

90-06

una ipotesi di assetto del territorio italiano

a cura di
vincenzo cabianca
alberto lacava
piero moroni ed altri

introduzione di
franco archibugi

presentazione di
giovanni pieraccini

estratto da "Urbanistica", n. 49



Una ipotesi di assetto del territorio italiano

sommario

pag. 3	Presentazione	<i>on. Giovanni Pieraccini</i>
» 4	L'assetto territoriale nella programmazione economica	<i>Franco Archibugi</i>
» 9	Ipotesi di assetto territoriale a livello nazionale: Centro-Nord	<i>Piero Moroni e Giusa Marcialis Samonà</i>
» 31	Ipotesi di assetto territoriale a livello nazionale: Mezzogiorno	<i>Vincenzo Cabianca e Alberto Lacava</i>

Ipotesi di assetto territoriale a livello regionale

(di queste ipotesi si pubblica solo una sintesi a cura di Giusa Marcialis Samonà)

Gli autori sono:

» 50	Piemonte	<i>Adriano Amedei, Giovanni Levi, Egi Volterrani</i>
» 56	Valle d'Aosta	<i>Ruggero Cominotti della Soris S.p.A.</i>
» 59	Lombardia	<i>Gianni Beltrame, Alessandro Tutino</i>
» 63	Trentino - Alto Adige	<i>Roberto Guiducci, Paola Radogna della Tekne S.p.A.</i>
» 66	Veneto	<i>Roberto Guiducci, Paola Radogna della Tekne S.p.A.</i>
» 68	Friuli - Venezia Giulia	<i>Alberto Lacava, Marinella Ottolenghi</i>
» 71	Liguria	<i>Vittorio Borachia, Bruno Gabrielli</i>
» 75	Emilia - Romagna	<i>Giuseppe Campos Venuti, Osvaldo Piacentini</i>
» 78	Toscana	<i>Vincenzo Cabianca, Fiora Borracci Giardi, Gianni Giannotti</i>
» 80	Umbria	<i>Centro regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria</i>
» 84	Marche	<i>Domenico Manna, Marinella Ottolenghi</i>
» 86	Lazio	<i>Vincenzo Cabianca, Alberto Lacava</i>
» 90	Abruzzo	<i>Alberto Lacava</i>
» 92	Molise	<i>Marcello Fabbri, Fabrizio Giovenale, Marcello Vittorini</i>
» 94	Puglie	<i>Marcello Fabbri, Fabrizio Giovenale, Marcello Vittorini</i>
» 98	Campania	<i>Michele Capobianco, Massimo Pica-Ciamarra, Luciano Pieraccini, Franco Sbandi</i>
» 101	Basilicata	<i>Alberto Lacava, Michele Migliaccio</i>
» 104	Calabria	<i>Vincenzo Cabianca, Fiora Borracci Giardi</i>
» 107	Sicilia	<i>Vincenzo Cabianca, Fiora Borracci Giardi</i>
» 112	Sardegna	<i>Ferdinando Clemente</i>
» 117	Elaborazione degli schemi regionali di sviluppo e dei piani territoriali di coordinamento (circolare congiunta del Ministro del Bilancio e del Ministro dei LL.PP. inviata il 23-VII-'66 ai presidenti dei comitati regionali per la Programmazione Economica e ai provveditori regionali alle Opere Pubbliche).	

In attesa della completa attuazione dell'ordinamento regionale dello Stato, di fronte all'urgenza di dare inizio ad un processo di articolazione regionale del programma di sviluppo economico, il Ministero del Bilancio ha promosso la formazione di organismi regionali – Comitati regionali per la programmazione economica – atti a consentire una piú diretta conoscenza delle diverse situazioni territoriali e riflettere le esigenze e le aspettative delle popolazioni locali.

In ordine a tale procedimento, i Comitati regionali sono stati incaricati di formulare degli « schemi regionali di sviluppo », in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi della programmazione economica a livello nazionale. Alla fine di questo procedimento, sarà possibile pervenire – sulla base degli schemi regionali di sviluppo – alla formulazione di un rapporto sull'articolazione regionale della programmazione economica nazionale, che il Governo ha preso l'impegno di comunicare al Parlamento.

