a che punto questa distinzione sia praticabile nel caso di territori storici o anche nella globalizzazione). Quello che ci troviamo come territorio, ovvero il territorio nel quale ci troviamo e di cui siamo parte, è un risultato in gran parte non voluto, ma porta i segni profondi delle azioni e delle omissioni (se vedo Messina vedo il terremoto, o il ponte virtuale, e vedo l'invisibile cioè la misura in cui quel territorio è messo o no in sicurezza rispetto al rischio sismico). Il territorio – socialmente parlando – è come il capitale sociale operante in sistemi locali: reagisce se sollecitato, è un potenziale, accoglie gli impatti delle azioni/omissioni e li rielabora – spesso rinviandoli al mittente: a Sarno o a Soverato -, viene appropriato e strattonato, ma ce n'è sempre un po' anche nelle situazioni peggiori.

Nella quarta dimensione vedo il territorio come ospite interessato a quello che fanno gli abitanti (ma ormai più in generale i *territory users*) e questi a loro volta intenti ad un'interazione intensa con il territorio come ecosistema, come paesaggio e come risorsa. Quanto il territorio plasmi l'ecologia dei giochi possibili (in forme che non hanno quasi più a che vedere con le attrazioni localizzative che un tempo erano costituite dalle risorse naturali locali) lo sappiamo dai distretti, dai *clusters* di attività, dal disegno quasi frattale dello *sprawling*, un blob che segue linee di minor resistenza, reti preesistenti, l'illusione di territori imitati. Ma i giochi sono diventati più riflessivi (appena un poco di più) con l'adozione di politiche di governo più articolate (magari anche solo con la VIA o con l'intreccio tentato tra sviluppo e sostenibilità), con i programmi complessi (che intrecciano materie e coordinano livelli di governo distinti) e con il mero aumento del numero, e in casi felici anche della varietà, degli attori partecipanti. La distinzione tra

politica, economia e sociale non fa giustizia della ricchezza ecologica oggi esistente, che verrà potenziata dall'adozione coerente di forme di sussidiarietà. I giochi rispondono in parte a questioni poste dall'evoluzione del territorio, come anche ad opportunità offerte da esso, se interpretato dentro frames innovativi (dal turismo di nicchia al recupero urbano, dall'agriturismo alle reti di prossimità, fino alle connessioni tra territori localizzati e territori virtuali come le articolazioni di INTERNET). In tali strategie di giochi imbricati sono implicati progetti di territorio (Clementi 1999), ma il controllo degli impatti resta modesto, anche da parte degli attori più forti. Il governo del territorio è governo debole per definizione, mentre forti devono e possono essere solo le attenzioni e le risposte tempestive alle sue domande: situazioni critiche dal punto di vista ecologico, degrado di *commons*, sfruttamento unidirezionale di risorse, miserevole ecologia dei giochi, riduzionismo della semantica in uso per/su il territorio.

Nella prospettiva, che può diventare strategica, dei “veli di Maja” territoriali prescelti assume evidenza l'idea di progetto implicito (De Matteis 1998). Gli interventi deliberati sono sempre solo una parte, spesso secondaria o fallace. Gli effetti non voluti predominano, così come le sregolazioni e il disordine. Un territorio sarà ben ordinato (autogovernato in modo soddisfacente) quando offrirà una miscela attraente di ordine e disordine, tale però che siano salvaguardati i suoi volti per me dominanti: come base di sussistenza (nell'idea di sussistenza è compreso l'idea di una vita buona, e cioè oggi tale da “rendere giustizia” al territorio come natura, antropizzata, ospitante), come spazio semantico per la formazione di discorsi socialmente condivisi, come fonte delle risorse valorizzate dal lavoro umano - circolarmente dato che il lavoro è esso stesso la prima delle risorse del territorio -, ed infine come arena dei giochi socialmente rilevanti.

Tutto può convivere nella resilienza del territorio a condizione che si rispettino i limiti posti dalle condizioni di riproducibilità dei veli e della sostenibilità delle pratiche. Tali limiti oggi sono diventati molto stretti per gran parte dei territori, certo in Italia. Seguendo sempre l'ordine dei veli, abbiamo infatti territori prevalentemente caratterizzati da: rischio, degrado/omologazione, *overgrazing*, povertà di giochi intelligenti (che ripeto devono rispettare gli standard della riproducibilità e della sostenibilità e della capacitazione). Di conseguenza, in molti territori poco è ancora possibile come territorio intelligente e lì anche l'adozione di politiche e programmi incisivi darà scarsi risultati. Così si disegnerà un nuovo divide territoriale, diverso da quello segnato dalla dicotomia sviluppo/sviluppo mancato o tra ricchi e poveri, e che si aggiungerà in forme subcutanee alle disuguaglianze precedenti. Proprio in tali casi patologici la “coscienza dell'occhio” (Sennett

1988) ci dice che il territorio è l'intreccio inestricabile, l'*ingens sylvia vichiana*, dove tutto si tiene, anche troppo, e dove l'agire intelligente deve introdurre discriminanti, differenze che producano scarti, varietà.

## 2. Varietà e omologazione

### *Il rilievo delle differenze*

Il territorio assorbe e registra tutti gli impatti del mutamento. Esso è uno specchio fedele del conflitto tra processi riduttori della varietà e processi istitutivi di nuova varietà (Donolo 2003c). Certo mancano riscontri empirici precisi, ma la sensazione di una tendenza prevalente verso l'omologazione è abbastanza fondata. Lo vediamo più direttamente nell'omogeneità degli stili costruttivi, che non è smentita dall'occasionale presenza di opere o complessi narcisisti. Ma la vediamo nell'omologazione culturale tante volte descritta, ed anche deprecata, che è la forma attuale della diffusione del benessere materiale in una democrazia di massa. Certo i territori non sono mai stati tanto simili tra loro, e non solo quelli più urbani dominati dal costruito. I segni delle infrastrutture, le tecnologie agrarie, la congestione frequente, il generale diffuso degrado (qua solo accennato, altrove pesante e irreversibile): tutto contribuisce all'omologazione. Il territorio riflette anche le differenze dei livelli di sviluppo e di razionalità amministrativa. Per esempio c'è il continuum della manutenzione che va dall'eterno non finito dell'abusivismo centro-meridionale fino al "leccato" perfezionismo dell'Alto Adige. Ci sono anche le nuove differenze, per lo più superficiali, secondo la logica della decorazione postmodernista e della autorappresentazione stereotipata. Quelle che residuano rinviano per lo più ai lasciti della lunga durata e sono a rischio.

Ci vorrebbe una semiologia del territorio e del paesaggio che non ho ancora incontrato, anche se probabilmente esiste almeno in modo incipiente. Esistono le descrizioni e le analisi delle varie discipline tutte valide e molto perfezionate. Ma l'analisi delle differenze che fanno le differenze e quindi costituiscono territori la trovo manchevole. Si dovrebbe provare a leggere i veli che a strati coprono e costruiscono il territorio. Solo attraversandoli con la massima consapevolezza epistemica possibile, attingiamo al territorio come bene iperreale e virtuale, un po' come lo *Snark* di Carroll. Per forza di cose, uno alla volta, ma sapendo che siamo in viaggio sempre – anche quando



adottiamo un linguaggio specialistico - verso il “pensare in modo integrato paesaggio, territorio, ambiente e società” (Clementi). Si tratterebbe di fare il “rilievo” delle differenze e di valutare il loro rilievo per le diverse dimensioni o strati che costituiscono il territorio. Le differenze contano, sono costitutive, sono là, basta leggerle. Eppure socialmente esistono solo se e in quanto esse siano il prodotto di un'interpretazione spessa (Geertz), dove lo spessore qui è la coesistenza e compenetrazione dei diversi veli o strati e relative semantiche. Del resto occorre sfatare ogni sostanzialismo. È vero che lavoriamo verso un “pensare integrato”, ma si tratta di un obiettivo virtuale a cui ci accostiamo asintoticamente. Inoltre, e per contro, esso è anticipato comunque nelle nostre sintesi personali o culturali, dalle quali non possiamo prescindere. E poi ha sempre una intenzione pragmatica: è la classe delle pratiche innovative, che l'idea direttiva del territorio integrato rende possibili, a motivare il lavoro e l'acuita consapevolezza delle deficienze di ogni sguardo miope o unilaterale.

