

# Ricerche e indagini a premessa dei piani regionali

I piani territoriali di coordinamento sono oggi, in Italia, una realtà in atto. Reclamati da molto tempo unicamente in sede teorica, come strumento indispensabile per il coordinamento delle attività urbanistiche pubbliche e private che si svolgono sul territorio, solo in questi anni, anzi in questo ultimo anno, hanno preso corpo in forma concreta e la legge, che nel 1942 li aveva istituiti, trova ora il suo invero in una copiosa serie di provvedimenti ministeriali e di atti amministrativi, volti a promuovere in ormai quasi tutte le regioni d'Italia la loro compilazione.

Ci troviamo dunque oggi agli inizi di una inconsueta attività tecnica e politica, ci troviamo di fronte ad un insolito e grandioso esperimento, in cui stiamo per provare e mettere in moto un nuovo strumento tecnico-giuridico, da cui dovrebbe scaturire un fatto nuovo: il coordinamento cosciente e preordinato degli interventi umani sul territorio.

Questo infatti è lo scopo ed il contenuto dei piani regionali.

Quale forma essi assumeranno, quando avranno raggiunto una compiutezza di contenuto e di espressione, cioè quando lo scopo che essi si propongono si sarà concretato in una precisa serie di atti di intervento, scelti e coordinati, per ogni singola località territoriale e per ogni singolo settore di attività umana, non possiamo oggi ancora prevedere.

La legge urbanistica del '42, nella sua scheletrica schematicità, fornisce, è vero, alcuni sommari accenni, ma è evidente che questi non possono essere interpretati altro che come indirizzo, altro che come un canovaccio: la materia urbanistica regionale troverà sostanza, forma e limiti nel suo stesso farsi, ed il coordinamento delle attività umane sul territorio, scopo e ragione d'essere del piano regionale, sarà tanto più razionale, quanto più razionale sarà stato lo studio esercitato per raggiungere il coordinamento stesso e tanto più efficace ai fini dell'umana convivenza e dell'umano progredire, quanto più sentito ed efficace sarà stato l'impegno politico e sociale che i piani regionali comportano.

Cosicché i piani, che risulteranno un giorno dalla somma dei nostri sforzi, daranno l'esatta misura dell'impegno dei nostri stessi sforzi, sia tecnici, che politici.

Oggi, dunque, non è esatto parlare di «piani regionali», perché questi piani non esistono ancora: essi non hanno maggior consistenza della nebulosa che sta per condensarsi e creare il mondo. Oggi, con maggior esattezza di termini, possiamo dire piuttosto che si è dato inizio alla pianificazione regionale.

Con i provvedimenti ministeriali e con gli atti amministrativi si sono costituiti gli organi di pianificazione, si sono insediati gli individui in questi organi e si è posto loro in mano lo strumento tecnico e giuridico della pianificazione regionale.

Spetta ora a questi organi, a questi individui fare uso del nuovo strumento, e dare alla «pianificazione regionale» contenuto, sostanza e forma.

Spetta a questi organi e a questi individui dare la misura dei loro sforzi, innanzit-

to di interna chiarificazione sul tema della pianificazione regionale, spetta ad essi, quindi, promuovere e perseguire in modo scientifico e democratico il reale coordinamento degli interventi, spetta ad essi, in una parola, condensare la nebulosa e creare, in sette giorni o in sette anni non conta, un nuovo mondo di interventi pubblici e privati coscientemente preordinati e coordinati.

L'atto politico della costituzione degli organi della pianificazione regionale e del loro insediamento è un passo fondamentale verso la concreta pianificazione regionale: esso significa un orientamento di governo, significa una scelta, significa un impegno ed una politica che si prefigge di coordinare nel tempo e nello spazio le numerose decisioni pubbliche e private relative all'uso ed alla trasformazione del territorio.

All'atto dell'insediamento delle commissioni, seguiranno necessariamente successivi e conseguenti provvedimenti ed atti amministrativi per orientare ed aiutare e per rendere efficiente e formativa l'attività pianificatrice sia durante la compilazione dei piani, sia durante la loro applicazione ed attuazione.

