



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI TRIESTE

SOCIOLOGIA DEL TERRITORIO

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Docente: Dott. Lorenzo De Vidovich

Governo del territorio: comprensione analitica

Il governo del territorio: le complessità in Italia

Lezione 5
19/10/2020





modelli di progettazione territoriale

Un paradigma che prende forma dagli anni '70, assieme al concetto chiave dello «sviluppo locale»

Sviluppo «locale» in tempi di «globalizzazione». Un paradosso?

P. Veltz (1998), *Economia e territori: dal globale al locale*

Globalizzazione evoca l'idea di un'economia «senza patria», sradicata dai singoli territori e sempre più mobile nello spazio



alcuni riferimenti

Neil Brenner (1999)

Processes of *re-territorialisation* – the reconfiguration and re-scaling of forms of territorial organisation such as cities and states – constitute an intrinsic moment of the current round of globalisation.

Globalisation is conceived here as a reterritorialisation of both socioeconomic and political-institutional spaces that unfolds simultaneously upon multiple, superimposed geographical scales.

Brenner, N. (1999), Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies* 36(3).

Donald Robertson Memorial Prize Winner 1999



alcuni riferimenti

Arturo Lanzani (2003), *I paesaggi italiani*

«Dai primi anni '80 della storia unitaria [...] è emersa una 'via italiana' alla città moderna, fatta di una sostanziale conferma dell'immagine di molti storici centri urbani precocemente cresciuti e consolidatisi, dal permanere di una chiara differenza tra paesaggio urbano e rurale, pur in una stretta e vicendevole influenza, infine da una ridotta importanza del paesaggio della periferia urbana e di nuove città industriali»

[pag. 12]



modelli di progettazione territoriale

Anni '50-'60

Paradigma della modernizzazione e modello progettuale di intervento razional-comprensivo

Un modello che risponde allo sviluppo industriale in aree urbane
Un modello che prescinde dalle specificità territoriali

Zoning (zonizzazione):

Introdotta dalla Legge Urbanistica *Bosetti-Gatti*, 17 Agosto 1942, n. 1150

Aggiornata dalla Legge 6 Agosto 1967, n. 765: ZTO– Zone Territoriali Omogenee

Pianificazione urbanistica secondo «standard»: decreto interministeriale 2 Aprile 1968, n. 1444

Ma *zoning* compare per la prima volta in Germania, con Christaller (1913)



modelli di progettazione territoriale

Anni '50-'60: paradigma della modernizzazione

Funzionalismo (da Durkheim): ogni fenomeno va ricondotto alla funzione che svolge nel sistema di cui è parte, la società

Struttural-funzionalismo (Parsons): illustrare le strutture di fondo della società attraverso il funzionamento dei suoi componenti

Modello AGIL (T. Parsons)

□ bisogno □ funzione □ istituzione

A (adattamento) ECONOMIA <i>reperire risorse</i>	(goal attainment) G POLITICA <i>prendere decisioni</i>
<i>trasmettere valori</i> SCUOLA FAMIGLIA RELIGIONE L (latency)	<i>regolare</i> SISTEMA LEGALE (integration) I



modelli di progettazione territoriale

Anni '60: paradigma della modernizzazione

Un «idealtipo» di modernizzazione legato all'urbanesimo, all'industria, alla tecnologia, al libero mercato, ai processi di individualizzazione, che richiede il distacco ed il venir meno delle funzioni locali

La dimensione locale appare negativa: le economie tradizionali costituiscono un ostacolo, la società è caratterizzata da particolarismo, il clientelismo, familismo

Banfield (1958) e il familismo amorale di Monnetgrano

Putnam (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*



modelli di progettazione territoriale

Anni '60: paradigma della modernizzazione

modello di sviluppo industriale-urbano, basato su una impetuosa crescita economica

ingenti risorse nella costituzione di un sistema di servizi e programmi di sostegno per le aree svantaggiate

Modernizzazione come parola chiave dello sviluppo, anche in aree più fragili

La «questione meridionale»:

1873, deputato Antonio Billia, in epoca di brigantaggio post-unitario

F. S. Nitti (1903), *Napoli e la questione meridionale*

C. Donolo (2015), *Questione meridionale come questione nazionale*

Il Sole 24 Ore, 19 Giugno 2020:

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-questione-meridionale-ADr4VAZ>



modelli di progettazione territoriale

Anni '60: paradigma della modernizzazione

Il territorio non è una risorsa.