La storia della stratificazione delle differenze che costruiscono i territori va dai dualismi più antichi: città/campagna e tra paesaggi agrari estensivi/intensivi al continuum per microdifferenze attuale, che nasconde agli occhi del viaggiatore ed anche dell'abitante i *divides* celati nelle pieghe delle risorse territoriali esauste o invece nei suoi potenziali ancora non visti. Ai fini del “progetto di territorio” – nei limiti epistemici e operativi dentro cui tale categoria ha senso: si tratta di un mix di approcci strategici, di strategie indirette e di politiche attive – ciò che conta sono le differenze che possono produrre differenze, cioè accrescimento della varietà dei territori abitabili.

### ***Perequazioni territoriali***

Tanti sforzi sono stati rivolti nelle ultime generazioni a ridurre certe differenze. Con le migliori intenzioni, per eliminare le radici dello sviluppo ineguale, mancato o distorto. Per curare le disuguaglianze di benessere sociale connesse alle disparità territoriali. Tra osso e polpa, tra interno e costa, tra Sud e Nord, tra città e campagna, tra aree civilizzate ed aree degradate, e così via. Da ultimo, riconosciuto il ruolo strategico dei sistemi locali, si è cercato il trapianto del modello distrettuale, per fare differenza e per colmare ritardi e vuoti. Nell'insieme direi che un certo livellamento o una conversione verso valori medi è stata ottenuta piuttosto dal processo di crescita generale, che ha avuto carattere pervasivo, che dalle specifiche politiche rivolte a sanare disuguaglianze territoriali ereditate. Criteri di giustizia sono stati utili almeno

per tematizzare problemi di redistribuzione del reddito, e ancor più di disponibilità ed accessibilità di servizi essenziali per tutti. Il discorso è stato rivolto alle popolazioni insediate in territori, non ai territori, mentre attenzioni ecologiche sono solo recenti e finora a scarso impatto. Il territorio svantaggiato è stato visto o come “povero” e quindi da dotare o abbandonare nei casi limite, o come contenitore del nuovo: industria, agroindustria, turismo, infrastrutture in primo luogo. Solo negli anni '90 il territorio in quanto tale appare come una risorsa per lo sviluppo integrato e sostenibile (Donolo 2003a). Ma in molti casi è troppo tardi: il suo impiego come contenitore (di attività, di popolazione, di oggetti materiali) è stato predominante.

Lo si è civilizzato, ma la nostra è la civiltà del cemento e dello scavo. Profili, alvei, pendenze, zone umide, biotopi sono stati forzati ad adattarsi al progresso o a scomparire del tutto. Il territorio è diventato sempre più artificioso; la stessa natura è riprodotta solo su scala micro nei giardini privati e nel verde interstiziale fin dentro la città. Il livellamento ha portato giustizia sociale, specie sotto il profilo della rottura di isolamenti spesso fisici, il pendolarismo e la commutazione su auto privata ha reso il territorio percorribile in tutti i sensi e il locale anche per questo ha assorbito una componente translocale (Crosta 2003). A questo punto sono finiti i territori autoconfinati e si sono slabbrati i confini dei vecchi *pays* che articolavano i territori più ampi (penso alle diverse Barbagie, o alle differenze tra Val di Chiana e Chianti, tra Tuscia e resto del Lazio, e così via, o le differenze un tempo amministrative tra le varie “valli” siciliane). Questa importante unificazione territoriale e sociale ha conservato le tracce di tutte le differenze sia fisiche che sociali precedenti, eppure è la grande trasformazione intervenuta nei territori. Da lì ripartono i processi di differenziazione.

### ***Giustizia territoriale***

La perequazione territoriale della modernizzazione è stata necessaria, giusta nei suoi propri termini. Come tutto il moderno ha avuto costi che dobbiamo ancora pagare. Ora però dobbiamo rendere giustizia ai territori, come modo per rendere giustizia agli abitanti. E ciò è possibile – a differenza del mutamento precedente che ha avuto un netto segno top down e dal centro verso la periferia – solo se a questo punto anche le popolazioni locali (ma ormai questa nozione ha perso tutta la sua autoevidenza) ripensano – nei suoi

diversi “veli” - il territorio che abitano. Lo vogliono, ne sono capaci, intendono quello che è in gioco ora e per le future generazioni? I discorsi identitari (un po’ ottusamente richiamati anche nella Convenzione europea del paesaggio) mascherano la reale ambiguità della relazione. Anche le popolazioni, perfino quando esse soffrono di mali territoriali, non possono - sotto l’egemonia acritica dei *frames* correnti - non considerare il territorio in primo luogo che come contenitore e come risorsa da usare.

Tutta la nostra storia nazionale sta all’insegna della relazione funzionale tra miseria pubblica e ricchezza privata, e questo in termini territoriali significa appunto che il territorio come bene comune è e deve essere *overgrazed*. Abbiamo ora qualche modalità (non la voglio chiamare strumento) in più di facilitare una riappropriazione del territorio come risorsa comune (anche translocale): piani complessi, paesaggistici, strategici, politiche attive, promozionali.... Ma i discorsi sono confusi – anche dentro le discipline: si confonde crescita e sviluppo, sostenibilità con VIA, valorizzazione del territorio (e quindi dei suoi beni ambientali e culturali) con governo del territorio, e la retorica della *governance* legittima versioni scadenti della sussidiarietà e spesso copre appena le vergogne di una più esasperata crescita divorante il territorio: non a caso Settis ha messo in copertina il Saturno di Goya. Questo è l’emblema della relazione dominante tra popolazioni, politiche e territori.

Ciò che possiamo giustificare razionalmente per la fase precedente di modernizzazione, non ha senso oggi e per il prossimo futuro. Rendere giustizia al territorio è più che la sua valorizzazione (nei termini stretti dell’economia del profitto), è ricomporre almeno qualcuna delle fratture più gravi e prendere sul serio la costituzione complessa – per “veli di Maja” – del territorio. Ma ciò può avvenire solo dentro pratiche sociali condivise, non basta certo enunciarlo in qualche POR velleitario. Da qui la necessità di partire da buone pratiche, da esempi riusciti di *governance* territoriale, di imparare dai fallimenti e dagli errori, di comunicare lo stato delle arti del territorio a pubblici sempre più vasti, di fare comunicazione istituzionale centrata sul territorio, di assumere come elementare guida operativa il criterio della sostenibilità. E questo criterio, tanto dichiarato nei documenti ufficiali e nella retorica politica, invece è una semantica ancora quasi del tutto assente nelle culture dello stesso riformismo italiano. Eppure abbiamo avuti maestri: Sereni, Rossi Doria, Cederna, Brandi e più indietro Cattaneo e il meridionalismo classico.

Rendere giustizia al territorio vorrà dire dunque “pensarlo in modo integrato” e aggiungerei differenziato, riesaminare e correggere le ecologie di giochi dominanti, decostruire il discorso identitario per individuarne il nucleo

limitato di validità ed eliminarne il potenziale distruttivo, concepirlo come stato sottoprodotto (quindi soggetto a un principio di precauzione, poiché non possiamo conoscere bene la funzione di produzione e non possiamo calcolare tutti gli impatti e dobbiamo valorizzare le strategie indirette) e come *commons*, che hanno e devono continuare ad avere uno statuto normativo (culturalmente e giuridicamente) distinto dai correnti diritti proprietari e dalle dominanti pulsioni acquisitive (Donolo 2003b).

### ***Radici locali***

Dovendo esprimermi in sintesi e drasticamente, rinunciando a qualificazioni pur necessarie, direi che le identificazioni locali non fanno riferimento più al paesaggio o al territorio, se non in senso etologico, secondo lo schema amico/nemico, e il loro radicamento sta nell'individuazione dell'altro come ostile e diverso e inassimilabile. Le differenze visibili nel territorio naturale e sociale non contano, non raccontano più. Non inganni il revival delle culture "etiche" (la pizzica in Puglia..), perché si tratta di recuperi strettamente connessi alla logica di mercato (quei beni ora sono merci), e soddisfanno al tempo stesso al bisogno (più tipico di una piccola borghesia scolarizzata che del "popolo") di una semplificazione degli orientamenti normativi.

La definizione della Convenzione sul paesaggio presuppone popolazioni stanziali e statiche, sempre identiche dal punto demografico ed economico. Ma ciò non è vero neppure nelle valli più remote dell'Appennino dell'osso. Il territorio non è percepito dalle popolazioni, si dovrebbe casomai partire da questo punto problematico, piuttosto che dalle rassicurazioni di un aderenza per identificazione ideologica tra popolazione e territorio, che a un altro livello ha la stessa funzione rassicurante della definizione statica di paesaggio come bene estetico canonizzato.

