

Criteri di misura dei bisogni residenziali
nella logica di sviluppo dei sistemi urbani

1. OGGETTO DEL CONTRIBUTO (*)

Oggetto di questo contributo è quello di discutere del problema della *misura* dei bisogni residenziali (abitazioni e servizi connessi alla residenza) in stretta correlazione con l'*ambito territoriale* entro i cui limiti si manifestano (e quindi ha senso misurare) i detti bisogni.

E' altresì oggetto di questo contributo quello di discutere anche il problema preliminare della stessa misura dei bisogni residenziali in relazione agli *obiettivi di politica* per i quali una tale misura si rende opportuna o necessaria: valutare l'ordine di grandezza dell'impiego di risorse da realizzare con interventi edilizi o influenti l'attività edilizia, di natura pubblica o privata, interventi atti a soddisfare in qualche modo a quei bisogni o quantomeno mettere quei bisogni e interventi in competizione (*trade-off*) con altri bisogni — e interventi connessi — della comunità politica di riferimento, date le risorse disponibili.

Fra gli obiettivi di politica cui si fa riferimento vi sono ovviamente quelli di ugualizzazione delle condizioni di soddisfacimento dei bisogni (misurati perciò con metodi evidentemente omogenei) fra ambiti territoriali diversi ma facenti parte della stessa comunità politica di riferimento: ciò che salda in un tutt'uno i due problemi in oggetto sopra indicati.

(*) Edizione, riveduta e corretta, di una relazione svolta alla XXVIII Riunione Scientifica sulla Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica, dedicata ai « Problemi della Casa », (Varese, 23, 24 e 25 giugno 1983).

2. L'AMBITO TERRITORIALE DI MISURA

In ordine al primo oggetto di questo contributo, è inutile sottolineare — soprattutto in una udienza composta per lo più da statistici — come sia importante affinché ogni misura statistica abbia un corretto significato applicarla ad un « giusto », appropriato, ambito territoriale di rilevazione.

In altri termini si tratta di sapere se la natura dell'*unità statistica di rilevazione* (e quindi di valutazione) incide o no sul *significato* della rilevazione (e valutazione) stessa.

Ebbene, nel caso che ci occupa — la rilevazione e misura dei bisogni residenziali — occorre distinguere innanzi tutto l'unità di rilevazione dei dati di base (per es.: stanze, famiglie, metri cubi di costruito, persone, etc.), dall'unità di valutazione del « bisogno ». Quest'ultima unità di valutazione non sarà che il risultato di rapporti fra dati rilevati che vengono aggregati ad un certo livello o ambito territoriale scelto come aggregazione territoriale statistica. In questo paese, come in generale, questo livello o ambito ha dei confini amministrativi: Comuni, Province, Regioni, Stato.

Allora, qualsiasi siano i criteri o gli indicatori preferiti per esprimere e misurare il bisogno di abitazioni e i bisogni residenziali in genere¹, c'è da domandarsi se uno qualsiasi (o anche più) di questi am-

¹ In questo contributo ci asteniamo deliberatamente dall'entrare nel merito dei criteri di misura del bisogno di abitazioni, anche perché trattato altrove. Infatti, su questi aspetti mi sia consentito rinviare al cap. 16 (su « La pianificazione dei servizi residenziali e delle abitazioni ») dell'opera: F. Archibugi, *Principi di Pianificazione Regionale* (1982/a). Sui metodi di stima dei fabbisogni di abitazioni vi sono alcuni manuali delle Nazioni Unite, uno del 1963, utile ancora per inquadramento generale (Uno, 1963); ed uno più recente della Commissione economica per l'Europa (Cee-Onu, 1973). Il Ministero dei LL.PP. ha raccolto ugualmente degli studi sulla stima dei fabbisogni abitativi (1973). Si veda anche un saggio di G. Dandri sulla metodologia delle stime e un altro di R. Mostacci sulla « variabilità del deficit in relazione alle politiche abitative », entrambi in un volume del Cresme (1977).

Dalla fine degli anni '60 la misura dei bisogni di abitazioni è stata assorbita nel più complesso intento di misurare il livello di benessere abitativo attraverso opportuni « indicatori sociali ». Su questo punto si è impegnato in Italia il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica al tempo della preparazione del 2° Programma (vedi Ministero del Bilancio etc., 1973); e a livello internazionale l'Ocse con il suo « Programma degli indicatori sociali », che nel settore delle « condizioni abitative » ha prodotto il rapporto di uno speciale « gruppo di studio » (si veda: Ocse 1979). Sui criteri di misura dei bisogni abitativi una vasta rassegna bibliografica in Onnibokun, Atwal e Rich, 1973.

biti possa essere il « giusto », appropriato, ambito territoriale al quale applicare la valutazione di detti bisogni residenziali; se possa essere, in altri termini, l'*unità di valutazione appropriata*.

La risposta cui siamo pervenuti è che *nessuna* delle « unità di rilevazione » sopra indicate (Comune, Provincia, Regione, Stato) ha i requisiti per dare un *significato* per se, e un significato comparativo per di più, alla misura o valutazione dei bisogni residenziali; e che pertanto nessuna di quelle « unità di rilevazione » possa essere correttamente considerata anche come *unità di valutazione appropriata*. E che — di conseguenza — occorre cercare per quella misura e valutazione un ambito territoriale di riferimento più appropriato, ed indicarne perciò le caratteristiche. E ciò che cercheremo di fare nelle pagine che seguono.