L'orientamento verso il coordinamento cosciente degli interventi sul territorio è stato assunto dagli organi di Governo e la scelta tra piano regionale concepito come espressione di insindacabile assoluto atto di governo e piano regionale democraticamente impostato sulla confluenza degli interessi di base, la scelta tra piano dall'alto e piano dal basso, tra piano di burocrati e piano di collaborazione, è stata fatta, ed un preciso impegno politico e morale è stato preso: ora occorre operare. E per operare bisogna che tutti siano preparati, coloro che in varia misura sono o saranno chiamati a collaborare all'edificazione del piano regionale.

Essere preparati significa non solo avere ben chiara in mente la procedura, la tecnica della pianificazione regionale, ma significa anche aderire ad un orientamento comune, significa aver operato in noi stessi una scelta fra i vari metodi della pianificazione, significa soprattutto essere coscienti che lo scopo del coordinamento degli interventi sarà raggiunto non solo e non tanto attraverso gli atti amministrativi, quanto e piuttosto se ciascuno di noi avrà voluto, veramente voluto, raggiungere quel coordinamento.

Impegno morale dunque, oltre che tecnico, impegno morale che implica e si identifica in una scelta preliminare e necessaria: la scelta del metodo di pianificazione.

Così, infatti, come vi è una pianificazione politicamente democratica o antidemocratica, assoluta e dittatoriale, così come vi è una pianificazione che si propone il coordinamento delle attività umane per perseguire fini economici dell'aumento della produttività e del rendimento individuale ed una pianificazione che coordina le attività umane per ipotetici fini sovra ed extra-economici; così come vi è una pianificazione che persegue scopi di benessere sociale ed una pianificazione che ne è in tutto o in parte indifferente; così vi è una pianificazione impostata su basi seriamente scientifiche ed una pianificazione improvvisata, casuale, dilettesca.

Né è difficile riscontrare che la categoria della pianificazione dittatoriale che necessariamente persegue fini extra-economici ed è spesso indifferente al benessere e alla felicità degli uomini, quasi automaticamente si avvale di mezzi di pianificazione dilettesca, mentre la pianificazione democratica, che persegue fini di benessere economico e sociale, sia individuale che collettivo, usa, necessariamente, strumenti il meno possibile casuali, ripudia il diletterismo e reclama una impostazione scientifica e razionalmente dimostrabile.

La scelta fra queste due categorie di pianificazione è una scelta di metodo ed è, come ognuno vede, fondamentale per impostare l'opera di pianificazione; è essa infatti che

dà colore e senso alla pianificazione stessa e differenzia gli aspetti e i risultati delle varie civiltà nei vari paesi.

Sarebbe un discorso forse inusitato, però estremamente fascinoso ed allettante, l'esaminare i caratteri degli antecedenti storici della pianificazione territoriale, ma ci porterebbe assai lontano; questo studio si identifica in definitiva con quello della civiltà stessa, esso è la storia della presa di possesso delle risorse naturali, minerali e vegetali, dell'uso razionale o irrazionale del territorio e delle acque e del coordinamento o non coordinamento fra opere pubbliche e private, in una parola, la storia degli interventi umani sul territorio, ciò che i geografi chiamano la umanizzazione dell'ambiente naturale.

La moderna pianificazione territoriale si innesta sul lungo processo umano di trasformazione territoriale e si caratterizza tuttavia da quella di ogni altro periodo per un'esigenza maggiormente accentuata di «coordinamento cosciente e volontario preordinato e programmato degli interventi». Sono i fatti stessi che reclamano l'accentuazione del carattere cosciente della pianificazione.

Questa accentuata esigenza nasce infatti naturalmente dallo sviluppo stesso delle tecniche, dall'aumento demografico, dallo squilibrio fra le economie nelle varie zone, dalla quasi totale sparizione di «terre nuove» da porre ancora a coltura, dalla sovrapposizione sui territori ad antico insediamento ed a sviluppo industriale di infinite intraprese economiche ed attività amministrative concomitanti che, pur insistenti sul medesimo supporto fisico, il territorio, spesso si ignorano e contrastano l'una con l'altra.

