

Le ragioni geografiche della pianificazione territoriale. Didattica e strumenti operativi

Keywords: *Geografia, Applicazione, Integrazione Sistemica.*

JEL codes: *021 Planning Models; Planning Policy.*

Settori ERC: *SH3_5 Human and Social Geography.*

Sommario: *Le ragioni geografiche all'interno della pianificazione sono motivate dalla sua essenza. Basti pensare ai principi della geografia, applicabili al piano, dalla prima fase di costruzione, nelle fasi e nei momenti che lo contraddistinguono, sino al documento che ne rappresenta la sintesi. Nella pianificazione si realizza la geografia applicata, sia nella formazione tecnica del piano (elaborazione) che nella formazione politica (concertazione). La riflessione si soffermerà su alcuni aspetti riguardanti la pianificazione e il valore della geografia nella progettualità e nella formazione. Per decenni sono stati proposti piani e progetti di sviluppo con scarse logiche territoriali, mentre essenziale risulta utilizzare anche le categorie geografiche, partecipare attivamente ai processi decisionali, fornire chiavi di lettura innovative. La ricerca resta essenziale, ma sono fondamentali la consapevolezza e la maggiore visibilità e presenza dei geografi, attraverso la collaborazione con le diverse categorie di studiosi e di tecnici, che già il Toschi negli anni Sessanta evidenziava come condizione fondamentale per lo studio del fenomeno territoriale e urbano.*

Abstract: *The geographical reasons of the planning are justified by its own essence. Think of the the principles of geography that can be applied to the plan, from the first period of construction, in every stage and moment that characterized it, to the document that represents its essentials. During the planning the Applied Geography is carried out, both in the technical formation (formulation) and in the political formation (concertation).*

We will focus on some aspects regarding the planning and the value of the geography in the planning and in the formation. For decades there have been suggested plans and projects for the development, which were characterized by few territorial logics, whereas it is important to use also the geographical categories, to take part in the decisional making processes actively and to provide innovative interpretations. The research remains essential, but also the awareness and a wider visibility and presence of the geographers are fundamental, through the cooperation with different categories of scholars and technicians. This thing has been already underlined in the Sixties by Toschi as an essential requisite to study the territorial and urban phenomenon.

1. Introduzione

Attraverso lo studio della pianificazione vengono alla mente le parole dei maestri “la pianificazione si apprende praticandola concretamente”. Ciò è stato evidente dall’approccio metodologico, dalla verifica delle esperienze italiane e internazionali e anche dalla possibilità di trasferire informazioni geografiche nelle realtà territoriali, lì dove si è presentata la possibilità di intervenire per sostenere lo sviluppo locale.

La riflessione si soffermerà su alcuni aspetti riguardanti la pianificazione e il valore della geografia nella progettualità e nella formazione. È opportuno parlare di “ragioni” e di “valore” della geografia, in quanto per decenni sono stati proposti piani e progetti di sviluppo con scarse logiche territoriali, mentre risulta essenziale utilizzare anche le categorie geografiche, partecipare attivamente ai

processi decisionali, fornire chiavi di lettura innovative, tutti fattori che necessitano di un alimento e di una presenza attiva sul territorio. La ricerca resta essenziale, ma risultano fondamentali la consapevolezza e la maggiore visibilità e presenza dei geografi, attraverso la collaborazione con le diverse categorie di studiosi e tecnici, che già il Toschi negli anni Sessanta evidenziava come condizione fondamentale per lo studio del fenomeno urbano (Toschi, 1966).

2. Gli obiettivi della pianificazione

La pianificazione è una disciplina complessa, con fasi e momenti molto articolati riguardanti la formazione tecnica, politica e la gestione, che si collega ai contesti territoriali, alle variabili, e alla molteplicità degli approcci disciplinari. Tale complessità, pre-

sente nello sviluppo alle differenti scale geografiche e nei diversi ambiti territoriali, è contraddistinta da aggettivazioni (urbana, rurale, regionale etc.), e da distinzioni semantiche e concettuali, mutate nel tempo. Si parla, infatti, di pianificazione territoriale e di programmazione economica, di dinamiche evolutive espresse nei programmi complessi e nei piani strategici, e della proposizione di modelli sempre più legati alle vocazioni territoriali. Tutto ciò induce a sottolineare che i diversi approcci, pur nell'analisi particolare, necessitano di una dimensione integrata degli interventi. La pianificazione urbana, ad esempio, deve inserirsi nel processo multilivello e multidimensione dell'organizzazione degli insediamenti umani e riguardare il territorio in tutti i suoi elementi.

