

Geopolitica come politica dei sistemi territoriali

Franco Archibugi, Annalisa Cicerchia e Franco Salvatori

Relazione alle giornate di studio su: "Dalla geografia politica alla geopolitica",
Roma, Società Geografica Italiana, 30 e 31 marzo 1993

Premessa

Viviamo in un'epoca caratterizzata da una violenta, e in larga parte impreveduta, ripresa degli etnocentrismi, a tutte le dimensioni: nei rapporti internazionali, all'interno delle comunità nazionali e nella dimensione subnazionale, regionale o locale che sia.

Le identità in conflitto si definiscono in base a criteri eterogenei. Razza, lingua, religione, e via via sfumando verso componenti di etnicità sempre meno percepibili dall'osservatore non partecipante, se anche potrebbero non trovare legittimità nelle classificazioni sistematiche degli studiosi del ramo, sono comunque abbastanza efficaci per creare dissidi, disordini, scontri ricorrenti o guerra aperta (come avviene drammaticamente nell'altra sponda dell'Adriatico e in altre aree del mondo).

La crisi travolge, in Europa, nella ex-Unione Sovietica, in Asia e in Africa, confini e delimitazioni che erano andati consolidandosi in gran parte dopo la fine della seconda guerra mondiale e al termine della decolonizzazione. Non si tratta, come è noto, di una abolizione di confini, tanto auspicata, ma, al contrario, del prodursene di nuovi, sempre più ridotti e angusti, in uno sconcertante spirito di ostilità crescente.

Gli interrogativi che questa situazione mette in moto sono tanti, e ad essi tardano ad arrivare risposte soddisfacenti. Ci si domanda che cosa ha fatto sì che il collante del vecchio (ma poi non tanto vecchio) stato-nazione perdesse di adesività, e perché proprio in questa metà del ventesimo secolo¹.

E' vero o no che i fenomeni di crisi dei confini territoriali sono indifferenti al regime politico nel quale si sviluppano? E ancora: che parte hanno, in tutto questo, le reazioni fondamentaliste (religiose e non) ai processi di globalizzazione, che comunque sono inarrestabili?

¹Per esempio, ci si domanda che cosa accomuna e che cosa diversifica gli scontri tribali nelle giovani nazioni africane, la polveriera del subcontinente indiano, il genocidio nella ex-Jugoslavia, lo sgretolamento della galassia ex sovietica, le tensioni in medio oriente, il tramonto delle illusioni circa il *melting pot* americano, il leghismo di casa nostra, il terrorismo basco o irlandese, i movimenti indipendentisti vecchi e nuovi, la recrudescenza di razzismo, antisemitismo e di intolleranza nella vecchia Europa "civile".

Le domande poste da questa situazione possono essere, e sono, molte di più. Gli interrogativi possono moltiplicarsi crescendo in complessità e in complicazione. E' una riflessione che ci porterebbe troppo lontano dai temi che ci siamo assegnati per questo incontro, anche perché si tratta di questioni serie, che non possono venire affrontate con improvvisazione, semplice buon senso, o superficialità.

Perciò, lasciando ad etnologi, scienziati politici e a quanti altri, il compito di spiegare questi fenomeni, e confidando nella possibilità che dall'esame della complessità si produca qualche "*insight*" illuminante, si avverte l'esigenza razionale che venga contemporaneamente operata, per altri versi, anche qualche *riduzione*. Sembra necessario, in altre parole, che, senza mettere in questione l'opportunità di seguire le ramificazioni più estreme di questi fenomeni e dei loro epifenomeni, si cerchi anche, per altri versi, di ricondurre la loro complessità ad una qualche elementarità che ne sia alla radice.

E qui, alla radice del *revival* etnico e nazionalista, del nuovo razzismo e della nuova intolleranza, si trova una contraddizione che alberga potenzialmente in ogni forma di occupazione di suolo, nel senso che, benché in larga misura i popoli si identifichino con un insediamento, ci sono importanti e continue eccezioni alla regola: su alcuni insediamenti insistono più popoli.

Andando ancora più indietro, alla ricerca dei fattori di base del *revival* etnico e nazionalistico, si può trovare il dilemma di come conciliare l'*identità territoriale* con la *non identità etnica*: un problema non da Impero Austro-Ungarico, ma da moderni decisori e pianificatori del territorio.

Questi meccanismi di base meritano di essere esaminati, pur nella loro grossolanità e brutalità, anzi forse proprio in forza di questa brutalità e grossolanità.

2. Il principio della identità etnica contro (versus) il principio della identità territoriale.

Possiamo dire - generalizzando e semplificando - che il contrasto fra il principio dell'*identità etnica* e il principio della *identità territoriale* delimita il campo della "geopolitica"².

²Circa la produttività scientifica di questa disciplina sono stati avanzati molti dubbi, alcuni dei quali sono probabilmente influenzati dal suo vizio di origine. La geopolitica è infatti partita, storicamente, dal presupposto che fra i due principi (etnia e territorialità) non esistesse (o non dovesse esistere) contrasto, ma, al contrario, coincidenza. Lo stato-nazione, inteso come "organismo vivente", superiore alla somma di tutte le sue componenti, fonte di ogni identità, estrinseca la sua esistenza *esprimendo le proprie, irriducibili, necessità spaziali* (così il tedesco Maull, 1936, e ancor più il sociologo svedese R.Kjellén, inventore del termine geopolitica). Si aggiunga poi che la pubblicazione, negli anni settanta, dei documenti degli archivi tedeschi, "ha consentito di tracciare un bilancio doppiamente negativo della geopolitica, sia come programma di ricerca, che come progetto relativo al rapporto fra sapere geografico e potere politico. L'unica originalità, sul piano scientifico, del programma della *Geopolitik* consisteva nella tesi, avanzata da K.Haushofer (si veda H.A.Jacobsen, 1979), degli "spazi vitali come fattori decisivi e originari",

Sulla nuova geopolitica si va accendendo una discussione a molte voci, fatta di convegni, come questo, e come quello che si è appena concluso a Venezia, e di nuove, promettenti riviste. La materia da trattare è ampia, gli esiti non sono scontati, e per di più, coloro che scrivono non ne sono, né cultori, né esperti. Basti dunque, *operazionalmente*, ai fini di questa riflessione, ricondurre la geopolitica ad un nucleo che le è indubbiamente proprio: *il conflitto fra principio di identità territoriale e principio di identità etnica*. E ciò tanto più se la definizione di etnicità, per così dire, è inclusiva ed ampia, così come esigono le circostanze contemporanee.