Questo stato di cose dovuto alla sovrapposizione degli effetti di una saturazione demografica, di una tecnica evoluta e di uno squilibrio economico e sociale, pone la nostra civiltà di fronte ad una nuova sfida, per usare il linguaggio del Toynbee. La risposta a questa sfida può essere la salvezza o meno della nostra civiltà. Possiamo prevedere che la risposta sarà strettamente concatenata al metodo con cui sarà stata affrontata la impellente esigenza della pianificazione territoriale.

La scelta del metodo è per noi in gran parte fatta. Scelto il metodo politico, ne consegue quasi necessariamente il metodo tecnico: ripudiamo ogni pianificazione casuale, arbitraria e dilettantesca ed aspiriamo seriamente e profondamente ad una pianificazione scientifica basata sulla conoscenza, la più approfondita possibile, dell'ambiente naturale e sociale oggetto di intervento.

Ciò fissato, mi si consenta ora di esaminare brevemente su quali basi tale metodo possa essere impostato.

Abbiamo avuto occasione di chiarire al Congresso di Venezia quale è il necessario meccanismo logico della pianificazione scientifica, col graduale passaggio dalle fasi di prima approssimata conoscenza dei fenomeni, fino alla fase finale del programma degli interventi pratici.

I naturali passaggi di questo meccanismo logico che procede attraverso le 4 fasi del conoscere, comprendere, giudicare e intervenire sono quelli stessi delle scienze positive e delle scienze sociali, di cui l'urbanistica, ultima nata, fa parte. Esaminiamole un poco da vicino:

Anzitutto la fase del conoscere. È questa la fase dell'accertamento e dell'elencazione dei «fatti» ed è lo stadio iniziale di tutte le scienze: a questo stadio l'unica attività consentita è la raccolta e la classificazione dei fatti (la scienza dell'etnologia, ad esempio, solo oggi emerge da questa fase).

La «conoscenza» dei fatti comprende dunque, la pura e semplice descrizione dei

fenomeni, la loro enumerazione, la misurazione e comparazione dei vari fattori componenti e l'esame della distribuzione geografica dei fenomeni stessi.

A questo stadio dunque l'indagine urbanistica descritta si avvale dell'aiuto della geografia, della sociologia, della emografia, della statistica, della storia.

Soffermiamoci un attimo su questa fase.

Accertamento ed enumerazione dei fatti, ma di quali fatti? È evidente che non possono esser raccolti tutti i fatti, ma occorre selezionarli anzitutto secondo l'oggetto della scienza.

Ora i «fatti» o fenomeni urbanistici coincidono con gli stessi «fatti» o fenomeni sociali, oggetto della sociologia e della statistica, e cioè sono i fatti non individuali, sono i fatti ripetuti, i fenomeni collettivi.

Ma anche tra i fatti ripetuti occorre una ulteriore selezione per determinare quali siano i fenomeni principali atti a caratterizzare la situazione urbanistica relativa ad una data popolazione residente su di una data circoscrizione territoriale.

Questa selezione implica una scelta, che non sempre coincide con quella che si desidererebbe operare: è evidente che si devono anzitutto utilizzare i fenomeni conosciuti, i fatti noti, fenomeni e fatti che sono regolarmente e periodicamente enumerati attraverso operazioni di censimento.

Ed è altrettanto evidente che le serie dei fatti censiti sono assai poco numerose: sufficienti i dati relativi ai fenomeni demografici, ancora sufficienti, se non aggiornati, i dati relativi ai fenomeni agronomici, assolutamente insufficienti i dati economici relativi ai fenomeni industriali e quelli concernenti lo stato di consistenza delle abitazioni e dei servizi.

Cosicché mentre è possibile conoscere con sufficiente approssimazione la struttura demografica della popolazione, mentre è possibile avere una visione abbastanza approssimata dell'aspetto agronomico di un territorio, diventa assai difficile formarsi un'idea sia pure grossolana sull'entità dei fenomeni industriali, sull'attività produttiva e distributiva dei beni economici.

