

“Dal Progetto 80 all’Italia che verrà”

Ministero delle Infrastrutture,
Roma, 20 Febbraio 2007

Gli obiettivi strategici del Progetto 80 e il ‘Quadro territoriale di riferimento’

Relazione di Franco Archibugi

1. Dalle politiche del territorio alla programmazione integrata

Una delle caratteristiche proprie del P/80, è quella di aver seguito con rigore l’*approccio unificato alla pianificazione*. Si deve a tale approccio (*unified approach to planning*) - già raccomandato reiteratamente dalle Nazioni Unite¹ - se la programmazione del territorio, nello stesso P/80, è divenuta una *parte integrante* della programmazione strategica generale, e se gli obiettivi urbanistici e di gestione del territorio sono entrati a far parte in pieno degli obiettivi nazionali della programmazione.

Fino ad allora la raccomandazione delle Nazioni Unite non aveva trovato applicazione in nessuno dei paesi che pur si erano avviati prima dell’Italia verso delle politiche di piano. Per esempio, in Francia i piani pluriennali di ‘modernizzazione’ furono elaborati dal *Commissariat au Plan*, mentre i piani territoriali erano elaborati dalla DATAR; e in Olanda si è avuta una netta divisione fra i piani economici dell’*Ufficio del Piano* e quelli urbani-territoriali di competenza del *Ministero per l’abitazione e i piani del territorio*; e così via anche per altri paesi come Belgio, Danimarca, Norvegia, Spagna. Con il P/80, l’Italia si era imposta ad una curiosa attenzione in questo campo presso alcuni ambienti d’Oltralpe.²

Anche in Italia, prima del P/80, la programmazione economica regionale (che prima delle Regioni era stata promossa con i CRPE, (Comitati regionali di programmazione economica) era tenuta separata dai ‘Piani territoriali di

¹ Con risoluzioni del Consiglio economico e sociale (Ecosoc) e della stessa Assemblea delle N.U. che risalgono al 1955.

² Così in Francia la Datar che era nella fase di revisione della sua strategia nazionale per le ‘*metropoles d’équilibre*’, organizzò dei seminari a Parigi - con la sollecitazione del Consiglio d’Europa di Strasburgo - sull’esperienza italiana del P/80 perché ritenuta particolarmente significativa. E così in Germania, a seguito della visita ufficiale a Roma di una delegazione dell’allora Ufficio per le Politiche regionali del Governo di Bonn, si andò ad imitare dichiaratamente l’esperienza italiana del P/80 nella definizione dei sistemi urbani per tutto il territorio nazionale (malgrado la forte presenza dei poteri e delle autonomie dei Lander in materia), con un *Raumordnung Programme* e relativa legge federale (*Raumordnungsgesetz*, 1985).[Programma - e Legge federale spaziale].

coordinamento', gestiti – in nome della antica legge urbanistica del 1943 – dai Provveditorati alle Opere Pubbliche. Non parliamo poi dei tradizionali Piani regolatori comunali, privi di ogni valutazione economica, e a questo si deve, per buona parte, la loro crisi di fattibilità e di gestibilità.

Purtroppo anche questa 'primogenitura' del P/80, con la quale si sperava di modernizzare, sia pure lentamente, il modo di pianificare, si è dissolta, sia in Italia che altrove, e si è tornati ad una formulazione sostanzialmente separata dei *programmi economici* da quella dei *piani territoriali*, perfino nelle rispettive nomenclature³.

Il tutto è stato per di più aggravato in Italia e all'estero dall'abbandono di *strategie di piano a scala nazionale*. Nella pianificazione locale, piccoli passi di *integrazione*, soprattutto in alcuni paesi anglosassoni, in Germania e in Francia si sono fatti, ma non sono certo casi che abbiano costituito una inversione di tendenza come quella raccomandata e ricercata dal P/80.⁴

I temi di fondo delle ricerche che sfociarono nel P/80 e assunti come orientamento delle future politiche programmatiche dello stesso, sono due:

1. il bisogno di riequilibrio territoriale fra le aree del paese, soprattutto sotto il profilo dello sviluppo urbano;
2. i requisiti di base per distribuire un effetto urbano a tutta la popolazione del paese.

Sotto questo profilo, il P/80 lanciò un messaggio assolutamente attuale che potrebbe essere ancora assunto come *strategia generale e contenuto* della politica territoriale nazionale e regionale; e costituire la base di indirizzi comuni (che cercherò qui di delineare e proporre) e di una concertazione comune da parte delle istituzioni che hanno poteri e competenze sul territorio (Stato, Regioni, Enti locali ed altri enti pubblici nazionali operanti nel territorio) e ispirare le forme di un coordinamento inter- istituzionale. La 'Prospettiva europea di sviluppo

³ Specialmente in Italia dove si è sempre di più consolidato l'uso della parola 'programma' per l'approccio socio-economico e quello della parola 'piano' per l'approccio fisico-territoriale. Mi sia permesso comunque richiamare, per chi volesse approfondire le tappe e i luoghi in cui ho cercato di sostenere il grande bisogno di approccio integrato alla pianificazione, alcuni selezionati scritti [F.Archibugi, 1966° e 1966b; 1969;1970a e 1970b; 1974; 1975; 1976; e 1979.]

⁴ Forse è giusto ricordare che in questo sforzo operato con il P/80 di integrare la pianificazione territoriale con quella economica, si ebbero delle tappe dirette intermedie in due ricerche del *Centro di studi e piani economici* l'organismo nato nel 1963 proprio per la elaborazione di una metodologia integrata:

a) la ricerca su '*la città-regione in Italia*', (1963) che cercò di affrontare – fin dall'inizio il tema della appropriata *dimensione territoriale* in cui la cultura della pianificazione urbanistica poteva incontrarsi e condividere, in modo integrato, i problemi dello sviluppo economico, poi rielaborata nei 'sistemi metropolitani' del P/80, come strumento della equilibrata omogeneizzazione alla scala nazionale delle qualità e dei valori urbani. Tale ricerca iniziata nel 1963 fu poi pubblicata più tardi dall'editore Boringhieri di Torino nel 1966;

b) la ricerca direttamente effettuata per conto e finanziamento congiunto del Ministero del Bilancio e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno (1964) su una *Ipotesi di assetto del territorio italiano*, che ha costituito una sorta di 'ante-prima' delle *Proiezioni territoriali del P/80*, 1969. Pubblicata come numero unico N.49 della rivista *Urbanistica*. Le proiezioni territoriali del P/80 furono pubblicate poi in *Urbanistica* (in forma ridotta, come numero unico 57, nel 1971) e in edizione ufficiale integrale dall' allora Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (in tre volumi, 1971).

spaziale' [ESDP 1999], sulla cui base si sono appoggiati (almeno a parole) gli impieghi dei Fondi strutturali, sia nel periodo 2000-2006, e si appoggeranno gli impieghi del prossimo periodo 2007-2013, ripetono quasi con le stesse parole le opzioni politiche del P/80 nella sua parte più significativa: il riequilibrio policentrico dello sviluppo urbano.

2. Il riequilibrio territoriale e lo sviluppo urbano

Leggiamo insieme questo messaggio nelle testuali citazioni (tratte dal Documento ufficiale del *Progetto 80*, etc.⁵ pubblicato dal Ministero):

“Lo sviluppo urbano sarà forse l’aspetto dominante degli anni settanta. In Italia, l’evoluzione verso grandi aggregati metropolitani è cominciata in ritardo rispetto ad altri Paesi, ma sta procedendo con grande rapidità.

E’ in corso un processo di gravitazione urbana verso un ristretto numero di aree. Questo processo tende a svuotare e impoverire il tessuto cittadino e la vita economica e sociale di vaste zone, e a creare condizioni di sovraccarico e di congestione nelle aree di afflusso.

E più sotto:

“E’ necessario contrastare questo movimento centripeto attraverso una attività politica che si proponga di realizzare un nuovo tipo di civiltà urbana. Essa si fonderà su due premesse. La prima è il riconoscimento della necessità della evoluzione urbana verso dimensioni ‘metropolitane’. Soltanto a certe dimensioni è possibile infatti assicurare ai cittadini i beni e i servizi propri di una società evoluta. La seconda è l’esigenza che tale processo si verifichi in modo equilibrato, all’interno di ogni area urbanizzata e nei rapporti tra le varie aree”.

Queste due esigenze possono essere soddisfatte con un nuovo modello di sviluppo urbano che preveda la realizzazione – nel lungo periodo – di una serie di ‘sistemi di città’ (o ‘metropolitani’) i quali dovrebbero presentare proporzioni e dimensioni non molto diverse l’uno dall’altro; coprire l’intera area urbanizzata del territorio nazionale; assicurare al loro interno una ripartizione e organizzazione dello spazio e dei servizi tali da consentire a tutti i cittadini facili e rapidi accessi alle attività di lavoro e di tempo libero; rispettare e valorizzare le caratteristiche differenziali - storiche, tradizionali, e culturali – del Territorio.