Ma la dicotomia identità etnica/identità territoriale, di per se stessa e per sua natura, non è in grado di sanare i conflitti: essa, al contrario, finisce con il creare una ulteriore sperequazione e uno squilibrio maggiore - visto che la soluzione dello squilibrio viene ricercata di norma nella creazione della preponderanza di un principio sull'altro - e quindi con il produrre, a volte perfino deliberatamente, quei disastri, di cui è costellata la storia mondiale, almeno dal XIX secolo, se non anche prima.

Eppure non è difficile riconoscere che entrambi i principi di identità hanno legittime ragioni di essere, e che se l'identità territoriale è innegabile *de facto*, quella etnica non può essere del tutto disconosciuta se non a prezzo di intollerabili sofferenze sociali; essa pertanto non può essere disconosciuta, né azzerata: senza che questo significhi consentirle di giungere alle aberrazioni di cui si è dimostrata capace quando viene lasciata come primo *drive* di un gruppo sociale, priva di ogni controllo.

Deriva da questa considerazione il riconoscimento che, in ogni caso, meccanismi di identificazione a base spaziale e rivolti allo spazio sono presenti ed attivi in ogni gruppo umano, anche il più "moderno" e sofisticato. E anche qui siamo nel campo dell'ovvio, dell'ormai assodato, di quanto viene condiviso senza spargimento di sangue³.

come "campi di forza costitutivi di ideologie". In altri termini: sarebbero le fattezze dello spazio a determinare la maniera di concepire e controllare il mondo e non viceversa".

Il crollo del regime hitleriano e la fine, concomitante, della Geopolitik, segnerà la nascita, specialmente nei paesi di cultura anglosassone, della geopolitica contemporanea: "il sapere relativo ai rapporti fra decisioni politiche e dimensione o dimensioni spaziali dei processi politici stessi". La nuova geopolitica è caratterizzata dalla smaterializzazione dell'oggetto del suo sapere, che non è più "lo spazio riempito di cose terrestri", ma anche il complesso di invisibili reti di reti telematiche da cui sempre di più dipendono la comunicazione e quindi il controllo del mondo. E gli attori della geopolitica di oggi non sono più solo gli stati, ma anche tutti gli enti, pubblici e privati, politici, militari, religiosi, economici e finanziari, capaci di funzionare da nodo delle maglie e di produrre conoscenza immediatamente finalizzate alle proprie, e reciprocamente conflittuali, strategie di dominio." (F.Farinelli, 1979-1992).

³In un saggio nel volume a cura di Gale ed Olsson, *Philosophy in Geography*, David Ley dedica una riflessione al tema del "significato del posto" che nessuno avrebbe interesse o motivo di smentire, e sulla quale possono consentire antropologi, etnologi, sociologi, e, naturalmente, geografi ed altri uomini dotati professionalmente di raziocinio. Il gruppo umano, nota Ley, prende possesso del posto plasmandolo a sua immagine: "Ogni posto andrebbe visto, fenomenologicamente, nel proprio contesto relazionale, come un oggetto per un soggetto. Parlare di un posto non significa parlare di un oggetto solo, ma di una immagine e di un intento (...): Così il posto ha sempre un significato, è sempre per il 'proprio' soggetto, e questo significato non solo si

L'attribuzione di significato è un atto per la gran parte collettivo e non consapevole. Il "soggetto" che dialoga con "il posto" può essere un soggetto in senso etnico, che sceglie dal suo repertorio culturale significati intellegibili per i propri membri e non necessariamente intellegibili per altri.

Se queste osservazioni valgono sul versante della *identità etnica*, si può aggiungere anche qualche riflessione sull'altro versante del problema, cioè quello della *identità territoriale*, che è anch'essa il risultato dell'interazione fra il posto e il soggetto che si identifica con esso⁴.

Queste considerazioni riguardano la formazione dell'*identità in relazione* (di causa o di effetto) *al territorio*, anche se da esse filtra solo marginalmente il tema del potere, e del conflitto fra sistemi di significato, e quindi sistemi di identità, che costituisce invece il nucleo del problema, nei termini in cui lo si è posto qui.

La riduzione ai minimi termini della questione geopolitica consente di superare il pantano delle descrizioni e di derivare un ulteriore interrogativo metodologico, che può interessare tanto il geografo, quanto il pianificatore, quanto il decisore politico.

L'interrogativo riguarda quali formule possano collegare fra loro il massimo possibile di identità etnica al massimo possibile di identità territoriale.

La versione ottimale di questo rapporto si trova raramente in natura (lo testimonia la storia, recente e meno recente). Parlare di formule da ricercare significa lasciare il rassicurante regno della descrizione - che, spiegando senza "punto di vista" (fatto paradossale in un contesto geografico), in fondo non spiega niente, ma si limita a "fotografare" - per il più incerto e confuso regno della ricerca "*policy-oriented*", il cui punto di vista è comunque coinvolto nella necessità di risolvere dei problemi, cosa che implica il fatto di individuarli, di scoprirne le cause e di proporre interventi di trasformazione.