La presenza di un disagio urbano, nelle fase della modernità, fa scaturire la visione di una città che possa rispondere meglio alle esigenze della collettività, ai bisogni e al miglioramento della qualità della vita, obiettivi fondamentali della pianificazione, che si presenta come un processo continuo nello spazio e nel tempo, caratterizzato da decisioni e azioni conseguenti da realizzare nel futuro, attraverso la scelta di mezzi preferibili per il conseguimento di obiettivi prefissati. Si tratta di un processo flessibile che segue l'evoluzione dei gruppi organizzati, pronto ad adeguarsi ai cambiamenti della società (Archibugi, 1980).

Nell'esperienza italiana i piani cosiddetti di "prima generazione", degli anni Cinquanta, successivi alla Legge Urbanistica del 1942, non risolvono i fenomeni dell'inurbamento, il crescente peso della rendita che produce periferie sempre più estese e prive di servizi, l'espansione disordinata. Tale esperienza lascia il posto ai piani di "seconda generazione", di matrice razionalista, che prevede interventi conservativi, e riformista che modifica il modello di crescita attraverso lo sviluppo delle problematiche immobiliari e sociali, e ai conseguenti piani di "terza generazione", di natura geopolitica in cui vi è apertura ad altri "saperi", sia nel processo di pianificazione che nella gestione (Campos Venuti, 1987).

Negli anni Settanta si assegna alla pianificazione un ruolo ancora più rilevante. Il pianificatore assume una funzione sociale, in quanto non propone solo un'attività più partecipata, ma promuove processi interattivi, trasformazioni sociali, guida e orienta lo sviluppo, è animatore, ascolta le esigenze e i bisogni della popolazione, per la realizzazione di una crescita territoriale complessiva che proviene dall'alto, ma che è alimentata dal basso. Sino ad arrivare ad oggi in cui è necessario individuare le risorse, anticipare i temi che caratterizzano l'at-

tuazione dei piani, valutarne gli effetti, studiare la fattibilità, realizzare una politica efficace e dunque lavorare con tutti gli attori dello sviluppo, anche con coloro che possono apparire in contrasto rispetto agli obiettivi proposti, sostenendo il confronto con i "valori" territoriali, le opportunità, i rischi e le strategie di sviluppo per il raggiungimento dell'interesse collettivo.

In definitiva nella fase attuale si evidenzia sempre più l'importanza della comunicazione e della partecipazione popolare, del "fare rete", e della sostenibilità degli interventi (Friedman, 1993). Fin qui si sono evidenziati sinteticamente alcuni passaggi evolutivi che possono contribuire a far comprendere la complessità del pianificare, i tanti approcci messi in campo, le innovazioni riguardanti il metodo, gli obiettivi, la valutazione nell'attuazione dei piani.

3. Le esperienze tra pianificazione urbana e territoriale

Appare difficile esprimere sinteticamente quali segni di sviluppo la pianificazione abbia prodotto nel territorio. Molta influenza è da attribuire senza dubbio alla cultura o meglio alle "culture" che hanno favorito o ostacolato i processi di apprendimento e l'elaborazione dei piani. È noto come la pianificazione in Italia sia stata oggetto di dibattito più per registrarne i fallimenti che per evidenziare le pratiche positive. Il processo di industrializzazione, dagli anni Settanta-Ottanta, ha creato un effetto di decentramento verso le città piccole e medie. La conseguente terziarizzazione delle grandi città ha prodotto conseguenze sulle condizioni ambientali, realizzando una separazione dei piccoli centri dalle funzioni qualificate delle aree metropolitane. Inoltre, si è registrato un arretramento sempre più strutturale delle condizioni sociali ed economiche del Mezzogiorno. Anche se proprio nel Sud dell'Italia, a titolo semplificato, si sviluppò negli anni Sessanta un movimento culturale, guidato da Manlio Rossi-Doria e Nello Mazzocchi Alemanni, tendente a realizzare un nuovo tipo di insediamento urbano, partendo dalla trasformazione del territorio agricolo (Carta, 2003). Le trasformazioni urbane e territoriali, a causa della saturazione del mercato residenziale, hanno promosso d'altro canto la riqualificazione di aree periferiche o dismesse, verso sistemi di riequilibrio urbano e ambientale (Cremaschi, 1988).