3. L'UNITÀ TERRITORIALE DI VALUTAZIONE

Ogni misura di « bisogno » si basa su un *indicatore* (appunto definito come « indicatore » o « misuratore » dei bisogni) che può essere considerato in generale come un rapporto fra una quantità *offerta* e una quantità *domandata*².

Nel caso che si occupa — la rilevazione e misura dei bisogni residenziali — la quantità « domandata » può essere oggetto di diverse definizioni convenzionali, ma potremmo convenire che essa può essere espressa — in sede di pianificazione generale pubblica — dalla quantità di *famiglie* cui sarebbe opportuno assicurare una abitazione (a certe condizioni, con certe qualificazioni connesse, e con certe quantità di spazio). E la quantità « offerta » può essere ben rappresentata dalla disponibilità esistente di abitazioni (aventi ugualmente analoghe condizioni, qualificazioni e spazi)³.

² Su questo punto si veda ulteriori approfondimenti sulla nozione di « domanda » di abitazioni nel manuale, citato, della Cee-Onu, 1973 e in Archibugi, (1982/a).

³ Anche quanto riguarda i problemi di « qualificazione » dell'offerta di abitazioni, essi sono deliberatamente esclusi da questo contributo. Una trattazione abbastanza interessante di essi è in un altro manuale dell'Onu (Nations Unies, 1967), e in un saggio di L. Biggeri sulla « qualità delle abitazioni », nel manuale già cit. della Cee-Onu, 1973. Per quanto riguarda criteri di valutazione dello stock di abitazioni in Italia, si veda lo studio cit. condotto presso il Centro di studi e piani economici a cura di P. Crosta e pubblicato fra i rapporti del « Progetto Quadro » (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1973).

Il rapporto dà luogo ad un *saldo* che esprime o una deficienza (« deficit ») oppure una eccedenza (« surplus »), o anche una equivalenza (saldo nullo).

Se il suddetto rapporto lo misuriamo ad un qualsiasi livello o ambito territoriale (o spaziale), noi « mediamo » a quel livello — così come avviene per ogni forma di aggregazione statistica — ogni *saldo* (positivo, negativo o nullo) che si produce in quel rapporto ad un livello o ambito territoriale gerarchicamente inferiore.

Come è ovvio⁴ (ma spesso sorprendentemente dimenticato anche da esperti) la somma dei singoli saldi può corrispondere al saldo complessivo *solo* algebricamente.

Un bisogno di abitazioni misurato a livello « comunale » non induce a verificare se ad un qualsiasi livello « sub-comunale » (quartiere, « frazione di comune », etc.), si possano verificare saldi (deficit o surplus) differenti, giacché ciascuno di questi saldi subcomunali può venire « compensato » dai saldi di ciascuno degli altri livelli sub-comunali. In altri termini, a nessuno verrebbe in testa di valutare un deficit di abitazioni risultante a livello di quartiere o di frazione un autentico « bisogno », perché esso potrebbe venire soddisfatto senza inconvenienti e difficoltà dal surplus eventuale misurato a livello di un altro quartiere o frazione dello stesso Comune.

Il deficit misurato a livello comunale potrebbe esprimere una maggiore aderenza ad un reale bisogno, benché, anche in questo caso, oggi le « conurbazioni » fondate sull'adiacenza di più comuni (considerata la rapidità conseguita dai trasporti urbani) rendono plausibile « mediare » i deficit e i surplus di più comuni adiacenti. Questo è il caso, certamente, di tutte le conurbazioni che si verificano intorno alle cosiddette « aree metropolitane », ma è anche il caso di molti comuni adiacenti in aree non metropolitane, che non presentano caratteristiche di conurbazione, ma che tuttavia hanno una accessibilità reciproca tale che il mutare di « residenza » dall'uno all'altro equivale pressapoco a cambiare di quartiere in una stessa città.

Ecco perché il livello territoriale « provinciale » sembrerebbe quello più prossimo a quello che abbiamo definito un « giusto » ambito o livello territoriale di misura dei bisogni di residenze. Infatti,

⁴ E come è illustrato in ogni buon manuale di statistica istituzionale; si veda per es. V. Castellano, 1964.

laddove gli eventuali surplus non compensano più gli eventuali deficit in materia di abitazioni, a causa della distanza reciproca dei luoghi nel cui ambito si sono verificati tali surplus o deficit (distanza che configurerebbe in pratica una « migrazione » residenziale, per quanto di breve raggio possa essere), là anche si può collocare il *confine minimo* di quel territorio che si può considerare un « giusto » ambito territoriale, ovvero la unità territoriale di valutazione appropriata, per la misura dei bisogni residenziali.

Proponiamo di definire e denominare questa unità minima territoriale di valutazione dei bisogni residenziali un « *Bacino residenziale* », quel bacino entro il quale il pool di tutti i deficit e i surplus di bisogni residenziali si può realizzare senza perdita di significato.

Ebbene, il confine « provinciale » (se facciamo riferimento allo ordinamento amministrativo italiano e ai suoi fondamenti geografici), che segna il più delle volte l'area di gravitazione di una serie di piccoli e medi centri nei confronti di un centro gerarchicamente più importante (quanto a funzioni urbane), e cioè il « capoluogo di provincia », che corrisponde ad un « luogo centrale » (*central place*) anche in altri paesi, ebbene il confine provinciale suddetto sembrerebbe rappresentare bene quel *confine minimo* valido per definire il « bacino residenziale », cioè l'ambito di cui si diceva per una valutazione appropriata dei bisogni residenziali.

Ciò tuttavia non avviene in tutti i casi. In molti casi, a causa dell'adiacenza o dell'integrazione funzionale del territorio appartenente a più province, anche questo confine amministrativo non rappresenta più un confine valido per la misura dei bisogni residenziali, perché diventa plausibile e ragionevole « mediare » i surplus con i deficit di territori appartenenti a più province.