E si aggiungeva:

I sistemi metropolitani non devono essere quindi intesi come aree urbanizzate compatte, disposte attorno ad un unico centro, ma come strutture articolate e policentriche. Ciascuno di essi sarà naturalmente configurato in modo diverso: alcuni sistemi si fonderanno su un centro urbano di maggiori dimensioni, collegato a centri minori; altri su una rete di centri equivalenti, variamente collegati ed integrati fra loro. Ciascun sistema dovrà comunque presentare certi requisiti e misure fondamentali, riguardanti la consistenza demografica minima; i tempi di percorrenza massimi all’interno di ciascun sistema; la presenza di una organizzazione economica complessa e differenziata, capace di offrire possibilità di lavoro in un’ampia gamma

⁵ Ministero del Bilancio e della programmazione Economica, *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma Aprile 1969, pp.42 e sgg.

di attività produttive; la presenza di un minimo di istituzioni e attrezzature e servizi civili, sociali e culturali; le disponibilità di spazio per il tempo libero.

Si riconosceva:

“La compiuta attuazione di una rete nazionale di sistemi metropolitani costituisce naturalmente un problema di lungo periodo, che si porrà per varie decine di anni.

Ma subito si avvertiva:

Ciò non significa che la sua realizzazione non imponga misure urgenti. Al contrario: la forza delle attuali tendenze centripete è tale che soltanto un’azione vasta e rigorosa, da intraprendere nei prossimi anni, potrà arrestare il corso e porre le premesse per la progressiva attuazione dei nuovi indirizzi. Questo impegno richiede la determinazione di orientamenti precisi quanto al ‘disegno’ generale dei sistemi; e la predisposizione di politiche e di interventi urbanistici.

Il documento ufficiale lasciava ad un documento allegato (riprodotto in CD per questo Convegno) la delineazione di una proposta di ‘disegno generale dei sistemi’, che avrebbe dovuto costituire la base per un dialogo e concertazione con le forze e i poteri interessati (regioni, provincie, comuni), (e la ricerca-proposta del *Centro di studi e piani economici* cui era stata affidata la proposta del modello è quella che fu poi pubblicata come volume a parte).⁶ Ma nel Documento ufficiale, si tracciarono alcuni criteri regolatori fondamentali da seguire nella formulazione del disegno, nel modo che segue:

“Sarà opportuno distinguere i sistemi fondati sulla base delle attuali principali aree metropolitane, dai sistemi di riequilibrio e dai sistemi alternativi. Nei riguardi dei primi, l’intervento dovrà essere rivolto alla decongestione e al decentramento interno, contrastando le tendenze all’ulteriore concentrazione.

Sistemi di riequilibrio saranno considerati quelli adiacenti alle attuali aree metropolitane, che presentano condizioni atte ad un rapido sviluppo metropolitano, ma che rischiano di essere attratti nell’area di gravitazione delle suddette aree. Nei riguardi di questi sistemi sarà necessario adottare politiche urbanistiche, imprenditoriali e di trasporto che ne rafforzino le tendenze alla coesione e indeboliscano l’attrazione esercitata dai sistemi del primo tipo.

I sistemi alternativi comprendono zone più lontane dalle attuali aree di gravitazione. La progressiva realizzazione di tali sistemi costituisce una vera e propria alternativa rispetto alle attuali tendenze centripete. Naturalmente, una politica di realizzazione di sistemi alternativi comporta l’adozione di determinati ordini di priorità. Sarà necessario, in una fase, corrispondente grosso modo al prossimo decennio, concentrare l’azione pubblica sulla realizzazione di un primo gruppo di sistemi, che riveste particolare importanza ai fini dell’ordinamento policentrico dell’assetto territoriale nazionale, e che presenta al tempo stesso tutte le condizioni per uno sviluppo economico e urbanistico intensivo”.

Quanto alle politiche necessarie per realizzare concretamente la rete dei sistemi metropolitani, il P/80 ne demandava la individuazione per ogni sistema urbano ad un progetto specifico da elaborare in cooperazione con le Regioni e gli

⁶ Ripubblicata nella versione ridotta della rivista dell’INU *Urbanistica*, in occasione di questo Convegno.

altri enti locali interessati. Venivano indicati anche alcuni criteri generali per l'avvio di questa progettazione e concertazione.

Il P/80, nelle sue proiezioni territoriali cercò di fissare dunque un parametro di riferimento per rendere comparabili le misure e le azioni territoriali alla scala nazionale:

- a) una stessa scala di rappresentazione planimetrica dei fenomeni territoriali;
- b) uno stesso concetto di 'sistema urbano-metropolitano' e di 'effetto-città';
- c) uno stesso concetto di ambito per il ricupero funzionale del patrimonio storico-culturale nel territorio;
- d) uno stesso concetto di infrastruttura di interesse nazionale su cui far convergere dei criteri analoghi di valutazione e di trattamento dell'infrastrutturazione urbana-regionale.

Tutto ciò portava, insieme al modello generale di sistema, alla elaborazione di un *Quadro territoriale di riferimento*, (*Quadroter*) che si sarebbe dovuto costruire con molta attenzione e in piena armonia con le Regioni (che in quel tempo si stavano appena costituendo).

Come è noto le opzioni politiche dell'ESDP [1999] trent'anni dopo sono quasi le stesse, applicate alla scala europea:

1. *'Sviluppo di un sistema urbano policentrico ed equilibrato e rafforzamento di una integrazione fra le aree urbane e rurali. Ciò implica il superamento dell'antiquato dualismo fra la città e la campagna.*
2. *Promozione di una concezione integrata dei trasporti e comunicazioni, che sostenga lo sviluppo policentrico del territorio dell'UE, che è una importante pre-condizione per mettere in grado le città e le regioni europee di raggiungere la loro integrazione in seno all'Unione economica e monetaria. Dovranno realizzarsi gradualmente la parità di accesso alle infrastrutture e alla conoscenza.*
3. *Sviluppo e conservazione dei beni naturali e culturali attraverso una saggia gestione. Ciò contribuisce sia a preservare ed approfondire le identità regionali, sia al mantenimento delle diversità culturali e naturali delle regioni e città dell'Unione nell'età della globalizzazione.*

Tuttavia il P/80 si spingeva oltre, indicando più precisamente come l'opzione poteva essere applicata in termini di progettazione territoriale a livello di territorio italiano, mentre l'ESDP, come vedremo più sotto, si ferma alla enunciazione generale delle opzioni.

3. Una concezione 'integrata' della protezione ambientale

Inoltre è giusto ricordare che il P/80 postulò anche la 'centralità' della politica ambientale rispetto a tutte le politiche dello sviluppo, ben prima (1968) che nel

mondo intero dilagasse, all'inizio degli anni 70, l'attenzione ai problemi ambientali⁷.

Ciò malgrado la crisi della programmazione in Italia a metà degli anni settanta, comportò la crisi di una visione integrata della programmazione stessa e un risucchio verso una politica ambientale di tipo settoriale e unilaterale, che – a mio modo di vedere – ha reso molto difficile, e contrastata da altri obiettivi ugualmente importanti, l'applicazione della stessa politica ambientale. Per cui ad una conclamata e necessaria 'sostenibilità' ambientale dello sviluppo socio-economico ci si è in pratica trovati ad affrontare piuttosto una sostenibilità socio-economica della politica ambientalista stessa, con risultati tutto sommato assai modesti di quest'ultima. Questi sono i danni che si producono quando un radicalismo settoriale e unilaterale non è attento a farsi valere in termini di programmazione integrata e globale. Tutto si riduce ad una sorta di 'fondamentalismo' solo di facciata, primitivo, conservatore, verboso, retorico e inconcludente.

4. Il quadro territoriale strategico (e programmatico) di riferimento

D'altronde la stessa cosa è avvenuta anche per quanto riguarda la politica territoriale. La crisi della programmazione integrata, ha fortemente indebolito la visione unitaria sia della formazione che dell'impiego delle risorse nazionali, e una coerente e reciproca compatibilità nazionale. Il territorio è rimasto nelle mani dei soli poteri regionali – nel frattempo sorgenti e consolidatisi - in una querula litigiosità di principio, retoricamente difesa come esercizio di autonomia, ma che invece che stimolare competizione e incentivazione locale, si è ridotta ad essere solo un ostacolo a più spedite e meno contrastate realizzazioni di interesse e di valenza per tutta la comunità nazionale.

La pigrizia della politica (ma in questo caso sarebbe meglio dire la latitanza della politica) ha significato l'assenza di programmazione su questioni vitali che non possono essere disattese, e che quando emergono, o per eventi naturali, o per frettolose decisioni di interessi non più dilazionabili, si è obbligati ad affrontare nelle condizioni peggiori; condizioni che producono solo conflitti sciocchi in cui ragioni e torti nazionali e locali si scontrano in un intreccio difficile a districarsi e producendo nodi difficili a sciogliersi.

Infatti sono conflitti inevitabili affrontati senza la preventiva preparazione di studio e di concertazione. Sono conflitti territoriali che se affrontati in anticipo, con una visione approfondita di tutte le alternative possibili e con decisioni

⁷ E' infatti del 1971 la grande Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite, cui si fa risalire convenzionalmente l'inaugurazione nel mondo di una politica dell'ambiente da parte di tutti i governi. E' del luglio 1970 la creazione della prima amministrazione governativa (l'EPA americana) che funzionò da innesco per la progressiva creazione in diversi paesi di Ministeri ed Agenzie ad hoc per l'ambiente, allo scopo di sviluppare una politica ambientale. Fra i primi per la Francia, il *Ministère de l'environnement*, nel 1971; per il Giappone, l'*Agency for the Environment* 1971; per la Germania, l'*Umwelt Ministerium*, 1974; per la Gran Bretagna, il *Ministry of Environment*, 1974; per il Canada, *Environment-Canada*, 1980). In Italia, un Ministro per l'Ambiente, senza portafoglio, chiamato dapprima Ministro dell'Ecologia, fu creato nel 1979.

concertate in cui fossero trasparenti le condizioni di ottimo per la collettività nazionale e fossero anticipate le condizioni di compensazione e di salvaguardia necessarie per le collettività danneggiate, avrebbero reso l'attuazione dei pur necessari interventi meno bloccata ed episodica e assai più spedita; con il vantaggio di tutti e con assai meno sprechi di energie e di mezzi per tutti.