È appena il caso di osservare, rivolgendomi a coloro che si interessano di pianificazione territoriale, e in particolare ai lettori di « Urbanistica », che la dimensione regionale è quella in cui si deve registrare il piú alto grado di integrazione tra la disciplina urbanistica e quella economica; se infatti alle altre dimensioni territoriali è in genere piú facile stabilire dei nessi di dipendenza logica tra le decisioni urbanistiche e quelle economiche, alla dimensione regionale gli elementi di distinzione e l'esigenza di integrazione diventano maggiormente avvertibili.

Consegue da quanto sopra rilevato che, fin dalla prima fase di avvio dell'articolazione regionale della programmazione economica, non era possibile trascurare le implicazioni urbanistiche, specialmente a livello regionale.

Data la novità e la prevedibile difficoltà di un tale tipo di approccio, il Ministero del Bilancio ha ritenuto opportuno fornire ai Comitati regionali i primi elaborati a livello delle grandi circoscrizioni statistico-economiche e geografiche del Paese, tali da rappresentare uno stimolo e un elemento di discussione, se non di riferimento, per le rispettive scelte di assetto territoriale a scala regionale.

Per questo motivo, si è deciso di affidare a professionisti particolarmente qualificati l'elaborazione di ipotesi di assetto territoriale a livello circoscrizionale (che, come è noto, è il livello cui fa riferimento il programma economico nazionale 1966-'70), al fine di facilitare la definizione dei contenuti territoriali degli schemi regionali di sviluppo.

Successivamente si è manifestata l'utilità di dare un formale indirizzo alle procedure ed ai criteri secondo i quali dovranno essere elaborate le ipotesi di assetto territoriale da parte dei Comitati regionali.

Al riguardo, il Ministero del Bilancio e il Ministero dei Lavori Pubblici – direttamente interessato – hanno emanato una apposita, comune, circolare per disciplinare il procedimento di formulazione delle suddette ipotesi: queste saranno predisposte in sede tecnica, sulla base delle indicazioni dei Comitati regionali, dai Provveditori alle Opere Pubbliche, in qualità di membri dei Comitati stessi.

Come chiarisce la citata circolare, « i Comitati regionali per la programmazione economica definiranno, in sede di preparazione degli schemi regionali di sviluppo, le proposte conclusive concernenti le ipotesi di assetto territoriale di ciascuna regione. Come previsto dalle disposizioni impartite dal Ministero del Bilancio, gli schemi regionali di sviluppo economico saranno inviati al Ministero del Bilancio, che, nel quadro delle procedure attualmente previste e in attesa della definizione delle norme procedurali sulla programmazione economica, sottoporrà gli schemi medesimi al Comitato interministeriale per la programmazione economica per la definitiva approvazione, provvedendo, nel caso in questione, per quanto riguarda la parte connessa all'assetto territoriale, al preventivo esame di concerto con il Ministero dei Lavori Pubblici ».

Una volta definita l'articolazione del programma economico nazionale, sulla base degli schemi regionali di sviluppo e di apposite consultazioni con le Regioni a statuto speciale, si potrà disporre del necessario quadro di riferimento per procedere alla pianificazione territoriale strettamente intesa.

In questo cammino, ferma restando la discrezionalità dei Comitati regionali nella scelta degli indirizzi fondamentali e quindi nella costruzione di ipotesi di assetto territoriale secondo il procedimento indicato, ritengo che gli studi, che ho il piacere di presentare, costituiscano un significativo contributo e uno stimolo alla partecipazione della cultura urbanistica all'opera di programmazione intrapresa.

L'assetto territoriale nella programmazione economica

Gli studi che vengono qui pubblicati fanno parte di un complesso di ricerche che il Centro di studi e piani economici promosse nel 1964, a livello interregionale e a livello regionale, con lo scopo di ottenere un primo abbozzo di assetto territoriale nazionale, utile ai fini della programmazione economica.

1 L'articolazione regionale del Programma

Questi studi ebbero una origine ed una utilizzazione particolare che vale la pena di illustrare; infatti senza conoscerla si potrebbe essere indotti a considerarli manchevoli o lacunosi per molti aspetti, mentre essi dovevano essenzialmente servire per scopi limitati.

