

# Caratteri operativi dell'intercomunalità comprensoriale in sede di pianificazione territoriale

I relatori che mi hanno preceduto hanno esaminato l'intercomunalità sotto due differenti aspetti: l'intercomunalità come fatto accidentale e peculiare di raggruppamenti discontinui di comuni e l'intercomunalità come necessità dimensionale di una misura intermedia fra unità comunale ed unità regionale. Il primo punto di vista conduce evidentemente alla ricerca di procedure e di organi amministrativi atti a risolvere omogeneamente singoli casi e singoli scopi, nei limiti di spazio e di tempo in cui essi si presentano; il secondo pone l'intercomunalità in termini più generali come una tappa metodologicamente obbligatoria della pianificazione territoriale; in tale ipotesi i reciproci rapporti tra comune e regione e tra regione e comune vengono conosciuti e dimensionati attraverso il filtro del gruppo di comuni, assunto come il metro più adatto alla impostazione dei principi generali di pianificazione. Questo duplice aspetto concettuale sotto cui può teoricamente e dialetticamente configurarsi l'intercomunalità deve pertanto essere tenuto presente nell'esame che ci proponiamo di aprire sui caratteri operativi della pianificazione territoriale intercomunale nel suo stato attuale e nei suoi possibili futuri sviluppi. Si tratta di passare da una definizione teorica ad una applicazione pratica del concetto di intercomunalità, e questo passaggio è assolutamente indispensabile per la completezza del concetto stesso. Necessariamente, perché il banco di prova di qualsiasi tipo di pianificazione, economico e territoriale, risiede nella sua capacità di intervenire, di operare sulle realtà economiche e territoriali: una pianificazione che fosse incapace di penetrare e modificare attivamente la realtà dei fatti sarebbe evidentemente oltre che una inutile accademica esercitazione, anche una vera e propria contraddizione in termini. Infatti la definizione stessa di pianificazione come «organizzazione e riorganizzazione sistematica di una struttura e del suo funzionamento», data da Gilles-Gaston Granger nella sua Metodologia economica, mostra il carattere essenzialmente operativo ed interventivo di questa nuova forma di conoscenza applicata. E poiché mi pare che questa definizione sia del tutto calzante e possa essere ampiamente accettata anche per la pianificazione territoriale, passo senz'altro al primo quesito dell'analisi dei caratteri operativi.

Quali sono le condizioni che determinano la opportunità o la necessità della pianificazione territoriale intercomunale? La risposta potrebbe essere duplice, a seconda del punto di vista teorico adottato, accentuando in un caso accidentalità e sporadicità di situazioni bilaterali, individue ed irripetibili ma tali che possano, pur nella loro varietà, estendersi tanto da coprire talora e sia pure eccezionalmente un territorio abbastanza vasto da essere considerato una regione geografica e nell'altro caso cogliendo invece nella molteplicità dei fenomeni di interrelazione fra comuni una fondamentale unità, che tuttavia ammette l'esistenza di un limite perimetrale ove può avvenire la frattura nelle relazioni. Da entrambi i punti di partenza raggiungiamo dunque press'a poco una identica convinzione sulla estendibilità dei rapporti intercomunali. Si tratta però ancora di precisare quali siano quei rapporti, che richiedo-

no un intervento pianificatore e che non possono essere risolti per le normali vie amministrative.

Potrebbe infatti anche parere che l'ordinamento amministrativo dello stato, per ciò che concerne comuni e province, sia così perfettamente costruito da separare in modo netto ed inequivocabile le singole competenze.