Il P/80 preconizzava un 'Quadro territoriale di riferimento' per le decisioni per esempio della infrastrutturazione nazionale, che sostenuto e giustificato anche da un *Quadro socio-economico contabile* dei fabbisogni dettati dalle politiche di sviluppo dei consumi e delle produzioni, e dalle risorse presumibilmente a disposizione, avrebbe potuto anticipare in modo più razionale e tecnicamente valido, i fabbisogni di infrastrutture, minimizzandone gli impatti dannosi e massimizzandone quelli positivi.

E qui ci dobbiamo seriamente porre la domanda: é mai possibile che non si riesca ad evitare che tutto si riduca all'ultimo momento, sempre, a scontro politico, anche quando esistono opportunità di consenso politico? Che si debba sempre strumentalizzare tutto politicamente e non si possano isolare con chiarezza le questioni di un *vero* dissenso politico, da quelle che prendono solo la natura – non sempre nobile - di *mere strumentalizzazioni* della politica?

Per fare un esempio che corre in questi giorni, è possibile che non si potesse affrontare con molto anticipo nel suddetto *Quadro territoriale di riferimento*, il problema di eventuali aree del territorio in cui installare eventuali basi militari italiane o NATO, in conseguenza dei nostri impegni politici internazionali, e averne predisposta la virtuale esistenza e dimensione, prima di cadere nella trappola di situazioni in cui il problema del nostro impegno politico internazionale viene mischiato a quello di un impatto che alcune comunità locali ritengono troppo gravoso e inaccettabile? E' forse stato presentato dalle autorità di governo nazionale alle comunità locali interessate, in sufficiente anticipo e con sufficienti motivazioni, che le localizzazioni prescelte sono il risultato di appropriati studi ed analisi, resi di pubblica conoscenza, e sono risultate come le migliori e le più opportune da un punto di vista della comunità nazionale?⁸

In questo, come in tanti altri casi, che vanno dalle centrali di produzione di energia, agli impianti di smaltimento dei rifiuti, dai tracciati delle linee di trasporto, alla localizzazione di impianti industriali rischiosi, e innumerevoli altri casi, le decisioni presentate in nome dell'*interesse nazionale* si presentano sempre assai male, poco studiate, poco credibili e poco affidabili. Si presentano prive di quel naturale corredo tecnico di valutazioni che le renderebbero molto più plausibili e necessarie. Il governo centrale ci perde di autorità, non di tipo gerarchico, ma di tipo conoscitivo e scientifico. E lo strumento di insieme di queste valutazioni dovrebbe essere proprio quel '*Quadro territoriale di riferimento per le decisioni*' già preconizzato dal P/80, e fino ad oggi mai elaborato, mai costruito, mai prodotto nelle concertazioni con le autorità locali,

⁸ Per avere diretto molti anni fa gli studi per il Piano territoriale del Friuli-Venezia Giulia, so dell'esistenza a pochi chilometri da Vicenza di amplissime aree già riservate nella provincia di Pordenone a servitù militari (già utilizzate per la base di Aviano). Non si poteva per tempo e con mezzi molto più convincenti porre sul tavolo di una decisione concertata il problema delle possibili alternative e delle scelte ottimali di localizzazione della base militare NATO di Vicenza?

come materia di analisi, di discussione, di verifica, di monitoraggio, e di costante aggiornamento e revisione. Un *Quadro* che sarebbe stato in molti casi e sarebbe ancora assai utile alle autorità regionali e locali, quando devono formulare i loro propri piani territoriali di competenza. Esso sarebbe uno strumento di analisi di compatibilità e di coerenza delle loro stesse scelte, perché nella programmazione territoriale (come in qualsiasi progettazione) la presenza di vincoli, è fattore di maggiore creatività e di maggiore concretezza.

Insomma, se qualcosa il P/80 può dire o suggerire per 'l'Italia che verrà', la prima cosa che direbbe è: che venga finalmente elaborato e messo a disposizione dal Governo centrale per tutte le amministrazioni nazionali e locali un *Quadro territoriale di riferimento per il coordinamento delle decisioni!* Ciò porterebbe l'insieme delle decisioni localizzative e in genere gestionali, sia delle infrastrutture che dei trasporti, ma anche le scelte di investimento di capitale (privato e pubblico), di cui si ha un gran bisogno, ad un livello di efficienza e di produttività assai superiore a quello vigente!

5. Come si costruisce il Quadro territoriale di riferimento?

Il P/80 definì nelle sue proiezioni territoriali (riprodotte nella versione ridotta della rivista *Urbanistica*) solo alcuni caratteri del futuro Quadro. Mise in evidenza la visione strategica dello sviluppo urbano a scala nazionale come fattore che più di tutti gli altri dovesse strategicamente condizionare le altre politiche territoriali ed ambientali. Purtroppo, la liquidazione rapida della programmazione economica e l'abbandono di ogni forma di impegno governativo in materia, non permisero il completamento del Quadro, sia dal punto di vista del metodo che da quello dei contenuti. E' solo dopo molti anni, alla fine degli anni ottanta, quando Giorgio Ruffolo fu Ministro dell'Ambiente che si cercò di riprendere il discorso del Progetto 80 e del QUADROTER come strumento di un Piano Decennale per l'Ambiente (DECAMB), piano che non trovò mai la forza di decollare in modo continuativo e stabile. Il discorso di metodo fu ripreso con un Progetto 'strategico' del CNR (di cui fui il coordinatore) che fu avviato con qualche risultato ma interrotto dopo un anno per mancanza di fondi adeguati. In questa occasione si precisò meglio il metodo per la costruzione del Quadroter.

Si progettò – da parte di una serie ad hoc di gruppi di studio - la costruzione della serie di Carte di base (di cui alla **Tav. 1**), risultanti anch'esse dall'incrocio di alcuni fenomeni da sottoporre ad analisi e valutazione. La progettazione fu fatta da un gruppo di studio ad hoc per ciascuna Carta (si veda il testo iniziale del rapporto in CNR-Progetto strategico Quadroter, [1991]).

TAV. 1 - LE "MAPPE" DEL QUADROTER:

Prima approssimazione alla costruzione di un sistema di mappe utili alla valutazione delle pressioni e alterazioni ambientali e alla destinazione programmatica di uso del territorio

1. Mappa dei territori a rischio naturale e dei requisiti d'intervento per la riduzione dei rischi

- 1.1. Introduzione e descrizione
- 1.2. La proposta di rappresentazione cartografica del rischio naturale

2. Mappa delle potenzialità idriche

- 2.1. Introduzione e descrizione
- 2.2. La metodologia di indagine
- 2.3. I risultati conseguibili

3. Mappa della vocazione climatica ambientale

- 3.1. Introduzione e descrizione
- 3.2. La proposta di rappresentazione cartografica

4. Mappa delle aree naturalisticamente interessanti

- 4.1. La base informativa
- 4.2. La proposta di rappresentazione cartografica

5. Mappa della capacità d'uso agricolo del suolo

- 5.1. Introduzione e descrizione
- 5.2. La proposta di rappresentazione cartografica

6. Mappa delle funzioni produttive forestale e del rischio di incendio

- 6.1. Introduzione e descrizione
- 6.2. La proposta di rappresentazione cartografica

7. Mappa della potenzialità d'uso delle coste e del mare

- 7.1. Introduzione e descrizione
- 7.2. La proposta di rappresentazione cartografica

8. Mappa dell'uso urbano del suolo

- 8.1. Introduzione e descrizione
- 8.2. La proposta di rappresentazione cartografica

9. Mappa della potenzialità inquinante dell'agricoltura (produzione agricola, zootecnica, trasformazione industriale)

- 9.1. Introduzione e descrizione
- 9.2. La proposta di rappresentazione cartografica

10. Mappa della potenzialità inquinante dell'attività industriale

- 10.1. Introduzione e descrizione
- 10.2. La base informativa
- 10.3. La metodologia di analisi