Essi nacquero da un incarico che il Centro di studi e piani economici ricevette congiuntamente dal Ministero del Bilancio (Ufficio del Programma) e dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno; tale incarico riguardava la valutazione — sulla base di diverse analisi — di alcune alternative di « regionalizzazione », simultanea e coerente, degli obiettivi (quantificati) dello schema di sviluppo economico contenuto nel Programma quinquennale 1966-70. Come è noto, lo schema di sviluppo economico del Programma, conteneva e contiene obiettivi di reddito, occupazione e produttività, solo a livello delle tre grandi circoscrizioni del paese: « Triangolo », « Mezzogiorno » e « Resto d'Italia ». Si trattava di vedere con quali criteri e in quale modo si poteva arrivare ad una ripartizione di questi stessi obiettivi per ciascuna regione, all'interno di ogni circoscrizione¹.

2 Il metodo per la determinazione di obiettivi regionali di occupazione, produttività e reddito

Il metodo generale scelto per arrivare alla suddetta regionalizzazione degli obiettivi di occupazione, produttività e reddito del Programma, è stato quello di esaminare e confrontare gli effetti, nei fenomeni in questione (e su tutta una serie di altre variabili economiche e sociali collaterali prese in considerazione), di una serie di ipotesi esplorative fondate sulla considerazione di diversi « punti di vista ». Alla base del metodo prescelto vi è stata la scarsa fiducia di poter abbracciare simultaneamente, in un insieme unico, tutti i « punti di vista » e attribuirgli una scala ordinale di valori o di funzioni in modo da creare un meccanismo di calcolo che permettesse di giungere ad una soluzione ottima, vincolata alle funzioni assegnate ai diversi « punti di vista ». Si è creduto opportuno — invece — in una prima fase, arrivare a delle soluzioni ottimali parziali, separatamente per ciascun « punto di vista », anche se in molti casi queste soluzioni necessariamente tenevano conto in modo non sistematico, di criteri che si attingevano un po' dovunque, anche nel campo dominato da un « punto di vista » diverso da quello da cui si partiva. Lo scopo era quello di osservare quali *scarti* si verificassero nei risultati ultimi, in termini di tutte le variabili economiche e sociali prese in considerazione, dall'applicazione dei diversi « punti di vista » (o ipotesi). E si intendeva formulare solo a questo punto la *soluzione empirica* che rispettasse il maggior numero di *esigenze* rappresentate dai diversi « punti di vista ». Si sono così considerati gli effetti su tutte le variabili prescelte² di una serie di « punti di vista »: alcuni di un semplicismo estremo, altri più complessi ed elaborati, ma — come si è detto — sempre « parziali ». Per esempio si è cercato di vedere quali effetti si sarebbero conseguiti in ogni regione, nelle circoscrizioni e nel Paese nel suo insieme, se:

a il saldo migratorio di ogni regione si annullasse fin dal 1964; o dal 1970; o dal 1975 o dal 1980;
b il peso demografico di ciascuna regione sulla popolazione nazionale rimanesse quello del 1964;
c il peso demografico di ciascuna regione sulla popolazione della circoscrizione di appartenenza rimanesse uguale a quello del 1964;

d venisse assunta l'ipotesi di costanza del peso demografico di ciascuna regione sulla popolazione circoscrizionale del 1964 al netto dei movimenti migratori intercircoscrizionali previsti dal programma nazionale;

e il peso della occupazione regionale extragricola sulla occupazione extragricola circoscrizionale rimanesse uguale a quello rilevato nel 1964;

f venisse assunta l'ipotesi della piena occupazione delle forze di lavoro regionale, al netto delle forze di lavoro migrate (queste ultime ripartite secondo il peso regionale della occupazione extragricola al 1964);

g venisse assunta una ipotesi di una relazione costante tra l'evoluzione della produttività e lo sviluppo del prodotto lordo;

h venisse assunta l'ipotesi di sviluppo di ciascuna regione in base *a*) alle suscettività di insediamento ed alle risorse del territorio e *b*) in relazione ad alcune direttrici di sviluppo urbanistico;

i venisse formulata un'ipotesi di sviluppo del prodotto lordo di ciascuna regione in base ad una serie di scelte strategiche ed in base ad una serie di considerazioni sulla convenienza economica di allocare attività produttive in certe regioni piuttosto che in altre.

3 La necessità di analisi territoriali preventive

Come si vede, alcune ipotesi, corrispondenti ad alcuni « punti di vista », sono di natura essenzialmente « politica » (per es. quelle relative ai movimenti della popolazione) e non pretendono avere alcun riferimento ad una *razionalità* economica o urbanistica. Altre, di natura più complessa, ricercano qualche razionalità. Come si è detto, questa la si è intesa ancorata solo a « punti di vista » *parziali*. Fra questi ultimi, due ipotesi — quella ecologica e quella urbanistica — (punti *b* e *d* del paragrafo *b* precedente) sono state concepite come scaturenti da una analisi territoriale.