Facciamo un esempio: se la famiglia di Messina si può trasferire di abitazione senza gravi inconvenienti (cioè senza avere l'impressione di emigrare) in una abitazione disponibile a Reggio Calabria, o se la famiglia di Varese può trasferirsi senza particolari traumi in un comune della provincia di Como, senza perdere la propria « identità residenziale », allora il confine provinciale non è più quel « confine minimo » di cui si cercava, e non è più una appropriata unità territoriale di valutazione dei bisogni residenziali (o bacino residenziale).

Se si passa inoltre al livello amministrativo superiore, quello delle Regioni (almeno come esse si configurano amministrativamente

nel territorio geografico italiano), allora si vede che esse non costituiscono — salvo casi eccezionali — una opportuna unità territoriale di valutazione dei bisogni residenziali. E ciò per ragioni opposte a quelle finora considerate: perché sono troppi e troppo distanti i territori e i punti di essi esistenti per i quali *non* ha significato « mediare » i deficit con i surplus, in quanto i surplus eventuali esistenti in una parte del territorio non possono servire a soddisfare i deficit eventuali delle altre parti del territorio regionale.

In quasi tutte le Regioni di una certa taglia territoriale in Italia, non sarebbe giusto infatti che una famiglia senza alloggio in una città della regione dovesse considerare il trasferimento in un'altra provincia o città con eccedenza di alloggi della stessa regione, come se fosse un normale trasferimento di alloggio da un quartiere all'altro della stessa città.

E' inutile dire che per le stesse ragioni — ma anche più macroscopicamente indiscutibili — non avrebbe senso misurare il bisogno di abitazioni di un intero paese come saldo delle domande e delle offerte di abitazioni al livello dell'intero paese (a meno che non sia un saldo algebrico dei singoli saldi registrati nelle unità appropriate di valutazione « sub-nazionali », nel senso già indicato).

In questa ottica occorre accompagnare dunque il concetto già espresso di « confine minimo », anche con un concetto di « confine massimo » di un ambiente (o bacino) entro il quale è plausibile e ragionevole « mediare » i surplus e i deficit di abitazioni. Questo confine « minimax » è quello che delimita teoricamente l'unità appropriata di rilevazione dei bisogni residenziali o *bacino residenziale*.

4. BACINO RESIDENZIALE E SISTEMA URBANO

Si è detto che le unità e delimitazioni amministrative consuete (che sono spesso anche unità di rilevazione dei dati, nel senso specificato nel par. 2) per una ragione o per l'altra non sempre rappresentano la unità appropriata di valutazione dei bisogni residenziali e abitativi, cioè il « bacino residenziale ».

E sulla base delle considerazioni già esposte, c'è da domandarsi quale potrà essere una tale unità appropriata e in che modo si possono definirne caratteristiche e requisiti.

La definizione che da quanto detto sembra essere proponibile è

la seguente: l'unità appropriata di valutazione dei bisogni residenziali è rappresentata da *quel territorio nel cui diametro ogni spostamento di residenza può essere considerato « indifferente » dal punto di vista dell'identità residenziale urbana di appartenenza*. In altri termini potrebbe essere definita: quel territorio entro il cui ambito spostarsi di residenza abituale o abitazione non produce la sensazione soggettiva alla famiglia interessata di « migrare », ma anzi produce la sensazione di « far parte » sempre della stessa « città » (anche se con tale termine non è più possibile significare il vecchio concetto di agglomerato urbano continuo o addirittura di « cinta urbana » che la tradizione ci ha consegnato) ⁵.

E' dunque sulla base dei fattori che producono la percezione della città, della sua identità e appartenenza, che si può identificare l'ambito territoriale che può costituire una appropriata unità di valutazione dei bisogni residenziali.

La cultura urbanistica e geografica hanno da tempo integrato il concetto di città tradizionale con quello relativo alle più complesse funzioni « urbane », quelle che appunto producono un « effetto-città ». Queste « nuove forme » della città sono state variamente chiamate: si è a suo tempo introdotta la nozione di « città-regione » o « città-territorio », appunto per sottolineare che la città odierna non è solo un agglomerato di aree costruite, « urbanizzate », ma è un *insieme di funzioni*, per le quali anche i territori fisici non-urbanizzati adiacenti ai centri cittadini fanno parte integrante dell'effetto-città, o ne sono comunque condizionati. In altri termini si è considerata come città quella nuova forma di insediamento urbano che integra in una medesima « funzione urbana » (con molti più articolati livelli di occupazione di suolo) sia il paesaggio urbano continuo che il paesaggio « non-urbano », sia la città costruita che la « campagna » ⁶.

Ebbene, sarebbe opportuno attingere alla riflessione della cultura urbanistica e geografica per definire la ricercata « unità territoriale di valutazione » dei bisogni residenziali.

⁵ Si veda in proposito un breve scritto di chi scrive sull'evoluzione dell'idea di città (F. Archibugi, 1966/a).

⁶ La letteratura in proposito negli anni '60 è cospicua; per brevità raccomandiamo la raccolta di scritti curata da D. Senior (1966) sulla « città regionale » con riferimento alla esperienza anglo-americana, e la raccolta a cura di chi scrive (F. Archibugi (1966/b) sulla « città-regione in Italia ».