11. Mappa dell'inquinamento e del degrado urbano

12. Mappa della produzione e dello smaltimento dei rifiuti

- 12.1. Introduzione e descrizione

12.2. La produzione dei rifiuti

12.3. Lo smaltimento dei rifiuti

12.4. La proposta di rappresentazione cartografica

13. Mappa dei territori a vocazione turistica

13.1. Introduzione e descrizione

13.2. Il concetto di carico turistico ottimale: prime riflessioni

14. Mappa dei siti e degli ingombri infrastrutturali

15. Mappa della localizzazione dei servizi urbani

15.1. Introduzione e descrizione

15.2. Il metodo prescelto

15.2.1. La localizzazione dei servizi "superiori"

15.2.2. La localizzazione dei servizi urbani "medi"

15.2.3. La localizzazione dei servizi urbani "elementari"

15.3. La proposta di rappresentazione cartografica

16. Mappa delle reti funzionali dei flussi di trasporti di interesse nazionale

16.1. Introduzione e descrizione

16.2. La base informativa

16.3. La rappresentazione cartografica della domanda

16.4. La rappresentazione cartografica dell'offerta

16.5. Il modello di simulazione

17. Mappa della rete funzionale dei trasporti di energia

17.1. Introduzione e descrizione

17.2. La proposta metodologica

17.3. La proposta di rappresentazione cartografica

18. Mappa degli eco-sistemi urbani di programmazione

18.1. Introduzione e descrizione

18.2. La proposta di rappresentazione cartografica

19. Mappa dei sistemi di trasporto urbano di programmazione

19.1. Introduzione e descrizione

19.2. La proposta di rappresentazione cartografica

20. Mappa dei sottosistemi (unità) territoriali di ricupero ambientale e storico culturale

20.1. Introduzione e descrizione

20.2. La proposta di rappresentazione cartografica

21. Mappa della destinazione d'uso del suolo

Il Quadro avrebbe dovuto scaturire infatti dalla lettura sovrapposta di tali Carte, aiutata dalle allora emergenti tecnologie (GIS), e da un metodo di valutazione in base ad una *'Matrice' (input-output) di offerta e domanda di territorio* che ero venuto elaborando nel mio corso di pianificazione regionale⁹, e che non aveva incontrato alcuna attenzione in Italia, e buona attenzione presso i colleghi europei e americani¹⁰. Da tale lettura sovrapposta si sarebbe avuta una visione complessiva dei fenomeni e dei vincoli territoriali emergenti per qualsiasi politica territoriale sia di 'occupazione di suolo' che di protezione ambientale, e soprattutto di 'organizzazione urbana' del territorio e relative infrastrutture, per conseguire gli obiettivi strategici già definiti dal P/80.

La costruzione delle Carte non fu avviata per la interruzione del Progetto strategico. Credo che la riesumazione delle proposte costruttive di quelle Carte elaborate dai gruppi di studio del Progetto strategico del CNR, (naturalmente previo nuovo esame ed aggiornamento delle stesse) sarebbe la cosa più facile e ragionevole da fare se si volesse – nell'Italia che verrà – fare un passo verso la elaborazione e costruzione del *Quadro territoriale di riferimento*, preconizzato dal P/80. Nella Tav.1 vi è – per memoria – la lista di quelle Carte. E' probabile che le conoscenze e i dati nel frattempo raccolti e le nuove tecniche a disposizione hanno reso quella impostazione in parte obsoleta. Tanto di guadagnato: se stiamo più avanti, significa che risparmieremo tempo nel costruire quelle carte come strumento e metodo per la costruzione del Quadro. Ma a questo Quadro dovremmo arrivare al più presto!

6. Come si fronteggiano gli impegni per una 'coesione territoriale' a scala europea?

Come è noto da tempo la Comunità ed ora Unione europea si è messa nella direzione di costruire anch'essa una sorta di *Quadro territoriale di riferimento* a scala europea: è lo ESDP (*European Spatial Development Perspective*)¹¹. I

⁹ Archibugi 1979.

¹⁰ Lo presentai ad un Convegno di studio promosso dalle Università di Groningen (Italia) e dello Stato di Washington, a Seattle (Usa) nel marzo del 1994 ed è stato ripreso in diverse occasioni (vedi per es. F. Archibugi, *'An instrument for environmental planning: The Land-Use Resources Matrix'* in: Donald Miller e Gert de Roo, eds (2000). Una sintesi in italiano è nel cap.7 del mio libro *La città ecologica, etc.*, citato (2002).

¹¹ In italiano SSSE-(Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo). Continueremo a chiamarlo nell'acronimo inglese ESDP per semplicità pratica, anche per tenere conto delle molte riserve che ha suscitato la traduzione italiana del termine. I lavori per arrivare a votare tale documento sono stati lentissimi: 10 anni e 14 solenni Consigli ad hoc dei Ministri Europei, da quello di Nantes del 1989, a quello di Potsdam del 1999 (senza contare il lavoro preparatorio degli anni settanta e ottanta del *Committee for Spatial Development*, CSD, e della DG XVI della Commissione. Si veda CEC, 1991; CEC,1997, CEC-ESPON, 2007]). Un esame accurato della vicenda è quello in Faludi e Waterhout, [2002]. Andreas Faludi si è intensamente occupato dell'ESDP, dopo la sua conclusione, ed è certamente l'autore che conosce meglio i risvolti dell'iniziativa, nelle sue positività e nelle sue criticità (per questo si veda fra i suoi numerosi scritti sull'argomento: Faludi 2002, 2003, 2004 e 2005. Fonti ancora più generali sull'intera politica e pianificazione regionale europea in Williams [1996] e in Balchin e Sykora [1999]. Alcune critiche pionieristiche alla politica regionale europea, affinché si sviluppasse su un piano più legato ad un processo di programmazione strategica meno soft e aperto a gestioni scordinate, le feci in alcuni scritti prima

risultati del ESDP sono tuttavia assai modesti dal punto di vista operativo e strategico. E' nato sotto il mandato di non produrre un Piano territoriale (*No Master Plan*), e questo sarebbe molto comprensibile e giustificabile se per 'Piano territoriale' si avesse in mente (come era probabile) un riferimento alla pianificazione fisica tradizionale di genere 'uso-del-suolo' (*land-use*). Ma poiché l'iniziativa di un documento orientativo in materia era stata presa sotto la spinta e l'enfasi data con l' 'Atto singolo Europeo' (1988) ad una politica di 'coesione' sociale ed economica europea, al punto che già si parlava allora di una 'coesione territoriale' (*territorial cohesion*), allora avremmo dovuto attenderci da tanto lavoro, delle indicazioni maggiori strategiche, non come 'Piano' (*Masterplan*), ma, appunto come 'Quadro' (*Framework*) su come realizzare questa maggiore coesione; con l'indicazione di quali criteri e vincoli e standard operativi avrebbero potuto avvicinare, rendere più 'coese', le politiche, non solo europee, ma anche nazionali e locali; politiche che in ragione del principio di sussidiarietà (ormai più volte celebrato in Europa) avrebbero potuto essere messe in campo.

Invece – a mio parere – l'ESDP si è ridotto ad essere un documento pieno di buone intenzioni ma con poche idee e strumenti per realizzarle. Ed è, - come lo definì un documento ufficiale del Governo olandese quando fu divulgato – 'non più che un colpo in aria nel tempo' (*no more than a snapshot in time*)¹². Un documento senza indicazioni su come applicarlo, senza indicazioni su come dargli seguito e incapace di divenire uno strumento permanente di gestione strategica degli obiettivi, un quadro di obiettivi di riferimento con il quale parametrare e valutare le azioni e gli interventi.

Tanto è vero, che nel Consiglio dei Ministri ad hoc subito dopo l'adozione dell' ESDP a Potsdam, quello di Tampere in Finlandia, sempre nel 1999, che definì un 'Programma di azioni' (*Action programme*) in 12 punti dell'ESDP, in pratica si ridusse alla istituzione di una "Rete europea di osservazione per la pianificazione territoriale" (*European Spatial Planning Observatory Network - ESPON*), dove rispuntano le parole 'piano' e 'pianificazione', ma nelle condizioni più improprie, perché l'ESPON non è che una ennesima per quanto vasta e in qualche caso innovativa raccolta di dati informativi di base sul territorio europeo¹³ con minimo sforzo di invenzione e ricerca orientata alla decisione e alla programmazione (*program- or decision-based analysis*) e su intenti programmatici, assai meno di quanto non abbia fatto la stessa 'prospettiva' dell'ESDP. D'altra parte era difficile che l'ESPON potesse fare di più, data, appunto, l' assenza di direttive comuni da parte dell'ESDP stessa¹⁴.

Malgrado i limiti che ho voluto segnalare dell'approccio dell'ESDP, non si può comunque tacere il fatto che l'ESDP ha dato luogo ad una grande quantità di rilevazioni, analisi, studi e valutazioni, che indubbiamente produrranno un effetto conoscitivo importante ed uno scambio di informazioni molto utili. Ma non dobbiamo neppure ignorare che spesso è difficile sceverare il grano dal loglio

dell'ESDP, per es. [Archibugi, 1982, 1991a e 1991b, e 1993]. Proponendo con enfasi una sorta di ESDP, fui poi deluso dalla sua genericità e mancanza di strategia operativa.

¹² National Spatial Planning Agency, [2000].

¹³ Purtroppo sono dati per lo più basati su delimitazioni territoriali (i NUTS) assai poco significativi, e che producono visioni fuorvianti e poco utili dal punto di vista operativo.

¹⁴ Un 'Atlante tematico' dell'Espn è stato opportunamente pubblicato dal Ministero delle Infrastrutture [2005] e il lettore italiano ne potrà valutare l'utilità.

nella massa di tali informazioni e che si sono avviate iniziative che se appaiono anche in se stesse desiderabili conducono ad impostazioni e interventi con scarsissima coordinazione. Le informazioni cercate e prodotte se non guidate da un chiaro esplicito programma strategico rischiano di essere fuorvianti.

Per di più l'ESDP è nato e si è sviluppato in un contesto di politiche spaziali europee già consolidate e sperimentate attraverso i 'fondi strutturali' fin dagli inizi degli anni settanta, con l'istituzione dell'*ERDF* (il Fondo europeo per lo sviluppo regionale), del *Fondo sociale*, e di altri *Fondi per l'agricoltura e la pesca*. Poi sopraggiunse, con il trattato di Maastricht, il *Fondo per la coesione*, destinato solo a quattro paesi. Infine altre politiche come quella ambientale e quella delle reti transeuropee (*Trans-Europa Networks*, TEN's) avevano bisogno di integrarsi in una strategia territoriale comune. Questo ha fatto dell'ESDP uno strumento preziosissimo – se costruito in modo efficace – per ottenere quel coordinamento fra iniziative slegate e ciascuna impostata per proprio conto.