Per arrivare infatti a formulare le ipotesi relative ad una razionalità ecologica o urbanistica era necessario portare a fondo una certa *analisi del territorio* — sia a livello regionale che circoscrizionale —. Di qui nacquero gli studi che vengono pubblicati in questo numero di « Urbanistica ». Sia le ricerche regionali che quelle circoscrizionali sono infatti partite da due fondamentali esigenze:

1 elencare le caratteristiche territoriali e formulare giudizi sulle diverse vocazioni o suscettività di uso del territorio di ciascuna regione;

2 formulare giudizi sulle ipotesi di sviluppo urbanistico delle diverse parti del territorio — regionale e circoscrizionale — sia di carattere tendenziale che di carattere programmatico³.

L'esigenza di cui al punto 1 si riferisce alla distribuzione teorica della popolazione secondo l'applicazione di densità demografiche standards connesse alle varie forme di utilizzazione del territorio e all'ecologia degli insediamenti umani da preferirsi.

L'esigenza di cui al punto 2 si riferisce alla distribuzione teorica della popolazione secondo l'applicazione di macro-modelli di insediamento proposti a livello nazionale in base a « direttrici » di sviluppo urbanistico, che tenessero conto appunto dei « tempi » che l'applicazione dei suddetti macromodelli imponeva per il raggiungimento di una situazione ottimale.

In entrambi i casi, si è ricercato un criterio di « temporalizzazione » graduale degli obiettivi « a-temporali » — largamente coincidenti — delle ipotesi sia ecologica che urbanistica. Solo che, mentre la prima temporalizzazione è fondata su una meccanica applicazione di una relazione temporale lineare fra la situazione di partenza (consistenza demografica regionale attuale) e la situazione di arrivo (distribuzione demografico-ecologica ottimale), la seconda temporalizzazione, valutando le stesse situazioni di partenza, cerca proprio in base ad esse di fissare delle disuguali « direttrici di marcia » (valutate secondo specifici giudizi empirici) verso il raggiungimento della distribuzione demografico-urbanistica ottimale, in modo da rispettare le dimensioni organizzative e funzionali degli insediamenti, dettate dagli standards urbanistici⁴.

4 Autonomia di significato degli studi territoriali nella programmazione

Gli studi territoriali (circoscrizionali e regionali) avevano lo scopo di costituire una base per la formulazione di due ipotesi (ecologica e urbanistica) di distribuzione ottimale della popolazione nelle diverse regioni (e quindi della occupazione, degli investimenti produttivi, degli impieghi sociali). Ciò malgrado, tali studi hanno *di per sé* costituito un primo tentativo di formulare, a livello nazionale e con criteri uniformi, *delle proposte di assetto territoriale*. Proposte che erano mancate nella redazione del primo Programma quinquennale⁵ e che avrebbero dovuto essere il contenuto del più volte richiesto e promesso « piano urbanistico nazionale », di cui tutti parlavano e che mai si vedeva. Quelle proposte infine che avrebbero rappresentato il modo concreto per inserire degli « obiettivi urbanistico-territoriali » nella pianificazione economica nazionale. Ecco perché forse tali studi meritano una pubblicazione autonoma indipendentemente dalla loro utilizzazione finale.

Per quanto concerne la relazione fra questi studi e il Programma nazionale, si può dire che per essere stati eseguiti su incarico del Ministero del Bilancio e della Programmazione, è probabile (oltre che auspicabile) che essi saranno presi in considerazione nel momento in cui si procederà alla « articolazione regionale del Programma » già annunciata nella Relazione previsionale e programmatica per il 1967 (e che dovrebbe essere resa ufficiale mediante la redazione di un documento apposito). Essi, ad ogni modo, sono già stati utilizzati dall'altro committente, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, per la formulazione del primo piano di interventi per il Mezzogiorno.

