

FRANCOANGELI/Urbanistica

Giuseppe Mazzeo

Sulla pianificazione territoriale in Italia

Cronache, testimonianze, prospettive



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Giuseppe Mazzeo

Sulla pianificazione territoriale in Italia

Cronache, testimonianze, prospettive

FRANCOANGELI

La pubblicazione rientra nell'ambito della linea di ricerca "Rigenerazione e pianificazione sostenibile di città e territori contemporanei" dell'Istituto di Studi sul Mediterraneo (CNR-ISMed)



In copertina: La stazione dell'Alta Velocità di Afragola vista dal Vesuvio e il territorio circostante (2020). Foto di Giuseppe Mazzeo

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione	pag.	11
Riferimenti bibliografici	»	26
1. Le origini	»	29
1.1. Punto di partenza. La pianificazione come struttura razionale	»	29
1.2. Lo spazio urbano come prima area di sperimentazione	»	31
1.3. Dalla città al territorio	»	32
1.4. Breve selezione di testi europei e statunitensi	»	35
1.5. Breve selezione di testi italiani	»	42
1.6. Alcune considerazioni sui testi	»	50
Riferimenti bibliografici	»	52
2. La legge urbanistica e l'attuazione del livello territoriale	»	55
2.1. Il piano territoriale nella legge urbanistica italiana	»	55
2.2. Il dibattito sull'attuazione della pianificazione territoriale	»	60
2.3. La Circolare 713 del 1950 e i criteri di indirizzo per la pianificazione territoriale	»	70
2.4. Le speranze deluse del 1952	»	76
2.5. Piano territoriale e piano comunale	»	89
2.6. Programmazione economica e regionalismo	»	95
2.7. Schemi di sviluppo regionale e Progetto '80	»	102

2.8. Alla ricerca della dimensione ideale	pag.	105
2.9. La pianificazione nell'intervento straordinario nel Mezzogiorno	»	113
Riferimenti bibliografici	»	123
3. Le Regioni e la pianificazione territoriale	»	127
3.1. Le Regioni nella Costituzione	»	127
3.2. L'evoluzione del significato di urbanistica e la legittimità della normativa regionale	»	130
3.3. La pianificazione territoriale secondo alcune norme regionali	»	134
Lombardia – 1975	»	135
Piemonte – 1977	»	136
Sardegna – 1989	»	136
Campania – 2004	»	137
Toscana – 2014	»	138
Emilia-Romagna – 2017	»	139
3.4. Pianificazione regionale e pianificazione comunale. Una evoluzione parallela	»	141
3.5. La pianificazione regionale tra gli anni Settanta e gli anni Novanta	»	145
3.6. La pianificazione regionale dagli anni Novanta ad oggi. La variante strategica	»	149
Riferimenti bibliografici	»	158
4. Province e città metropolitane	»	163
4.1. La Legge 142/90 di riforma degli enti locali	»	163
4.2. Il PTCP: piano di previsione, piano di strategie o piano di tutela?	»	164
4.3. Considerazioni sulla pianificazione provinciale e su ciò che ne resta	»	169
4.4. Il fenomeno metropolitano	»	177
4.5. Il concetto di area/città metropolitana nel dibattito scientifico italiano	»	179
4.6. Le aree metropolitane prima della riforma del 2014	»	183
4.7. Le città metropolitane oggi	»	185
4.8. Pianificazione strategica delle città metropolitane. Casi studio	»	187

Città metropolitana di Firenze	pag.	187
Città metropolitana di Milano	»	188
Città metropolitana di Napoli	»	190
4.9. Alcune riflessioni sulla pianificazione metropolitana	»	191
Riferimenti bibliografici	»	194
5. Ambiente, paesaggio e territorio	»	199
5.1. L'ambiente e il territorio	»	199
5.2. La difesa del suolo	»	200
5.3. Le aree naturali protette	»	207
5.4. L'evoluzione del significato di paesaggio	»	211
5.5. La normativa sul paesaggio prima del 1939	»	215
5.6. La pianificazione paesaggistica	»	218
5.7. Ambiente e territorio	»	229
5.8. La Direttiva comunitaria 42/2001 sulla valutazione ambientale dei piani	»	232
5.9. Oltre la valutazione ambientale dei piani	»	238
Riferimenti bibliografici	»	241
6. Pianificazione del territorio. Alcuni punti fermi	»	245
6.1. Territorio: concetti, definizioni e piani	»	245
6.2. I piani territoriali tra moltiplicazione e ricerca dell'efficacia	»	250
La conoscenza del territorio	»	252
L'attenzione ai processi economici	»	253
Le relazioni tra i piani	»	254
Livelli di antropizzazione territoriale e flessibilità delle azioni	»	255
Riferimenti bibliografici	»	257
7. Le sfide	»	259
7.1. La trasformazione dell'organizzazione territoriale	»	259
7.2. Le diverse dimensioni del territorio	»	261
7.3. Territorio come rete fisica e territorio come rete virtuale	»	263
7.4. Pianificazione e promozione del territorio	»	268