E' riuscito l'ESDP a costituire lo strumento per un approccio integrato all'uso di tutti questi fondi, che vengono impiegati in modi dispersi e scoordinati? Si nutrono molti dubbi in proposito. Si ha l'impressione che le modalità di funzionamento di ciascuno di quei fondi abbiano preso il sopravvento, anche perché l'ESDP non ha dato precise indicazioni per un riadattamento dei fondi alle strategie dell'ESDP stesso.

Prendiamo per esempio le già citate tre 'sfere di attività' principali che l'ESDP pone come *suoi massimi obiettivi strategici* (e che corrispondono perfettamente, come visto, a quelli che già il P/80 poneva alla base della formazione del suo 'Quadro territoriale di riferimento'):

1. *'un sistema di città equilibrato e policentrico ed una nuova integrazione città/campagna' (urbano-rurale) ;*
2. *'la parità di accesso alle infrastrutture e alla conoscenza';*
3. *'uno sviluppo sostenibile, cioè una gestione prudente a protezione della natura e dei beni culturali'.¹⁵*

Ma mentre il P/80 indicava (ovviamente alla scala nazionale italiana) quali fossero i criteri e gli indicatori spaziali attraverso cui le parole 'sistema di città', 'equilibrato' e 'policentrico' si materializzassero¹⁶, e quindi attraverso cui si potessero *misurare* la presenza di queste condizioni e *valutare in concreto* le azioni necessarie per conseguire i risultati di tali condizioni, niente di tutto questo è fornito dal Quadro dell'ESDP (a scala europea). Qui non si dispone di un concetto e di misure comuni di sistema di città, di equilibrio e di policentrismo, che sarebbe appunto il primo passo per ottenere la 'coesione territoriale' tanto strombazzata. Ed è qui tutta la differenza esistente fra un documento di 'intenzioni' e un documento programmatico, tra un documento di 'prospettiva' (carico di parole) e un 'quadro strategico di riferimento', utile a guidare i processi reali di pianificazione.

¹⁵ Per una estesa discussione dell'importanza di detta politica dei 'sistemi di città' per lo sviluppo sostenibile delle città, fondata sulla ricerca di una 'centralità ottimale', segnalo il mio libro già citato su *'La città ecologica: urbanistica e sostenibilità'*[2002].

¹⁶ Un ulteriore perfezionamento ed aggiornamento di quanto il P/80 aveva detto in materia di 'sistemi di città' si raggiunse con la ricerca del Progetto Strategico 'Quadroter' avviato più di dieci anni dopo dal CNR. Uno dei pochi risultati conclusi di questo Progetto fu infatti una nuova riveduta proposta di riorganizzazione del territorio italiano, pubblicato tardivamente dallo stesso CNR [CNR-Progetto Strategico Quadroter, 1999].

7. Un esempio di impostazione operativa in una ricerca europea del *Centro di studi e piani economici*

Per dare un esempio della differenza fra le due impostazioni si possono confrontare le conclusioni poco operative dell'ESDP da un lato, e le proposte di programmazione scaturite invece da una ricerca finalizzata che (sulla falsariga dell'impostazione data al Quadroter e dal P/80), è stata condotta sempre per la Commissione di Bruxelles, ma nel quadro del Quinto Programma di Ricerca e Sviluppo, per quattro paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia), contemporaneamente ed in modo organico, con gli stessi metodi e le stesse motivazioni, da un certo numero di istituti di ricerca europei dei quattro paesi oggetto della ricerca (Nella **Tav.2**, lo staff della ricerca)[Planning Studies Centre 2001].

Nella **Tav. 3** è possibile avere una visione flash degli standard programmatici assunti come soglia minima di città europea che soddisfa le tre suddette esigenze/obiettivo (di cui ai punti suddetti dello stesso ESDP). Tali standards sono stati discussi e prescelti dai gruppi di studio sulla base di inchieste unitariamente organizzate sul campo. in 25 città europee di dimensione e funzioni diverse. (cinque città per ogni paese).

Tali soglie sono state utilizzate come esemplificazione di una riorganizzazione per sistemi di città sulla base di comparabili livelli di qualità della vita; e di una possibile articolazione suggerita di detti sistemi urbani (vedi **Mappe allegate** relative alla Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia, i quattro paesi studiati dalla ricerca¹⁷).

Ho richiamato qui tale esercizio solo per dare una idea¹⁸ del vero lavoro da fare quando si vuole misurare il reale stato della qualità urbana e si intende ottimizzare il conseguimento degli obiettivi da perseguire per lo scopo di una effettiva 'coesione territoriale'; ma si vuole, tuttavia, tenere conto dei vincoli e delle condizioni reali, rappresentate essenzialmente dagli insediamenti preesistenti e dalle condizioni geo-morfologiche esistenti.

¹⁷ Tali Mappe sono il risultato finale di una complessa procedura di ricerca che non è il caso qui di descrivere ma per la quale rinvio al Rapporto finale della ricerca stessa [Planning Studies Centre, 2001]. L'elenco nominativo dei sistemi urbani identificati come ottimali e proposti nelle Mappe (e nelle Mappe stesse indicati con un numero) è contenuto, insieme ad altre poche informazioni demografiche sull'intero sistema e sulle singole più importanti località urbane appartenenti a ciascun sistema, nel testo citato del Rapporto della ricerca, ma anche in: Archibugi, 2006.

¹⁸ Naturalmente l'intero tenore della ricerca può essere percepito solo dalla lettura del Rapporto di ricerca preparato dal *Centro di studi e piani economici* [Planning Studies Centre, 2001], l'istituto che è stato il coordinatore della ricerca e il vincitore della gara europea che la Commissione aveva promosso per rispondere ai suoi bisogni. (Il rapporto è in corso di pubblicazione presso la Kluwer Academic Press). Una versione ristretta dei risultati della ricerca l'ho presentata al secondo 'Congresso Mondiale delle Scuole di Pianificazione' (WPSC2) a Città del Messico nel luglio del 2006, e sarà ripresentata con ulteriori integrazioni di dati al prossimo Congresso della 'Associazione Europea delle Scuole di Pianificazione' (AESOP) a Napoli nel luglio 2007. Il rapporto finale della ricerca è stato redatto dal solo coordinatore e dagli esperti del solo Istituto responsabile della ricerca, e non coinvolge necessariamente l'opinione di tutti gli altri istituti ed esperti partecipanti alla ricerca.

**TAV. 2 - Il gruppo di ricerca europeo
per il Programma-quadro “Actvill” della Commissione Europea**

Franco Archibugi, co-ordinatore

Gruppo francese

Alphaville

20, Boulevard de Sebastopole, 75004, Paris

Christine Moissinac, Caroline Gerber: Direzione: *Thierry Vilmin*

Gruppo tedesco

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Am Michaelshof 8, D 53177 Bonn.

Helge Delion, Margit Molder

Direzione: *Eleonore Irmén, Karl Peter Schön*

Gruppo britannico

Dalia & Nathaniel Lichfield Associates, DNLA

13, Chalcott Gardens England's Lane, London NW3 4YB.

Martin Friend, Martin Davies

Direzione: *Nathaniel Lichfield*

Revisione: *Michael Collins, James Simmie*

Centre for the Advanced Studies in Social Sciences (CASS)

33, Corbett Road, Cathais Park, Cardiff, CS1 3EB.

Direzione: *Philip Cooke*

Gruppo italiano

Planning Studies Centre

Via Federico Cassitto 110, 00134 Rome

Annalisa Cicerchia, Joseph King, Neil Campbell

Direzione: *Franco Archibugi*

Centro per gli Studi Economici, CES

Corso di Porta Nuova 8, 20121 Milan.

Roberto Camagni, Roberta Capello and Massimo Bricocoli

Tav. 3 - Indicatori di “centralità ottimale”

Nella ricerca citata Actvill per la Commissione europea, si sono identificate delle **soglie**, su alcuni indicatori prescelti, giudicate atte ad assicurare la “ottima centralità” di un sistema urbano. Tali soglie potrebbero essere assunte dai Piani urbanistici locali, come anche essere indicativamente suggerite da Quadri strategici di riferimento regionali e nazionali. Tali soglie sono:

A. Soglie di “vitalità” urbana (indicatori di effetto-città)












- Mix ottimale fra imprese e residenze nel territorio urbano: *5 mila abitanti per impresa;*
- Rapporto ottimale "creazione di nuove imprese/abitanti": *intorno a 0,00300 registrazioni per abitante;*
- Livello di occupazione nel terziario: *intorno al 75%;*
- Livello di occupazione nella R&S: *10 addetti per 1.000 abitanti;*
- Chiusura dei trasporti pubblici urbani: *non prima di mezzanotte;*
- Gallerie d'arte: *una ogni 10.000 abitanti;*
- Proporzione di popolazione che possa raggiungere i seguenti servizi entro i 10 minuti, in percentuale:
 - negozi e supermercati: *almeno il 90%;*
 - un medico: *il 90%;*
 - una scuola: *almeno l'80%;*
 - un asilo infantile: *almeno il 75%;*
 - una connessione di trasporto pubblico: *il 99%;*
 - un pub: *almeno il 95%;*
 - un parco: *almeno l'85%.*
- Area di commercio al dettaglio: *almeno 1,5 mq per abitante;*
- Posti in cinema e teatri: *20 per 1000 abitanti;*
- Locali notturni: *una unità ogni 30mila abitanti;*
- Poltrone in sale convegno: *22 per 1000 abitanti;*
- Tempo medio per raggiungere un aeroporto: *non superiore a 45 minuti;*
- Medici specialisti: *non meno di 20 per 10.000 abitanti;*
- Numero di letti in servizi chirurgici: *3 per 1000 abitanti;*
- Disponibilità di spazi aperti: *300 persone per ettaro;*
- Erboristerie: *1 per 180.000 abitanti.*