Prendiamo l'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale ed esaminiamo le spese obbligatorie che competono esclusivamente ai comuni ed elenchiamo quelle che hanno attinenza con le destinazioni e trasformazioni d'uso e conservazione del suolo e degli immobili pubblici e privati. Troveremo per ordine i seguenti servizi: illuminazione farmacie e dispensari, costruzione, manutenzione ed esercizio delle opere di provvista di acqua potabile, delle fognature e dei cimiteri; sistemazione e manutenzione delle strade, piazze, giardini, ville e passeggiate pubbliche; contributi nelle spese di sistemazione e manutenzione delle strade vicinali soggette al pubblico transito o di allacciamento alle frazioni isolate; costruzione degli edifici per le scuole elementari; operazione di sistemazione dei demani comunali e terre comuni. Opere e servizi questi che riguardano esclusivamente il territorio comunale amministrato, ad eccezione delle opere di captazione degli impianti idropotabili, che molto spesso sono ubicate fuori dai confini amministrativi. Ma per queste ultime, come per le opere idrauliche, per le opere portuali e per la viabilità di accesso alle ferrovie ed ai porti, per le quali sono previsti contributi misti comunali e provinciali e che riguardano in genere più comuni, sono previste, al titolo quarto del citato T.U., forme consortili, a costituzione volontaria od obbligatoria (art. 162), tra comuni o tra comuni e provincia o province e con l'eventuale concorso di altri enti pubblici (art. 172) «per provvedere determinati servizi ed opere di comune interesse» (artt. 156 e 169). Parrebbe dunque in questo ordinamento che ogni situazione fosse prevista e regolata. E, in effetti, molte sono le iniziative consortili specie per la costruzione e manutenzione di acquedotti, di strade e per la regolazione delle acque e degli argini. Ma, in pratica, queste forme consortili sono realmente tali da consentire la regolazione di tutti i possibili rapporti intercomunali?

Per la loro stessa natura e statutariamente i consorzi sono organi temporanei volti al raggiungimento di fini comuni, ma ben circoscritti, tanto che uno stesso comune può far parte contemporaneamente di più consorzi: essi sono cioè una particolare forma associativa e collaborativa per l'attuazione di particolari opere e servizi che nulla ha a che vedere con una programmazione generale sistematica di opere. Né, fino ad oggi, risulta che si siano mai istituiti dei consorzi per promuovere lo studio e la risoluzione dei problemi generali interessanti più comuni contermini. Questa estensione dalle finalità particolari e monovalenti del consorzio a finalità polivalenti o generali sarebbe senza dubbio un primo passo verso una forma di organizzazione sistematica di strutture, e cioè di pianificazione. Ma, prima di giungere a tale precisazione, dobbiamo ancora approfondire l'esame dei caratteri delle relazioni intercomunali.

Ogni comune è caratterizzato da una determinata situazione risultante dall'interrelazione di vari fattori territoriali, demografici, economici e sociali, variamente caratterizzati e le cui tensioni interne formano una complessa equazione per la quale non abbiamo ancora sondato la possibilità di una espressione funzionale sintetica, ma che denominiamo usualmente «situazione urbanistica di fatto». La contiguità fisica di varie situazioni di fatto determina a sua volta rapporti e tensioni esterne, così come tensioni e rapporti possono anche determinarsi tra comuni ben lontani. Inoltre, le situazioni urbanistiche di fatto sono caratterizzate, oltreché da forze e tensioni inter-

ne, che determinano una situazione di equilibrio o di squilibrio endogeno, anche da forze e tensioni esterne, e non solo per effetto di reciproca influenza con comuni vicini, ma anche e spesso per interventi esterni, sì da determinare situazioni di squilibrio esogeno. Situazioni di equilibrio endogeno le ritroviamo in alcuni grandi comuni o in piccoli e medi comuni ad economia mista ed integrata, dove vi è una equilibrata ripartizione fra attività primarie, secondarie e terziarie (per adottare le definizioni ormai classiche del Colin Clark e del Sauvy) ed una struttura demografica in equilibrio con le risorse e con il livello della tecnica. Ma sono eccezioni. Generalmente la situazione endogena dei comuni italiani medi e piccoli è di squilibrio: eccesso di popolazione rispetto alle risorse ed eccesso di terziari e primari rispetto ai secondari. Comuni adiacenti possono avere, è naturale, le stesse caratteristiche di equilibrio, ma più spesso di squilibrio cosicché si determinano ulteriori squilibri per accumulazioni di effetti, oppure vi è una distribuzione territoriale di situazioni endogene variamente squilibrate e difformi, che raramente possono determinare un equilibrio di compenso, ma più spesso determinano una situazione ancora squilibrata. In questi intorni territoriali possono inoltre operare interventi esterni, quali ad esempio la riforma agraria o un programma statale di opere pubbliche, o l'insediamento di industrie o anche la formazione di un piano regolatore in un comune obbligato a redigerlo; questi interventi esterni vengono a mutare l'equilibrio endogeno singolo o di un gruppo di comuni, coll'alterazione di uno o più fattori dell'equazione funzionale di equilibrio.