7.5. Popolazione e urbanizzazione. Tendenze globali e tendenze locali	pag.	271
7.6. Trasformazione territoriale come creazione di nuovi ambienti	»	277
7.7. La sostenibilità come base dei sistemi di pianificazione	»	280
7.8. Pianificare l'impatto dei cambiamenti climatici	»	282
7.9. Città, territorio e organizzazione degli spazi antropizzati	»	284
7.10. Pianificare i territori a bassa densità	»	286
7.11. Territorio e salute	»	288
7.12. Un futuro per la pianificazione territoriale	»	291
Riferimenti bibliografici	»	293

A chi mi è stato vicino

Prefazione

Une idée nette doit être nettement exprimée.

Louis Gonse, *L'Art Japonaise*, Paris, A. Quantin, 1883

Nel 1966 l'economista Kenneth Boulding pubblicò un saggio in cui metteva in evidenza come in un futuro prossimo si dovesse passare da quella che definiva una *cowboy economy*, in cui le risorse infinite erano tutte a disposizione dell'uomo, ad una *spaceman economy* nella quale l'uomo avrebbe dovuto imparare a gestire risorse limitate proprio come fanno gli astronauti nello spazio.

Nei paesi occidentali, tra cui l'Italia, il 1966 appartiene ancora al periodo della grande espansione economica conseguente alla Seconda guerra mondiale, in cui tali considerazioni erano appannaggio di un ristretto gruppo di persone e, comunque, molto lontane dalla comune percezione. L'urbanistica, dal canto suo, è nel pieno del suo affannoso inseguimento alla rapida crescita delle città. Sostenibilità, consumo di suolo, cambiamenti climatici, rigenerazione urbana giacciono ancora nel limbo delle idee inespresse, mentre solo da lì a due anni si arriverà, dopo lungo tempo, a riconoscere il sacrosanto diritto alla città pubblica con l'emanazione del Decreto ministeriale 1444 del 1968 sugli standard urbanistici.

Quello che si è raccontato è uno dei tanti momenti che la pianificazione ha attraversato e che meritano di essere analizzati ed approfonditi, soprattutto per comprendere come i sistemi territoriali siano stati e siano ancora la cartina di tornasole dei sistemi sociali e del loro progressivo percorso verso un benessere economico che non ha minimamente scalfito le disuguaglianze esistenti. Ieri erano disuguaglianze nella distribuzione delle risorse, oggi sono disuguaglianze nella distribuzione degli spazi abitabili, domani saranno disuguaglianze nel diritto e nell'accesso alle cure e alla salute.

Per questo motivo approfondire come la pianificazione territoriale si sia trasformata nel tempo è rilevante anche per chi si occupa più di tecniche da applicare alla organizzazione e alla gestione del territorio che di storia ed evoluzione della dottrina.

Quando si parla di evoluzione della pianificazione territoriale, viene subito da pensare agli sforzi fatti dagli italiani per ricostruire il Paese; tra questi sforzi rientra quello di sviluppare ed applicare una pianificazione di livello territoriale alle regioni italiane. Uno sforzo giunto a compimento solo negli anni Ottanta che partiva dalla illusione, sorretta da solidi impianti ideologici, che un territorio potesse svilupparsi meglio se fosse stato pianificato in tutte le sue parti e se per questo si fossero utilizzati sistemi analitici e previsionali strettamente ancorati a metodologie rigorose, per non dire scientifiche.

Riandando oggi agli sforzi fatti in quel periodo si può reputare che nel secondo dopoguerra i pianificatori fossero degli illusi soggiogati da ideologie rivoluzionarie. Resta però il fatto che il lavoro compiuto, lavoro di analisi, di ricerca, di approfondimento in un campo mai sperimentato in precedenza sia da considerare con grande attenzione e con il dovuto rispetto, soprattutto in relazione alla dispersione e alle generalizzazioni che oggi vengono portate avanti in tema di pianificazione territoriale.