Riguardo alla pianificazione urbana, la Legge Urbanistica n. 1150 del 1942, costituì un punto di riferimento organico, anche se dopo diciotto



anni dalla sua approvazione solo ottantuno città si erano dotate di un Piano regolatore generale, uno strumento di pianificazione comunale. Nelle grandi città quest'ultimo ha prodotto un'espansione edilizia aggressiva in aree di altissimo valore culturale e paesaggistico, dimostrando la subalternità dei piani alle esigenze della rendita fondiaria.

Seguendo poi l'evoluzione dei contesti territoriali, sono stati proposti nel tempo piani e programmi, sino ad arrivare a forme più integrate dei programmi complessi come il Programma di Recupero Urbano (PRU), o il Piano Integrato di Intervento (PII) e il Programma di Riqualificazione Urbana (PRIU) o i Programmi di Riqualificazione Urbana per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), in cui si confrontano competenze e interessi pubblici e privati (Spaziante, 2001).

Alla posizione razionalista si è affiancata una visione riformista, al piano e alla sua rigidità formale, ma anche sostanziale, si è preferito il progetto urbano, considerato più creativo ed efficace, capace di creare un dialogo tra l'identità della città e il territorio. Ma l'esperienza è stata caratterizzata spesso dalla scarsa presenza di regole e di tutela. È indubbio che la pianificazione urbana si inquadri in una concezione di organizzazione territoriale complessiva e che la riflessione debba sottolineare alcuni elementi peculiari, sia sul piano della struttura che su quello delle competenze e della formazione. A tal proposito non si può trascurare il grande impulso dei piani dell'Unione Europea o di quelli nazionali e locali, o la funzione sempre più importante della Regione e dei suoi organi competenti e della pianificazione regionale, che hanno messo in rete i territori attraverso una maggiore comunicazione, imponendo controlli e cercando di superare steccati e ostacoli culturali che frenavano il processo di sviluppo locale.

Tuttavia il carattere di integrazione e di interdisciplinarietà che dovrebbe contraddistinguere la pianificazione non sempre ha trovato attuazione. Lo dimostra l'evoluzione della pianificazione italiana, arrivata in ritardo, rispetto ad altre esperienze europee, ormai consolidate nel territorio, come in Francia, in Gran Bretagna e in Spagna (Mattogno, 1994).

L'impulso verso la pianificazione territoriale è recente e risulta strettamente connesso ai piani europei e regionali. Fu W. Isard, negli anni Sessanta, a condurre la pianificazione regionale nelle Scienze regionali. Essa fertilizzava il territorio, ma era quest'ultimo ad offrire la base ideale per creare, costruire, crescere e realizzare sviluppo. A tal proposito nascono a livello europeo organismi come le Agenzie per lo sviluppo territoriale: la DATAR

(Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régional) in Francia, il Regional Economic Development Council and Boards in Gran Bretagna, solo per citare alcuni esempi.

Senza volersi soffermare sui progetti specifici, e sulla loro attuazione, il fallimento della programmazione in Italia è stato spesso causato dall'eccessiva presenza di modelli esogeni e dalla mancata congruenza e aderenza alle differenti realtà territoriali. Inoltre, l'esperienza relativa allo studio e all'analisi della pianificazione regionale, ha dimostrato spesso l'estrema difficoltà nel reperire dati negli organismi preposti, la grande approssimazione con cui si realizzavano i progetti, il ritardo nell'attuazione, la mancanza di informazione e formazione.

Solo da pochi decenni l'idea di un territorio organizzato, rappresentato da aree problema da pianificare, con soluzioni da proporre, laboratori territoriali, sistemi di riferimento è divenuta una realtà più concreta.

Da qui il tentativo di collegare i Progetti Pilota Urbani (PPU) e delle Città Sostenibili, i Piani Urban, l'Agenda 21, alle Iniziative Comunitarie come Interreg, Leader, Regis, Occupazione, ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali, e alla programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti di programma, Contratti di area), in cui sempre più importante è risultata la visione integrata del territorio e delle azioni, ma anche la concezione di uno sviluppo più coerente e sostenibile.