Certo esistono radicamenti locali, a scala molto piccola: quartiere, vallata, frazione, campanile, ma essi non possono più legittimare una relazione privilegiata con l'area vasta di riferimento. Danno senso all'agire come semplificatori della complessità sistemica e *points de repères* nella confusione quotidiana. Su questi dati strettamente locali indubbiamente i residenti hanno un diritto di prelazione (come si nota dalle reazioni quando lavori pubblici vengono eseguiti senza informare nessuno). Ma se questi riferimenti sono importanti e contribuiscono a costruire il campo dell'azione individuale e

collettiva, non possono essere sopravvalutati. Sorgono continuamente altri riferimenti extralocali che deviano flussi e che devono coesistere cognitivamente con le indicazioni più consuete (un nuovo *outlet*, nuove funzioni strategiche inserite nel quartiere o nell'area). Gli stessi segni vengono poi letti in modo diverso da residenti e *users*, come si sa dai conflitti nei quartieri della notte, o anche nei grandi attrattori di traffico nelle tangenziali o nelle strade dello sballo. Le minuzie non possono essere trascurate, perché comunque danno senso e semplificano l'orientamento, ma devono convivere con strati di simboli e segni contrastanti, altri "veli di Maja" dell'inattingibile territorio socializzato.

Del resto, a partire dai biotopi più minuti, tutti i beni del territorio sono comuni, anche nel senso che qui coesistono: (i) *commons* in regime collettivo locale<sup>1</sup>, beni pubblici, patrimoniali e non, nazionali; (iii) beni patrimonio dell'umanità, anche al di là del catalogo dell'Unesco.

Il territorio non è solo degli abitanti, nel senso che spetta loro decidere cosa farne. Il territorio è di tutti, a vari livelli e scale. La popolazione locale, se identificabile, casomai ha una relazione privilegiata di cura e di responsabilità per il "suo" territorio, come si suppone avesse prima della modernità. E' come se lo avesse in affidamento. Questo deriva anche dalla crescente translocalità dei territori e dalla compresenza dei diversi "veli" che non operano tutti sulla stessa scala. Si potrebbe dire così: la popolazione "locale" in primo luogo è responsabile dei suoi giochi, compresi quelli con il territorio. A partire da qui il resto fluisce con una certa naturalezza: viceversa, è la cattiva qualità o perversione dei giochi dominanti, compresi quelli che apparentemente non hanno a che fare con il territorio, che lo svalorizzano e degradano. Del resto l'idea di *governance* non permette a nessuno di farsi i fatti suoi. Tanto meno con il territorio come ecosistema o come risorsa per lo sviluppo.

Questa situazione, attualmente malamente mascherata da discorsi sull'identità ed autonomia locale, sussidiarietà malintesa, ecc. comporta un ripensamento delle radici locali. Esse non possono essere date per scontate, come un dato demografico, sono un costrutto istituzionale e culturale, che può essere decostruito per saggiarne la validità e gli impatti. Le popolazioni locali restano, non le prime proprietarie, ma le prime responsabili del patrimonio territoriale<sup>2</sup>. In questo consistono le radici, non nell'esclusività della

---

<sup>1</sup> Si vedano i lavori del Centro sui demani civici e le proprietà collettive, Università di Trento. A livello internazionale segnalo: il CIPEC dell'Indiana University e il Center for the public domain della Duke Law School. Importanti contributi anche in [www.publicknowledge.org](http://www.publicknowledge.org) e [www.creativecommons.org](http://www.creativecommons.org). Il classico resta Ostrom 1990.

<sup>2</sup> Vedere Casteigts 2003.

relazione, che non esiste ormai più o è del tutto difensiva (si pensi alla Sardegna interna), non nel recupero di identità culturali “inventate”, ma nella cura condivisa per il territorio. Certo in presenza – è questo che manca per lo più nelle politiche di sviluppo locale, ed anche nei programmi complessi e nei progetti di territorio – di adeguate regolazioni (che promuovano giochi migliori), di standard d’azione più esigenti e produttivi e di visioni condivise post-identitarie (che quelle identitarie poi per lo più sono il frutto dell’attivismo delle Pro Loco assistito dal parocchialismo dell’intelligenza marginale). Ma per le nuove radici, posto come memento l’identità come delitto o rifugio dei malintenzionati, occorre promuovere le nuove differenze, perché esse fanno il valore aggiunto e alla fine sciolgono anche i nodi introvertiti delle posizioni identitarie.

Promuovere le nuove differenze è il compito sublime della *governance*, se e quando c’è. Esse vanno per un verso introdotte (via progetti deliberati e riflessivi), per un altro riconosciute (talora riscoperte) tramite l’attivazione di tutte le forme della comunicazione sociale: tavoli di concertazione, produzioni culturali, analisi disciplinari, comunicazione istituzionale, anamnesi collettiva e magari qualche mea culpa. La *governance* non si riduce alla gestione oculata, ma la comprende. Proietta nel futuro dinamiche in atto e le soppesa in rapporto a interessi essenziali. Mette in connessione le piccole differenze – tali sono spesso i potenziali attivabili localmente – con le grandi, che provengono dallo spazio esterno e globale o macroregionale, o che devono essere progettate ad hoc per far fronte a sfide ed emergenze. Per la salute del territorio questo raccordo è essenziale, altrimenti abbiamo sempre opere avulse dal contesto e che lo rinnegano, territori imbalsamati (specie nell’immaginario paraturistico), e potenziali *desoeuvrés*, una forma di spreco complementare e parallelo a quello del territorio stesso, che è l’aspetto più vistoso della maggioranza degli interventi, anche benefici in parte e benintenzionati, oggi in atto.

Si dirà: non si può fare di più, ci sono troppi vincoli, molte cose non le sappiamo e non le sappiamo fare, e gli interessi rimangono contro. No, il problema è sempre lo stesso: è una questione di saperi intercomunicanti, per cogliere uno ad uno e tutti insieme i “veli” del territorio, e quindi alla fine di opinione e sfera pubblica qualificata nel/per il territorio; senza questa è inutile che parliamo ancora di territorio. E poi si tratta appunto di *governance*, messa in pratica però e capace di piegare almeno su punti strategici i poteri recalcitranti. Altrimenti perché adornarsi di questa retorica così autoingannatrice? La *governance*, come il sapere del molteplice, è esigente, ma in una società complessa non mancano mai le intelligenze, le competenze e le deliberazioni razionali. Casomai vengono trascurati e non valorizzati. E

tra le due valorizzazioni (del saper fare e del territorio ) c'è stretta connessione, direi fisica. I territori disastriati sono altamente incapacitanti per gli attori, e viceversa.

Ecco la buona ragione per promuovere le differenze che fanno plusvalore territoriale, qualità della vita e qualificazione dei prodotti (come avviene già in certi distretti che collegano qualità di prodotto e di processo con qualità del territorio). Dobbiamo contare sulla resilienza del territorio (nei limiti delle crucialità ecosistemiche) altrettanto che su quella dell'intelligenza sociale e istituzionale. La vera crux per il governo del territorio è capire come produrre nell'azione collettiva i dispositivi istituzionali, regolativi e sociali che permettono di fare tesoro di tale resilienza. Essa, quando è in azione, produce spontaneamente le differenze che poi apprezziamo e di cui abbiamo urgente bisogno. Il lavoro, come sempre, potrebbe iniziare da una decostruzione in intenzione ricostruttiva e strategica delle "soluzioni" di *policy* in atto. Ciò porterebbe a rivedere anche la pertinenza ed adeguatezza al tema dei diversi contributi disciplinari, che non sempre si portano all'altezza del compito della visione condivisa del progetto di territorio e quindi della semeiotica e pragmatica delle differenze.