Fiducia nel piano come strumento che si basa su una razionalità scientifica, contrapposto alle conoscenze locali

Il Piano come strumento di controllo di ogni variabile territoriale

La pianificazione è affidata ad una razionalità intrinseca, agli strumenti normativi e alla loro attuazione

Il piano prevede una distinzione

momento analitico: distinzione tra discipline, distinzioni dei luoghi

momento sintetico: operativo, politico

ricerca e intervento sono due ambiti separati



modelli di progettazione territoriale

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

crisi del modello di sviluppo industriale urbano:
crisi petrolifera del 1973
crisi del welfare state (fine dei *Trenta Gloriosi*)

dimensione spaziale e territoriale diventano variabile esplicativa dei processi di crescita:

Tre Italie e Terza Italia (Bagnasco, 1977)

Una Italia che sfugge alla dicotomia Nord-Sud

L'Italia dei distretti

centralità di economia e società delle regioni storiche: «società locali originarie»
centralità nei progetti dei territori e dei caratteri specifici di ogni contesto



modelli di progettazione territoriale

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

Nascita dei movimenti autogestiti (sindacato, studenti, etc.)
Nascita della metropoli e del modello della città diffusa, policentrica
(Indovina, 1990)

Nonostante la globalizzazione si accentuano i caratteri specifici di ogni contesto:
identità spaziali esclusive

La dimensione spaziale e territoriale (quindi locale) come variabile esplicativa
dei processi di crescita

La Regione: non più cultura, ma anche governo



modelli di progettazione territoriale

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

Carattere non realistico della concezione del piano degli anni '60:

Non teneva conto dei seguenti elementi:

- evoluzione raggiunta (e del modo) dai sistemi territoriali
- eterogeneità delle risorse dei singoli territori
- eterogeneità degli attori coinvolti
- capacità di autorganizzazione dei sistemi locali, dei sistemi urbani, delle loro variegate dinamiche evolutive (*il territorio per sé*)



modelli di progettazione territoriale

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

Carattere non realistico della concezione del piano degli anni '60:

A fronte dei mutamenti nella società, si prende coscienza del fatto che il modello della modernizzazione produce squilibri, disuguaglianze e conseguenze inattese



modelli di progettazione territoriale

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

Proliferare di percorsi di ricerca, spesso divergenti ed in competizione.

Si aprono, per la ricerca in ambito territoriale, approcci diversificati.

Molteplici fenomeni di studio, che hanno trasformato l'oggetto dello studio della sociologia territoriale:

- il diversificarsi dei modelli territoriali
- la diminuzione del carattere unitario e compatto dello spazio urbano, che dà vita ad aree discontinue e policentriche
- l'erosione del dualismo tra città e campagna
- la preoccupazione per l'ambiente



modelli di progettazione territoriale e multidisciplinarietà

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

il lavoro del sociologo non è limitato solo al momento analitico:

- Implica anche il momento di sintesi
- Un ruolo rivolto all'individuazione dei problemi e alle modalità di intervento e i percorsi per affrontarli
- Sociologo «mediatore» tra le attività di pianificazione e progettazione
- Multidisciplinarietà come nuova prospettiva
- Ricerca-azione: analisi e studio finalizzati e accompagnati dall'intervento
- Pianificazione sociale come pianificazione partecipata



modelli di progettazione territoriale e multidisciplinarietà

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

Il piano non costituisce più il punto conclusivo e l'elemento finale della progettazione territoriale, ma un momento intermedio del processo di trasformazione spaziale, un momento di confronto tra un complesso ampio di decisori:

partecipazione e inclusione.