Una linea di ricerca per la risposta allo specifico interrogativo che viene posto dal rapporto sbilanciato fra identità etnica e identità territoriale parte dall'introduzione del concetto di *funzionalità territoriale*.

3. La funzionalità territoriale

riporta indietro, all'intento del soggetto, ma, in avanti, si comporta come variabile distinta che stimola il comportamento di una nuova generazione di simili e di contemporanei. "

"La personalità di un posto va, in scala, dallo stato nazionale alla chiesa di quartiere; qualsiasi gruppo di persone che interagisce abitualmente veicola un carattere al posto che occupa che è immediatamente evidente ad un estraneo, anche se non viene messo in discussione dagli *habitués*. E così il nuovo arrivato in un posto si trova sottoposto a forti pressioni per adottare la visione locale del mondo, e c'è empiricamente una tendenza a che si verifichi questa convergenza di atteggiamenti".

⁴Dice sempre il Ley (1979): "Ma se un posto è privo di significato senza un soggetto, così anche una persona tolta dal proprio posto è un uomo di identità incerta." Tuttavia: "Nella realtà urbana contemporanea, un posto può avere comunemente una realtà molteplice; il suo significato può cambiare con l'intento del suo soggetto, e una pluralità di soggetti può ritenere contemporaneamente un significato diverso per lo stesso posto. Di solito, tuttavia, prevale un significato dominante, e il paesaggio allora può agire nel senso fenomenologico di prodotto, come indicatore delle intenzioni soggettive che lo hanno guidato."

Per quale motivo può essere sensata la proposta di porre al centro dell'ottica geopolitica la funzionalità territoriale?

Si è fatto riferimento, anche se *en passant*, alle poliedriche manifestazioni di uno stesso fenomeno, che è poi il crollo dell'idea di stato-nazione. A questo crollo si accompagnano ricerche, per la verità di difficile comprensione, oltre che di identità etnica, della quale occorre tenere di gran lunga più conto di quanto si sia fatto in passato, anche di identità territoriali subnazionali, che danno vita a nuove forme di regionalismo, di localismo, e a una rinnovata insofferenza per gli accentramenti e le centralizzazioni. Insomma: una lettura possibile della crisi attuale è anche quella in termini di *organizzazione del territorio*. Di qui la legittimità di ricercare soluzioni in una prospettiva di *funzionalità territoriale*.

Il concetto di funzionalità territoriale è al centro della "scienza del territorio" E si riferisce al concetto di un *uso ottimale del territorio a partire dalle sue diverse funzioni*.

Alla base di questo tipo di funzionalità è necessario dunque premettere una lettura "*ecosistemica*" del territorio e del suo rapporto con la componente antropica, grazie alla quale possano venire identificati gli *ambiti territoriali più appropriati* (*appropriate territorial unit*) per gestire o ricercare l'equilibrio fra domanda di territorio ed offerta di territorio⁵.

Si tratta di un equilibrio spesso infranto, con il prodursi, a seconda dei casi, di un *sovraccarico* (di insediamenti, di attività, di residenze, e, in definitiva, di uso del suolo), o di una *perdita* di valori insediativi, quindi di degrado e di devitalizzazione.

Domanda e offerta di territorio determinano *nei fatti* una riorganizzazione del territorio stesso che, quando si verifica al di fuori di qualsiasi forma di pianificazione e programmazione, si sovrappone, a volte anche in maniera conflittuale, ad altre delimitazioni esistenti. Per questo, i "confini" stabiliti in base a principi amministrativi o politici, vengono "scavalcati" da quelli che scaturiscono dal rapporto (che per il momento presumiamo incontrollato) fra domanda e offerta di territorio, i quali sembrano possedere una notevole coerenza.

Lo scambio (*trade-off*) avviene fra "*domande di territorio*" (o di risorse territoriali e ambientali), determinate dai bisogni di produzione e di consumo sociale e le *disponibilità* (o offerte) dello stesso territorio (o risorse territoriali e ambientali), il cui equilibrio determina il *benessere* ambientale.

Anche fenomeni di grandissima portata quantitativa e dall'impatto qualitativo imponente, come le migrazioni di massa e l'urbanizzazione massiccia (si pensi, in particolare, alle megalopoli del Terzo mondo) possono essere compresi in termini di squilibrio fra domanda e offerta di territorio e delimitazioni o "confini" amministrativi e politici.

La domanda di territorio è una domanda di uso. E' una domanda articolata, multidimensionale, plurisoggettiva, di usi diversi che insistono sul territorio, il quale si "offre" a vincoli diversi: caratteristiche geografiche, preesistenze, ecc.

⁵Maggiori sviluppi in Archibugi (1982) e in particolare in Archibugi (1988)

Sullo stesso territorio, inoltre, coesistono domande di uso di scala diversa. La conflittualità fra usi del territorio di scala "macro" (per interessi di dimensione nazionale, per esempio) e micro livello della comunità locale, in un regime di non pianificazione (che caratterizza la maggior parte degli scenari contemporanei, e, primo fra tutti, quello del nostro Paese), ha purtroppo al suo attivo infiniti casi, che producono gravi paralisi o danni ad un ordinato sviluppo e alla salvaguardia dell'ambiente.

E, *in assenza* di una pianificazione sistematica che integri in sé - come auspicano da tempo autorevoli organismi internazionali - la dimensione fisica, territoriale e quella economica (dal momento che la domanda di uso del territorio è traducibile in gran parte in una domanda economica), c'è una propensione fatale alla creazione di situazioni conflittuali.

La riscoperta e la ripresa di una prospettiva di pianificazione potrebbe invece consentire di ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta di territorio, in un sistema territoriale funzionale, rappresentandone il *contesto* decisionale indispensabile. Su questo punto torneremo più avanti.