### **3. Territorio come (luogo della) perdita di varietà**

Sul territorio, come abbiamo accennato, si svolge sotto i nostri occhi spesso disattenti<sup>3</sup> una lotta sorda e rumorosa tra i processi riduttivi delle differenze che contano e quindi della varietà e i processi che invece contribuiscono – spesso sottilmente – all'accumulo di un patrimonio di varietà territoriali. Vorremmo avere territori variegati. Nelle varianze virtuose avremmo in primo luogo la bellezza, anche e soprattutto dei paesaggi cosiddetti minori. Essa educerebbe il gusto anche per il costruito e, per esempio, esigerebbe un nesso non occasionale ed estrinseco tra infrastrutture, insediamenti e luoghi. Avremmo una raccolta di potenziali per lo sviluppo intelligente, che oggi significa due cose fondamentali: processi di capacitazione individuali e collettivi in vista della società delle conoscenze<sup>4</sup> e processi sostenibili (in senso ecologico, sociale, economico, istituzionale). Avremmo – questa la cosa oggi decisiva e discriminante come tra destra e

---

<sup>3</sup> Dice per esempio Secchi: "ci accorgiamo di sapere troppo poco dei territori porosi della città diffusa". Sul tema cfr. Raimondi, 2003.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. Donolo, 2003, cap. 6 (redatto da M. Sordini).

sinistra – interazioni tra gli attori meno opportunistiche ed ottuse, con riduzione di ogni forma di *overgrazing* nei confronti dei beni comuni e sviluppo di strategie cooperative, tessendo à la Penelope il telo della visione condivisa. Oggi questa non è più legittima come cosa parrocchiale, localistica, “provinciale”, da strapaese. Proprio l’immagine che ci viene rinviata continuamente non solo dal localismo politico, ma anche dalle patinate brochure turistiche accalappa gonzi.

Alla fine anche il territorio diventerebbe davvero una risorsa, non come viene proposto pur sempre in tante strategie di sviluppo correnti, centrate sull’individualismo possessivo e sull’impresa che divora territorio senza neppure pagare i costi di questa esternalità. Solo dentro l’interpretazione spesso proposta da tanti contributi recenti di urbanisti, geografi ed anche economisti (magari ispirati da A. Sen), il territorio diventa risorsa, cioè parte integrante della sussistenza dell’uomo, ovviamente a partire dagli abitanti dei luoghi. Volere pensiero ed azione integrato del/per il territorio significa in sostanza volere questo risultato finale, certo anch’esso asintotico, eppure reale quando misuriamo le piccole differenze locali tra la vita buona e quella cattiva e agra (come diceva Bianciardi della vecchia Milano).

Ma i territori nella loro dinamica poco o nulla governata scivolano verso il polo dell’omologazione e del consumo della varietà esistente. Se un tempo l’agricoltura industrializzata ha operato fortemente in questo senso, lasciando un segno indelebile, oggi probabilmente il turismo con i suoi flussi e *l’illusion imitée* della città diffusa sono i fattori più incidenti. Una parte dell’omogeneizzazione deriva anche – in positivo – dalla condivisione di alcuni standard di base (nel costruito, nell’abitato, nelle infrastrutture locali), ma anche di alcuni stilemi diffusi: si vede poco in giro che corrisponda a modelli di fantasioso folk postmodernista. Sono ovviamente i processi economici e in parte quelli tecnologici che schiacciano le differenze preesistenti verso uno *streamlining* territoriale ed anche specificamente paesaggistico. Una ricostruzione micrologica di queste perdite sarebbe molto utile, tanto quanto un catalogo di punti di crisi o di “beni” distinti che costellano il territorio. Certo il nuovo introduce nuove differenze. Ritengo, all’ingrosso, che la nuova varietà sia però prevalentemente seriale o ripetitiva, non generativa di differenze interessanti. Oppure dobbiamo vedere se anche queste, cambiando alcune condizioni al margine, non siano potenziali da recuperare al progetto di territorio. Fermo restando, a conferma della tesi principale, che il nostro territorio è fatalmente segnato da tre regali avvelenati: i resti della deindustrializzazione, la mancata messa in sicurezza dai rischi, il troppo e troppo male costruito nella prima fase della crescita postbellica. I peccati del razionalismo modernista – non so cosa direbbe Desideri – mi



sembrano marginali rispetto a questi tratti diffusi, che ormai hanno definitivamente fatto tramontare la bella Italia e che propongono grossi interrogativi sulla natura e sul futuro degli ecosistemi umani.

Sembrirebbe un territorio bisognoso di cure, dopo molte malattie, che ci servirebbe meglio se fosse più sano, se non ipotecato, se non fosse troppo spesso una sommatoria di *terrains vagues* e di non-luoghi. Rispetto ai discorsi idealistici qui proposti (ma lo sono sempre quelli di ogni benintenzionata dottrina), la continuità del processo di perdita della varietà è impressionante anche sotto l'impulso delle politiche di condono e della privatizzazione dei beni pubblici territoriali e immobiliari (Settis 2002). C'è da chiedersi perciò se nel territorio ci siano tratti irriducibili, resistenti all'omologazione e una riserva di molteplice che ci potrebbe riservare sorprese. Qui penso non tanto alla resilienza propria dei sistemi naturali, ma all'elasticità dei regimi regolativi locali, o al territorio pensato, immaginato, progettato. Chiedo se in questo patrimonio cognitivo-operativo ci sia una riserva di innovazione e di potenziamento della varietà. Non sono in grado di rispondere. I fattori e gli attori su cui agire in astratto sono molti. Ma non si può che cominciare dai saperi del territorio, quelli codificati e scientifici, quelli progettuali, quelli silenti nelle pratiche locali, quelli mascherati dagli idola fori del momento, quelli impliciti nella vita delle istituzioni contro ogni retorica della modernizzazione<sup>5</sup>. Per arrivare a un costrutto che sia una mappa cognitiva e progettuale dobbiamo decostruire molto nei nostri discorsi. I poteri sul territorio sorridono sardonicamente, e colgono bene tutte le debolezze del discorso analitico e bene intenzionato. Così è giusto. Saperi più robusti sarebbero però anche più forti per persuadere governi locali, società civile, ed imprese che un altro territorio, ricostruito minutamente a partire da quello "realmente esistente", è possibile e desiderabile.

Il territorio è un costrutto culturale più che un oggetto fisico. Così almeno deve essere tematizzato nel quadro di politiche pubbliche per il suo governo. Il carattere virtuale e cognitivo del costrutto territorio è particolarmente evidente quando parliamo di "progetto di territorio". Per cambiare il territorio si deve quindi decostruire in primo luogo i saperi in uso, specialmente i *frames* che vengono trasmessi ed imposti dagli idola fori dominanti. Tra queste ricordo: (i)

il territorio come risorsa disponibile e illimitata; (ii) il territorio come contenitore e supporto di d'infrastrutture<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Si veda per esempio: Battistelli 2002, Bifulco-De Leonardis 1997

<sup>6</sup> Cfr. le analisi in Clementi 1999.

In questa operazione ci si può esercitare a sviluppare una semeiotica del territorio in intenzione prospettica e strategica. Si tratta di una operazione da condurre in modo sistematico, in modo da modificare le concezioni riduttive correnti, e specialmente per arrivare ad una ritematizzazione del territorio, in quanto materia di politiche pubbliche. Avviandosi in questo percorso, si incontreranno presto sia le mute pretese normative, i segnali che provengono dal territorio come bene comune e come matrice del capitale sociale, sia le voci articolate dalle minoranze attive della società civile ed anche delle imprese o di qualche sindaco e assessore lungimirante. Interpretare queste duplici voci trasforma la decostruzione disciplinare in azione comunicativa e pubblica, costruttrice di pubblici, e da ciò possono derivare opere che rendono giustizia al territorio. Così esso ritorna riflessivamente su se stesso e gli attori lo riscoprono come matrice della vita buona.

## Bibliografia citata

- AA.VV., (2003), a cura di A. Gastaldi - E. Milanesi, *Capitale sociale e territorio*, Angeli, Milano
- AA.VV., (2003), G. Gangemi (a cura di), *Capitale sociale e non solo*, Foedus, 5
- AA.V., (1982, 1985), *Annali Storia d'Italia*, 5 e 8, *Il paesaggio e Insediamenti e territorio*, Einaudi, Torino
- Barthelemy D. e altri, (2003), "Le patrimoine: accumulation d'externalités positives ou régulation de la relation marchand?", paper, Forum de la régulation, Paris
- Battistelli F., (a cura), (2002), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Angeli, Milano
- Becchi A., (1990), "Opere pubbliche", *Meridiana*, 9
- Belli A., (a cura), (2002), *Il territorio speranza*, Alinea, Firenze
- Bifulco L. – de Leonardis O., (a cura), (1997), *L'innovazione difficile*, Angeli, Milano
- Bifulco L. e A., (2003), *Il genius loci del welfare*, Officina, Roma
- Bonomi, A., (2002), *La comunità maledetta*, Edizioni di Comunità, Torino
- Casteigts M., (2003), "Gouvernance et développement durable des territoires", paper, *Forum de la régulation*, Paris
- Cersosimo D., (2000), *Il territorio come risorsa*, Formez/Donzelli, Roma
- Clementi A., (a cura di), (1999), *Infrastrutture e progetti di territorio*, Palombi, Roma
- Clementi A., (a cura di), (2002), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma
- Crosta P. (2003), *Note sul translocale*, paper
- Decandia L., (2000), *Dell'identità*, Rubbettino, Catanzaro
- De Matteis G., (1998), *Progetto implicito*, Angeli, Milano
- D'Angelo P., (2001), *Estetica della natura*, Laterza, Roma-Bari
- Donolo C., (2001), *Disordine*, Donzelli, Roma
- Donolo C., (2003a), *Il distretto sostenibile*, Eutropia-Angeli, Milano