Se si pensa alla distanza esistente nelle dotazioni tecnologiche tra oggi e gli anni Cinquanta, alle differenze nella acquisizione e gestione delle basi cartografiche, o alla possibilità di utilizzare quantità di dati inimmaginabili, si può arrivare a pensare che le capacità odierne, se applicate alle ipotesi di pianificazione generale degli anni Cinquanta e Sessanta, avrebbero potuto influire positivamente su molti processi di pianificazione. Questo, al netto delle rigidità ideologiche che sono comunque presenti anche nella fase ipertecnologica attuale.

La pianificazione della città e del territorio è una materia recente, formata nel corso dell'Ottocento come risposta alla necessità di organizzare e regolarizzare una fase di sviluppo senza precedenti nella storia degli insediamenti umani. L'efficacia della sua azione è stata episodica e questa è una delle motivazioni per le quali non si percepisce un percorso coerente di sviluppo ma solo una serie di strappi e fughe in avanti che accolgono all'interno della materia suggestioni esterne che vengono digerite con grande *nonchalance*.

Altri campi del sapere vanno avanti per ampliamento e per sistematizzazione dei confini della conoscenza, ma tra essi non c'è l'urbanistica. Essa avanza generalmente per addizione, anche se l'interpretazione di questo avanzamento differisce da visione a visione. Cosa possono avere in comune

un pianificatore che considera il piano un processo razionale di ordinamento del territorio e un pianificatore che lo considera, invece, come la sommatoria delle (tutte indistintamente legittime) “esigenze dei cittadini”? Poco o nulla, visto che il primo considera i cittadini soggetti da educare, mentre il secondo li considera come la fonte del verbo. Con tutte le rigidità presenti tra le due posizioni estreme.

La pianificazione della città e del territorio è una materia ibrida. Nel 1962, l'economista Robertson scrive le seguenti parole:

Town planning appears to have two aspects. The discovery of the purpose for which an urban community exists, and the translation of that purpose into a suitable physical environment. It seems to me to be true as a matter of simple logic that the constructional scientist will be better at the latter and the economist at the former. Town planners themselves have two separate functions, to construct detailed plans and see them into effect, and also to look more widely at the economic and social development of towns. The former task is again more likely to be suited to the professional expertness of architects and allied professions, while the latter can derive more from the social sciences. (p. 32-33)

Non sembri irrispettoso, ma dalle parole di Robertson può derivare anche che sotto il sole dell'urbanistica, lavorandovi architetti, ingegneri, sociologi, economisti ed altre competenze, non si butta niente. Il che dovrebbe portare a risultati positivi se il tutto fosse rapportato alla pianificazione come ambito della conoscenza che vuole costruire un ambiente quanto più adatto agli scopi della vita sociale ed economica.

Cambiano i modi, il retroterra ideologico e gli strumenti: alla matita si sostituisce il computer, alla carta il disegno vettoriale connesso con un sistema informativo geografico, ai dati cartacei i data-base informatici. Ma quel che conta non cambia. Case per le persone, iperconnesse e piene di aggeggi che rispondono ad applicazioni informatiche, ma pur sempre case; metropolitane per spostarsi, magari a guida automatica, ma pur sempre metropolitane; luoghi di lavoro colorati e accoglienti, ma pur sempre luoghi che servono a produrre un reddito per chi vi lavora.

E al centro della pianificazione restano le persone, con esigenze che mutano e si evolvono ma con i fondamentali della vita umana che non si modificano.

Possono mutare i fattori che formano le esigenze (e che volgarmente trasformiamo in canoni dimensionali e prestazionali), ma quelli di base restano. Se ne aggiungono altri per inseguire l'evoluzione e l'innovazione della modernità (come le connessioni informatiche o la produzione di ener-

gia sostenibile), mentre altri vengono sostituiti perché sono diventati inutili, ma non mutano quelli di base.

Tutto ciò si traduce nell'affermazione che conoscere le basi della materia urbanistica è fondamentale, così come è fondamentale non perdere i contatti con i processi evolutivi che hanno portato allo stato attuale della materia.