3.1. Alcuni presupposti teorici della funzionalità territoriale

L'analisi di questa funzionalità si fonda su dati e parametri che sono stati oggetto di alcune correnti di pensiero, che è giusto ricordare.

Merita innanzitutto di essere ricordato *il contributo del movimento sistemico*, che ha permeato tutte le scienze, specialmente nel secondo dopoguerra, e che rappresenta una premessa senza la quale è impossibile percepire le reti di relazioni e gli scambi che governano, a livelli diversi, la vita di una società e il suo ambiente e di attribuire loro una centralità.

Un contributo della teoria dei sistemi, di grande significato per fornire alla teoria della funzionalità territoriale un necessario contesto politico ed istituzionale, risiede nella *relazionalità* fra sistemi di scala diversa, tra i quali viene a configurarsi un rapporto di coordinamento e di coerenza, che va dal livello locale al livello nazionale, fino ad includere scale ancor più vaste, come quella regionale (in senso internazionale) e globale. E' in questo senso, e per via di questa componente sistemica fondamentale, che la funzionalità territoriale corrisponde *naturaliter* a una politica "federalista". E tutto questo, contrariamente a quanto i luoghi comuni indurrebbero a ritenere, rappresenta un elemento basilare della pianificazione integrata, la quale presuppone un *pluralismo territoriale e di soggetti*, e a tale pluralismo fornisce efficaci strumenti di sviluppo.

Da una visione sistemica parte, inoltre, *l'echistica*, cioè la "scienza degli insediamenti", iniziata da Doxiadis (1968), che fa convergere gli approcci di più discipline (dalla interdisciplinarietà alla condisciplinarietà) in una scienza unitaria dell'*insediamento ottimale* per forma e funzioni, ove si concilino i vincoli posti dall'ambiente fisico e dalla stessa fisiologia umana, e che consenta il massimo dispiegamento delle possibilità sociali, culturali e relazionali dell'uomo. C'è da segnalare anche un contributo, molto specifico, di Doxiadis per la delimitazione

dei sistemi territoriali funzionali: il *Daily Urban System*, sul quale sarà opportuno soffermarsi più in là.

Un approccio analogo, con il quale si "ridisegna" il territorio per elementi funzionali, caratterizza il contributo specifico di Karl Fox, riassumibile nel concetto di *functional economic area (FEA)*, (1973). Una area economica funzionale è un mercato del lavoro relativamente autocontenuto nel breve periodo, i cui residenti possono acquistare, entro i confini dell'area, una gamma pressoché completa di beni di consumo e possono fruire di una gamma completa di servizi pubblici al livello locale⁶.

Perché si possa parlare di funzionalità territoriale occorre però mettere in campo una serie di modalità capaci di rilevare in maniera attendibile *i bisogni* di uso del territorio, e di giungere così alla individuazione della *domanda*.

Sono due, fra gli altri, i contributi su questo punto che meritano una particolare attenzione.

Da una parte, infatti, è bene ricordare la ricerca (che si è svolta in maniera particolare in sede internazionale sulla spinta della sollecitazione costituita dal pluridecennale problema dello sviluppo del Terzo Mondo) che ha avuto per oggetto l'individuazione dei cosiddetti "bisogni di base" (*Basic Needs*). Gli studiosi che si sono occupati dei *Basic Needs* hanno cercato di mettere a punto delle "tavole", che coprissero tutte le dimensioni essenziali della vita individuale e sociale, materiale e non materiale.

L'utilizzazione di questa corrente di ricerca in una prospettiva di organizzazione funzionale del territorio può riguardare la definizione di una *soglia minima* di soddisfacimento di bisogni, al di sotto della quale il pianificatore si prefigge di non far scendere nessuna delle aree funzionali sulle quali si sta operando.

Di maggiore rilevanza scientifica e impatto sulle scelte politiche (quantomeno in passato) c'è poi, dall'altra parte, il *movimento per gli indicatori sociali*, costituito da studiosi che, in tutto il mondo, si sono occupati di mettere a punto "sistemi" sintetici e attendibili di misurazione del benessere sociale per orientare la pianificazione economica e fisica in funzione di un incremento e di una più equa distribuzione di tale benessere. La letteratura prodotta nel campo degli indicatori sociali è imponente⁷. Di particolare interesse, ai nostri fini, sono gli studi nei quali la componente spaziale e territoriale compare con un posto di rilievo, sia come criterio di costruzione dell'indicatore, sia come oggetto della rilevazione (indicatori di accessibilità, di equità spaziale, ecc.). Gli indicatori sociali possono svolgere un ruolo tutt'altro che marginale nella riorganizzazione funzionale di un territorio. Essi consentono infatti, e innanzitutto, di *smaterializzare* il concetto di territorio, che non è fatto solo di "suoli", senza che con ciò si verifichino pericolose cadute, di segno opposto, nell'astrazione, ma, al

⁶Si veda anche Archibugi, 1986

⁷Un recentissimo *survey* è stato predisposto, con un contributo del CNR, dal Centro di Studi e Piani Economici (1993), a cura di A.Cicerchia

contrario, offrendo parametri concreti e misurabili per il conseguimento di singoli obiettivi di benessere sociale.

Gli indicatori sociali possono essere oggettivi (di più facile misurazione) e soggettivi. Sono proprio questi ultimi che potrebbero rappresentare un ponte verso l'apprezzamento e la considerazione di istanze soggettive e non materiali della massima importanza ai fini del raggiungimento del benessere, come è per tutta la complessa area di fenomeni legati alla identità etnica, che oggi la pianificazione non può certo permettersi il lusso di liquidare come ininfluente.