Per quanto concerne la loro relazione con il ventilato « piano urbanistico nazionale » essa è assai meno probabile; e giustamente improbabile. Infatti tali studi sono fondati — come si è detto — su una limitatezza di propositi che non li rende idonei a costituire la base di un piano urbanistico nazionale, anche se potrebbero essere considerati come un interessante contributo alla formazione di esso. La validità di questi studi è strettamente connessa alle verifiche e alle specificazioni che potranno essere operate in sede di studi per i piani urbanistici regionali. E il presente contributo potrà al massimo essere considerato un primo studio « provocativo » di ben più importanti lavori a cui gli organi competenti, ed in particolare il Ministero dei Lavori Pubblici, dovranno impegnarsi.

Per quanto concerne, infine, il significato di questi studi, come tentativo di inserire degli « obiettivi »

urbanistici nella pianificazione economica (in altri termini per quanto concerne il loro significato metodologico riguardo alla pianificazione stessa) essi sono indubbiamente, di quel tentativo, una manifestazione importante. Essi si collocano nondimeno nel quadro di quella che il Centro Piani ritiene essere stata una sua particolare funzione e qualificazione. E su questo punto vale forse la pena di concludere con qualche sommario richiamo⁶.

5 Per la definizione di « obiettivi urbanistici » della programmazione economica.

La metodologia elaborata e applicata in proposito dal Centro Piani (e che qui non è il caso di affrontare nei dettagli) manifesta una precisa caratteristica: quella di considerare l'utilizzazione del territorio, non solo una variabile dipendente dalle scelte economiche effettuate sulla base di accertate convenienze economiche di localizzazione, ma anche — in ragione delle sue concrete vocazioni e qualificazioni — un « obiettivo » del piano. Tale obiettivo, per quanto possa contenere ragioni anche economiche, viene formulato tuttavia in termini di obiettivo generale, ad un livello superiore, come obiettivo « sociale ». Il « migliore uso » del territorio, non altrimenti che il « massimo impiego » delle risorse naturali di un dato territorio, costituiscono un obiettivo del piano da esaminarsi autonomamente e preventivamente, sia pure in prima approssimazione in attesa di verifica complessiva di tutte le ipotesi di lavoro formulate. Assunto come « obiettivo » (e non solo come strumento) della pianificazione, il « miglior uso » del territorio, richiede una sua definizione. In quanto « obiettivo » esso consiste:

a nella determinazione delle condizioni più o meno « permanenti » — d'ordine naturale, fisico e ambientale — che qualificano l'utilizzazione del territorio, le sue destinazioni d'uso e le localizzazioni economiche;

b nella determinazione di schemi insediativi ottimali a livello preferibilmente regionale (comprensivi degli standards urbanistici) che anch'essi devono costituire obiettivo (che potrebbe dirsi « ecologico ») di ogni tipo di pianificazione.

Situata in questa logica, la pianificazione fisica territoriale — intesa come pianificazione della utilizzazione del territorio — non può essere formulata solo « a posteriori » della determinazione degli obiettivi economici e della formulazione del piano economico. Alcuni elementi di fondo di essa, relativi *a*) alle condizioni d'ordine permanente e *b*) agli schemi ecologici o di insediamento, devono essere — sia pure in prima approssimazione — studiati, considerati e formulati « a priori » dalla pianificazione economica nella fase di determinazione degli obiettivi politici e sociali della stessa; e quindi costituire uno tra gli elementi costitutivi delle sue finalità. Naturalmente la pianificazione economica, che recepisce dallo studio territoriale, ecologico ed urbanistico i suddetti « obiettivi » territoriali, ritorna sul territorio quando deve operare le scelte di localizzazione.

In quel momento essa verifica la validità e la convenienza « economica », in termini di costi e di benefici, delle diverse alternative e corregge le eventuali inconsistenze e incoerenze. Nello stesso tempo l'analisi economica è lo strumento per la definizione delle « priorità » temporali tra gli obiettivi prescelti, secondo i diversi orizzonti temporali della pianificazione. Il ritorno sul territorio della pianificazione economica — che apre dunque una « seconda fase » dell'indagine urbanistica — rappresenta una specie di verifica sistematica delle ipotesi-obiettivo di prima istanza: ecco perché nella metodologia applicata dal Centro Piani si sono chiamati gli studi urbanistici di prima istanza « ipotesi di assetto territoriale di lungo periodo » (e talora, appunto perché il ragionamento ipotetico non si esaurisce in una prima istanza, anche « prima ipotesi di... »). Tra ipotesi di assetto territoriale e il piano urbanistico vi è appunto tutto il processo di pianificazione del quale la prima sta « a monte » e il secondo « a valle ». Nella metodologia tradizionale si sono avuti invece approcci diversi.