In realtà l'affermazione che non si butta niente non è vera al cento per cento. Qualche anno fa, nel volume "Città senza piano", sottolineavo l'ipotesi (o la suggestione) che le città possono funzionare senza quello strumento che abbiamo imparato a gestire dandogli la denominazione di "piano". Il che significa che nella sua evoluzione temporale qualcosa l'urbanistica ha buttato via. In particolare, ha buttato via la certezza che il piano potesse risolvere i problemi di una città e quelli più ampi di un territorio.

La pianificazione della città e del territorio è una azione operativa, anche se le discussioni sul termine pianificazione hanno creato una quantità tale di pareri discordi da rendere chiaro il motivo per cui spesso essa viene considerata dannosa.

La pianificazione è il tentativo di razionalizzare un processo di sviluppo a seguito del suo inserimento all'interno di uno schema funzionale organizzato. Oggi si ha a che fare con società in cui la razionalità è vista con sospetto, in cui il benessere sembra appartenere a fette sempre più ridotte di popolazione, in cui l'organizzazione di schemi funzionali razionali è stata sostituita dalla accentuazione della irrazionalità emotiva che non ha bisogno di un pensiero logico. Il che ci porta a dire che è necessario quanto prima ritornare a pensare alla stessa come ad una materia che ha un contenuto reale, la cui attuazione ha il compito di far fronte alle necessità dei territori.

In un suo saggio del 2017, Francesco Bandarin scrive:

It is a paradox that in today's world, where cities have gained a central place in economic, environmental and social policy-making at the global scale, urban planning has declined and de facto ended as a unified management system of complex urban processes.

Urban planning, as a rational and comprehensive discipline for the management of urban and territorial development, originated in the last part of the nineteenth century and fully blossomed in the twentieth century, with the aim of governing large-scale urban growth and urban rehabilitation processes.

This functioned effectively (and in some cases it still does) in centralised societies where social change occurred following linear processes: rural-urban migrations the rise of mass public and private transport systems, as well as planned industrial growth. Nevertheless, it failed with the pro-

gressive decentralisation of social decision-making processes, coupled with complex and unpredictable development trends, and the inevitable domination of the global market processes in the economic and social scenes.

Today, urban planning has lost its ability to govern these processes, becoming essentially a socio-economic discipline – one of the many tools for managing cities. (p. 21)

Se questa è la situazione, perché scrivere un volume che racconta l'evoluzione della pianificazione, sia pure quella territoriale?

Si può rispondere che esso nasce da due diverse motivazioni personali. Per prima cosa ritengo che gli eventi del passato prossimo siano momenti di un processo evolutivo (non voglio definirlo “processo storico” perché invaderei un campo non mio) che incidono fortemente sullo stato delle cose che viviamo giorno per giorno. La seconda, più specifica, è l'interesse verso un argomento, la pianificazione territoriale, che penso sia tra quelli che ho trattato con più costanza nel corso della mia formazione e della mia attività di ricerca.

«Planning is a systematic management of assets», scrive Chamberlain nel 1965, ossia la pianificazione non è altro che una gestione sistematica delle risorse del territorio che coinvolge al suo interno fattori fisici e fattori gestionali. Stando però attenti ad evitare che la pianificazione, da strumento per governare le trasformazioni, non si trasformi in oggetto dominante, arbitro unico ed assoluto dei processi di evoluzione di un sistema sociale (Wildavsky, 1973).

Per inquadrare la pianificazione territoriale è utile riportare alcune definizioni classiche, a partire da quella di Giovanni Astengo (1966), per il quale la pianificazione si connota per essere:

La scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico, (...) attraverso l'interpretazione, il riordinamento, il risanamento, l'adattamento funzionale di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita. (snp)

Quella di Astengo contiene una serie di significati: è una definizione classica che connota e distingue i primi passi dello sviluppo della pianificazione italiana come una costola dell'intervento architettonico sulla città. È anche una definizione operativa che avrebbe dovuto riassumere in sé la capacità della pianificazione di scegliere i più efficaci processi di intervento sulla città esistente e su quella futura. È comunque una definizione comunque incapace di prevedere che essa sarebbe divenuta preda della palude normativa e delle sue interpretazioni tribunalizie, e

che al pianificatore sarebbe rimasta la magra soddisfazione di costruire pensieri e visioni sulla cui attuazione si sarebbero accettate scommesse.