- Donolo C., (2003b), Regolazioni appropriate per beni culturali, Provincia di Milano - Università Bocconi, Milano
- Donolo C., (2003c), “Sulla varietà delle istituzioni”, paper (destinato alla rivista Stato&Mercato)
- Donolo C., (2003d), “Qualità urbane: ragioni e dilemmi”, INU, Milano
- Favaretto I., (a cura), (2000), Le componenti territoriali dello sviluppo, Carocci, Roma
- Ostrom E., (1990), Governing the commons, Cambridge University Press, Cambridge
- Ostrom E., (1993), Institutional incentives and sustainable development, Westview Press, Boulder
- Ostrom E., (1999), How some communities have avoided the tragedy of the commons, Quaderno n. 4, Centro sui demani civici e le proprietà collettive, Università di Trento
- Piccinato G., (2003), Un mondo di città, Edizioni di Comunità, Torino
- Raimondi R., (2003), Prendere le distanze: costi dello sprawling e costi della regolazione, scenari per la valutazione, tesi di dottorato, IUAV-Urbanistica
- Secchi B., (2002), Prima lezione di urbanistica, Laterza, Roma-Bari
- Sennett R., (1990), La coscienza dell'occhio, Feltrinelli, Milano
- Settis S., (2002), Italia S.p.A., Einaudi, Torino
- Skinner Q., (1987), Ambrogio Lorenzetti: the artist as political philosopher, The British Academy, Londra [questo studio sul “Buon Governo” con le sue immagini di territorio ben governato è reperibile in traduzione italiana parziale in Intersezioni, VII, 1987]
- Vettoretto L., (a cura), (2003), Innovazione in periferia: sfere pubbliche e identità territoriale dopo l’iniziativa comunitaria Leader, Angeli, Milano

Nota: nella recente letteratura italiana, mi hanno colpito le immagini del territorio in: Trevisan (Nordest), di Leogrande (Taranto), Montesano (Napoli) e Pascale (Caserta).

# *URBANISTICA, ESPRESSIONE ARTISTICA E RICERCA DISCIPLINARE*

*Enrico Costa*

*Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria*

Parlare della crisi del piano – di questo piano così come ce l'ha lasciato in eredità la cultura "razionalista", può essere controproducente, può non aiutare la stessa disciplina, senza aver prima definito le caratteristiche del "nuovo piano urbanistico".

Occorre avere ben chiaro che qualunque modificazione dovrà rimanere nella logica della necessità della pianificazione, una necessità che non è superabile: superabile è invece la "gabbia" della strumentazione urbanistica tradizionale e tuttora vigente, della quale ci si deve liberare come di tutte le gabbie.

Tale processo di rinnovamento strumentale deve essere strettamente connesso con il tema della formazione, e per questo la sede SIU mi sembra fra le più adatte, vista la prevalenza, tra gli urbanisti soci della SIU, da un lato dei docenti universitari, dall'altro dei ricercatori e degli assegnisti: in parte desiderosi, in parte destinati, a costituire la classe docente di un futuro poi non così lontano.

Non collegare il dibattito sul piano sia alla ricerca scientifica che alla formazione disciplinare, significa correre il rischio di ritrovarsi con una classe professionale impreparata ad affrontare l'oltre 60% dei piani pre '95 che nel frattempo debbono essere adeguati a quelli post '95. Mentre se ne discute, anche questi ultimi rischiano, nel frattempo, di invecchiare e di rivelarsi inadeguati alla città che cambia.

Lavorare per nuovi modi e nuovi strumenti di pianificazione, occuparsi dei programmi complessi, della valutazione ambientale strategica e così via, significa dare nuova linfa alla disciplina, della quale molti urbanisti si

dovranno a mio avviso riappropriare. Facciamo però attenzione al nuovo per il nuovo, ed a non modellare l'offerta formativa sul nuovo sacrificando la tradizione, e la tradizione italiana della pianificazione spaziale in primo luogo. Sarebbe un grave errore modellare l'offerta formativa privilegiando solo ciò che di nuovo (e forse transitorio) si va determinando, rischiando di svuotare di senso ipotesi formative e contenuti disciplinari. Questo è stato il rischio corso da molti di noi quando hanno affrontato la riforma degli ordinamenti didattici, e questo è il rischio che non abbiamo voluto correre a Reggio Calabria.

Essere attenti alla tradizione non vuol dire sottovalutare l'innovazione degli strumenti di analisi e di progettazione, dai SIT, che non sono più una novità, ad approcci più nuovi, come la lettura cinematografica della città del territorio e dell'ambiente. Utilizzare il linguaggio espressivo di un'arte che ha avuto un'incubazione di soltanto pochi decenni (passando subito dai graffiti di fine '800 all'innovazione sperimentale delle avanguardie degli anni '10-'20 ed alla prospettiva rinascimentale del cinema classico, fino agli sperimentalismi di Matrix), può essere molto proficuo per chi pensa la città, per conoscerla, per progettare e per ri-progettarla.

Utilizzare un "mezzo" che ha impersonato il '900, e che ha rappresentato ed insieme influenzato l'immagine della città, significa interpretare una vera e propria arte metropolitana che a sua volta ha dato luogo a nuove forme di arte: basti pensare al Maestro Domenico Rotella ed ai suoi décollages, quasi sempre di poster cinematografici: il cinema fa irruzione sulla scena cittadina affiggendo i suoi poster sui muri delle quinte urbane, e poi, una volta "scollati" i manifesti e le loro stratificazioni, rincollati su una tela, essi diventano "opera d'arte". E la città, oggi, deve (può) diventare (ri-diventare) "opera d'arte".

E potremmo parlare ancora di altri strumenti di lettura e di progettazione, così come in parallelo con chi si occupa di progettare l'architettura, occorrerebbe rivalutare una disciplina sottovalutata, la composizione urbanistica, che, in parallelo con la composizione architettonica, potrebbe interfacciare due figure, l'architetto e l'urbanista, che forse hanno più interesse a percorrere strade parallele, piuttosto che appiattirsi in percorsi formativi "unici", per non dire "unificati".

Ma occorre anche nella ricerca e nell'insegnamento, ridare senso reale ad apporti disciplinari "altri" (economia, sociologia, diritto, etc.) alle discipline tradizionali (urbanistica, architettura, restauro, etc.), apporti "altri" spesso insegnati a latere piuttosto che nel vivo dell'intreccio piano/progetto, per poter finalmente passare, dalla centralità del piano per il piano, alla centralità del progetto per il piano.

Non va sottaciuta infine la perdita costante d'identità, senza continuità con il passato, costruendo il paradosso dell'identità senza valori: quanto di ciò che abbiamo proposto ha tolto piuttosto che dare o ridare identità alle nostre città, ai nostri territori, ai nostri paesaggi? Non basta però dichiarare le intenzioni a favore dell'identità, non basta sentirsi parte del "pensiero meridiano": soltanto attraverso una specificità progettuale, che passi attraverso una scuola specifica, si può ridare all'urbanista la centralità nei processi di trasformazione che gli spetta, che ha avuto, e che in molti casi ha perduto. E che alla nostra società, sempre più complessa, non può essere inutile, anzi è indispensabile.

# *PROGETTUALITÀ LOCALE E RIFLESSI DELLE POLITICHE EUROPEE IN DUE CASI STUDIO*

*Giuseppe Deluca*

*Università della Basilicata*

Un recente volume di Gianfranco Viesti (2003) propone di abolire il Mezzogiorno come categoria interpretativa e come diversità di “questione” sub-nazionale. Penso che il testo abbia colto nel segno e vada salutato con grande entusiasmo, perché ricolloca il Mezzogiorno nell’Italia e nello spazio politico nazionale.