Facciamo un esempio, per uscire dal linguaggio astratto. Mi riferirò alla mia esperienza in Umbria e più particolarmente al triangolo Perugia-Assisi-Gubbio.

Assisi è un comune con un'equazione funzionale assai complessa: la popolazione è stazionaria, ma anche le risorse sono stazionarie o in regresso (la gelata dell'inverno scorso ha eliminato il 50% degli ulivi, le cave di pietra stanno esaurendosi), le attività secondarie quasi nulle o in regresso (l'unica ditta locale di una certa importanza è fallita), un eccesso di attività primarie o terziarie, queste ultime caratterizzate da un artigianato privo di fantasia che ricalca modelli tradizionali di scarso interesse commerciale; un territorio assai vasto con frazioni montane in rovina; e, insieme, un complesso architettonico-monumentale e paesistico eccezionale, con tutti gli obblighi e gli oneri di rappresentanza. Una situazione-limite e, senza dubbio, difficile.

Esaminiamo ora i rapporti intercomunali. Esistono due consorzi: uno per l'acquedotto consortile ed uno per l'arginatura del Topino. Ma altri rapporti si sono determinati ed occorre siano organizzati. Ad esempio i rapporti con Bastia, piccolo comune industriale e commerciale che costituisce un'intrusione nel territorio del comune di Assisi e che, per la sua vicinanza alla frazione di Santa Maria degli Angeli, tende a fondersi con essa. Ebbene, Bastia, che non ha problemi di rappresentanza e che non ha vincoli di piani paesistici, assorbe oggi parecchie iniziative edilizie, che fuggono dalle più gravose ed impegnative procedure richieste dalla presenza del piano in formazione e dalla tutela della sovrintendenza, non solo, ma assorbe anche una parte del commercio delle frazioni occidentali della pianura assisana. Una organizzazione dei rapporti economici con Bastia è dunque necessaria. Così pure è necessaria una regolamentazione coi finitimi comuni di Spello e Nocera, per ciò che riguarda le possibili trasformazioni dell'economia montana agro-silvo-pastorale del Subasio, interessanti, queste, per omogeneità di problemi, tutto il vasto ed accidentato territorio a settentrione di Assisi che giunge fino alla piana di Gubbio e comprendenti essenzialmente programmi di captazione ed utilizzazione delle acque superficiali e sotter-

ranee e di trasformazione delle culture dal seminativo, scarsamente produttivo, in colture specializzate o in prato irriguo, che richiedono una pianificazione a vasto raggio.

Non possiamo evidentemente entrare nei dettagli di questa situazione, ma anche solo da questi brevi cenni, mi pare si possano trarre almeno due conclusioni. La prima, sull'estensione di un eventuale piano intercomunale; si può infatti osservare che i rapporti quasi esclusivamente bilaterali Assisi-Bastia, come Assisi-Cannara (la stazione ferroviaria di Cannara, ad esempio, è in territorio assisano) o Assisi-Spello possono poi estendersi a catena fino a Gubbio, attraverso Val Fabbrica, e da Gubbio giungere ad esempio a Fossato, sua stazione ferroviaria, ed in questo modo diramarsi secondo i punti cardinali, fino a raggiungere una estensione molto vasta; ma non mi pare si possano tracciare con sicurezza i limiti di un preciso comprensorio omogeneamente definito in cui i reciproci rapporti di tutti i comuni interessati abbiano un significato ed un peso. Prendendo per centro Assisi si determina cioè una certa sfera di interessi che digradando di intensità, si irradiano all'intorno, ma questa sfera cambia necessariamente se per centro si prende Gubbio o Perugia; e se ad esempio si sommano assieme le tre sfere compenetranti si rischia di determinare un comprensorio troppo vasto, dove le singole situazioni locali non sono più tutte tra loro interferenti.