Healey, P. (1997), Collaborative planning

Forester, J. (1999), The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes

Fung, A. (2010), Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy.



modelli di progettazione territoriale e multidisciplinarietà

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

I metodi e tecniche lungo cui si sta orientando la ridefinizione dei compiti della pianificazione territoriale, distinti ma strettamente interrelati, all' interno dei quali i sociologi assumono un rilievo maggiore che in altri ambiti di lavoro interdisciplinare:

- Integrazione
- Concertazione
- Partecipazione



Integrazione e partecipazione: sussidiarietà verticale ed orizzontale





modelli di progettazione territoriale e multidisciplinarietà

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

ridefinizione dei compiti della pianificazione territoriale, distinti ma interrelati:

- progettazione integrata territoriale per lo sviluppo locale
- pianificazione strategica
- piani a forte valenza ambientale
- le politiche integrate per la rigenerazione di aree urbane (es: Piani di zona)



nuove parole chiave della progettazione

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

Choice: principi di scelta sull'allocazione delle risorse tra possibili alternative

Management: miglioramento del funzionamento delle organizzazioni sulla base di un confronto fra performances

[nello Stato, emerge il *New Public Management* (Hood, 1995)]

Accountability: rendere conto dello sforzo compiuto per dimostrare di aver mantenuto le promesse

Empowerment: stimolare partecipazione ed effettiva «attivazione» degli attori, soprattutto dei cittadini, verso un obiettivo comune

[es: *Napoli*, una progettazione sociale orientata all'empowerment]



nuove parole chiave della progettazione

Anni '70 e seguenti: ripensamento della cultura del piano

DAD [Decidi, Annuncia, Difendi]

Assioma dal mondo anglosassone per riferirsi al metodo con cui si introducono alle accelerazioni dei processi decisionali (da parte soprattutto degli amministratori locali)



ma la dimensione tecnica dell'urbanistica, non scompare

Parametri riferiti all'uso del suolo:

Superficie territoriale: aree dei lotti edificabili e destinate alle opere di urbanizzazione primaria (stradi, reti idrica, del gas, telefonica; pubblica illuminazione, spazi verdi attrezzati) e di urbanizzazione secondaria (asili, scuole primarie, mercati di quartiere, impianti sportivi, centri sociali, culturali e sanitari)

Superficie fondiaria: superficie dei singoli lotti edificabili comprensiva dei parcheggi, del verde a servizio degli edifici non inclusi nel lotto; esclude urbanizzazione primaria e secondaria.



ma la dimensione tecnica dell'urbanistica, non scompare

Parametri riferiti all'uso del suolo:

Superficie coperta: parte dei singoli lotti interessata da costruzioni

Superficie permeabile: parametro più recente, per regolare l'attenzione verso i problemi ambientali, definisce la superficie scoperta che può assorbire un'alta percentuale delle acque meteoriche senza sistemi di drenaggio e canalizzazione



ma la dimensione tecnica dell'urbanistica, non scompare

Parametri riferiti all'uso del suolo:

Superficie lorda: somma delle superfici calpestabili che fanno parte dell'edificio; interessa in primis gli edifici industriali, commerciali e direzionali

Superficie complessiva: definita da D.M. 801/1977 per determinare i costi di costruzione

Superficie utile (netta): edificio e singola unità e seleziona le superfici considerate rispetto alla loro utilità (esclude balconi, terrazzi, armadi a muro, sottoscala, cantine, soffitte non abitabili)

Superficie abitabile: parametro riferito all'alloggio, al netto dei muri



ma la dimensione tecnica dell'urbanistica, non scompare

Parametri riferiti all'uso del suolo:

Altri:

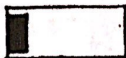
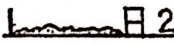
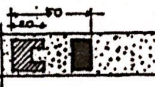
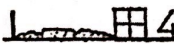
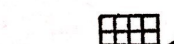
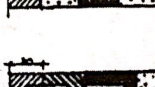
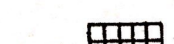
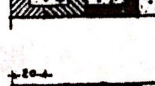
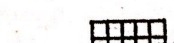
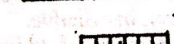
Volume lordo