Dalle concettualizzazioni degli anni '60 concernenti la « città-regione » o « città-territorio », si sono ulteriormente approfondite le *funzioni urbane* nel senso anzidetto; in Italia fu la ricerca sulle proiezioni territoriali del Progetto 80 (promossa dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica ed eseguita dal Centro di studi e piani economici) che introdusse la nozione di « sistema metropolitano » per caratterizzare in termini programmatici (e quindi non solo analitici) non solo le aree già dominate da una configurazione « metropolitana », (o per la presenza di un grande centro urbano con forte concentrazione di servizi urbani, o per la adiacenza di numerosi centri urbani che avessero sviluppato una forte integrazione) ma anche per designare quelle aree *suscettibili nel futuro* di divenire — con costi operativi non eccessivi — dei « sistemi metropolitani »; cioè sistemi di città capaci di conseguire quell'effetto urbano che si cercava di diffondere, programmaticamente, nel territorio ⁷.

Inoltre, più recentemente, il Ministro per il Mezzogiorno attraverso i lavori di una speciale Commissione di studio per una politica dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno, ha ripreso la nozione di sistema metropolitano, proponendo e individuando la ripartizione del territorio meridionale in quindici « sistemi » urbani, che hanno rafforzato sia la giustificazione teorica, che i metodi di identificazione e le politiche di attuazione di un siffatto ambito territoriale finalizzato alla presenza e produzione dell'effetto-città ⁸. Non sono mancate inoltre altre singole proposte nelle quali la « logica » dei sistemi urbani è stata analogamente applicata al territorio ⁹. Ed anche all'estero vi sono manifestazioni sul piano teorico di una analoga tendenza a concettualizzare le funzioni urbane per sistemi di città, manifestazioni che

⁷ Le proiezioni territoriali del « Progetto 80 » sono state pubblicate in una edizione del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1971) e in numero unico della rivista « Urbanistica » (n. 57): si veda Centro di studi e piani economici, 1969 e 1971. Una esposizione essenziale in Archibugi, 1970/b.

⁸ Si veda il rapporto di detta Commissione, pubblicato dal Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, 1983. E si vedano anche le relazioni di chi scrive in più di una occasione (Cf. Archibugi, 1983/a e 1983/c).

⁹ Chi scrive ha applicato la logica dei « Sistemi urbani » in tre occasioni specifiche concernenti un progetto per la « Città veneta » (Archibugi, 1970/a), un altro per i « Sistemi urbani » del Lazio, (Archibugi e Cassetti, 1980), e infine per la « Città del Tanaro » (Archibugi, 1984/b).

hanno avuto anche incidenze politiche, come è il caso degli Stati Uniti e della Germania federale ¹⁰.

Non è qui il caso di approfondire gli aspetti teorici e applicativi di una politica dei sistemi urbani, salvo sottolineare che sempre più diffusamente tale politica viene considerata il fondamento di una politica della città a livello di un intero territorio nazionale, in altri termini di una politica di redistribuzione dei valori urbani e della diffusione dell'effetto-città sull'intero territorio nazionale ¹¹.

Ci limiteremo qui a sviluppare quegli aspetti di tale politica che hanno una diretta attinenza con la misura dei bisogni residenziali, per se stessi assai interdipendenti con altri « bisogni » urbani. E diremo

¹⁰ Negli Usa si è sviluppata una vasta esplorazione per la individuazione di « aree economiche funzionali » (FEAs: *Functional Economic Areas*), allo scopo di organizzare il territorio in modo omogeneo sia all'interno delle « regioni metropolitane » (le cosiddette *National Metropolitan Regions: NMs*) che nelle regioni « non metropolitane ». Le FEAs sono aree che corrispondono grandemente ai « sistemi urbani »; chi ha di più lavorato intorno a questo concetto è Karl A. Fox, con una vasta bibliografia (inclusa nel contributo del 1973), tra cui segnaliamo: un saggio del 1965 sull'« area economica funzionale », la sua delimitazione e le sue implicazioni sull'analisi e la politica economica; un altro saggio sulla FEA come « concetto strategico per la promozione della responsabilità civica, la dignità umana e la massima occupazione » (1969/a); e un altro sulla « decentralizzazione o regionalizzazione delle politiche economiche nazionali » (1969/b); infine un saggio sulla « delimitazione regionale per la pianificazione dei trasporti » (1973) nel quale è ampiamente riassunto il movimento di idee in proposito in quel paese. Vi sono però degli importanti contributi anche di Brian Berry (1969) svolti per il *Bureau of Census*, e assai significativo un contributo di Constantine Doxiadis presentato in occasione di *hearings* al Congresso americano, a favore del « DUS: Daily Urban System » (1970). Sia chiaro però che abbiamo voluto qui richiamare solo alcuni dei contributi che riteniamo più interessanti, fra una vasta quantità di lavori che ugualmente meriterebbero una grande attenzione, per chi si preoccupa di una riorganizzazione di un'armatura urbana nazionale.

In Germania federale è stato lo stesso Governo federale che — incaricato a ciò dalla « legge sull'assetto del territorio nazionale » (*Raumordnung Gesetz*) del 1972 — ha provveduto a formulare nel 1975, in concertazione con gli stati (*Länder*) di quella confederazione, un « Programma federale di assetto del territorio », nel quale sono stati individuati una trentina di « Bacini » urbani o territoriali, corrispondenti in larga misura alla logica dei « sistemi urbani » sopra riferita. E sulla base di queste « unità di bacino » (*Gebietseinheiten*) si è riorganizzato tutto l'intervento federale sul territorio, soprattutto quello concernente lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi urbani. (Si veda in proposito: Federal Ministry of Regional Planning, Building and Urban Development, FRG, 1975).