6 Una impostazione tradizionale: il piano territoriale come « recipiente ».

L'urbanistica tradizionale, fondandosi su una pianificazione territoriale di tipo cittadino e al massimo intercittadino, ha sviluppato il proprio lavoro fondandosi su ipotesi di sviluppo economico molto generiche, indeterminate e, nella maggior parte dei casi, rappresentate da estrapolazioni tendenziali. In questa prospettiva limitata si è sviluppata la tesi che il piano urbanistico potrebbe costituire l'indicazione dell'utilizzazione del territorio nel lungo periodo e quindi svolgersi con una relativa indipendenza dalle ipotesi economiche: infatti tali ipotesi, essendo fondate su un rapporto obiettivi-mezzi, ed essendo i mezzi sempre limitati, hanno necessariamente degli orizzonti temporali più limitati. Il piano economico, dovendo inoltre essere funzionale e strumentale all'attività amministrativa corrente, non potrebbe guardare troppo lontano. Se ne è dedotta così una sorta di « divisione delle competenze » fra piano urbanistico e piano economico, in base a cui il piano urbanistico formulerebbe scelte di fondo valide per il lungo periodo e il secondo scelte strumentali di più corto periodo. La maggior parte dei piani regolatori finora elaborati sono presentati come piani di destinazione di uso del territorio di

lungo periodo (ventennale, trentennale e addirittura atemporale) da riempire man mano con fatti demografici, economici e sociali.

A parte il fatto che una siffatta distribuzione di competenze ignora che anche in direzione « non-territoriale » si potrebbe giustificare la elaborazione e la indicazione di prospettive e di finalità di lungo periodo o addirittura atemporali, molti urbanisti hanno avvertito che la stessa funzionalità dei modelli insediativi può variare in relazione alle dimensioni demografiche ed economiche; e quindi il piano urbanistico ha scarsa autonomia rispetto a quello economico. Soprattutto il passaggio dalla pianificazione urbanistica cittadina a quella di tipo regionale (che fu rappresentato in Italia dai « piani territoriali di coordinamento » dei Provveditorati alle OO.PP.), fu l'occasione in cui l'approccio urbanistico tradizionale si sentì inadeguato. La maggior parte dei lavori preparatori ai piani territoriali si fondava sul metodo tradizionale della raccolta piuttosto indiscriminata di « informazioni » statistiche - economiche e talvolta sull'assunzione di ipotesi tendenziali. Ciò significava che, per la parte urbanistica, i piani si sarebbero limitati ad essere uno schema atemporale di interventi infrastrutturali (strade e trasporti innanzitutto) e, nel migliore dei modi, di normativa di tipo vincolistico e quindi ad una continuazione dell'approccio urbanistico tradizionale⁷.

7 Un secondo, piú evoluto, approccio tradizionale: niente piano urbanistico senza obiettivi economici.

Ma è anche vero che la parte piú evoluta e critica della cultura urbanistica capì che le ipotesi tendenziali fondate su informazioni statistiche — i cosiddetti « dati » della pianificazione territoriale — non potevano essere di concreto aiuto a formulare soluzioni urbanistiche di tipo adeguato alla modellistica ecologica (e quindi non solo a livello di indicazioni infrastrutturali).

Nacque pertanto la tendenza che potremmo chiamare del negativismo « critico »: non è possibile pianificare il territorio se prima non vengono definiti gli obiettivi economici del piano. La pianificazione territoriale non ha senso senza una preliminare pianificazione economica che ne stabilisce modalità e vincoli. Questo nuovo approccio, peraltro, che gli urbanisti presentavano come una manifestazione di modestia, veniva con molto piacere accettato dagli economisti sempre desiderosi di sottoporre le scelte territoriali al criterio della convenienza economica e del costo o a fornire i vincoli economici alla « fantasia » tecnico-urbanistica.