Gli elementi centrali della moderna pianificazione sono così caratterizzati da una convergenza economica e territoriale, legata alla coerenza, al rispetto delle identità, alla trasparenza istituzionale e alla sostenibilità etica. E nel perseguimento delle politiche complessive di sviluppo regionale l'attenzione si indirizza ai *milieux*, ai distretti produttivi, alle città, ai porti, alle periferie (Dematteis, 1995, Camagni, 2001, Carta, 2003). Mentre la pianificazione territoriale si indirizza verso l'organizzazione di Area Vasta e i piani strategici.

4. Geografia e pianificazione. Confronto e riflessioni conclusive

Le ragioni geografiche all'interno della pianificazione sono motivate dalla sua essenza. Basti pensare ai principi della geografia, applicabili al piano, dalla prima fase di costruzione, nelle fasi e nei momenti che lo contraddistinguono, sino al documento che rappresenta la sintesi (Toschi, 1972). Nella pianificazione si realizza la geografia applicata, sia nella formazione tecnica del piano (elaborazione) che nella formazione politica (concertazione).

Nella prima fase il territorio è il campo di analisi, in cui i gruppi umani esercitano le loro funzioni elementari ed essenziali (abitare, approvvigionarsi, comunicare, lavorare, istruirsi, partecipare alla circolazione, vivere in comunità, ricrearsi), lo spazio organizzato in cui si realizzano le azioni, il vissuto. La chiave di lettura e di interpretazione geografica insieme a quella sociale ed economica risulta essenziale, a cominciare dall'analisi del paesaggio, in componenti e determinanti, e dalla valutazione delle risorse territoriali e dei beni, che costituiscono il primo passo per l'organizzazione del sistema territoriale (Bissanti, 1991). Infatti solo la conoscenza e la corretta valutazione delle risorse può condurre all'ipotesi di modelli che tendono a valorizzare le reali vocazioni del territorio.

Ma l'importanza dell'approccio geografico è presente anche nella formazione politica, nella cosiddetta fase della concertazione o negoziale, in cui si definiscono gli obiettivi e le preferenze, si stabiliscono i valori, i sistemi di riferimento, gli stili di vita o generi di vita, un concetto caro a Paul Vidal de la Blache, e uno degli argomenti centrali della geografia antropica (Novelli G., d'Amato M., 2002). In tale fase la geografia non è solo descrizione del territorio e delle relazioni, ma diviene azione.

Tutto ciò avrebbe potuto contribuire a scongiurare la presenza di piani che hanno scarsamente centrato l'obiettivo, in quanto lontani dalle realtà territoriali ed esogeni, realizzati a tavolino, strumentalizzati a livello politico, che facevano intravedere possibilità di sviluppo nei fatti inattuati. Soprattutto nelle aree del sottosviluppo gli spazi della pianificazione risultano spesso luoghi in cui si constata l'impossibilità di realizzare logiche di cambiamento e la negoziazione esprime un modo per conservare aree di consenso consolidate (Campione, 2007).

L'intervento nella sua proposizione è inoltre un'attività oltre che di valorizzazione anche di promozione del territorio, che parte dall'individuare gli elementi che lo caratterizzano e lo esprimono, i punti di forza e quelli critici, offrendo un'immagine coerente con le identità, e ipotizzando un progetto di sviluppo in linea con la tradizione, anche attraverso la presenza di elementi innovativi. Il passaggio dai piani di tipo ingegneristico a quelli di tipo negoziale e partecipativo, l'elaborazione di programmi complessi sino alla pianificazione strategica, hanno evidenziato l'importanza del lavorare in équipe.

I piani della terza generazione che sono piani geopolitici e di azione sul territorio, necessitano di una lettura e un'interpretazione attenta dei sistemi territoriali e invocano il ricorso multidisciplinare, riconoscendo alla geografia la sua visione ad ampio spettro. Un discorso a parte va fatto circa il modo

in cui il geografo ha seguito il percorso della pianificazione, sia sul piano didattico che operativo. La geografia ha mantenuto per numerosi anni un approccio descrittivo, spostandosi su una geografia relazionale ma mantenendo il primo approccio sui principali modelli di localizzazione (Christaller, Lösch, von Thünen, Weber etc.).