Volume tecnico

Altezza dell'edificio

Numero dei piani

Distanza tra i fabbricati

CLASSE	N° DEI PIANI	ALTEZZA	RAPPORTO TRA AREA FABBRICATA E LIBERA	ESTENSIONE DEL LOTTO A PARITÀ DI SUPERFICIE COPERTA	INTENSITÀ DI FABBRICAZIONE A PARITÀ DI AREA DEL LOTTO	GRADO DI SFRUTTAMENTO
I	2		$\frac{1}{10}$			 2
II	2		$\frac{2}{10}$			 4
II _a	2		$\frac{3}{10}$			 6
III	3		$\frac{5}{10}$			 9
III _a	3		$\frac{4}{10}$			 12
IV	4		$\frac{4}{10}$			 16
IV _a	4		$\frac{5}{10}$			 20
V	5		$\frac{5}{10}$			 25
V _a	5		$\frac{6}{10}$			 30

7. Parametri e indici riferiti ad alcuni tipi edilizi.
 Il regolamento di Berlino relativo alle classi edificatorie è stato proposto come buon esempio dal manuale di Cesare Chiodi e rielaborato da Luigi Piccinato nel testo *Urbanistica* e nel manuale del CNR. Il regolamento stabilisce una correlazione tra valori parametrici, indici e alcuni tipi edilizi comunemente in uso.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI TRIESTE

il governo del territorio: le complessità in Italia

Una lettura sul contesto italiano

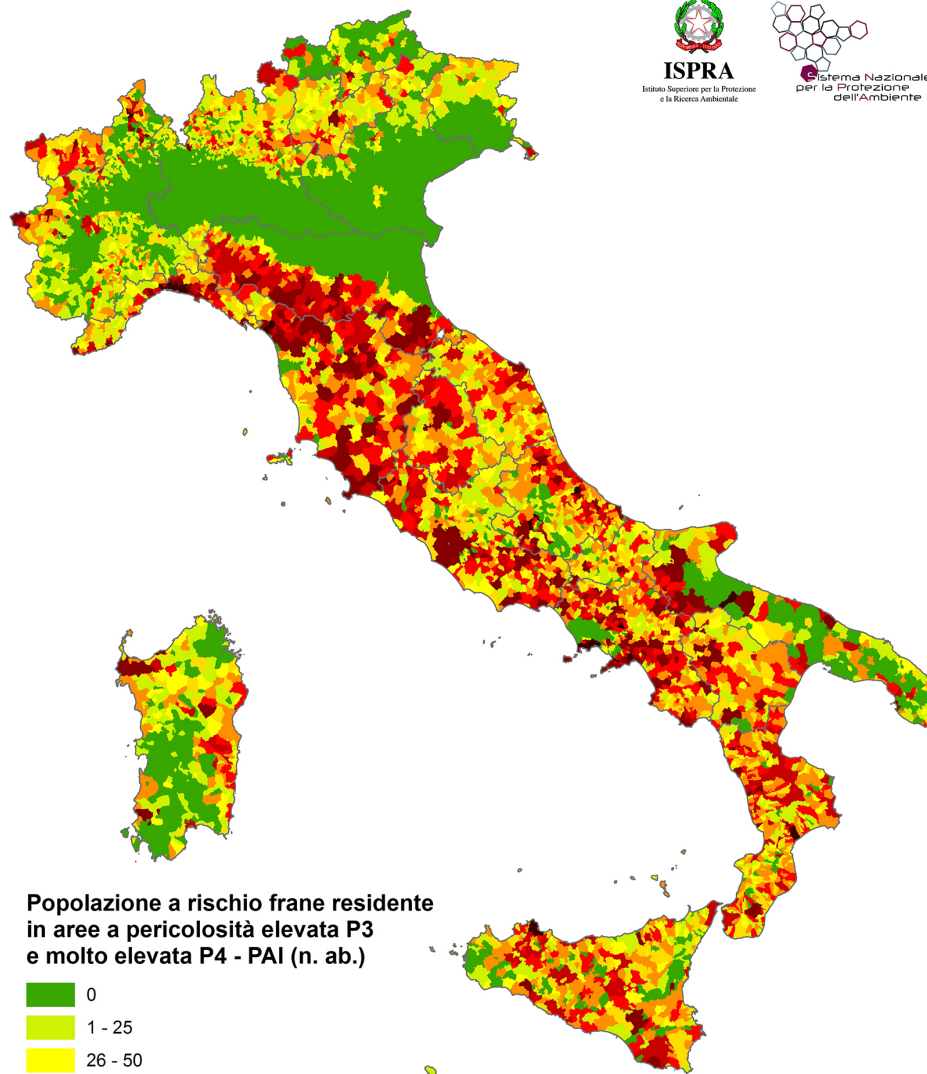
Antonietta Mazzette (2011)
*Governo del territorio tra regole e usi privati.
Prolegomeni*