Vi sono dunque alcune difficoltà fondamentali alla nostra conoscenza dei fatti urbanistici: la prima è data dalla natura dei fenomeni stessi.

«Non conosciamo», dice Pareto nel primo volume del famoso Corso «e non conosceremo mai alcun fenomeno concreto in tutti i suoi particolari; possiamo soltanto conoscere dei fenomeni ideali che si avvicinano sempre più al fenomeno concreto».

La realtà in sé è inconoscibile: deve essere scomposta in fenomeni, di ogni fenomeno devono essere esaminati i singoli fattori e le loro caratteristiche, e queste devono essere classificate e verificate secondo le circostanze che le accompagnano in un numero più o meno grande di casi.

La seconda difficoltà risiede nel fatto che l'oggetto di studio, che il pianificatore regionale ha di fronte, è estremamente complesso e richiede l'esame di un numero esteso di manifestazioni. Ora la difficoltà dell'indagine cresce e si accentua quando si passa dai fenomeni più semplici ai più complessi, dai fenomeni di natura fisica, ad esempio, a quelli del campo sociale.

È in questo campo, soprattutto, che i fenomeni si manifestano con pronunciato carattere di atipicità e ciò perché nella loro produzione entrano elementi dovuti all'attività personale degli individui: tuttavia anche dai fenomeni atipici si possono estrarre elementi comuni, con una minuta ricerca e classificazione degli aspetti assunti da tali fenomeni.

Infine la terza grande difficoltà è dovuta al fatto che gli elementi esaminati nell'indagine regionale debbono essere individuati necessariamente alla scala comunale. E ciò perché l'istituto dei piani urbanistici prevede nella legge e nella prassi la triplice gerarchia: piani territoriali (regionali), piani comunali generali e piani parziali particolareggiati; essendo, quindi, i piani comunali soggiacenti al piano regionale, l'unità territoriale minima da pianificare e da indagare è il Comune. Né le statistiche esistenti assumono in ogni caso il Comune come unità statistica.

Queste tre difficoltà: inconoscibilità del fenomeno in concreto, atipicità dei fenomeni indagati, necessità della scala comunale, infirmano gravemente le possibilità della conoscenza delle situazioni regionali.

Bisogna pertanto accontentarsi molto spesso di approssimazioni assai grandi e di semplificazioni non molto soddisfacenti, bisogna spesso rinunciare ad indagare alcuni settori di fenomeni o valersi, là dove i rilevamenti ufficiali difettano, di indagini dirette, da svolgere col sistema delle indagini-campione, e ciò fino a quando non vengano radicalmente rivisti ed integrati i sistemi di rilevamento statistico.

Ma non basta descrivere i fenomeni, occorre anche comprenderli: i fenomeni vanno spiegati, vanno resi intelleggibili, e ciò potrà avvenire solo colla ricerca delle loro mutue relazioni e delle leggi di mutua dipendenza.

Solo indagando le interrelazioni tra i fenomeni, potrà essere in parte ricostruita e compresa l'unità della realtà. Questo procedimento è, d'altra parte, consono all'umana natura, che non può pervenire alla conoscenza completa di un soggetto complesso se non in seguito ad un processo di analisi, seguito da uno di sintesi.

Un primo passo verso la sintesi si può avere dall'esame delle relazioni tra i singoli fenomeni ed il territorio su cui tali fenomeni si manifestano, cioè la «distribuzione territoriale» dei fenomeni.

È a tal scopo che sono stati istituiti i cartogrammi presentati alla Mostra di Venezia, come introduzione degli studi regionali.

Il confronto fra le diverse distribuzioni territoriali dei fenomeni offre inoltre un mezzo efficace e sicuro per la ricerca delle interrelazioni fra i vari fenomeni esaminati. Cioché la comprensione dei fenomeni regionali può avviarsi, procedendo, come lo spirito umano richiede, dal noto verso l'ignoto, enumerando, misurando, localizzando e comparando tra loro le quantità note dei fenomeni, che si presentano per masse di manifestazioni indefinitamente variabili nei loro elementi.