3.2. La filosofia di base della funzionalità territoriale

Il principio di fondo dal quale parte una politica per la massimizzazione della funzionalità territoriale è quello di *assicurare a tutti i membri della comunità un ampio, libero, rapido e uguale accesso al godimento dei beni e dei servizi*.

Una politica territoriale ispirata a questo principio, pertanto, potrà articolarsi in obiettivi specifici basati sui seguenti punti:

- *massima libertà degli individui nello spazio*, intesa come ampio, rapido e uguale accesso all'uso delle risorse territoriali: storico-culturali, naturalistiche, produttive e quelle dell'organizzazione urbana;
- *esaltazione dei valori fisici ed estetici dell'ambiente*, cioè restaurazione e/o creazione di un ambiente urbano e naturalistico corrispondente alle migliori condizioni biotico-ambientali, climatiche, di salubrità e di bellezza;
- *organizzazione territoriale basata sulla partecipazione alla società nazionale*, cioè creazione di strutture urbane e metropolitane basate non sugli attuali conflitti di competizione e di gerarchia (fra individui singoli e gruppi di individui, tra centro e periferia, tra città e campagna, tra aree metropolitane e piccole città), ma sulla *parità* di condizioni insediative, sulla *solidarietà comunitaria* ai vari livelli territoriali e sulla *capacità effettiva* di queste comunità di incidere sulle decisioni della comunità nazionale;
- *apertura della comunità nazionale verso il mondo esterno*, attraverso l'adozione di obiettivi e soluzioni particolari circa le direttrici e le localizzazioni di insediamenti e di infrastrutture rilevanti a scala regionale o internazionale (Archibugi, 1982).

3.3.L'ambito della funzionalità territoriale

In una prospettiva di politica del territorio mirata a riequilibrare in una nuova funzionalità, come si è detto, la domanda e l'offerta di territorio, occorre individuare l'ambito ottimale per valutare il rapporto ecosistemico antropico attività/ambiente, ossia quell'ambito in cui si può gestire quel rapporto *tutto al suo*

interno, senza scaricare al di fuori eventuali squilibri (cioè squilibrando altri equilibri)⁸.

La maggior parte delle attività umane, produttrici di pressioni sul territorio e sull'ambiente sono connesse all'insediamento *urbano*, sono di natura urbana e hanno come esclusivo ambito di impatto la *città*.

Tuttavia questo ambito, l'ambiente urbano, dovrà essere concepito in modo diverso da quello fisico del continuum urbano che caratterizza, specialmente in Europa, l'idea di "città". Deve essere concepito come un "sistema" di funzioni - nessuna esclusa - che si svolgono nella quotidianità, e che producono quello che si può chiamare l'"effetto urbano". Anche una buona parte della natura e dei valori naturali, che costituiscono una funzione del benessere urbano del cittadino, rientrano nel concetto e nella delimitazione fisica del sistema urbano.

E poiché questo benessere socio-economico e ambientale integrato (plurifunzionale) la popolazione lo realizza essenzialmente nel "vivere urbano" - comprensivo di ambiente costruito e di natura - gli ambiti che costituiscono un appropriato livello territoriale per una pianificazione socio-economica rivolta al benessere della popolazione insediata vengono a coincidere con gli stessi ambiti di equilibrio ecosistemico.

Così, la pianificazione detta territoriale si identifica nella pianificazione detta ambientale, e viceversa.

L'identificazione nel territorio di tali ambiti, di tali appropriate unità territoriali di potenziale equilibrio ecologico urbano-naturale, costituisce allora la premessa fondamentale di una corretta e duratura politica del territorio, che sia anche una corretta e duratura politica ambientale. (Archibugi, 1986)

3.4. I contenuti della funzionalità territoriale

Si è definito il sistema urbano (ecosistema urbano) come quell'insieme di relazioni funzionali di una determinata comunità che si sviluppano sul territorio in ragione della residenzialità quotidiana dei cittadini. E poiché è in funzione di tale residenzialità che l'umanità odierna manifesta la maggior parte dei suoi bisogni, sia di consumo, sia di attività, e a questa residenzialità che si parametrano i requisiti del vivere urbano, e del benessere o malessere che ne può derivare. Anche la conflittualità fra identità etnica ed identità territoriale, questione che resta sullo sfondo di questa riflessione, si esercita quotidianamente entro questo ambito, e ha per oggetto l'*accesso* ineguale alle risorse, ai beni e ai servizi, comunque intesi.

Come per ogni sistema, anche il "sistema urbano" è un sistema di relazioni che sono, in potenza o in atto, in equilibrio: ove tale equilibrio non è raggiunto, o non può essere raggiunto, il sistema urbano, non solo entra in crisi (come nei casi in

⁸Si veda per questo la descrizione funzionale dell'"eco-sistema urbano" in un contributo di Archibugi (1990).

cui esiste, ma viene sovraccaricato), ma non si realizza (come nei casi in cui non si riescono ad attivare dei desiderati processi di urbanizzazione).

Se si identifica nell'equilibrio il rapporto ottimale delle condizioni del vivere urbano, il raggiungimento dell'equilibrio, cioè la strutturazione del sistema urbano, è la condizione per la creazione di un sistema soddisfacente di condizioni urbane.

I fattori che possono determinare il benessere urbano sono molti: rapporti sociali, accessibilità fisica (trasporti) ed economica (livelli di redditi) a determinati servizi urbani e condizioni di lavoro soddisfacenti, varietà di opportunità di lavoro, ricreazione, cultura, ecc., condizioni fisiche ambientali (qualità dell'aria, del paesaggio quotidiano, ecc.). E' dunque il giusto *mix* di questi fattori che produce il benessere urbano, che è in larga misura benessere ambientale, giacché l'aspirazione della prevalente umanità è di vivere in condizioni urbane.