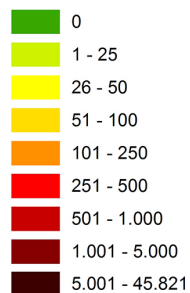


governo del territorio tra regole e usi privati

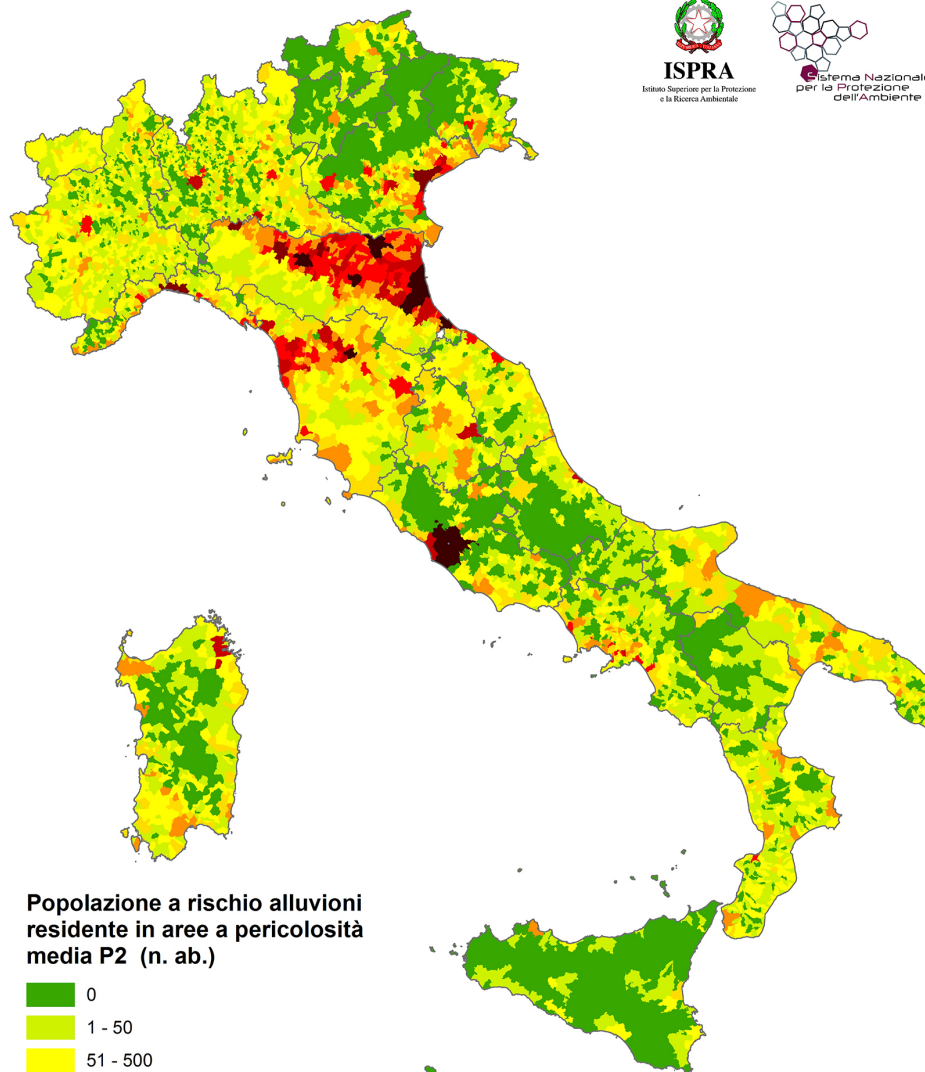
«Ad una sommaria osservazione dell'uso del territorio fatto in Italia negli ultimi cinquant'anni, si conferma l'idea che diffuse pratiche edilizie si siano affermate al di fuori di un ordine riconoscibile, con una sostanziale rinuncia alla pianificazione [...] mentre appaiono prevalenti forme disordinate e frammentarie di intervento nel territorio»
[pag. 3]