¹¹ Per un apprezzamento delle tendenze culturali in proposito si consulti la raccolta di scritti a cura di D.P. Moynihan (1970); si veda anche una recente relazione di chi scrive al Congresso dei Geografi italiani (Archibugi, 1983/b) sulla « Politica della città ».

subito che — come prima conclusione all'analisi fin qui condotta — sono i Sistemi urbani (o metropolitani), approfonditi dalla cultura urbanistica, che costituiscono per noi l'*Unità territoriale più appropriata di valutazione dei bisogni residenziali*, quella unità territoriale che stiamo cercando più appropriata per misurare e « mediare » i bisogni residenziali.

Ecco perché riteniamo che buona parte delle valutazioni e misurazioni dei bisogni residenziali che si sono effettuate in questo come in altri paesi, non applicandosi ad una logica dei sistemi urbani (con le delimitazioni territoriali che ne conseguono) hanno il difetto di non applicarsi ad una appropriata unità territoriale di valutazione, e quindi rischiano di essere assai lacunose e devianti nel loro significato; e quindi fallaci nell'aiutare ed orientare una concreta politica di distribuzione territoriale di risorse per la costruzione di abitazioni.

5. BACINO RESIDENZIALE E ALTRI BACINI DI FUNZIONI URBANE

Approfondiremo perciò il concetto di Sistema urbano al fine di illustrare quali caratteristiche lo fanno identificare con il Bacino residenziale.

Il Sistema urbano infatti non è solo identificabile in quel territorio in cui il mutamento di residenza *non* costituisce un mutamento di residenza (quindi neppure — per essere più precisi — un mutamento di « residenza », bensì semplicemente di domicilio). Questo suo requisito è stato individuato solo per l'identificazione della sua funzione di Bacino residenziale.

Il Sistema urbano, proprio perché « sistema », assorbe in se stesso — armonizzandole ed integrandole — un *insieme* di funzioni urbane, legandole tutte ad un unico vincolo massimo di accessibilità « infra-sistemica ».

Le funzioni urbane che definiscono il Sistema urbano (S.U.) sono tutte quelle funzioni (nessuna esclusa) che assicurano per il « cittadino », l'utente, l'« urbanita », una soddisfacente « qualità della vita » e la presenza di tutti quei fattori che possono determinare un « effetto-città ».

Ciò significa che, almeno da un punto di vista « potenziale » se non « attuale », ogni S.U. *deve* assicurare un livello di *servizi urbani* « superiori » o « avanzati » adeguato. E' l'accessibilità a questi servizi

superiori che produce un effetto-città (piuttosto che l'accessibilità ad altri servizi tradizionali o medi, per quanto importante possa essere il disporre, ai fini di un minimo standard di vita).

Tale accessibilità *deve* essere possibile entro dei « tempi » accessibili (isocrone) compatibili con l'arco quotidiano di vita del cittadino.

Ecco perché il Sistema urbano non può essere (dal nostro punto di vista: cioè da un punto di vista programmatico o progettuale) che un « Sistema urbano quotidiano » (*Daily Urban System*, come è stato definito dal Doxiadis, 1970).

Il S.U. programmatico, pertanto, garantisce una accessibilità minima (espressa in distanza temporale, in tempo di accesso o isocrona) a tutti i servizi urbani superiori, almeno potenzialmente. E tale potenzialità, a sua volta, implica che esso — una volta definito territorialmente — possa costituire il « quadro territoriale di riferimento » per tutte le politiche di localizzazione dei servizi urbani superiori che direttamente o indirettamente sono oggetto di intervento dei pubblici poteri¹².

Nella sua multi-funzionalità il S.U. programmatico deve rispondere anche al requisito di offrire al cittadino — insieme alla gamma completa di servizi urbani superiori — anche una gamma completa di « opportunità di lavoro » per consentirgli una abbastanza larga possibilità e libertà di scelta delle proprie occupazioni e della propria attività¹³.

Per garantire le soglie tecniche di utenza atte a giustificare la presenza e il funzionamento dei servizi urbani superiori da un lato, e per garantire dall'altro anche la gamma necessaria di attività di lavoro — ciò che significa un buon mix di attività produttive (fra le quali primeggiano oggi — non dimentichiamolo — proprio quelle dei servizi urbani superiori e non più quelle agricole o industriali, ciò che facilita a sua volta moltissimo il cosiddetto « decentramento » territoriale delle attività), i S.U. programmatici devono raggiungere una « massa critica » demografica rilevante. La soglia di tale massa critica non è determinabile *a priori*, perché è funzione del reddito e delle

¹² Ulteriori argomenti nei capitoli 11 e 12 del 1° volume dei « Principi di Pianificazione Regionale », già cit. (Archibugi, 1982/a).

¹³ L'identificazione del « Bacino del Mercato del Lavoro » nel Sistema Urbano programmatico, è argomentata in un rapporto di chi scrive per la Commissione della Comunità Economica Europea (Archibugi, 1981).

frequenze d'uso degli stessi servizi superiori, prevedibili per ciascun concreto S.U. studiato. Tanto più elevato il reddito, tanto più elevato il consumo e la frequenza d'uso pro-capite (per es. università, spettacoli, stampa, etc.); e di conseguenza tanto più ridotto il numero totale dei cittadini che assicurano le soglie di utenza.

(Come ogni studioso di economia spaziale sa, sono le economie di scala del produttore in termini di costi di produzione e le « utilità di scala » del consumatore in termini di massima libertà di scelta, a determinare il processo storico di agglomerazione insediativa, di polarizzazione o di concentrazione urbana e di gerarchizzazione dei luoghi centrali).