E' infatti nella città che si fondono i diversi fattori oggettivi di benessere personale e sociale di cui si può immaginare l'esistenza: visto anche che modi di vivere diversi da quello urbano, o sono inesistenti, o non desiderati, o semplicemente marginali.

Per "giusto *mix*" si intende dunque una sintesi ottimale di tali fattori, in modo che la presenza di ciascuno non vada a danno della presenza dell'altro: insomma, che vi sia coesistenza e compatibilità dei diversi fattori di benessere.

Il compito della pianificazione è quello di porre in un certo *trade-off*, tecnicamente possibile, gli obiettivi vincolati dei sistemi urbani (per esempio, il non superamento di determinati tempi di accesso a beni o a servizi, da una parte, e il non superamento di certe soglie di inquinamento atmosferico, dall'altra).

Ma per stabilire i requisiti ottimali del sistema urbano occorre soprattutto identificare le sue dimensioni: di superficie, di utenti (popolazione), e di attività.

Per esempio, a certi livelli di sviluppo delle abitudini, dei consumi e dei redditi disponibili, una certa *massa critica di utenti*, una certa "area di utenza" (delimitata dai vincoli o dalle isocrone di accesso), è indispensabile per rendere possibile l'esistenza stessa di certi servizi che producono il cosiddetto "effetto urbano".

Si tratta dei "servizi urbani superiori": servizi di partecipazione e di decisione, un apparato universitario completo, assistenza sociale e sanitaria e spazi pubblici di ogni altro tipo.

Al di sotto della massa critica di utenza, ogni sforzo di produrre un effetto urbano è destinato a fallire. In Italia, per esempio, se si dà uno sguardo generale alle condizioni dei valori urbani e alle loro gerarchie, si ha ancora l'impressione che tali valori si siano ancora più concentrati che nel passato e che l'immagine di molte città, un tempo sedi di importanti attività urbane (la cultura, il teatro, l'editoria, l'attività finanziaria, la direzione di attività imprenditoriali, le relazioni internazionali, ecc.) stia impallidendo, a causa di perdita di funzionalità e di dimensione⁹.

⁹Ulteriori concetti sulla politica dei sistemi urbani, nel già citato lavoro di Archibugi (1986)

4. La funzionalità territoriale in un Progetto nazionale italiano

Tracciati alcuni elementi costitutivi di un approccio di riorganizzazione funzionale del territorio, vediamo una applicazione (che necessita chiaramente di ulteriori elementi di verifica) alla situazione italiana, dove, se appaiono deboli i problemi di vera e propria conflittualità etnica, non sono invece trascurabili fenomeni problematici legati alla identità territoriale (localismo, regionalismo, ecc.).

4.1. Una riorganizzazione per "eco-sistemi urbani" del territorio italiano: la ricerca Quadroter

Nella ricerca Quadroter¹⁰, condotta per il Ministero dell'Ambiente e il CNR dalla Società Geografica Italiana, si è proceduto a una lettura del territorio italiano e dei suoi attuali squilibri, in base agli orientamenti appena delineati.

Oggetto principale di questa lettura è stato la distribuzione effettiva degli insediamenti urbani e della loro relativa densità (l'"armatura urbana"): distribuzione che, si è detto, costituisce il fattore principale del sovraccarico e del degrado ambientali.

Si è quindi valutata anche la distribuzione di "servizi urbani superiori", quelli produttivi di "effetto urbano".

In base a questi criteri, sono state individuate:

- *aree sovraccariche* (comunemente chiamate "metropolitane"): Roma, Milano, Napoli, Genova, Torino, Bologna, Firenze, Palermo, Catania, Bari;
- *aree ad insediamento diffuso*, le quali, non raggiungendo le necessarie soglie di utenza, ancora subiscono l'attrazione delle aree metropolitane e pertanto sono in *perdita di valori urbani*;
- *aree di particolare interesse storico-ambientale*, toccate dallo sviluppo urbano e metropolitano solo in maniera marginale, ma ugualmente devastante.

Nell'ambito della stessa ricerca Quadroter sono state formulate proposte di intervento per una politica dei sistemi urbani che partisse da questa lettura del territorio italiano (1991). Un ulteriore approfondimento di tale proposta è stato compiuto per la preparazione del Piano Decennale per l'Ambiente (Decamb), i cui risultati vengono descritti per sommi capi nel paragrafo che segue.

¹⁰La ricerca Quadroter è un "Progetto strategico" del CNR (coordinatore Franco Archibugi), promosso in collaborazione e per l'impulso del Ministero dell'Ambiente, a partire dal 1990. Il Progetto Quadroter affonda tuttavia le sue radici in altri tentativi e principi di organizzazione territoriale sviluppatasi in Italia fin dagli anni '60, in particolare con gli studi connessi al Progetto '80 (e al suo progetto sociale "Ambiente"), svolti dal Centro di studi e piani economici (Vedi: Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1969, e Centro di studi e piani economici, 1971). Per maggiori informazioni sul Progetto Quadroter attuale, svolto con la cooperazione della Società Geografica Italiana, si veda, Archibugi 1992a).

4.2. Una proposta di politica dei sistemi urbani: il programma "Ambiente urbano" del Decamb

Il programma elaborato per l'ambiente urbano nell'ambito del Piano decennale per l'ambiente (Decamb), presentato dal Ministero italiano dell'Ambiente nel 1992, è orientato alla qualificazione e riqualificazione dell'ambiente urbano, non nelle sue singole componenti fisiche ambientali (acqua, rifiuti, rumore, ecc.), ma nei suoi *valori urbani complessivi*, quelli che sono alla base dell'effetto urbano e che garantiscono un livello complessivo di *benessere ecosistemico socio-ambientale*.