Nel corso degli anni Novanta, con maggiore evidenza, parti del Mezzogiorno – come si sforzano di raccontare i saggi della rivista *Meridiana* – sono cambiati e alcune volte hanno prodotto significative rotture o interessanti innovazioni che potrebbero essere raccolte anche in una sorta di “Atlante della progettualità locale”. Rotture e innovazioni certo non univoche e spesso disarticolate le une con le altre, perché dovute o a spinte amministrative strettamente circoscritte ad ambiti locali (Donolo, 1999), o a una serie di fattori sempre localistici che hanno rotto fatalistiche “acquiescenze” (Cersosimo, Nisticò 2002), alcune volte all’emergere di reti istituzionali che hanno generato forme di governance occasionali (Giordano, 2003) che sono state assunte come nuovi spazi di boundaries – che esprimono una sorta di constituency sociale, economica, politica e soprattutto spaziale, che rappresenta la vera forza innovativa nei territori del Mezzogiorno (Vinci, 2002) – più spesso come risposta ad input esterni per accedere a fonti di finanziamento altrimenti non disponibili (Mesoletta, 2002).

Questo ci induce non solo a guardare il territorio meridionale per frammenti, come suggerisce da molti anni Franco Cassano (1996), quanto ad abituarci all’idea di un Mezzogiorno plurale che abbisogna di politiche plurali (Belli, 2002).

Questa doppia considerazione è stata validata in due esperienze di lavoro e di ricerca in corso:

la prima è legata alla partecipazione alla redazione del Documento preliminare al Piano strutturale della Provincia di Potenza<sup>1</sup>, dove ho avuto modo<sup>2</sup> di sintetizzare le politiche di area vasta presenti nei documenti di piano delle Comunità Montane; negli atti e nei programmi della cosiddetta “programmazione negoziata” (patti territoriali, accordi di programma, contratti d’area, ecc.); ed infine negli atti legati ai programmi dell’Unione Europea per il tramite del Quadro Comunitario di Sostegno, veicolato in Basilicata attraverso il Piano Operativo Regionale;

la seconda è legata alla predisposizione della proposta del Programma di sviluppo urbano di San Giovanni in Fiore in provincia di Cosenza<sup>3</sup>.

Due ambiti territoriali della montagna interna meridionale, con storie politiche ed amministrative estremamente diverse, accomunate solo dal fatto di aver fatto uso o di ricorrere agli strumenti della programmazione dello sviluppo, e di dover formalmente fare appello a leggi urbanistiche regionali di recente emanazione, seppur ancora non pienamente operative<sup>4</sup>, che ha posto da un lato problemi di coerenza strumentale, ma dall’altro ha dispiegato potenzialità altrimenti non possibili.

Per quanto è stato possibile osservare in questa fase di “lavori in corso” – rimandando ad un contributo più esteso lo sviluppo dei punti e le indicazioni dettagliate che emergono – le nuove esperienze progettuali locali hanno aperto una stagione di *natura adattiva*. Si può affermare che gli input provenienti dal Quadro Comunitario di sostegno veicolati attraverso i Piani operativi regionali incidono significativamente sulla sostanza della progettualità locale; questa sembra assumere un’ottica subordinata, tentando di territorializzare le indicazioni argomentative contenute nei documenti dei livelli istituzionali regionali. Una subordinazione adattiva, comunque non passiva, perché modificando il tradizionale processo regolativo strumentale della pianificazione urbanistica, ha dischiuso nelle comunità locali atteggiamenti di natura “competitiva” con la sperimentazione di forme di collaborazione

---

<sup>1</sup> Incarico affidato dalla Provincia al DAPIT dell’Università della Basilicata, coordinatore e responsabile del progetto: Giuseppe B. Las Casas

<sup>2</sup> In collaborazione con P. Pontrandolfi

<sup>3</sup> In attuazione della misura 5.1, azione 5.1.b, del POR della Calabria 2000-2006, secondo il bando pubblicato nel s.o. n. 4 del BURC del 16 settembre 2003

<sup>4</sup> Per la Basilicata la Lr 23 del 1999; per la Calabria la Lr 19 del 2002. Entrambe per funzionare rimandano ad un regolamento di attuazione, che nel caso della Basilicata è stato emanato solo nel 2002, mentre quello della Calabria ancora non c’è



inedite che hanno portato ad individuare coalizioni per solidificare le ipotesi di progetto locale e comunque forme di partnership tra attori pubblici e attori privati.

## **Il caso della Basilicata**

La sottolineatura è più evidente nei Piani quadriennali di sviluppo socio-economico delle Comunità Montane della Provincia di Potenza. Il piano non è più un elenco di opere infrastrutturali, né una semplice indicazione di progettualità estrapolata da apposite indagini o apparati giustificativi costruiti ad hoc: quanto una vera e propria agenda programmatica generale che usa linguaggi, contenuti e temi già presenti dei documenti di programmazione regionale e comunitari. Anche la forma del Piano cambia significativamente: cioè i materiali costituiti non sono quelli tipici della tradizione (analisi/relazione/elaborati grafici/norme di attuazione), ma tendono ad essere molto prossimi ad un “programma regionale di sviluppo” più ristretto.

Quello che appare interessante in questo abstract è il tipo di integrazione argomentativa e il tipo di collegamento politico che emerge dai documenti racchiudibile in questi quattro punti: (i) il superamento del tradizionale divario tra politiche di tutela e conservazione e politiche di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale esistente. Per la prima volta in maniera esplicita – seppur con significative differenze tra alcune CM – tutela, conservazione e valorizzazione fanno parte di un’unica azione integrata; (ii) lo sforzo unanime di affidare al patrimonio di “segni” e di reperti della storia locale e alle pratiche di vita autoctone, sopravvissute prima al modello di sviluppo industriale e poi al processo di globalizzazione in atto, l’espressione più viva e genuina dei valori identitari. Questi ultimi possono costituire una sorta di segno distintivo, ambientale e culturale insieme, identificativo di realtà che altrimenti sarebbero considerate marginali; (iii) la necessità, conseguentemente, di “creare sistema” per generare un effetto rete da presentare come marketing territoriale per prodotti o per aree. Si tratta di attivare, da un lato servizi che vanno dal parco ricettivo, secondo differenti tipologie, alla segnaletica di riferimento sino al miglioramento dell’accessibilità infrastrutturale e, dall’altro di mettere in risalto gli elementi di pregio antropico e naturalistico.

Ma è con più forza evidente nei Progetti integrati<sup>5</sup> che ricadono nel territorio della provincia di Potenza le visioni progettuali d'insieme che emergono sono: (i) un'eccessiva frammentazione della progettualità locale, dispersa su decine e decine di progetti debolmente integrati tra loro. Ciò non sembra creare – a livello di sintesi di area vasta – un esplicito “tessuto” di territorialità facilmente identificabile; (ii) la frammentazione è ancora sottolineata dall'eccessiva attenzione verso progetti puntuali, spesse volte di natura incrementale (adeguamento di infrastrutture e/o di aree; ammodernamento di strutture; miglioramento di reti; potenziamento di itinerari, ecc.) scarsamente inseriti in “sistemi di reti” progettuali.

Sembrano emergere invece una serie di attenzioni di costituenzie di area: (i) un'esplicita considerazione nel percepire il territorio, i suoi reperti, i suoi manufatti, le testimonianze ancora visibili, e quelle recuperabili, le stesse morfologie sociali che caratterizzano molti piccoli centri come una risorsa culturale e ambientale tout court. Risorsa da mettere a profitto, ma anche risorsa come “marcatore di identità” (come intesa da Cersosimo Donzelli, 2000) collettiva e quindi come elemento di marketing proprio. Ciò è davvero una innovazione politica, prima che culturale; (ii) una, altrettanto esplicita, attenzione del recupero edilizio, urbanistico, territoriale di tutti quegli aspetti della realtà minuta dei “paesini”, delle preesistenze, dei connotati fondamentali sia delle forme che dei modelli di vita ancora presenti. Cioè una robusta attenzione a un modello di sviluppo ecologicamente orientato alla conservazione attiva delle risorse; (iii) ed infine, una attenzione alla governance, nella ricerca di momenti di coesione e soprattutto di cooperazione interistituzionale, sia sul versante delle relazioni verticali fra Regione e Partnership locali di sviluppo sia sul versante delle relazioni orizzontali all'interno delle singole Partnership locali di sviluppo.