Altra conclusione è sulla natura dei rapporti economici da regolare che nell'esempio illustrato sono oltretutto intercomunali anche sopracomunali e, pur interessando i comuni, esorbitano dalle loro specifiche competenze, per assumere carattere essenzialmente regionale.

Nell'esempio fatto, cioè, a parte alcuni ben precisi e circoscritti rapporti, non si ravvisano gli estremi di un carattere generale e permanente di intercomunalità. A questo scopo si potranno forse addurre altri esempi più probanti e, nelle relazioni che seguiranno, avremo modo di accertare se questa ipotesi abbia o meno un reale riscontro nelle situazioni di fatto. Ma fondati dubbi intanto sono stati sollevati sulla possibilità sia pratica che teorica di modificare le situazioni di fatto, nel senso di una organizzazione strutturale, attraverso la sola sistemazione dei rapporti intercomunali. L'argomento richiede un ulteriore approfondimento.

Abbiamo esaminato estensione e natura dei rapporti intercomunali: occorre ora esaminare gli scopi stessi della pianificazione intercomunale. L'art. 12 della legge urbanistica poco ci soccorre al riguardo, limitandosi a riconoscere al piano intercomunale il carattere di «coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico» di comuni contermini. Il coordinamento delle direttive potrebbe infatti interpretarsi per un verso come istituzione di organi direttivi, senza per questo aver necessità di formare un vero e proprio piano generale esteso a tutto il territorio del gruppo di comuni, come estrinsecazione del coordinamento stesso: entrambe le soluzioni sono evidentemente possibili e rappresentano due fasi o meglio due modi di essere dello stesso operare.

È noto però che la seconda interpretazione continua ad essere preferita, specie dai funzionari che sollecitano sempre, e forse giustamente, che si giunga il più presto possibile ad un «piano» ben visibile e ponderabile, incoraggiando, così, in ogni settore della pianificazione territoriale, il diffuso equivoco che i piani siano il risultato della pianificazione e non viceversa; ed anche il titolo stesso del presente congresso potrebbe alimentare l'equivoco. Il quale per altro trova la sua giustificazione solo quando il contenuto dei piani viene limitato essenzialmente al coordinamento delle opere

pubbliche: in tal caso è chiaro che il piano, indicante lo stato finale delle opere progettate, rappresenta la proiezione del programma. Ma se si ritiene che il piano contenga anche qualcosa di più e più precisamente lo si interpreta come lo strumento di un'operazione di trasformazione della realtà economica e sociale, allora occorre decisamente abbandonare la troppo vaga definizione della legge urbanistica e rifarsi alla stessa definizione di pianificazione. Essa pone in una nuova prospettiva tutti problemi di intervento pubblico e privato sul territorio. La pianificazione è anzitutto essa stessa una nuova forma di conoscenza, di penetrazione e di costruzione della realtà economica ed urbanistica di un territorio e di una popolazione. Anche nella stessa fase di conoscenza essa si sta rivelando straordinariamente feconda per noi, che ci stiamo formando in questi anni attraverso le esperienze singole, di gruppo e collettive, un modo nuovo sintetico di interpretare la realtà urbanistica.