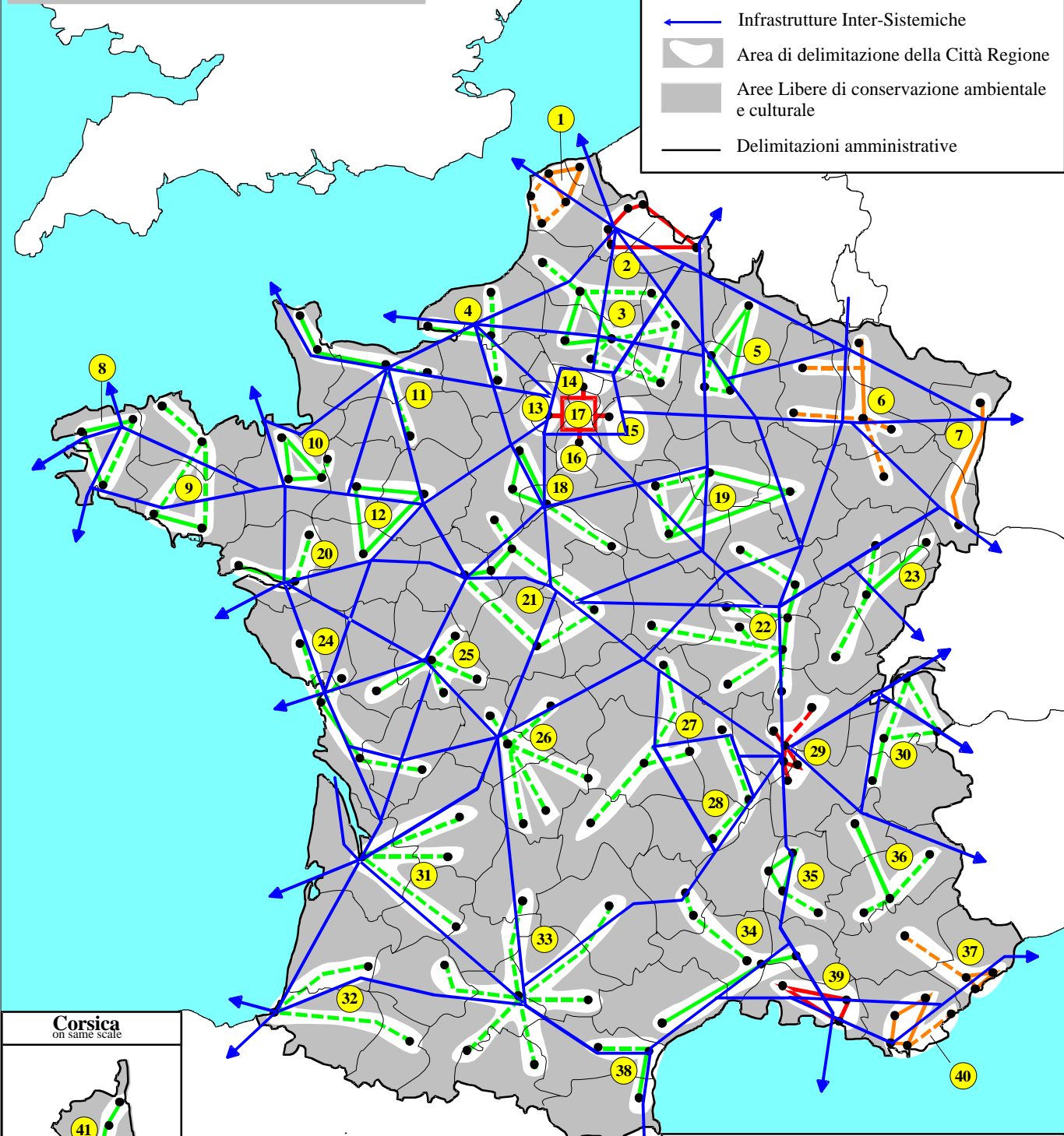
B. Soglie di “vivibilità” urbana (indicatori di sovraccarico)

- Grado di concentrazione di NO₂: *30 parti per miliardo (ppb);*
- Velocità media dei trasporti pubblici: *almeno 25 kmh nelle ore di punta e 40kmh nelle ore non di punta;*
- Percentuale di aree abbandonate: *05% ;*
- Tasso di disoccupazione: *non superiore al 6% ;*
- Disoccupazione di lungo periodo: *non più del 25%;*
- Proporzione di persone con reddito sostenuto: *5% ;*
- Reati denunciati (esclusi furti): *85 per mille abitanti;*
- Furti denunciati: *50 per mille abitanti;*
- Delitti violenti: *5 per mille abitanti;*
- Tempo di attesa per interventi chirurgici: *3 mesi;*
- Attesa prima di giudizio penale: *15 settimane;*
- Massima durata di viaggio fra due punti all'interno del sistema urbano: *80 minuti*

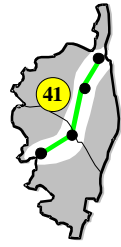
L'integrazione delle Città nel loro ambiente regionale: verso una politica europea dei Sistemi Urbani

Uno studio effettuato per la Commissione europea sotto la direzione del Prof. Franco Archibugi

-  Sistemi urbani (o Città-regioni) N. (vedi la tabella allegata per la denominazione e composizione)
-  Connessioni essenziali del Sistema Urbano
-  Connessione Principale
-  Connessione Secondaria
-  Da Polarizzare
-  Da De-polarizzare
-  Da Razionalizzare
-  Infrastrutture Inter-Sistemiche
-  Area di delimitazione della Città Regione
-  Aree Libere di conservazione ambientale e culturale
-  Delimitazioni amministrative

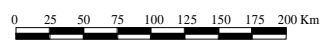


Corsica
on same scale














Cartography
by
COGRAF
Rome

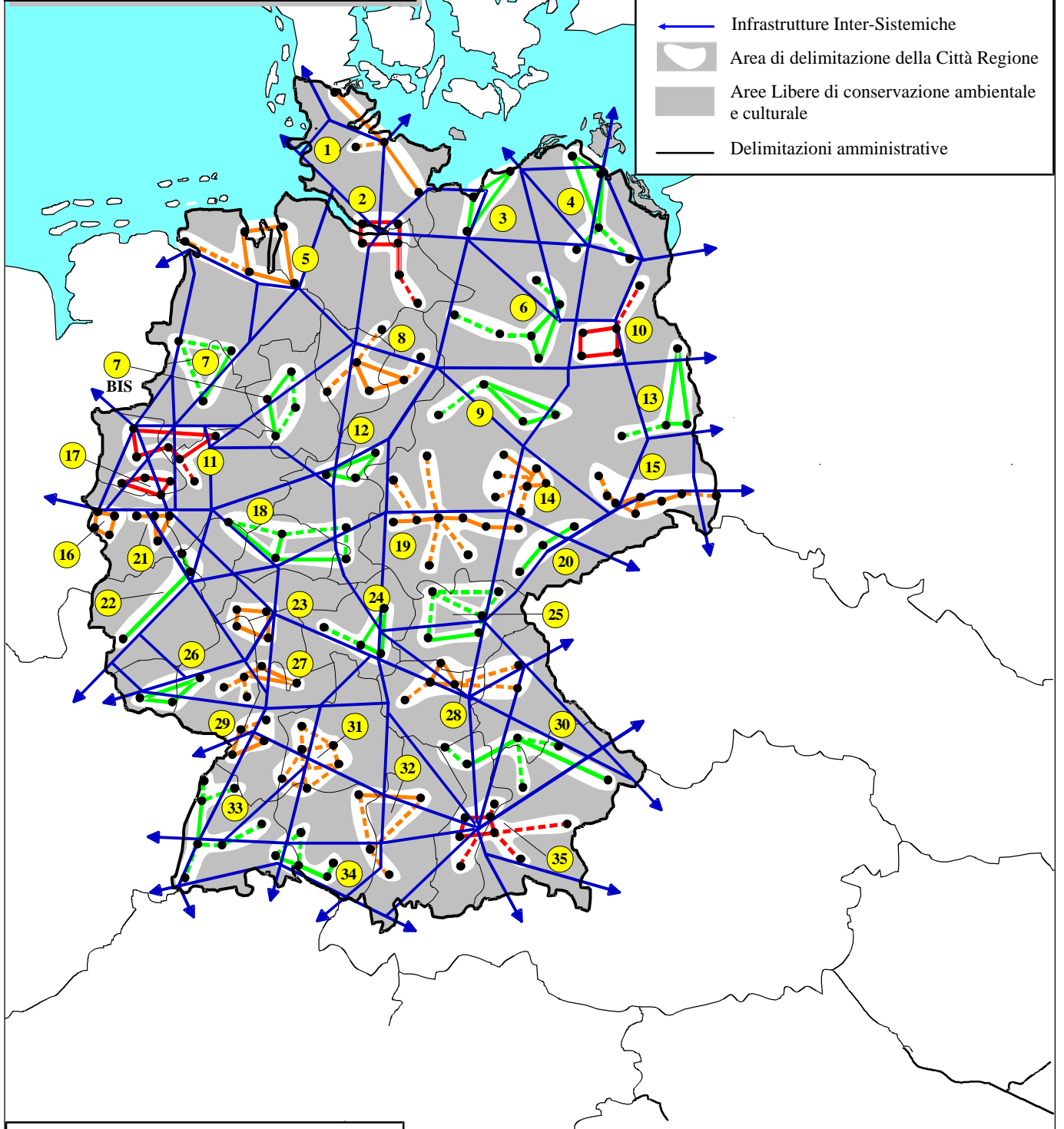
**SISTEMI URBANI PROGRAMMATICI:
UNO SCENARIO SPERIMENTALE**
Francia