Giorgio Ruffolo (1986) offre una definizione di grande interesse nella quale viene sottolineato il ruolo sociale del piano in quanto

(...) strumento principale per sottrarre l'ambiente al saccheggio prodotto dal 'libero gioco' delle forze di mercato. Alla logica quantitativa della accumulazione di cose, essa oppone la logica qualitativa della loro 'disposizione', che consiste nel dare alle cose una forma ordinata (in-formarle) e armoniosa. Non si tratta, soltanto, di porre limiti e vincoli. Ma di inventare nuovi modelli spazio-temporali, che producano spazio (là dove la civiltà quantitativa della congestione lo distrugge), che producano tempo (là dove la civiltà quantitativa della congestione lo dissipa) e che producano valore aggiunto estetico. (p. 9)

Altra definizione – radicale, combattiva, educatrice e, forse, troppo permeata della insostenibile leggerezza della sinistra dei sogni, quella dura, pura e senza colpe – è di Antonio Cederna (1991), secondo il quale

(...) la pianificazione urbanistica è un'operazione di interesse collettivo, che mira a impedire che il vantaggio dei pochi si trasformi in danno ai molti, in condizioni di vita faticosa e malsana per la comunità. Si impone quindi la pianificazione coercitiva, contro le insensate pretese dei vandali che hanno strappato da tempo l'iniziativa ai rappresentanti della collettività, che intimidiscono e corrompono le autorità, manovrano la stampa e istupidiscono l'opinione pubblica. Guerra ai vandali significa guerra contro il privilegio e lo spirito di violenza, contro lo sfruttamento dei pochi sui molti, contro tutto un malcostume sociale e politico: significa restituire dignità alla legge, prestigio allo Stato, dignità a una cultura. Nell'urbanistica, cioè nella vita delle nostre città, si misura oggi la civiltà di un Paese. (p. 44)

Tra parentesi, sembra che nell'affrontare la questione della pianificazione territoriale la chiarezza che si ritrova nei contributi di studiosi estranei all'ambito disciplinare sia, a volte, superiore a quella di esponenti appartenenti al settore.

Quasi come se i primi riuscissero ad inquadrare meglio la materia, forse perché non interni a gabbie di pensiero e/o di potere accademico consolidate che, invece, disturbano la percezione dei secondi. Interessante, a questo proposito, quanto confessato da Giuseppe Samonà nel 1957, in una delle relazioni introduttive al VI Congresso dell'INU. Trattando della questione della pianificazione intercomunale in relazione alla pianificazione regionale e a quella comunale, lo studioso sottolineava la dicotomia tra livelli di pia-

nificazione, quasi che essi non fossero interrelati e che ciascuno di essi si occupasse di spazi autonomi e non sovrapponibili.

Per quanto tutti noi ben intendiamo in superficie la differenza fondamentale tra piano e pianificazione, impieghiamo indifferentemente questi due vocaboli tanto diversi, per qualificare e giudicare situazioni, fenomeni e concetti che più appropriatamente all'una o all'altra delle due espressioni andrebbero riferiti. È per questo che la definizione di piano territoriale di coordinamento, fissata dalla legge urbanistica, ha ingenerato in molti di noi confusione di concetto nel modo di pensare la pianificazione, distaccando nettamente quella territoriale da quella comunale, che dovrebbe esservi inclusa come parte omogenea e che solo nell'atto del piano può, per ragioni empiriche, esserne distaccata. Questo errore di valutazione, che porta taluno a considerare la pianificazione territoriale localizzata in prevalenza nei territori non urbanizzati, dovrebbe farci riflettere sulla labilità e schematicità dei nostri concetti urbanistici rivolti a istanze umane concrete.

Tali concetti nella maggior parte dei casi sono diventati dei luoghi comuni senza alcuna esplicazione soddisfacente in un piano adottato, perché le nostre idee sull'equilibrio e lo squilibrio dimensionale di fenomeni e strutture, che potrebbero avere un senso nella pianificazione, non ne hanno alcuna nel piano, mancando profondi chiarimenti sul differente carattere che assumono tali valori quando trapassano al piano e vi si fissano come espressioni di una scelta. (p. 126)

Nella stessa occasione, Ludovico Quaroni (1957) esplicita una differenziazione tra piano e pianificazione, quasi come se essi fossero due livelli di ragionamento diversi e non comunicanti. Scrive Quaroni:

Dal «Piano» inteso come qualcosa di chiuso, di rigido, di statico, di assoluto, di imposto dall'alto, di limitato nel tempo, stiamo passando al concetto di Pianificazione flessibile, aperta, continua, democratica. (ibid., p. 130)