All'epoca del Progetto 80 (già citato) la « massa critica » indispensabile per innescare un effetto-città, almeno potenziale e nel lungo periodo, nel S.U. programmatico, e di tipo « quotidiano », fu valutata per l'Italia intorno al milione di cittadini (non meno). Anche se nei quindici anni che da allora sono passati, indubbiamente il reddito complessivo pro-capite e le frequenze d'uso dei servizi urbani superiori sono aumentati, e si possa ammettere una tendenziale riduzione di quella massa « critica », il basso livello di partenza di molti dei S.U. ancora oggi individuabili nelle aree meno sviluppate di questo paese (pensiamo soprattutto al Mezzogiorno) consiglia di mantenere ancora la massa critica di riferimento a quei livelli di valori.

Nella sua multifunzionalità, sopra illustrata sia pure brevemente, il S.U. programmatico tende a divenire un *Bacino* funzionale sia per i *Servizi superiori* (università, centri di ricerca, stampa quotidiana, spettacoli di alta qualità, sanità specialistica, etc.), sia per il *Mercato del lavoro*, e sia infine per i *Trasporti urbani*, di funzionalità essenzialmente « infrasistemica ».

Avremo così un Bacino di utenza dei Servizi superiori, un Bacino del Mercato del lavoro e un Bacino dei Trasporti o della Mobilità urbana quotidiana, che *coincideranno* largamente grazie alla loro *interazione ed integrazione funzionale*.

Ebbene è a questa entità territoriale che — a nostro parere — è opportuno riferirsi quando si va alla ricerca di un Bacino residenziale, nel senso — descritto — di Bacino di analisi appropriata dei surplus e dei deficit dei bisogni di abitazione. E' infatti a questo livello territoriale che ha un senso confrontare e misurare la do-

manda e l'offerta di abitazioni, e quindi che si determina un reale *Mercato delle abitazioni*.

Ogni valutazione del bisogno di abitazioni (qualsiasi sia, ripetiamo, il criterio di misura che si intende adottare per quantificare questo bisogno) può difficilmente applicarsi a livelli territoriali diversi da quello indicato; infatti — alla luce delle considerazioni di cui sopra — tale livello è l'unico che costituisce la sintesi soggettiva (perceptiva) e oggettiva (economicamente efficiente) dei bisogni di localizzazione: a) dei *centri di domanda* dei servizi (cioè le residenze) con i *centri di offerta* degli stessi (che sono gli impianti); b) dei centri di offerta di lavoro (che sono sempre le residenze) con i centri di domanda di lavoro (che sono i luoghi di lavoro: imprese agricole, stabilimenti industriali, negozi, uffici, etc., e soprattutto quegli stessi centri di offerta dei servizi superiori di cui sopra); c) dei luoghi di origine della domanda di mobilità urbana (che sono, ancora una volta, le residenze) con i luoghi di destinazione degli spostamenti domandati (che sono gli impianti dei servizi urbani superiori, i luoghi di lavoro, i luoghi di studio e di svago).

6. IMPLICAZIONI PARTICOLARI PER LA MISURA DEI BISOGNI RESIDENZIALI NEI SISTEMI URBANI

Adottando il S.U. come punto di riferimento logico per la valutazione dei bisogni di abitazione, ne conseguono alcune ulteriori questioni, in sede di applicazione dei metodi di misurazione.

Il S.U. è stato concepito e delimitato — si è detto — in modo che tutti gli insediamenti residenziali esistenti o da progettare, abbiano un *uguale accesso*¹⁴ a tutti i servizi urbani superiori o ai luoghi di lavoro; e in modo che, nel vincolo dei tempi massimi stabiliti, si produca una certa « indifferenza » di localizzazione, sia per i servizi nuovi che per le nuove residenze.

¹⁴ Per « uguale accesso » si intende appunto che si colloca per tutti gli insediamenti entro le isocrone tollerabili con un sistema « quotidiano » di vita. La identificazione del Sistema Urbano programmatico con un Bacino della mobilità urbana è largamente discussa e argomentata in un altro scritto di chi scrive sulla « tassonomia della domanda di trasporto » e l'analisi della domanda di trasporto « urbana » (Archibugi, 1984/a).

Tuttavia nel S.U. programmatico vi possono essere incluse delle aree « marginali », poco adatte agli insediamenti di servizi urbani superiori, con poco elevate densità di insediamenti demografici, e che costituiscono — nella logica multifunzionale integrata dei S.U. sedi adatte per i servizi della ricreazione all'aperto e del turismo.

In Italia, queste aree marginali sono prevalentemente montane o altocollinari; e possono raggiungere in alcuni casi e in determinati S.U. individuati (o individuabili) delle dimensioni rilevanti. La dimensione e l'estensione rilevante di queste aree può collocare gli insediamenti e le abitazioni esistenti (o anche localizzabili) di queste aree al di fuori dei vincoli accettabili di accessibilità « quotidiana » ai servizi urbani superiori che caratterizzano il S.U. (soprattutto se la rete dei trasporti metropolitani non è stata ancora attuata con i criteri dettati dalla logica della politica dei S.U.).

Ebbene, in questo caso tali aree diventano delle aree « libere », estensive, non agibili alla funzionalità quotidiana del S.U., salvo che come sedi di attività specifiche, (tempo libero, ricreazione, turismo di fine settimana, vacanze, etc.).