L'integrazione delle Città nel loro ambiente regionale: verso una politica europea dei Sistemi Urbani

Uno studio effettuato per la Commissione europea
sotto la direzione del Prof. Franco Archibugi

-  Sistemi urbani (o Città-regioni) N.
(vedi la tabella allegata per la denominazione
e composizione)
-  Connessioni essenziali del Sistema Urbano
-  Connessione Principale
-  Connessione Secondaria
-  Da Polarizzare
-  Da De-polarizzare
-  Da Razionalizzare
-  Infrastrutture Inter-Sistemiche
-  Area di delimitazione della Città Regione
-  Aree Libere di conservazione ambientale
e culturale
-  Delimitazioni amministrative














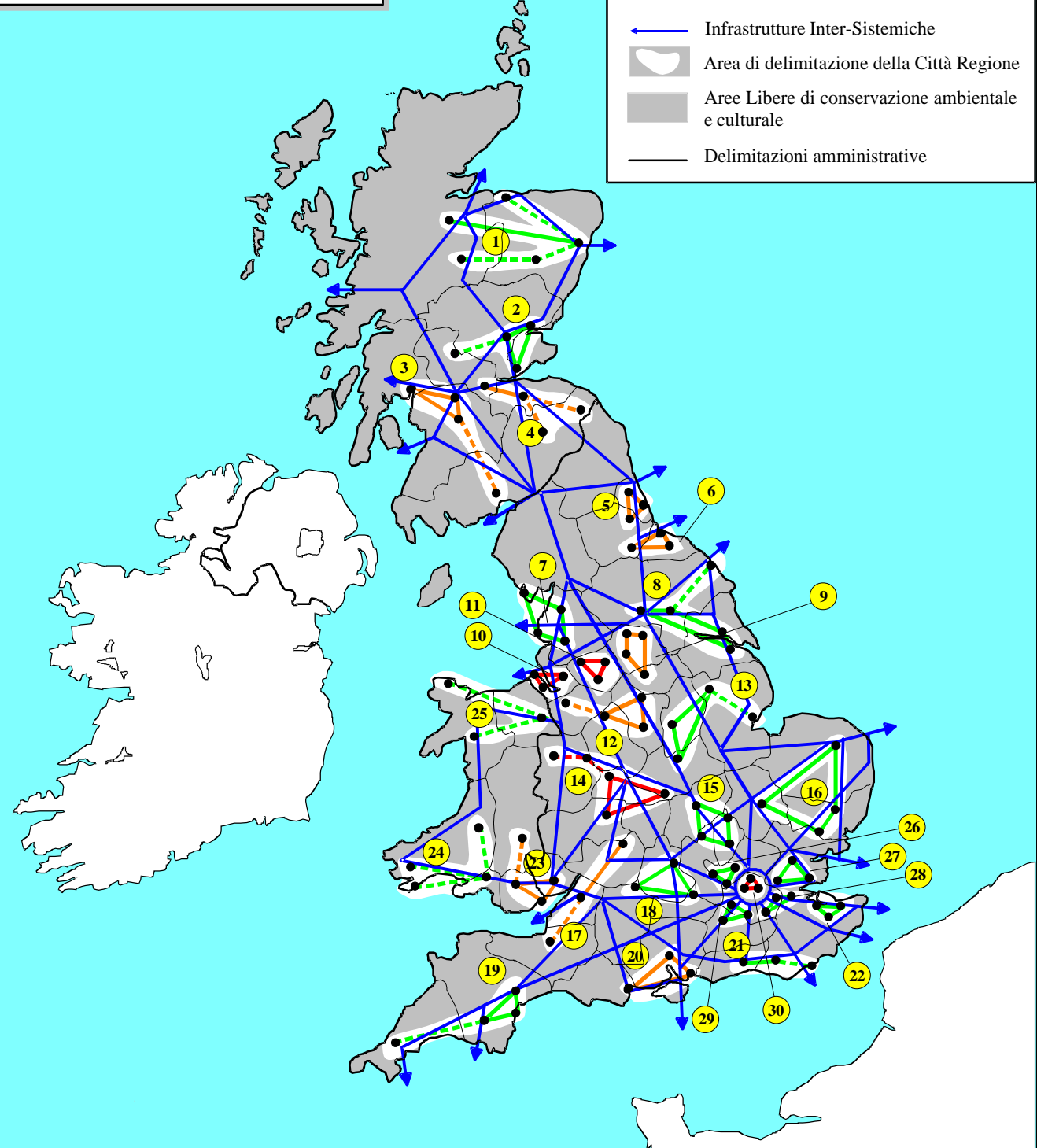
**SISTEMI URBANI PROGRAMMATICI:
UNO SCENARIO SPERIMENTALE**
Germania

0 25 50 75 100 125 150 175 200 Km

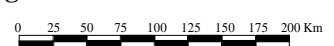
L'integrazione delle Città nel loro ambiente regionale: verso una politica europea dei Sistemi Urbani

Uno studio effettuato per la Commissione europea sotto la direzione del Prof. Franco Archibugi

-  Sistemi urbani (o Città-regioni) N. (vedi la tabella allegata per la denominazione e composizione)
-  Connessioni essenziali del Sistema Urbano
-  Connessione Principale
-  Connessione Secondaria
-  Da Polarizzare
-  Da De-polarizzare
-  Da Razionalizzare
-  Infrastrutture Inter-Sistemiche
-  Area di delimitazione della Città Regione
-  Aree Libere di conservazione ambientale e culturale
-  Delimitazioni amministrative














**SISTEMI URBANI PROGRAMMATICI:
UNO SCENARIO SPERIMENTALE
Gran Bretagna**



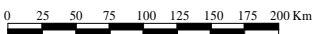
L'integrazione delle Città nel loro ambiente regionale: verso una politica europea dei Sistemi Urbani

Uno studio effettuato per la Commissione europea sotto la direzione del Prof. Franco Archibugi

-  Sistemi urbani (o Città-regioni) N. (vedi la tabella allegata per la denominazione e composizione)
-  Connessioni essenziali del Sistema Urbano
-  Connessione Principale
-  Connessione Secondaria
-  Da Polarizzare
-  Da De-polarizzare
-  Da Razionalizzare
-  Infrastrutture Inter-Sistemiche
-  Area di delimitazione della Città Regione
-  Aree Libere di conservazione ambientale e culturale
-  Delimitazioni amministrative



**SISTEMI URBANI PROGRAMMATICI:
UNO SCENARIO SPERIMENTALE
Italia**



8. La funzionalità del Quadro territoriale strategico

Concludendo il nostro riferimento all'ESDP, malgrado la presa in considerazione delle sue insufficienze, non possiamo neppure non rimarcare che mentre a livello comunitario qualcosa che volesse assomigliare ad un *Quadro territoriale di riferimento* (vagamente assomigliante al Quadroter del P/80 si è comunque fatto - sia pure a gran fatica e molto lentamente, e con sbocchi assai modesti rispetto alle aspettative - qui in Italia non si è fatto neppure questo.

E' il fatto stesso che - in questo assai analogo compito di dotare il paese di un ESDP nazionale ovviamente più ricco ed articolato - si è stati superati da Bruxelles non va molto ad onore dei passati governi che si sono succeduti in Italia. Quasi che i rapporti Stato-Regioni fossero più complessi e più difficili istituzionalmente del rapporto fra Unione Europea e Stati nazionali membri!

No, non credo che a questo genere di difficoltà, come a quella delle 'competenze' istituzionali, vada ascritta la causa di questo ritardo, malgrado che negli anni settanta e poi ottanta - in anticipo sulle iniziative e le realizzazioni di molti altri paesi europei - con il P/80 prima e con il Progetto strategico Quadroter dopo ci si fosse incamminati sulla strada della elaborazione di un *Quadro nazionale di riferimento strategico* per la pianificazione.

I veri concomitanti fattori di questo ritardo sono: da un lato l'impegno e la serietà della classe politica italiana, cinica e restia a coltivare innovazioni amministrative razionali e tutta protesa a ottenere risultati immediati ed effimeri, da incassare subito sul piano politico. Partire da obiettivi strategici di medio e lungo periodo e lavorare con urgenza per risultati che hanno bisogno dei loro tempi tecnici per farsi sentire, sono cose che non sembrano fatte per lei.