Due diverse istanze, ugualmente importanti, vanno integrate perché una politica dei sistemi urbani raggiunga il proprio scopo di realizzazione di una *funzionalità territoriale ottimale*:

1. la prima istanza è quella di orientare le politiche per l'ambiente urbano al conseguimento di livelli soddisfacenti di quei fattori che *producono e mantengono una buona qualità urbana* (effetto urbano);
2. la seconda istanza è quella di ispirare le politiche per l'ambiente urbano a una corretta percezione ed accezione delle tipologie che tale ambiente presenta sul territorio e delle loro dinamiche caratteristiche, le quali, a loro volta, devono essere orientate ed indirizzate al conseguimento di una buona qualità urbana.

Pertanto, il programma per l'ambiente urbano si ordina intorno a due obiettivi generali:

1. Fattori generali di buona qualità dell'ambiente urbano;
2. Gestione territoriale per la realizzazione di una buona qualità dell'ambiente urbano.

Al primo obiettivo corrisponde un *programma di azioni* incentrato sulla definizione e il raggiungimento di standard di "effetto urbano".

I programmi di azioni previsti, in particolare, sono:

1.1. conseguimento di standard di effetto urbano nel campo della dotazione di servizi urbani;

1.2. conseguimento di standard di effetto urbano nel campo delle relazioni interpersonali, sociali e politiche.

I due programmi meritano un breve commento.

La dotazione di servizi urbani coinvolge importanti aspetti della qualità della vita personale e collettiva: salute, salubrità dell'ambiente, sicurezza, abitazione, trasporti, cultura e ricreazione, paesaggio urbano, ecc. Perché l'erogazione di tali servizi risponda pienamente ai criteri della funzionalità territoriale (specialmente a quelli che ci interessano in questa sede, perché orientati alla rimozione di conflittualità riconducibili all'antinomia fra identità diversamente fondate), i criteri dell'*accessibilità* e dell'*equità* vanno tenuti nel massimo conto, *anche all'interno dello stesso sistema urbano*.

Il secondo tipo di programmi di azioni, poi, che ricercano un effetto urbano fondato sulle relazioni interpersonali, sociali e politiche, è, ai fini del nostro discorso, forse ancor più centrale. Esso è volto infatti ad affrontare la questione del *significato simbolico* dei sistemi urbani, e della possibilità che la popolazione che vi risiede, (soprattutto se composta da un punto di vista culturale, etnico, religioso, ecc.), possa riconoscersi in essi. Si darebbe in tal modo vita a processi di identificazione che non presuppongano la negazione delle particolarità, ma che le incorporino, su un piano diverso, in una comune "cittadinanza", di tipo molto concreto, e nello stesso tempo spiritualmente ed eticamente ricca di significato. Di tale cittadinanza possono far parte la convivialità, la partecipazione, la corresponsabilità e la solidarietà, ecc.

Per quanto riguarda invece il *secondo obiettivo* del programma "Ambiente Urbano" (gestione territoriale per la realizzazione di una buona qualità urbana), il Decamb prevede tre *programmi di azioni* direttamente rivolti ad agire sul territorio come tale:

- programmi nelle aree metropolitane
- programmi nelle aree urbane in declino
- programmi nelle aree non urbane

Le *aree metropolitane*, come si ricorderà, sono caratterizzate da un sovraccarico di funzioni da parte di un territorio generalmente limitato, rispetto all'aumento smisurato della domanda di servizi urbani superiori connesso all'aumento della popolazione e delle attività produttive che su di esso gravitano. Ciò produce una iper-congestione dei "centri" tradizionali, e, nello stesso tempo, la creazione ed espansione di vaste "periferie", che gravitano concentricamente sul centro. Queste periferie alienano, a favore del centro, ogni funzione urbana di centralità e di spazi pubblici, e per questo permangono anonime e squallide.

E' per queste ragioni che i programmi per la riqualificazione delle aree metropolitane sono:

- 1.1. programmi mirati alla progettazione di centri alternativi all'unico centro storico dell'area;
- 1.2. programmi mirati alla riqualificazione delle periferie urbane delle aree metropolitane;
- 1.3. programmi mirati alla pianificazione del traffico in funzione della strategia di depolarizzazione delle aree metropolitane;
- 1.4. programmi mirati al restauro urbanistico dei centri storici delle aree metropolitane.

Le *aree urbane in declino* sono un fenomeno piuttosto diffuso in Italia (e in Europa), dove sono moltissime le "città intermedie", un tempo splendide di valori urbani e che oggi - malgrado una qualità ambientale fisica non degradata come quella delle aree metropolitane - stanno comunque perdendo i loro valori urbani.

Ciò di cui difettano le "città intermedie" è di *servizi urbani superiori*. Per recuperare pienamente questo tipo di qualità urbana è sufficiente che queste città intermedie si organizzino fra loro entro raggi o isocrone di accessibilità reciproca accettabili alla quotidianità (il *Daily Urban System* di Doxiadis) in nuovi "sistemi di città", cercando di raggiungere con questa loro organizzazione quelle *soglie*

critiche di utenza che sono capaci di fare sviluppare e crescere, anche nel loro nuovo territorio di appartenenza, i servizi urbani superiori che producono effetto-città.

Pertanto, i programmi di azioni previsti nel Decamb sono:

2.1. programmi mirati alla creazione di *nuovi sistemi di città* come "ecosistemi urbani";

2.2. programmi mirati al restauro dei centri storici delle città intermedie e dei nuovi sistemi di città.

Per quanto riguarda infine la *qualificazione urbana delle aree non urbane*, occorre notare innanzitutto che per "qualificazione urbana" si intende una *integrazione funzionale ai sistemi urbani* o ai sistemi di città di cui si è già parlato delle aree aventi un particolare interesse ambientale e storico-culturale. In altri termini, queste aree dovrebbero svolgere all'interno dei nuovi ecosistemi urbani o sistemi di città un ruolo che non è svolto da nessuno dei territori dello stesso sistema: quello di aree "libere" di recupero ambientale e storico-culturale.