Questo nuovo approccio, che certamente costituiva una reazione agli errori precedenti, era essenzialmente giustificato: *a)* dal livello territoriale in cui si applicava, *b)* dalla non considerazione che in molti casi gli urbanisti avevano dimostrato degli aspetti economici, *c)* da tutti quei casi in cui in mancanza di una efficace applicazione dei criteri di coordinamento interdisciplinare fra urbanisti ed economisti e in mancanza di una soddisfacente esperienza di pianificazione regionale, gli urbanisti si creavano da se stessi gli obiettivi economici e i relativi calcoli di convenienza economica, sbagliando oltre che nel metodo anche nel merito. Non è perciò da meravigliarsi che i piú seri fra essi, e i piú attenti tra gli economisti, richiedessero una piú rigorosa attesa da parte degli urbanisti della definizione degli obiettivi politico-economici della pianificazione territoriale prima di indicare le applicazioni di essa⁸.

8 Autonomia e integrazione disciplinare nel procedimento iterativo

Tuttavia, in una visione piú organica e generale della metodologia di pianificazione territoriale, questo approccio ha, come si è visto, rappresentato una pericolosa rinuncia ad inserire tra gli obiettivi generali di un piano quelli scaturiti anche dall'analisi territoriale. E ciò ha portato a sottovalutare che la configurazione degli insediamenti umani, infatti, oltre che ad un interesse economico, può condizionarsi ad un interesse piú generale, che potrebbe dirsi « sociale », e di cui quello economico può essere la parte preponderante ma non esclusiva.

L'assenza nel primo piano quinquennale italiano di una seria impostazione territoriale ed ecologica dello sviluppo economico è in larga parte da attribuirsi proprio all'influenza esercitata da questa posizione che abbiamo chiamata del « negativismo critico »: la convinzione che nessuna ipotesi territoriale, nessuna modellistica urbanistica avrebbe avuto senso concreto senza un preventivo approccio economico che ne fissasse vincoli e condizioni; la convinzione che l'urbanistica avrebbe contribuito solo a razionalizzare la localizzazione delle scelte economiche dopo che queste fossero formulate.

Fin dall'inizio, il dibattito, la riflessione, la ricerca e le concrete esperienze di pianificazione, maturati nel gruppo dei collaboratori del Centro Piani seguirono una strada diversa: il recupero di una autonomia disciplinare ad un livello piú approfondito del metodo di cooperazione e di pianificazione, in una logica di approssimazioni successive.

E gli studi che qui si pubblicano, in quanto finalizzati alla formulazione di ipotesi ecologico-urbanistiche preventive ad una valutazione economica di sintesi, ne vorrebbero costituire una testimonianza.

Franco Archibugi

Note

¹ La disaggregazione regionale così desiderata degli obiettivi circoscrizionali e nazionali doveva essere condotta sulla base di alcune analisi regionali, circoscrizionali e nazionali che per la formulazione degli obiettivi nazionali e circoscrizionali non erano state necessarie; per essa presupponeva delle ipotesi di sviluppo naturale della popolazione *per ogni regione*, mentre per la formulazione degli obiettivi nazionali e circoscrizionali ci si poteva accontentare di fondarsi su previsioni demografiche a livello delle circoscrizioni o del Paese. Lo stesso vale per l'analisi di altri fenomeni, quali l'occupazione possibile nell'agricoltura, lo sfruttamento di altre risorse economiche regionali ecc. Da tutto ciò ne conseguiva che gli obiettivi contenuti nel Programma potevano anche risultare inconsistenti rispetto alle riaggregazioni e alle somme circoscrizionali e nazionali risultanti dalle analisi degli obiettivi regionali. Ecco perché le analisi affidate al Centro Piani dovevano per quanto possibile rispettare i vincoli circoscrizionali e nazionali contenuti nel Programma, ma non necessariamente. In molti casi si è potuto fornire una duplice formulazione di obiettivi regionali: quella libera e quella «vincolata» ai dati circoscrizionali del Programma. Gli studi affidati al Centro Piani hanno pertanto acquistato il carattere di studi di verifica, mediante un approccio disaggregato regionale, degli stessi obiettivi del Piano nazionale.

² Le variabili considerate riguardano: l'evoluzione della popolazione in base al solo movimento naturale; i movimenti migratori interni di popolazione; la forza di lavoro; i movimenti migratori interni di forza di lavoro; l'occupazione nei settori extragricoli; il prodotto lordo delle attività extragricole; il fabbisogno di capitale necessario per lo sviluppo del prodotto lordo dei settori extragricoli.