Questo è un primo risultato metodologico indubbiamente importante: le relazioni di appoggio ai progetti di piano regolatore comunale stanno oggi diventando, per opera di alcuni studiosi, delle vere monografie urbane, che perdono via via il carattere di rendiconto tecnico per affrontare in giudizi sintetici sempre più approfonditi la realtà geografica ed economico-sociale delle città e dei loro territori. Questo risultato va evidentemente incoraggiato. E la sua estensione agli studi dei rapporti intercomunali ed ai fattori endogeni ed esogeni delle situazioni di equilibrio dovrà necessariamente produrre, in un prossimo futuro, ulteriori conoscenze intorno alla complessa realtà economica e sociale e preparare le basi per la pianificazione regionale. Ma la pianificazione è tale non solo come conoscenza, ma soprattutto, e lo abbiamo già detto, in quanto intervento operativo. Si tratta quindi di esplorare a fondo questo carattere, in parte ancora ignoto, per mancanza di esperienze dirette.

I più recenti studi metodologici ci insegnano che l'intervento può avvenire in vari modi e misure con una gradualità di forme che va da un semplice raggruppamento di iniziative o solo private o solo pubbliche o miste pubbliche e private (e siamo qui nell'ambito del «coordinamento»), ad una più profonda riorganizzazione sistematica di strutture.

Il semplice «coordinamento» influisce essenzialmente sul funzionamento dell'apparato economico e sugli organi pubblici o sulle iniziative private: esso è il primo grado della pianificazione, grado che potremmo definire «meccanico» o «funzionale» in quanto, partendo dalla situazione attuale, accettata così come essa è, si propone di armonizzare fra loro i vari elementi in gioco in un sistema equilibrato, stadio a sua volta più sintetico e più coerente di quello degli interventi separati e dispersi. Di diversa natura è invece il processo di riorganizzazione sistematica, che costituisce la fase «organica» della pianificazione e che tende non solo a modificare il funzionamento dell'apparato economico degli organi pubblici e delle iniziative private, ma mira ad una trasformazione delle stesse strutture e pertanto influisce necessariamente non solo sulla realtà economica ma anche su quella politico-sociale.

I nostri studi sull'argomento sono ancora allo stadio embrionale e non si è ancora istituita al riguardo neppure una terminologia esatta. I francesi, ad esempio, fanno distinzione fra *planisme* e *planification* indicando col primo termine lo stadio funzionale e con il secondo lo stadio organico della pianificazione. Gli anglosassoni, a loro volta, posseggono una terminologia assai colorita per distinguere due differenti tipi di intervento a seconda delle loro finalità: il *planning*, direzione economica di una macro-organismo in vista del suo interesse collettivo, ed il *plotting*, o cospirazione di un gruppo di unità subordinate per dirigere a loro profitto il funzionamento della

grande unità, ponendo bene in rilievo con questa distinzione come i complotti, anche se organizzati e coordinati, nulla hanno a che vedere con l'interesse collettivo, unica base morale della pianificazione, sia essa puramente economica o, meglio ancora, economico-territoriale.

Ed è forse da escludere in modo assoluto che, nello stato attuale dei fatti, un coordinamento funzionale non possa tradursi, anche incoscientemente in un plotting, ai danni dell'interesse generale? Chi lo potrebbe affermare a priori e quali mezzi ha finora escogitato la democrazia in Italia per impedire che ciò avvenga? Bastano forse le garanzie di pubblicità dei piani e la supervisione delle autorità tutorie o non occorrono forse più sostanziali garanzie che solo può offrire lo stadio organico della pianificazione, in cui possa avvenire la cosciente decisione dei rappresentanti delle stesse strutture del macro-organismo?

Il passaggio dallo stadio funzionale allo stadio organico della pianificazione risulterebbe in definitiva la più certa garanzia di democraticità e di scelta dei fini. Ma questo obiettivo, anche se necessario e forse ineluttabile nel corso del nostro sviluppo storico, è ancora molto lontano da noi. E ciò non per immaturità politica o «dei tempi» come suol dirsi, ma essenzialmente perché oggi si sta ancora facendo strada nelle menti dei pianificatori e dei funzionari esecutori il solo concetto più elementare del coordinamento funzionale, né si intravedono ancora i più ampi sviluppi del concetto organico.