Pertanto, il programma di azioni che il Decamb ha messo a punto per queste aree è:

3.1. programmi e piani mirati alla costruzione e progettazione di "Unità territoriali di recupero ambientale e storico culturale" all'interno degli eco sistemi urbani¹¹.

5. Considerazioni conclusive

Abbiamo qui fatto cenno, molto succintamente, ad un progetto nazionale italiano (Progetto "Quadroter" e Piano decennale per l'ambiente, Decamb) per il riequilibrio territoriale, informato al principio di quella *funzionalità territoriale*, solo per esemplificare, appunto, un caso applicativo del principio stesso (E' chiaro che il Quadroter e il Decamb meritano una attenzione molto più specifica: e per questo si rinvia ai primi rapporti del CNR sul Quadroter e alla bozza di Decamb del Ministero dell'Ambiente, 1992).

Lo scopo di questa relazione era quello, invece, di delineare, in maniera molto sintetica, i presupposti e gli elementi costitutivi di una *politica per il territorio fondata su una teoria della funzionalità*.

Di tale funzionalità territoriale si è messo in evidenza un legame di necessità con una visione e una pratica *federalista* dell'intervento politico. Tale visione e tale pratica sono peraltro consostanziali ad una prospettiva della *pianificazione* territoriale: che è - infatti - per eccellenza "sistemica" e ha bisogno, per essere "razionalizzata", di prevedere il coordinamento fra diversi *livelli* geografico-territoriali di applicazione.

I rapporti tra pianificazione del territorio, organizzazione del territorio e concezione "federalista" della politica aprono una tematica che meriterebbe di

¹¹Per maggiori dettagli, si veda il documento del Piano (Ministero dell'Ambiente, 1992, e Archibugi, 1992b).

essere tratta e sviluppata in modo più esteso e più preciso (e questo non è certo il momento di farlo).

Qui basti concludere che l'approccio scelto, quello dell'esame della *funzionalità del territorio*, come cardine di una "politica" del territorio - e del quale si è riassunta anche una applicazione al caso italiano - può candidarsi come un possibile contributo autonomo, transdisciplinare o neo-disciplinare, per la *minimizzazione del conflitto fra identità territoriale ed identità etnica*: conflitto che gli ultimi anni si è posto con urgenza crescente all'attenzione della comunità scientifica, invitando tra l'altro, (come accade anche nell'occasione di oggi), ad una ripresa di significato della "geopolitica".

RIFERIMENTI

- Archibugi F. (1982), *Principi di pianificazione regionale*, Angeli Milano
- (1986), *La politica dei sistemi urbani*, Centro di studi e piani economici, (Report n.86.3), Roma 1966
- (1988), *La Matrice d'uso del territorio, strumento di analisi e valutazione dei piani* (Relazione al Seminario promosso dal Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Università di Roma, La Sapienza, 18-19 Marzo 1988), Centro Piani, Working Papers n.88.2
- (1990), *L'eco-sistema urbano: suo concetto, sua utilizzabilità nella politica del territorio e dell'ambiente* (Relazione al Seminario del Gruppo "Uomo-Ambiente" del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma 21/12/1990)
- (1992a), *Il Progetto Quadroter, una lettura ecostistemica del territorio italiano* (Relazione alla Conferenza del Dipartimento di Scienza del Territorio, Politecnico di Milano, sul tema: "Aspetti ecologici della Pianificazione Territoriale", Milano, 12-13 novembre 1992)
- (1992b), *Il programma "Ambiente urbano" del Piano decennale per l'Ambiente del Governo italiano* (trad.it. di un documento presentato al Gruppo Ambiente Urbano della Commissione CEE, Ottobre 1992)
- Centro di studi e piani economici (1971), *Le proiezioni territoriali del Progetto '80. Ricerca e modelli di base*, 3 voll., Ministero del Bilancio e della PE, Roma 1971
- (1993), *Indicatori e contabilità sociale per la Programmazione: rassegna critica della letteratura*, (a cura di A. Cicerchia), Roma, 1993.
- Doxiadis C.A.(1966), *Between Dystopia and Utopia*, Trinity College Press, Hartford, Conn, 1966.
- (1968), *Ekistics: An Introduction to the Science of Human Settlements*, Oxford University Press, London, 1968.
- Fox K.A. (1973), *Delimitation of regions for transportation planning*, in De Salvo J., (ed.), *Perspectives on regional transportation planning*, Lexington, Mass., D.C.Heath & Co., 1973
- (1974), *Social Indicators and Social Theory*, John Wiley and Sons, New York, 1974.
- Ley D. (1979), *Social Geography and the Taken-For-Granted World*, In: S. Gale and G.Olsson (eds.), *Philosophy in Geography*, D.Reidel Publ.Co., Dordrecht, 1979
- Ministero dell'Ambiente (1992), *Piano Decennale per l'Ambiente* (Decamb), Roma, 1992

- (1992), *Una prima rassegna sistematica di indicatori ambientali urbani e naturali in funzione dei programmi del Piano Decennale per l'Ambiente (Decamb)* (3 fascicoli), Roma, Ottobre 1992
- Ministero dell'Ambiente - Consiglio Nazionale delle Ricerche (1991), *Quadro territoriale di riferimento per la politica ambientale (Quadroter). Rapporto N.3. Organizzazione del territorio alla scala di ciascun Ecosistema urbano*, (3 fascicoli), Roma, giugno 1991
- Ministero del Bilancio e della P.E. (1969), *Progetto '80. Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1974*, Roma aprile 1969.