In alcuni casi, i PIT si sono sovrapposti o integrati con preesistenti strumenti di programmazione dello sviluppo locale, aventi spesso finalità e contenuti, oltre che iter procedurali per la promozione e la implementazione dei programmi, in qualche modo simili. Rimane il nesso comune di costruire “storie territoriali locali” entro cui estrarre – almeno nelle intenzioni – gli

---

<sup>5</sup> Il POR della regione Basilicata propone tre tipologie di progetti integrati: 1) i progetti integrati territoriali (PIT), 2) i Progetti integrati settoriali (PIS), 3) i Progetti integrati di sviluppo urbano (PISU). I PIT rappresentano progetti complessi composti da «azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un Comune obiettivo di sviluppo in contesti territoriali definiti»; i PIS sono progetti complessi costituiti da un insieme di azioni che vengono definite contestualmente e su cui gravano diverse misure coerenti con l'obiettivo macro; i PISU, infine, sono progetti integrati di carattere settoriale riservati sui due capoluoghi di provincia, Potenza e Matera

argomenti che portano delle missioni del programma ai progetti. In questo passaggio, tuttavia, la carica innovativa del programma integrato sembra venire meno, mentre l'affermarsi di richieste "di campanile" emergere.

Sembra mancare quella cornice territoriale strutturale regionale cui fare riferimento.

## **Il caso Calabria**

Qui il caso studio è assai ristretto, si riferisce ad un solo Comune, San Giovanni in Fiore – uno dei tredici centri intermedi del sistema insediativo regionale. Il Programma di sviluppo urbano, secondo quanto indicato nel POR Calabria, deve concorrere al miglioramento della qualità urbana e la rigenerazione sociale dei centri intermedi sono perseguiti anche attraverso la concentrazione e l'integrazione degli interventi in aree delimitate (quartieri periferici, aree dismesse, centri storici, ecc.).

L'interesse di questo caso nasce dalla modalità cui si è giunti a definire una "coalizione di progetto". Il PSU è stato costruito con una forma preliminare partecipata, iniziata con due incontri di tipo "brainstorming" tra i rappresentanti dei gruppi politici presenti in Consiglio Comunale e allargata ai rappresentanti del sistema politico locale. Gli incontri sono serviti a selezionare un gruppo di temi e criticità del centro urbano intorno ai quali sono stati poi indirizzati gli studi e le analisi, per capire il grado di valenza dei temi nell'agorà urbano e del grado di criticità rispetto alle reali condizioni che emergevano dagli approfondimenti qualitativi e quantitativi.

Successive sedute di tipo "brainstorming" si sono tenute con un gruppo interdisciplinare di tecnici che ha portato a restringere ed indirizzare le analisi in maniera più mirata ed in linea con quanto raccomandato dalla Linee Guida dell'Asse V Città del POR. Così è stata attivata anche una forma di ascolto mirato che ha interessato alcuni responsabili del mondo delle associazioni e di categoria, nonché il personale dell'Ufficio tecnico e del settore urbanistica e quelli dello sviluppo economico del Comune.

Lo start-up della concertazione esplicita con i soggetti del sistema decisionale locale è stata la modalità innovativa – per l'ambiente locale – per attivare un dialogo con gli altri attori locali e renderli co-protagonisti attivi nel processo di definizione di politiche di sviluppo. Utile per il buon esito della procedura è stata la "trama" relazionale del Sindaco e delle sue capacità sia mediatriche che di animazione delle coscienze.

Il risultato della fase di start-up è stato quello di individuare due immagini di sviluppo possibili intorno alle quali orientare azioni integrate di progettazione. Questo ha permesso di mettere a sistema, con una logica integrata, una serie di azioni plurisettoriali prefigurando interventi volti alla riqualificazione di parti del tessuto urbanistico ed edilizio, alla rigenerazione funzionale e al riassetto organizzativo di molte parti urbane ed infine ad una rigenerazione sociale e culturale dell'intera comunità.

L'esperienza è ancora in corso per trarne degli elementi di giudizio solidi. Un esito è comunque certo: quello di aver avviato forme di lavoro condiviso con gruppi di discussione aperti che hanno fatto riscoprire pratiche cooperative.

## **Bibliografia citata**

- Belli A. (2002), *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze
- Cassano F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari
- Cersosimo D., Donzelli C. (2000), «L'identità come risorsa», *Meridiana*, n. 37
- Cersosimo D., Nisticò R. (2002), *Il distretto dell'intimo*, Donzelli, Roma
- Donolo C. (1997), *Questioni meridionali*, L'Ancora, Napoli
- Giordano R. (2003), «Sviluppo locale e nuovi modelli di governance: l'esperienza della Basilicata», in Colaizzo R. e Deidda D., a cura di, *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Donzelli Editore, Roma
- Mesolella A. (2002), *Riflessi locali delle politiche europee*, Alinea, Firenze
- Savoldi P. (2003), «Una lettura comparata», in *Progetti Integrati e Sviluppo Territoriale. Regioni Obiettivo 1*, Collana Formez n. 5, Roma
- Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari
- Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano

# *CONIUGARE CONOSCENZA DELLE RISORSE E IDEA DI CITTA' E DI TERRITORIO*

*Leonardo Rignanese*

*Politecnico di Bari*

I risultati degli interventi di trasformazione e riqualificazione urbana attivati e realizzati, con i vari programmi complessi in alcune città del mezzogiorno, sembrano indicare nuove prospettive e condizioni di governo del territorio simile a quelle di altre regioni, così come alcuni indicatori economici e alcune realtà produttive inducono a pensare che è ormai il caso di “abolire il mezzogiorno” (Viesti).

La realtà meridionale è sempre stata descritta e interpretata con occhi strabici, in bilico tra analisi economiche che ne misurano la distanza o l'avvicinamento a parametri nazionali, e visioni politico-sociologiche che un tempo lamentavano arretratezze strutturali e culturali e oggi sembrano riporre speranze e attese nella possibilità di uno sviluppo più complesso e alternativo che un “pensiero meridiano” può indurre (Cassano).

Ciò che manca – ed è sempre mancato – nella valutazione delle condizioni strutturali della realtà meridionale è una conoscenza attenta del territorio e del ruolo che esso svolge all'interno dei processi di sviluppo del territorio stesso e del contesto locale. La mancanza di infrastrutture è sicuramente l'aspetto più evidente e sottolineato dello stato del territorio meridionale, ma non si può restare solo in attesa della loro realizzazione. Ciò che in questo momento è necessario affinché la voglia di fare, gli esempi avanzati di politiche territoriali, i segnali positivi di crescita economica che seppur in maniera frammentata si manifestano in varie aree, è cominciare a elaborare progetti di città e di territorio a partire da una conoscenza della natura storica di molti assetti territoriali, delle condizioni ereditate e di quelle prodotte, delle modalità d'uso delle risorse.

I territori meridionali possono costituire un banco di prova, un laboratorio per verificare teorie e metodi, per valicare o falsificare immagini univoche di processi territoriali, per scoprire resistenze o modi diversi di procedere, per agganciare elementi della tradizione a quelli della contemporaneità. Affinché questa possibilità si concretizzi, occorre una consapevolezza delle risorse esistenti, troppo semplicemente e banalmente intese come aree pregiate da sottoporre a uno sfruttamento turistico dalla capitalizzazione immediata. Anche il recupero dei centri storici senza un progetto complessivo della città e del territorio, resta un fatto a se stante che non incide sulla struttura complessiva della città, non indica percorsi diversi, non alimenta processi di sviluppo complessivi di riqualificazione urbana e territoriale.

È quindi importante conoscere il valore strategico delle risorse, attivare un rapporto più profondo tra risorse e attori locali capace di sostenere e facilitare forme di sviluppo, di suggerire interventi e politiche che sappiano coniugare l'utilizzo delle condizioni iniziali (fisiche, sociali, economiche e culturali) e idea di città e di territorio. È questo milieu che può costituire contemporaneamente il fondamento territoriale di una identità collettiva e il substrato locale dei processi di sviluppo, che può trasformare gli strumenti – culturali, tecnici, economici – esistenti individuando obiettivi che sappiano valutare al meglio le potenzialità del proprio territorio. Il *milieu innovateur* che ne può derivare dipende dalle capacità organizzative e tecniche, nonché dalla capacità di apprendere ed elaborare, senza rincorrere atteggiamenti omologanti tanto nei comportamenti insediativi che nella formulazione di leggi urbanistiche.

# *RI-FORMARE PAESAGGI*

*Mariavaleria Mininni*

*Politecnico di Bari*

Parlare di territorio come risorsa significa attribuire al paesaggio un ruolo attivo nella costruzione e riproduzione di beni materiali e immateriali. La dimensione culturale del paesaggio si amplifica nella opportunità che le attuali politiche di valorizzazione paesistica hanno di produrre reddito non più limitato ai tradizionali settori economici che usano la risorsa territorio come l'agricoltura o la valorizzazione turistica delle bellezze naturali ma estendendo il significato ad una condizione ordinaria di paesaggio come valore aggiunto tanto per la città che per il territorio.