La differenza che Quaroni individua tra piano e pianificazione è un *refrain* che si ripropone nel tempo all'interno del dibattito urbanistico italiano, quasi una costante che dividerà le tecniche dalle teorie indebolendo complessivamente la materia. Schematizzando si può sostenere che nella fase iniziale del suo percorso la materia urbanistica si è indirizzata alla risoluzione delle problematiche urbane e territoriali (il piano) e che, via via, il peso della pianificazione come sistema delle teorie di supporto sia cresciuto fino a divenire preponderante rispetto al piano. Questo processo ha condotto a determinare il carattere odierno della materia, in cui il piano è divenuto una specie di optional da nascondere dietro definizioni ed apparati teorici di grande complessità e, spesso, di grande inutilità.

Per tornare sulla terra si può ricorrere ad una definizione di Edoardo Salzano (2011) in cui si ritrovano le caratteristiche proprie delle tecniche di costruzione del piano, quelle che devono dare al decisore gli strumenti per scegliere l'azione più adatta a quello specifico territorio.

(...) intendo per pianificazione territoriale e urbanistica quel metodo, e quell'insieme di strumenti, che si ritengono capaci di garantire – in funzione di determinati obiettivi – coerenza nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni.

L'oggetto della pianificazione è costituito dalle trasformazioni, sia fisiche che funzionali, che sono suscettibili, singolarmente o nel loro insieme, di provocare o indurre modificazioni significative nell'assetto dell'ambito territoriale considerato, e di essere promosse, condizionate o controllate dai soggetti titolari della pianificazione. Dove per trasformazioni fisiche si intendono quelle che comunque modificano la struttura o la forma del territorio o di parti significative di esso, e per trasformazioni funzionali quelle che modificano gli usi cui le singole porzioni del territorio sono adibite e le relazioni che le connettono. (p. 72)

E poi c'è la questione dei soggetti. Da questo punto di vista la pianificazione presenta diversi significati in funzione di chi la costruisce o di chi la applica ed in funzione degli obiettivi che essa si propone. In particolare, si possono considerare tre accezioni differenziate, quella della amministrazione, quella della ricerca metodologica e tecnica e quella della professione.

Il punto di vista dell'amministrazione può essere suddiviso in due parti, quello del livello politico e quello del livello tecnico-burocratico. La parte politica considera la pianificazione come un metodo per effettuare scelte suscettibili di incidere sull'assetto fisico e funzionale del territorio (Salzano, 2000), anche se è influenzata, da un lato, dalla ghigliottina del voto, dall'altro dal tempo ridotto nel quale il mandato ricevuto deve realizzarsi. Dal canto suo, la struttura tecnico-burocratica, che è presente negli enti di qualsivoglia livello territoriale e che ha il compito di tradurre in azione le indicazioni del livello politico, considera sostanzialmente la pianificazione come l'applicazione delle norme esistenti che regolano il settore.

Gli obiettivi primari di questi due livelli, quindi, spesso divergono, per cui se la prima pensa ad un piano che innova lo stato del territorio, la seconda pensa come prima cosa a come non incappare nelle trappole del dettato normativo vigente, anche a costo di vanificare i risultati che una determinata azione avrebbe potuto ottenere. Poco frequente è il caso che l'amministrazione nei suoi due livelli possa considerarsi un soggetto tanto sensibile da perseguire

idee evolutive del territorio sotto forma di suggestioni, ipotesi, cambiamenti sostanziali che essa trasferisce sul piano dell'azione reale.

Quando si passa alla analisi del termine dal punto di vista della ricerca si ha a che fare con una diversa caratterizzazione della pianificazione. In questo caso essa diventa un contenitore all'interno del quale sviluppare ed applicare metodologie e tecniche finalizzate alla costruzione di piani. Metodologie e tecniche spesso differenziate in funzione dell'obiettivo che ci si propone di raggiungere (pianificare un intervento localizzato, un territorio comunale, un'area vasta, pianificare la mobilità o il paesaggio, ...). Si può affermare, quindi, che dal punto di vista della ricerca gli obiettivi fondamentali sono due: da un lato approfondire e sviluppare innovazioni, tecniche, modelli da applicare al settore della pianificazione, dall'altra validare le tecniche che sono state messe a punto in modo che esse risultino applicabili ed affidabili ai diversi casi studio e alle diverse realtà che necessitano di essere pianificate.