Oggi è necessario offrire anche strumenti operativi che formino e orientino verso professioni centrate sul territorio, sull'organizzazione e lo sviluppo e per le quali la geografia fornisce le basi, la struttura, le categorie. In Italia l'inizio del declino dell'attività dei geografi nella pianificazione fisica si può attribuire alla Legge Urbanistica del 1942, in quanto il pianificatore razionalista, riducendo l'attività a fatto meramente tecnico, pensava di poter agire prescindendo dai destinatari a cui si rivolgevano gli strumenti. Il fallimento di molti piani, anche a causa del mancato controllo pubblico nel tempo e nello spazio, ha dimostrato la fallibilità di tale approccio e ha evidenziato la necessità di aprire i processi di pianificazione ad esperienze partecipative.

Tale consapevolezza inizia da un lato a produrre risultati efficaci, mentre tuttavia si assiste ad esempio a modelli di programmazione negoziata, ancora improvvisati, in cui tutti si dichiarano "esperti", che spesso hanno provocato uno svuotamento del significato originale di tale programmazione, il contenuto innovativo che ne costituiva il fondamento. E cioè l'attenzione agli "ambienti", l'ascolto dei soggetti, la partecipazione, il potenziamento dei sistemi territoriali e delle reti, attraverso la conservazione delle identità locali. Inoltre, sul piano della formazione, la moderna pianificazione si rivolge alle funzioni di preferenza sociale, ambiti nati e sviluppati nelle scuole di geoeconomia di tutto il mondo, in cui si utilizzano tecniche quantitative, geostatistiche ed econometriche per descrivere, valutare e prevedere. Soprattutto per la pianificazione strategica, una formazione disciplinare anche su questi metodi potrebbe sostenere ulteriormente il ruolo della geografia nella pianificazione, divenendo braccio operativo della geografia applicata, e fornire ulteriori opportunità professionali ai giovani che si formano nelle Facoltà universitarie e nelle Scuole di dottorato. C'è già una rilevante domanda in tal senso. Non più dunque solo riflettere sul ruolo, ma confrontarsi anche sul piano operativo, "praticare la pianificazione" e trasferire conoscenza geografica.

Bibliografia

Archibugi F., *Principi di pianificazione regionale, Metodi e obiettivi*, vol. I, F. Angeli, Milano, 1980, pp. 21-28.



- Id. "La cultura geografica e la cultura della pianificazione. Un abbozzo di visione meta-disciplinare", *Bollettino della Società Geografica*, Serie XII, vol. XII, Roma, 2007, p. 203.
- Bissanti A., *Puglia geografia attiva*, Bari, Adda, 1991, pp. 85-94.
- Camagni R., "I fondamenti delle politiche di sviluppo regionale e di pianificazione urbana", in Mazzola F., Maggioni M.A., *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale. Modelli, politiche, processi di valutazione*, Milano, F. Angeli, 2001, pp. 177-199.
- Campione G., *Narrazioni di geografia politica*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2007.
- Campos Venuti G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, F. Angeli, 1987, pp. 42-43.
- Carta M., *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Dedalo, 2003, pp. 139-140, 193.
- Cremaschi M., "Sul disagio urbano", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 63, Milano, F. Angeli, 1988, pp. 4-30.
- Dematteis G., *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, F. Angeli, 1995.
- Friedman J., *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993.
- Novelli G., D'Amato M., *Per una città probabile*, Bari, Progedit, 2002, p. 13.
- Mattogno C., "Il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica in alcuni paesi europei", in Palustri S., *La città complessa dall'approccio radicale a quello riformista*, Milano, F. Angeli, 1994, pp. 77-87.
- Spaziantè A., "Governare il territorio dell'industria nella transizione", in Mazzola F., Maggioni M. A. (2001), *Crescita regionale e urbana nel mercato globale*, Milano, F. Angeli, 2001, pp. 256-279.
- Toschi U., *La Città*, Torino, UTET, 1966, p. 48.
- Id., *Corso di geografia regionale*, Bologna, Zanichelli, 1972, pp. 7-15.