Se da una parte il paesaggio è laboratorio di pensiero sulla città contemporanea come il giardino lo era stato per la sperimentazione di forme nella città storica (Secchi, 2001) non completamente esplorate sono le progettualità che una visione complessa del paesaggio sono in grado di dare tanto sul piano della costruzione di nuovi paesaggi quanto sui processi di produzione di paesaggio stesso.

Il paesaggio nasce nel Meridione d'Italia, come in molti paesi mediterranei, dalla confluenza della tradizione agricola con quella urbana, un terzo mondo portatore di proprie forme e regole organizzative nelle quali la componente naturale spesso metteva in luce i fattori limitanti di una naturalità imperfetta: paesaggi pre-desertici sono quelli dell'acqua avvertita come risorsa limitata ma anche come risorsa sprecata, paesaggi del rischio sono tutti quelli delle estese zone sismiche spesso coincidenti con territori fortemente antropizzati, paesaggi del carsismo in cui non è consentita che una agricoltura marginale, paesaggi a rischio di estinzione, quelli in cui le trasformazioni non riescono più a rappresentare le intenzioni di chi li abita.

Lentezza e velocità sono spesso mescolate tra loro ma la lentezza non è il passato della velocità ma anche il suo futuro (Cassano 2001)

Due esempi possono aiutarci a capire i diversi processi che oggi nel Mezzogiorno producono paesaggio a partire da condizioni molto diverse: il piano di trasferimento di popolazione e attività dalle pendici del Vesuvio verso le aree della piana – contenuti nella recente iniziativa della Regione Campania – che prevede nel medio termine l'esodo di una popolazione di 800 mila abitanti che si è lentamente appollaiata alle pendici di una zona ad alto rischio, lasciando ai soli processi naturali del fenomeno vulcanico il compito di disegnare un'idea di natura. Dall'altro, la minuta e laboriosa costruzione del paesaggio nella penisola del Salento nella quale la componente paesistica non può che costruirsi attraverso un processo continuo di addomesticamento delle forme di natura operate dall'uomo fino a riformulare le regole dei modelli insediativi tradizionali come opportunità di manutenzione diffusa del territorio.

Il tempo diventa una categoria indispensabile per leggere la spazialità del paesaggio e interpretarne il mutamento.

Un'ottica riformista può essere un buon esercizio di discernimento tra pratiche virtuose e pratiche viziose:” Dio dammi il coraggio di rimuovere quello che è rimovibile” dice Cassano citando Gregory Bateson, e questo è un buon avvio per un progetto riformista per tutti i paesaggi meridionali del mondo.



# *OBIETTIVI E MISURA DELL'INNOVAZIONE NEL MEZZOGIORNO: LINEE DI RIFLESSIONE*

*Francesca Calace*  
*Politecnico di Bari*

La traccia di lavoro in una recente ricerca, i cui esiti sono stati discussi in un convegno e oggetto di una pubblicazione<sup>1</sup>, può risultare un utile punto di partenza per collocare, misurare e verificare quegli stessi esiti all'interno dei temi di riflessione proposti dalla SIU in questa sede.

“... considerato che il governo del territorio si esplica sostanzialmente attraverso le famiglie delle politiche, dei programmi e dei piani, si è assunta come ipotesi che l'efficacia di detto governo, quanto alla corrispondenza delle trasformazioni agli obiettivi ed ai risultati attesi, di efficienza delle operazioni di trasformazione, in termini di qualità funzionale ed ambientale dei loro esiti, dipenda dalla qualità e specificità degli atti delle tre famiglie, ma soprattutto dalle relazioni che tra essi si fanno intercorrere...” (Nigro, 2003).

La natura e l'intensità delle relazioni tra piani, programmi, politiche<sup>2</sup>, su cui si è a lungo indagato in vari contesti territoriali e per città dalle dimensioni diverse, appare decisiva ai fini dell'efficacia del governo del territorio; inoltre a influenzare l'esprimersi di relazioni sinergiche piuttosto che dispersive, coerenti piuttosto che indifferenti, sincronizzate piuttosto che fuori tempo è

---

<sup>1</sup> Si tratta della Ricerca “Efficacia e integrazione delle nove forme del piano nel processo di pianificazione”, condotta presso il DPTU dell'Università La Sapienza di Roma; gli esiti, discussi nel Convegno Nazionale *Politiche, programmi e piani per il governo della città. Integrazione e percorsi strategici alla ricerca dell'efficacia* tenutosi a Roma nel giugno 2002, sono in G. Nigro, G. Bianchi (a cura di), *Politiche, programmi e piani nel governo della città*, Gangemi, 2003.

<sup>2</sup> Per ciascuna di queste categorie, si rimanda alle relative definizioni individuate nel corso dell'attività di ricerca; cfr. G. Nigro, ... op.cit.

determinante la condizione del *milieu* in cui si opera, ovvero l'esistenza di un contesto socio-culturale in grado di favorire l'integrazione, o persino la contaminazione, tra piani programmatici.

Mi sembra che queste considerazioni possano essere di una qualche utilità se incrociate con alcuni temi sostanziali del seminario; per brevità ci si soffermerà solo su due di questi, densi di implicazioni sul piano dell'urbanistica: riformismo, mezzogiorno.

Il riformismo<sup>3</sup>, nel suo considerare e comprendere le difficoltà e le inerzie al cambiamento, nel suo misurare l'innovazione in funzione della capacità di essere recepita, ci invita a non importare modelli e stili di pianificazione che solo altrove hanno trovato un terreno fertile, un milieu in condizione di utilizzarli, ma la cui esportazione non è di per sé garanzia di analoga efficacia. Tuttavia, la considerazione del contesto non può costituire motivo per tenere consapevolmente basso il tiro, per non esprimere coraggio nell'innovare. Nel campo dell'urbanistica, se ad esempio volessimo paragonare la doviziosa e complessa legge 5/95 della Toscana (quanto meno nel suo essere capostipite delle leggi regionali di seconda generazione), con la essenziale legge 20/01 della Puglia, pur ammettendo tutti i limiti della prima, non potremmo non riconoscere come la seconda renda possibile una sua applicazione banale e limitata nella sostanza allo snellimento procedurale.

In sintesi quanto e come innovare (e quindi quanto e come conservare) deve essere oggi motivo di profonda riflessione disciplinare, e solo una attenta considerazione delle condizioni del milieu, delle sue risorse locali e delle sue potenzialità può costituire un avvio verso un percorso di innovazione che sia fortemente radicato e quindi con maggiori probabilità di successo: trovare la misura dell'innovazione può significare pertanto attribuire valore aggiunto ad un riformismo spesso fine a se stesso.

Osservare il mezzogiorno, inteso come centro tematico piuttosto che come semplice contesto geografico, significa cogliere specifici milieu difficilmente paragonabili con quelli di altre situazioni territoriali; significa constatare come non solo piani, programmi e politiche non abbiano singolarmente la medesima compiutezza, ma anche come l'obiettivo della reciproca integrazione e coerenza sia ancora spesso disatteso.

Ciò avviene di certo per una cultura amministrativa ancora legata a modelli comportamentali tradizionali, ma sarebbe riduttivo e ingeneroso credere che questa sia l'unica causa.

Riducendo per scelta l'osservazione critica ai problemi della sola urbanistica, è possibile notare come, ad esempio, molta vivacità e

---

<sup>3</sup> Qui lo si intende nella accezione attribuitagli all'interno del Seminario SIU da G. Imbesi.

progettualità, prodotta nello scorso decennio dai programmi complessi, cominciano a mostrare i suoi limiti, proprio laddove la rilevanza degli obiettivi da perseguire richiede una revisione di struttura del sistema-città: in questi casi l'anello debole è costituito dalla pianificazione ordinaria, a causa sia dell'età degli strumenti in vigore, sia del suo essere tradizionalmente intesa e praticata, soprattutto nel mezzogiorno, come strumento esclusivamente e ottusamente regolativo, piuttosto che di sviluppo. Ancora a titolo di esempio, la sostanziale difficoltà a costruire scenari spaziali di respiro territoriale, in grado di riconoscere e enfatizzare le identità (auspicabile compito per i piani provinciali), non può che rendere più difficoltoso il tentativo in atto di integrazione tra politiche, programmi e gli stessi piani.