In questo stato di cose, di conoscenze, di atteggiamenti e di strutture, come potrà operare la pianificazione intercomunale? Posso ingannarmi, ma mi pare che nel corso di questa analisi qualche passo innanzi sia stato fatto nel chiarimento dei concetti. Mi pare cioè che, in linea generale, si possa concludere in questo modo. Il carattere sporadico ed accidentale della pianificazione territoriale intercomunale corrisponde allo stadio di coordinamento funzionale, mentre l'aspirazione ad una maggiore sistematizzazione e generalizzazione corrisponde all'aspirazione alla pianificazione totale ed organica. Il primo aspetto è più congruente alla contingente situazione politica ed amministrativa italiana, mentre il secondo rappresenta uno stadio ulteriore, che si può condividere o meno in sede politica, ma che tecnicamente e scientificamente rappresenta uno stadio più maturo, più cosciente e più armonico. Non tutti i membri della commissione di studio sono concordi su questo punto, ma se il passaggio dal coordinamento funzionale alla pianificazione organica rappresenta, almeno per alcuni di noi, una linea di sviluppo necessario, come potrà configurarsi in questa ipotesi la pianificazione comprensoriale? Resterà essa appannaggio delle amministrazioni comunali tra loro consorziate o non postulerà, come propone Quaroni, la formulazione di organismi appositamente costituiti?

Ma in tal caso, obbietterà taluno, non andrà persa una parte di autonomia comunale? E come si può conciliare questa perdita con la richiesta sempre più forte delle autonomie locali? Non è facile dare una risposta di carattere puramente amministrativo, e l'argomento sarà dibattuto nella relazione del Barile, ma è certo che il cammino verso la pianificazione organica dei macro-organismi territoriali richiede una subordinazione degli interessi singoli e quindi anche delle autonomie locali, all'interesse generale del macro-organismo, così come in sede comunale si chiede ai micro organismi economici singoli privati proprietari, operatori economici ed enti pubblici, di rispettare l'interesse generale comune. E questa operazione è indubbiamente connessa con la pianificazione regionale, tanto da identificarsi con essa, non essendo la regione altro che un macro-organismo globale, le cui unità subordinate possono

essere a volte i comuni a volte i comprensori comunali.

Così inquadrato nella pianificazione organica di scala regionale, l'elemento comprensoriale costituirà in alcuni casi un possibile, anche se non sempre necessario e permanente, gradino intermedio fra regione e comune; in altri casi costituirà esso stesso la unità di base sottogiacente alla regione. Ma da tutto ciò risulta chiaro che in questa determinazione dell'unità di base occorre mantenere una grande elasticità e flessibilità per adattare la scelta al caso per caso. Ed infine a me pare che possa escludersi, in ogni caso, che la pianificazione intercomunale abbia caratteri tali da differenziarla sostanzialmente dalla pianificazione regionale, di cui essa rappresenta uno degli elementi di base.

Ed allora, per concludere, quali possono essere oggi i caratteri di questa pianificazione comprensoriale? Essi possono, secondo me, delinearli in duplice modo: sia per esclusione di ciò che la pianificazione intercomunale non può o non deve essere, se è orientata verso la pianificazione organica, sia dall'esame di ciò che oggi può in pratica sperimentarsi.

Sotto il primo aspetto la pianificazione intercomunale non può essere la pura e semplice estensione della pianificazione comunale generale a più comuni, perché questo è un puro e semplice artificio tecnico che non altera la sostanza di pianificazione comunale; non può essere identificata con la formazione di un piano rigidamente definito, a rischio di confondere lo strumento col fine; il suo approntamento non può essere affidato ad un solo comune, come oggi prescrive la legge, a pena di falsare il carattere cooperativo di infracomunalità; e dubito anche che il piano intercomunale debba interessarsi, come aveva proposto qualcuno, esclusivamente del territorio non urbano, il che ridurrebbe l'istituto del piano generale al vecchio piano urbano del 1865, né la scissione è in effetti possibile, salvo rare eccezioni, data la situazione dei comuni italiani articolati in numerose frazioni e borgate, che formano un tutto organico con il concentrico; non può e non deve neppure essere un piano esclusivamente edilizio e di coordinamento di opere pubbliche, il che snaturerebbe la sua sostanza tipicamente economica e sociale.