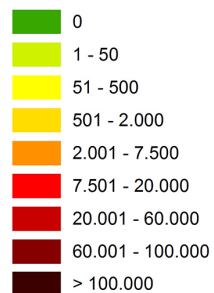
**Popolazione a rischio frane residente
in aree a pericolosità elevata P3
e molto elevata P4 - PAI (n. ab.)**



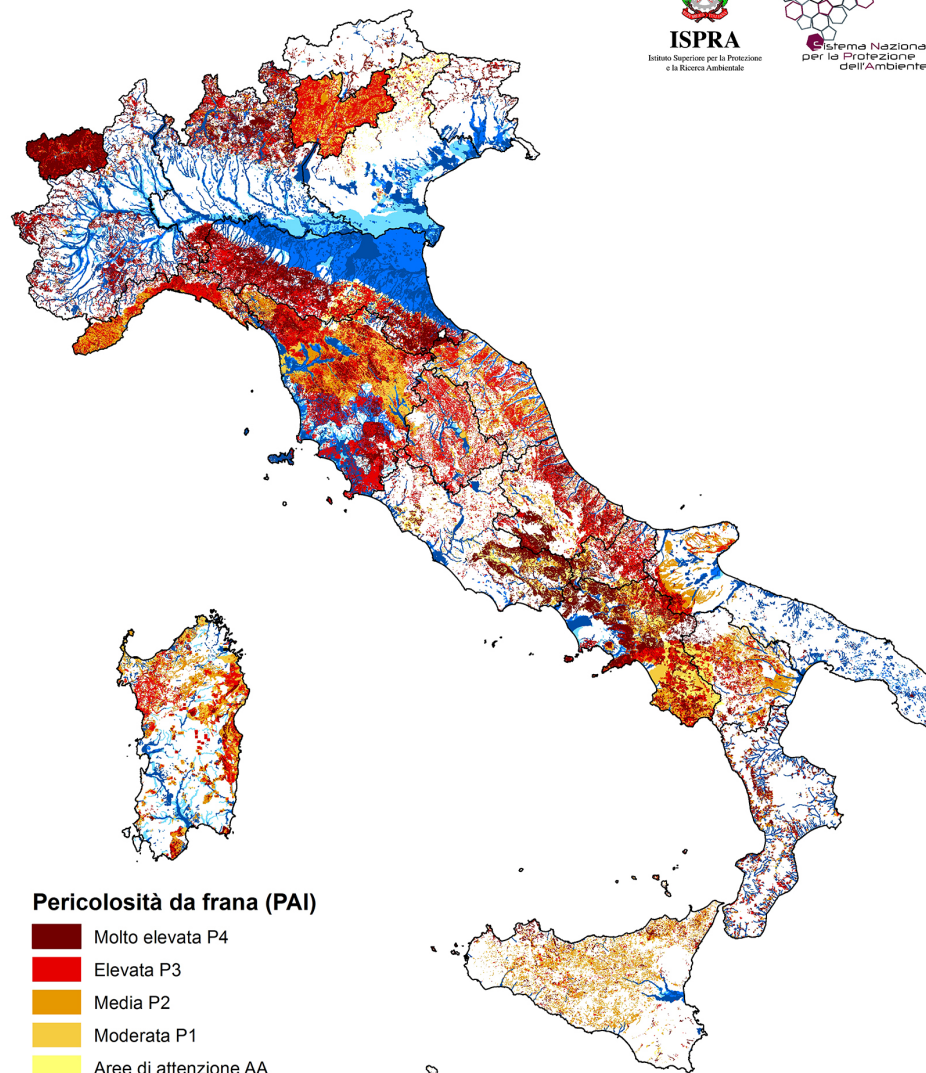
0 25 50 100
km



**Popolazione a rischio alluvioni
residente in aree a pericolosità
media P2 (n. ab.)**



0 25 50 100
km



Pericolosità da frana (PAI)