E gli insediamenti residenziali (presenti e futuri) in queste aree libere dei S.U. non potrebbero ragionevolmente far parte del computo dell'offerta di abitazioni disponibile per soddisfare i bisogni e la domanda residenziale, in quanto anche se ancora utilizzati per fini abitativi, tali insediamenti dovrebbero via via lasciare il passo ad una utilizzazione più adeguata alla funzionalità del S.U. Le abitazioni di queste aree dovrebbero acquisire, senza distinzione, il ruolo di abitazioni « secondarie » (siano esse proprietà di « seconda casa » o in affitto), e come tali escluse dal calcolo dei bisogni residenziali primari della popolazione.

La necessità di assicurare in ogni S.U. una adeguata infrastruttura per il tempo libero, per lo svago e per il turismo, potrebbe suggerire di valutare tra i bisogni residenziali quelli relativi ad una certa ricettività turistica. In questo caso questa verrebbe considerata come una proporzione fissa dei bisogni residenziali stessi, indipendentemente dalla ricettività turistica che è funzione della vocazione turistica del S.U. in questione, che viene calcolata per vie separate ed autonome.

In questo caso, si potrebbe includere nella ricettività fissa proporzionale (fissata per standards) per tempo libero e turismo, un

certo ammontare di abitazioni « secondarie ». In questo caso allora, le abitazioni definite « secondarie » delle suddette « aree libere » di ogni S.U. programmatico, potrebbero rientrare nel calcolo come offerta disponibile per la soddisfazione di determinati bisogni: non più quindi come bisogni di abitazioni, bensì come bisogni di ricettività per il tempo libero e il turismo (espressi dagli stessi cittadini del S.U. in questione). Alcune valutazioni dei bisogni residenziali nei S.U. del Mezzogiorno, hanno seguito tali criteri, escludendo dal calcolo dello stock di abitazioni utilizzato per la valutazione dei deficit di abitazioni, le abitazioni nei comuni preventivamente attribuiti, caso per caso, alle aree « libere » o alle aree « intensive » del S.U. stesso¹⁵.

7. MISURA DEI BISOGNI RESIDENZIALI E SCELTE DI PIANO

La misura appropriata dei bisogni residenziali, che è stata l'oggetto di questo contributo almeno fino adesso, costituisce un obiettivo importante se essa si intende finalizzarla ad una politica di piano, consistente a valutare i bisogni residenziali in *trade-off* con altri bisogni analogamente valutati.

L'adozione del S.U. programmatico come ambito appropriato di riferimento per la misura dei bisogni residenziali, rende altresì più agevole anche il confronto (e la decisione conseguente) fra le risorse necessarie per soddisfare tali bisogni così misurati e quelle ugualmente necessarie per « altri » bisogni connessi alla qualità della vita urbana della quale il S.U. programmatico è insieme strumento di valutazione e di attuazione. Unificando in un tutt'uno l'ambito territoriale dei bisogni residenziali, con i bisogni di servizi urbano-superiori, con i bisogni di attività produttive e infine i bisogni di accessibilità (per quel contributo tutto speciale che la rapidità di accesso e i trasporti urbani danno alla qualità della vita urbana)¹⁶ si

¹⁵ Questi criteri sono stati adottati nel quadro dei lavori già ricordati della Commissione di studio per una politica dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno (Ministro per gli interv. straord. etc., 1983); in particolare da uno studio eseguito da A. Realfonzo sul « fabbisogno abitativo nei sistemi urbani meridionali » (1983).

¹⁶ E' ovvio che l'« accessibilità fisica » ai servizi urbani è una componente importante di un sistema di indicatori della qualità abitativa; e come tale è stata inserita nello studio, citato, dell'Ocse sugli indicatori delle « condizioni abitative ». Tuttavia

facilita e semplifica la valutazione circa gli impieghi alternativi di risorse date, finalizzate alla soddisfazione della stessa classe territoriale di popolazione, delle stesse condizioni di vita, in una visione integrata e coordinata agli stessi « effetti urbani » del benessere conseguito.

In altri termini, una corretta misurazione dei bisogni è premessa indispensabile per un buon conseguimento degli obiettivi di piano, per una buona pianificazione territoriale, ma un quadro operativo di pianificazione territoriale è anche quello che dà un buon motivo ed una buona finalizzazione al problema di fissare dei buoni criteri di misura dei bisogni residenziali stessi.

in un sistema di indicatori della « qualità della vita » più generalizzato e onnicomprensivo, l'accessibilità fisica ai servizi urbani può far parte di un'altra « categoria » di fattori o indicatori sociali diversa da quella che riguarda il benessere abitativo. (Così infatti è stata considerata nell'esperienza di ricerca del « Progetto Quadro », citata, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, 1973); si veda in proposito anche Archibugi, 1974).