All'opposto, la pianificazione intercomunale potrebbe essere assunta come ipotesi di studio per certi intorni territoriali, senza contorni rigidamente definiti, ed anzi col presupposto che essi possano variare nel tempo. Da queste ipotesi di studio dovrebbero scaturire strumenti operativi.

Elenchiamoli in ordine di pianificazione crescente: il primo e più elementare strumento è il contatto personale ed ufficiale fra sindaci e fra giunte; e non paia questa una semplice ovvietà; oggi questi contatti sono rarissimi ed ogni amministrazione si sente e si vuol sentire isolata nella cittadella aspramente conquistata e contesa; una maggiore liberalizzazione di scambi di idee farebbe cadere molte delle barriere psicologiche, fonti di attriti e di campanilistiche competizioni. Il secondo passo è il consorzio, e di esso si è diffusamente parlato e sarà oggetto di altri studi ed interventi per dover spendere altre parole: esso rappresenta la forma più semplice di agglutinazione delle amministrazioni locali; ma, se i poteri di un consorzio restano per ora quelli delle attribuzioni dell'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale, essi consentono il solo coordinamento degli interventi locali, e cioè delle situazioni endogene, ma escludono il coordinamento degli interventi esterni sopracomunali ed esogeni; perché questi interventi possano essere regolati, occorre trasformare il consorzio in un organo di vera e propria pianificazione regionale con rappresentanza paritetica di autorità regionali e di autorità locali. E questo sarebbe il terzo passo, che avrebbe il gran-

de merito di consentire l'avvio della pianificazione regionale su basi democratiche e segnerebbe il passaggio dall'intervento isolato ed accidentale all'intervento funzionale continuativo.

Il quarto passo sarebbe allora assai prossimo e segnerebbe il passaggio dall'intervento funzionale alla vera e propria pianificazione sistematica ed organica. Perché questo possa determinarsi sono però indispensabili nuove strutture amministrative e politiche che consentano, come ha ben illustrato la relazione Quaroni, il parallelo fra studio tecnico ed organi politici ad ogni livello. Nuove strutture amministrative che la costituzione stessa prevede tra l'amministrazione comunale e quella regionale, la cui attuazione è indispensabile perché quest'ultimo passo possa compiersi, sono infatti previste: all'art. 129 si accenna alla istituzione dei circondari, aventi funzione di decentramento amministrativo. E non si potrebbero forse conformare gli organi in modo che essi possano rappresentare proprio quell'organo politico amministrativo, quell'anello di congiunzione fra centro e periferia che finora inutilmente avevamo cercato?

Il cammino verso la meta finale della pianificazione organica è indubbiamente lungo: dobbiamo dunque arrestarci ai primi gradini che rappresentano il balbettio della pianificazione senza poter andare oltre? Sarebbe troppo desolante. Penso invece che qualche esperimento positivo possa essere compiuto, anche ora, anche in assenza di revisione della legge e senza regioni e circondari. E l'esperimento potrebbe veramente aver inizio dal basso, dando un contenuto economico e sociale più vivo e più operante ai piani intercomunali oggi allo studio e promuovendo nuove iniziative spontanee politiche e tecniche nelle zone più mature. In sede di pratica esperienza si potranno nei prossimi anni attentamente sperimentare le ipotesi teoriche, e le antinomie e contraddizioni, che oggi possono apparire irreducibili, potranno forse trovare nello sviluppo stesso delle situazioni reali, una loro coerente risoluzione. Ed è precisamente a tal fine che il congresso, dopo l'impostazione teorica delle alternative e dei caratteri della pianificazione territoriale alla scala intercomunale, si accinge ora a prendere conoscenza di alcune ben caratterizzate situazioni reali.