Dall'altro lato, bisogna mettere in conto anche il livello culturale e professionale degli 'addetti ai lavori', docenti e/o professionisti, in cui una metodologia 'integrata' e sistemica non ha fatto ancora breccia, prevalentemente orientati ad una pianificazione urbanistica e fisica 'locale' (piani regolatori), e nel migliore dei casi studiosi di esperienze parziali e settoriali, in cui i discorsi politologici abbondano e le applicazioni tecniche e la conoscenza dei metodi difettano, e in cui, infine, l'inquinamento politico è grande!

Ma non credo che tutto ciò debba indurre a perdere la speranza, anche se spesso fa perdere la pazienza. Si può sempre nutrire fiducia nelle nuove generazioni di pianificatori, soprattutto se noi, delle vecchie, sapremo dare il buon esempio. E a proposito del Quadro di riferimento, c'è da auspicare che chi ha delle responsabilità in materia inizi al più presto a mettere in cantiere la elaborazione di tale Quadro, di cui c'è una grande necessità, in Italia, per orientare molte scelte localizzative delle Regioni e buona parte degli investimenti distribuiti territorialmente. E ce ne è un gran bisogno in Europa, per monitorare le politiche territoriali nazionali e regionali e coordinarle a quei fini comunitari che favoriscano la coesione socio-economica e territoriale. Un cantiere per la costruzione del Quadro, con l'aiuto delle più rappresentative associazioni professionali (penso all'INU) e una permanente cooperazione interregionale, dovrebbe però essere portato avanti con una certa forte coordinazione ed

efficienza nel metodo di studio orientato alla operatività da parte dell' organo centrale di governo incaricato.

A conclusione di questa mia rievocazione storica orientata alle cose da fare oggi, penso dunque - insieme agli organizzatori del nostro Convegno - che una riconsiderazione del P/80 in questa direzione, purtroppo ancora non avviata, sarebbe una ottima ripartenza.

Riferimenti bibliografici

- Alea scarl (2006). *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*. Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Archibugi Franco, ed. (1966a). *La Città-Regione in Italia: premesse culturali ed ipotesi programmatiche*. Torino, Boringhieri.
- Archibugi Franco (1966b). Verso la definizione di obiettivi urbanistici della pianificazione economica. In : F.Archibugi, a cura di, . *La città regione in Italia: premesse culturali ed ipotesi programmatiche*. Torino, Boringhieri.
- Archibugi Franco (1969). *Physical Planning and Economic Planning in National Development*. (Report prepared for the Interregional Seminar for Urban, Regional and National Development". Bucharest, UN Centre for Housing, Building and Planning.
- Archibugi Franco (1970a). 'La Planificacion fisica y economica en el desarrollo nacional.' In *Ciudad y Territorio*(1).
- Archibugi Franco (1970b). *Une experience de "regionalisation": les systemes metropolitaines du Progetto '80 italien*. Rapport au "Colloque franco-italien sur la regionalisation", _Fondation Nationale des Sciences Politiques. St.Vincent.
- Archibugi Franco (1974). 'The "Quality of Life" in a Method of Integrated Planning' (Aspects of an Italian Research Project "Progetto 80")." *Socio-Economic Planning Sciences* 8(6).
- Archibugi Franco (1975). "Il processo integrato di pianificazione, economica e territoriale (con particolare riferimento all'Italia) (Rapporto al Convegno internazionale su "Programmazione economica e pianificazione territoriale", Libera Università degli studi di Trento, Trento 5-6 Ottobre 1974)." *Politica e Mezzogiorno* XII(1).
- Archibugi Franco (1976). *La pianificazione integrata: problemi di didattica e di ricerca*. Seminario all'Università della Calabria, Arcavacata (CS).
- Archibugi Franco (1979). *Principi di pianificazione regionale*. (2 voll.), Milano, Franco Angeli.
- Archibugi Franco (1982). *Une nouvelle politique regionale pour l'Europe*. Seminar of the Fundacion IESA and of the Frederick Ebert Stiftung, Madrid.
- Archibugi Franco (1991a). *Insight into European Cohesion. A Contribution to a Study of a Policy for the Strengthening of Socio-Economic Cohesion in the EC*. Rome, Planning Studies Centre. [ri pubbl.in: S.Holland, ed., *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. A Report to the EU Commission.
- Archibugi Franco (1991b). *Prospettive e fattori di una maggiore coesione economica e sociale nella Comunità Europea del 2000 (SOCECO)* (trad. it. di un Rapporto per un gruppo di studio collettivo incaricato dalla Commissione Europea). Bruxelles, Commissione Europea.
- Archibugi Franco (1993). 'European Regional Policy: A Critical Appraisal and Foresight'. In: G. Gorzelak and B. Jalowiecki, eds. *Regional Question in Europe*. Warsaw, University of Warsaw.

- Archibugi Franco (2000). 'An instrument for environmental planning: The Land-Use Resource Matrix'. In Donald Miller and Gert de Roo eds, *Resolving Urban Environmental and Spatial Conflicts*. Groeningen, The Netherland: Geo Press.
- Archibugi Franco (2002). *La città ecologica: urbanistica e sostenibilità*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Balchin Paul e Ludek Sykora (1999). *Regional Policy and Planning in Europe*. London and New York, Routledge.
- CEC, (1991). *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*. Luxembourg, EC.
- CEC, (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (Regional Development Studies 28). Luxembourg, EC.
- CEC, (1999a). *European Spatial Development Perspective (ESDP): Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxembourg, EC.
- CEC (1999b). *The Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for Programmes in the Period 2000-2006*. Luxembourg, EC.
- CEC, (2000). *Structural Actions 2000-2006: Commentary and Regulations*. Luxembourg, EC.
- CEC, (2006) *Innovation in the National Strategic Reference Frameworks* (Working document of the Directorate General for Regional Policy), Brussels, October 2006.
- CEC-ESPON (2007). *Application and effects of the ESDP in the Member States* (ESPON project 2.3.1 Final Report pp. 217 + Annexes). Bruxelles, EC:
- Clementi A. R. Pavia e G. De Matteis, a cura di, (1996). *Le forme del territorio italiano* (Ricerca ITATEN, Indagine sulla Trasformazione degli Assetti del Territorio Nazionale). 2 voll., Roma-Bari, Laterza.
- CNR-Progetto strategico Quadroter (1991). *Le 'Mappe' del QUADROTER: prima approssimazione alla costruzione di un sistema di mappe utili alla valutazione delle pressioni e alterazioni ambientali e alla destinazione programmatica di uso del territorio*. Roma, CNR.
- CNR-Progetto strategico Quadroter (1999). *Ecosistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale a ambientale a livello nazionale-regionale* (a cura di F.Archibugi, Centro di studi e piani economici). Roma, Gangemi.
- da Rosa Pires A. L. Albrechts and J. Alden (eds) (2001). *The Changing Institutional landscape of planning*. Aldershot (GB), Ashgate.
- Dematteis G. et alii (1999). *I futuri della città: tesi a confronto*. Milano, Franco Angeli.
- Faludi Andreas and Bas Waterhout (2002). *The making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. London and New York, Routledge.
- Faludi Andreas ed. (2003). Special Issue on the Application of the European Spatial Development Perspective. *Town Planning Review* 74(No.1): 1-140.
- Faludi Andeas (2004). 'Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?' *Urban Studies*, vol.41(No.7): 1349-1365.
- Faludi Andreas ed. (2005). Special Issue 'Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective?'. *Town Planning Review*, 76 ,(1): pp.1-118.
- INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) e Ministero dei Lavori Pubblici (Di.co.ter) (2000). *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*. Roma, INU Edizioni.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2002a). *Voci dai quartieri Urban - Voices from the Urban quarters*. Roma, PIC Urban - Italia 1.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Direzione Generale per il coordinamento Territoriale (2002b). *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*. Vol.

1. *Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte.* (a cura di Pier Carlo Palermo). Vol.2, *Esperienze locali: contesti, programmi, azioni.* (a cura di Pier Carlo Palermo, Paola Savoldi). Vol. 3. *Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti.* (a cura di Gabriele Pasqui, Elena Valsecchi). Milano, Franco Angeli.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del Territorio etc. (2004). *PRUSST: programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.* Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Direzione generale per la programmazione ed i trasporti (2005). *Atlante tematico Espon.* Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- National Spatial Planning Agency (2000). *Spatial Perspectives in Europe: Spatial Reconnaissance's 1999.* The Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Piroddi E. et alii (2000). *I futuri della città: tesi a confronto.* Milano, Franco Angeli.
- Piroddi Elio (2001). "Scenari per il sistema urbano italiano." *Urbanistica dossier* n.50: p.14.
- Planning Studies Centre (2001). *The Future of Urban Quality in Europe: Towards a New European Urban Systems Cocept and Strategy* (the Results of a Research study carried out for the European Commission under the direction of Franco Archibugi). Rome-Bruxelles, PSC publisher.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Attuazione del programma di governo (2006). *'Perché un nuovo dinamismo percorra il paese e uno spirito di coesione ne sostenga il cammino'* [Abbozzo di 'strutturazione di programma' del Governo Prodi, in 6 livelli di operatività, 2006]. Roma. Documento di lavoro della PCM, Dipartimento per l'attuazione del programma di governo.
- Unione Europea. Politica regionale (2006). *La politica di coesione e le città.* (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo). Lussemburgo, Ufficio pubblicazioni delle Comunità europee.
- Williams R.H. (1996). *European Union Spatial Policy and Planning.* London, Chapman Publishing.
- Yewlett Christopher JL (2005). *Planning Methods for the New Europe: The Potential Role of Strategic Choice.* AESOP Congress 2005, Vienna.