³ Il metodo seguito - o meglio che avrebbe dovuto essere seguito dalla maggior parte delle monografie regionali - fu discusso e definito in occasione di un Seminario di studio promosso dal Centro di studi e piani economici a Fregene (Roma) nella primavera del 1965 e al quale parteciparono oltre che tutte, o quasi, le *équipes* che partecipavano alle ricerche regionali, anche un certo numero di esperti come Giuseppe Bianchi, Luigi Bruni, Nicola Cacace, Vera Cao-Pinna, Carlo Crescenzi, Glauco Della Porta, Vincenzo Di Gioia, Franco Fiorelli, Mario Fiorentino, Fausto Fiorentini, Giuseppe Orlando ed altri. Il seminario fu introdotto da una relazione di Piero Moroni sul tema: «Dati, variabili ed obiettivi della pianificazione territoriale».

⁴ L'utilizzazione pratica di queste ipotesi è avvenuta in via ancora solo provvisoria in uno studio del Centro Piani su «Un primo schema di sviluppo economico regionale a lungo termine per l'Italia», che costituisce la prima applicazione delle ricerche affidate dal Ministero del Bilancio e dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. I risultati complessivi e finali dei calcoli saranno pubblicati nei Quaderni del Centro in un volume (a cura di F. Archibugi e D. Manna) dal titolo: *Vocazioni territoriali e popolazione*. In questo lavoro (in corso di pubblicazione presso l'editore Boringhieri di Torino), saranno illustrati con maggior precisione e dettaglio i metodi utilizzati (di cui si è fatto solo un rapido, e necessariamente non esauriente, cenno).

⁵ Le ragioni per le quali si è giunti alla formulazione e redazione di un Programma di sviluppo economico e sociale, senza la presenza di un'adeguata «componente urbanistica», si è tentato di individuarle e argomentarle nell'introduzione al volume edito dal Centro Piani: *La città-regione in Italia. Premesse culturali e ipotesi programmatiche*, in particolare nell'introduzione (a cura di chi scrive) dal titolo: «Verso la definizione di obiettivi urbanistici nella pianificazione economica». (Boringhieri, Torino 1966).

⁶ Questa parte conclusiva riprende, con molta approssimazione, parti di un'analisi contenuta nell'introduzione già citata nel vol. del Centro Piani *La città-regione in Italia*, ecc.

⁷ Si veda al proposito la già citata pubblicazione «metodologica» del Ministero dei LL.PP.: «I piani regionali. Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento in Italia», Roma 1952.

⁸ L'espressione più avanzata di questa posizione è quella adottata a conclusione del Congresso di Milano dell'INU del 1962 nelle relazioni di De Carlo e di Lombardini. Il De Carlo ne aveva fatto un'ampia e critica esposizione anche nella relazione di sintesi ad un seminario dell'ILSES del gennaio 1962.

Gli autori delle monografie regionali sono i signori:

Adriano Amedei, Giovanni Levi, Egi Volterrani	Piemonte
Ruggero Cominotti della Soris S.p.A.	Valle d'Aosta
Gianni Beltrame, Alessandro Tutino	Lombardia
Roberto Guiducci, Paolo Radogna della Tekne S.p.A.	Trentino - Alto Adige
Roberto Guiducci, Paolo Radogna della Tekne S.p.A.	Veneto
Alberto Lacava, Marinella Ottolenghi	Friuli - Venezia Giulia
Vittorio Borachia, Bruno Gabrielli	Liguria
Giuseppe Campos Venuti, Osvaldo Piacentini	Emilia - Romagna
Vincenzo Cagianca, Fiora Borracci Giardi, Gianni Giannotti	Toscana
	Umbria *
Domenico Manna, Marinella Ottolenghi	Marche
Vincenzo Cagianca, Alberto Lacava	Lazio
Alberto Lacava	Abruzzo
Marcello Fabbri, Fabrizio Giovenale, Marcello Vittorini	Molise
Marcello Fabbri, Fabrizio Giovenale, Marcello Vittorini	Puglia
Michele Capobianco, Massimo Pica-Ciamarra, Luciano Pieraccini, Franco Sbandi	Campania
Alberto Lacava, Michele Migliaccio	Basilicata
Vincenzo Cagianca, Fiora Borracci Giardi	Calabria
Vincenzo Cagianca, Fiora Borracci Giardi	Sicilia
Ferdinando Clemente	Sardegna

* Sintesi tratta dagli studi promossi dal Centro regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria

Le sintesi delle monografie regionali sono state elaborate da Giusa Marcialis Samonà