-  Molto elevata P4
-  Elevata P3
-  Media P2
-  Moderata P1
-  Aree di attenzione AA

Pericolosità idraulica (D.Lgs. 49/2010)

-  Elevata P3
-  Media P2
-  Bassa P1

0 25 50 100
km

RAPPORTO DISSESTO IDROGEOLOGICO IN ITALIA 2018



ISPRA
Istituto Superiore per lo Studio
e la Ricerca Ambientale



Istituto Nazionale
per lo Studio e la Ricerca
dell'Ambiente



popolazione

1.281.970
2,2%*

6.183.364
10,4%*



industrie e
servizi

82.948
1,7%*

596.254
12,4%*



beni
culturali

11.712
5,8%*

31.137
15,3%*



edifici

550.723
3,8%*

1.351.578
9,3%*



famiglie

538.034
2,2%*

2.648.499
10,8%*



COMUNI



RISCHIO FRANE



RISCHIO ALLUVIONI

* % RIFERITA AL TOTALE ITALIA

Fonte dati: Elaborazione ISPRA su Mosaicatura nazionale di pericolosità per frane e alluvioni, ISPRA 2017
15° Censimento popolazione e abitazioni, ISTAT 2011
9° Censimento industria e servizi, ISTAT 2001; Vincoli in Rete, ISPRA 2018



7.275
91,1%

SU UNA SUPERFICIE NAZIONALE
DI 302.066 KMQ IL 16,6% È MAPPATO
NELLE CLASSI A MAGGIORE PERICOLOSITÀ
(50.117 KMQ)



governo del territorio tra regole e usi privati

«in Italia si è diffusa l'idea che investire sul territorio equivalga automaticamente a edificare; ovvero, alla concreta possibilità per gruppi economici e singoli individui di avere una *rendita pura* in tempi brevi» [pag. 8]

«Si tratta di edilizia spalmata nei territori vasti e non più soltanto nelle periferie [...]; edilizia di scarsa qualità, ad alto consumo energetico, difficile da raggiungere se non in auto; costruita senza le infrastrutture e i servizi pubblici necessari [...] scaricati a posteriori sugli enti locali di riferimento » [pag. 9]



governo del territorio tra regole e usi privati

Gli strumenti di governo adottati

Prima fase:

Legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, l'unica vigente

Dispositivi emergenziali (es: legge sui Piani di ricostruzione)

Centralità dell'edilizia giustificata dalla ricostruzione post-bellica

Seconda fase:

Idea omnicomprensiva di governo del territorio

Legge Sullo: n. 167/1962 sull'edilizia residenziale pubblica (ERP)

Legge Bucalossi: n. 10/1977, diritto alla proprietà del privato per varie facoltà (amministrare, godere, cedere, coltivare o lasciare improduttivo un bene)



governo del territorio tra regole e usi privati

Gli strumenti di governo adottati

Terza fase:

Adozione delle politiche flessibili, ciclo della trasformazione insediativa non regolamentata

Adozione di singoli progetti

Legge Galasso: n. 431/1985, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*

Anni '90: sbilanciamento verso il privato. Conformazione della governance

Quarta fase:

Stagione neoliberista (Berdini, 2010): smantellamento delle riforme pubbliche, sanatorie sulle case abusive (D. Lgs. 269/2003 l'ultimo di una lunga serie)

«sottomissione» alla proprietà fondiaria



governo del territorio tra regole e usi privati

Gli strumenti di governo adottati

Dualità urbana (Borja e Castells, 2002):

Da un lato, persone con alte capacità di accesso alle risorse (economiche e culturali) e dall'altro sono aumentate le popolazioni che hanno subito processi di marginalizzazione sociale e territoriale.

In Italia, si vede addirittura una dualità intra-urbana, dove alcune città hanno avuto uno sviluppo frenetico, anche nel sistema economico globale, ed altre sono rimaste in una condizione di rallentamento