RIFERIMENTI

- ARCHIBUGI F. (1966/a), « L'idea di città: alcune annotazioni », in: F. Archibugi (a cura di), *La Città-regione in Italia*, Boringhieri, Torino 1966.
- ARCHIBUGI F. (a cura di) (1966/b), *La Città-regione in Italia. Premesse culturali e Ipotesi programmatiche*, Boringhieri, Torino 1966.
- ARCHIBUGI F. (1970/a), *Il Progetto 80 e la « Città veneta »*. Rapporto al Convegno di studi dell'Astev, Venezia-Mestre 26-9-1970.
- ARCHIBUGI F. (1970/b), *Une experience de regionalisation: les Systemes metropolitaines du « Progetto 80 »*. Rapport au « Colloque franco-italien sur la Regionalisation », Fondation Nationale des Sciences Politiques, Saint-Vincent, 1-3 juillet 1970.
- ARCHIBUGI F., *A Progress Report: The « Quality of Life » in a Method of Integrated Planning (Aspects of An Italian Research Project, « Progetto Quadro »)*, in « Socio-Economic Planning Sciences, International Journal », Vol. 8, n. 6, 1974.
- ARCHIBUGI F. in collaborazione con R. CASSETTI, *Roma e i Sistemi urbani laziali*, Relazione ad un Seminario dell'Istituto di Urbanistica, Facoltà di Architettura dell'Università di Roma, novembre 1980.
- ARCHIBUGI F., *Le Bassin d'Emploi: Aspects conceptuels et methodologiques*, Rapport aux Seminaires sur la gestion previsionnelle de l'emploi, Commission CEE, marzo-aprile 1981.
- ARCHIBUGI F., *Principi di Pianificazione Regionale*, 2ª ediz., voll. 2, Franco Angeli, Milano 1982.
- ARCHIBUGI F. (1983/a), *La politica dei sistemi urbani nel Mezzogiorno: criteri e prime indicazioni*, Atti della Conferenza del Mezzogiorno, promossa dalla Cassa per il Mezzogiorno, Roma 22-24 Marzo 1983.
- ARCHIBUGI F. (1983/b), *La politica della Città*. Relazione al XXIII Congresso Geografico Italiano, Catania 9-13 Maggio 1983. Atti.
- ARCHIBUGI F. (1983/c), *La politica delle città: criteri, obiettivi e strategie*. Relazione al « Seminario sulla politica dei sistemi urbani nel Mezzogiorno », promosso dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Roma 2 Giugno 1983.
- ARCHIBUGI F. (1984/a), *Per una tassonomia generale della domanda di trasporto nei processi di pianificazione dei trasporti*, in CNR, *La ricerca sui trasporti in Italia, Primi risultati del Progetto CNR*, Franco Angeli, Milano 1985.
- ARCHIBUGI F. (1984/b), *Una nuova idea di città: « Città del Tanaro »*. Relazione al Convegno di studi e proposte sul tema: « Una nuova idea di città » promosso dal circolo Nicola Basile, Alessandria 5-6 Ottobre 1984.
- BERRY B.J.L. et al., *Metropolitan Area Definition: A reevaluation of Concept and statistical Practice*, U.S. Bureau of the Census, Working Paper n. 28, June 1968.
- CASTELLANO V., *Istituzioni di Statistica*, Ilardi, Roma 1964.
- CENTRO DI STUDI E PIANI ECONOMICI, *Le proiezioni territoriali del Progetto 80*. Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Roma 1971 (in 3 voll.).

- CENTRO DI STUDI E PIANI ECONOMICI, « Le proiezioni territoriali del Progetto 80 » (Sintesi), in *Urbanistica* n. 57 (marzo 1971).
- CEE-ONU, *Besoins et demande de logements: Methodes actuelles d'evaluation et problemes d'estimation*, Geneve 1973.
- CRESME, *Il deficit abitativo in Italia* (a cura di G. Dandri), Giuffrè, Milano.
- DOXIADIS C., *Hearing on: National Transportation Act Committee of Commerce*, 91st Congress, Second Sess. S. 924 and S. 2425, Serial 91-69, GPO, Washington 1970, p. 195.
- FOX K.A., *The Functional Economic Area: Delineation and Implications for Economic analysis and Policy*, in «Regional Science Association Papers», vol. 15, 1965.
- FOX K.A., *Functional Economic Areas: A strategic concept for promoting civic responsibility, human dignity and maximum employment in the U.S.*, Department of Economics, Iowa State University, January 10, 1969.
- FOX K.A., «Decentralization or Regionalization of National Economic Policies» in: J.K. Sengupta and K.A. Fox, *Economic Analysis and Operations Research: Optimization Techniques in Quantitative Economic Models*, North-Holland, Amsterdam 1969.
- FOX K.A., *Delimitations of Regions for Transportation Planning*, in: J.S. De Salvo (Ed.), «Perspectives on Regional Transportation Planning», Lexington Books, Lexington 1973.
- FEDERAL MINISTRY OF REGIONAL PLANNING, *Building and Urban Development*, FRG, Federal Regional Planning Programme, Bonn 1975.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Indicatori e prima valutazione dei fabbisogni di impieghi sociali nel settore dell'abitazione e dell'ambiente urbano*, Progetto Quadro, rapp. n. 14 (a cura di P.L. Crosta), Roma 1973.
- MINISTERO DEI LL.PP., *Studi sul fabbisogno abitativo*, Roma 1973.
- MINISTERO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI NEL MEZZOGIORNO, *La politica dei sistemi urbani nel Mezzogiorno*, Relazione sui lavori della Commissione di studio per un programma dei sistemi urbani nel Mezzogiorno, Cassa per il Mezzogiorno, Roma 1983.
- MOYNIHAN D.P. (Ed.), *Toward a National Urban Policy*, Basic Books, New York, 1970.
- NATIONS UNIES, *Principes et recommandations concernant les recensements de l'habitation de 1970*, Geneve, 1967.
- OCDE, Programme d'elaboration des Indicateurs Sociaux, *Mesure des conditions de logement* (par Catherine Pelli), Paris, 1979 (mimeo).
- ONNIBOKUN A., A. ATWAL & G. RICH, *Housing Needs: An Annotated Bibliography*, in «Cpl Exchange Bibliography», n. 452, 1973.
- REALFONZO A., *Studio sul fabbisogno abitativo nei sistemi urbani meridionali*, (mimeo) Giugno 1983.
- SENIOR D., *The Regional City: an Anglo-American Discussion of Metropolitan Planning*, London 1966.
- UNO, *Methods of estimating housing needs*, Copenhagen 1963.