La pianificazione assume un ulteriore significato quando si ha a che fare con il livello professionale. In questo caso più che parlare di pianificazione si deve parlare di piano, ossia della costruzione di un oggetto valido dal punto di vista delle previsioni di sviluppo e di evoluzione di un territorio e che sia contemporaneamente corretto dal punto di vista dell'applicazione delle normative e delle tecniche. La pianificazione come professione rappresenta quindi lo snodo centrale tra la pianificazione come ricerca e la pianificazione come amministrazione ed è il luogo in cui si applicano le innovazioni che hanno raggiunto una maturità tale da poter essere trasferite nel campo delle applicazioni correnti. Un elemento fondamentale della pianificazione come professione è la qualità del piano che essa produce; questa caratteristica è funzione della qualità del pianificatore ma anche della visione che la parte politica dell'amministrazione vuole raggiungere. Fondamentale, in questo caso, è il rapporto tra pianificatore e committenza.

Se queste sono alcune definizioni di pianificazione, è evidente che il campo di esistenza di un volume che tratta della materia è ampio e che è necessario chiarire il confine all'interno del quale esso si muove.

Si può cominciare subito con il dire che con l'espressione pianificazione territoriale si intende la strumentazione necessaria a pianificare in modo coerente lo sviluppo di uno spazio la cui estensione è superiore a quello di una singola città. All'interno di questo ambito, quindi, nella realtà italiana rientrano territori di diversa dimensione, ossia regioni, province e città metropolitane, a cui si sovrappongono i territori interessati dalle pianificazioni settoriali. Pur avendo esclusa la pianificazione di livello comunale, la piani-

ficazione attuativa e gli strumenti di governo del territorio di livello nazionale, l'ampiezza di campo resta notevole. Pianificazione territoriale, quindi, come sistema di strumenti di azione su territori estesi che deriva da studi, norme e pratiche applicative che si sono evolute nel corso di un periodo poco superiore ad un secolo.

La pianificazione territoriale rientra all'interno del settore urbanistico il quale, ricordando la definizione di Astengo (1966), è la razionale e complessiva organizzazione degli elementi che possono condurre ad un corretto sviluppo del territorio in relazione alle esigenze effettive che vi si riscontrano, più che a presunte visioni oniriche disconnesse con la realtà.

Anche per questo motivo il volume non tratta della pianificazione territoriale come campo delle teorie – o delle dottrine, per dirla con Carta (1996) –, anche perché la teoria della pianificazione è appannaggio di una parte del settore urbanistico che si ritiene depositario di una visione critica della materia, a partire dalla quale si definiscono ambiti di studio e di analisi altamente flessibili a seconda della scuola prevalente.

Il ragionamento che il volume porta avanti sulla pianificazione territoriale vuole, invece, affrontare, per quanto possibile, la pianificazione come evoluzione degli strumenti, anche se per molti studiosi di pianificazione ciò rappresenta un disvalore.

Ritornando alle motivazioni da cui discende il testo, ho da sempre pensato che un sistema territoriale organizzato e adeguato dovesse essere uno spazio fisico-funzionale cosciente delle proprie prospettive e capace di governarle. Il fatto che in questo Paese sia successo raramente è un indizio della difficoltà tutta italiana di razionalizzare l'intervento sul territorio, difficoltà che si traduce, paradossalmente, non nell'assenza di piani, quanto nella loro scarsa efficacia in rapporto alla funzione di regolazione dell'uso del territorio.

La pianificazione territoriale, sia quella generale che quella settoriale, ha visto crescere nel corso degli anni la sua importanza, oltre che il numero di soggetti che se ne occupano; allo stesso tempo, sono state introdotte una serie di innovazioni di rilievo. Il riferimento va, in particolare, alla tendenza della pianificazione regionale a divenire pianificazione strategica, alla rilevanza assunta dagli aspetti ambientali e di sostenibilità, alla necessità di una attenta tutela e valorizzazione del paesaggio. Da ultimo, alla strategicità assunta dal livello metropolitano e dalla consapevolezza che esso necessita di una pianificazione adeguata di livello territoriale.

Approfondendo questo quadro, si può affermare che il livello territoriale ha sviluppato la sua azione con velocità e incisività diversa nel corso del tempo. Fino ad una certa data esso è stato un pio desiderio, anche se gli