In ogni caso il metodo adottato in questa fase di «spiegazione dei fenomeni» è essenzialmente il metodo induttivo, che parte dall'osservazione positiva, dallo studio diretto dei fenomeni osservati, e risale da questi alle cause che li hanno originati ed ai principi che regolano lo svolgimento di tutti i fatti dello stesso ordine.

È questo il metodo, detto anche analitico, concreto, o a posteriori, adottato dalle scienze fisiche e naturali e dalle scienze sociali, quando vogliono essere dottrine veramente positive. Esso si differenzia, in modo sostanziale, dal metodo puramente deduttivo, che studia i fenomeni come deduzioni da principi a priori, fondamentali, ammessi come certi.

In realtà entrambi i metodi, ad un certo punto, interverranno, e mentre il metodo induttivo sarà stato maestro delle prime fasi del conoscere e del comprendere, il metodo deduttivo dovrà aiutarci prevalentemente nella successiva fase del giudicare. Analizzati infatti i fenomeni, occorrerà giudicare le situazioni, per verificare l'opportunità o meno dell'intervento. Il che si renderà possibile solo se sarà stato possibile formulare dei giudizi di valore e dei principi generali. L'esame critico e sintetico delle

situazioni porrà necessariamente dei problemi, poiché la valutazione di esse avrà necessariamente condotto a scoprire deficienze, errori, irrazionalità e disarmonie. I giudizi di valore ed i principi generali ammessi, che, a differenza dell'obiettività della precedente ricerca, saranno necessariamente affetti dalla soggettività della valutazione personale, forniranno ai pianificatori elementi per risolvere i problemi che si saranno prospettati, e cioè per decidere ciò che si può fare per modificare la realtà dei fatti. E sarà questa la fase finale, la fase dell'intervento, la fase della pianificazione attiva.

Seguendo lo schema logico proposto, che appare assolutamente necessario in tutte le sue parti, il piano di intervento non si presenterà dunque come una casuale sommatoria di opere arbitrariamente decise, ma assumerà il carattere di un preciso programma cosciente, e tanto più cosciente ed armonico, quanto maggiore sarà stato l'approfondimento nelle fasi iniziali di ricerca, di conoscenza e comprensione dei fatti, e tanto più valido ed efficiente, quanto più moralmente e socialmente validi saranno stati i principi generali ed i giudizi di valore, in base ai quali saranno state giudicate le situazioni e decisi gli interventi.

Il programma di lavoro tracciato è indubbiamente complesso e riflette necessariamente la complessità crescente della natura dei nostri rapporti sociali e delle nostre tecniche. Ma appare l'unico sicuro metodo di lavoro, che consente il determinismo più rigoroso possibile e l'eliminazione più completa possibile delle cause di errore. Esso è l'unico mezzo che permette di indagare la realtà dei fatti, senza inventarla.

Nei piani regionali abbiamo di fronte come oggetto di indagine una realtà vasta e complessa, costituita dall'intero territorio regionale, colla sua varia geografia di monti, valli, fiumi e pianure, col suo paesaggio naturale ed artificiale, coi suoi borghi e le sue città; e dalla popolazione che su questo territorio vive abitando e lavorando, colla sua varia struttura di agglomerazioni sociali, colle sue varie tendenze, le sue varie mentalità, e le sue istituzioni, col suo linguaggio, le sue tradizioni, le sue caratteristiche psicologiche, il suo dinamismo.

Scindere la realtà fenomenica, fisica e spirituale in fattori semplici, trasformare le valutazioni qualitative in valutazioni quantitative, scoprire le relazioni, le leggi e le cause della distribuzione territoriale dei singoli fenomeni, passare dall'analisi alla visione sintetica del complesso, formulare giudizi e quindi impostare il programma degli interventi è il compito, il programma di lavoro della pianificazione regionale, invitante compito pieno di fascino, di valore culturale e di pratico interesse che ci auguriamo possa impegnare in un lavoro di reale collaborazione una intera generazione di studiosi e di politici.

