

I Tema.

Il coordinamento tra programmi economici e piani urbanistici in Europa

Presentare nel breve spazio di una relazione congressuale un quadro aggiornato e completo delle caratteristiche tecniche e giuridiche della programmazione economica nei paesi europei, che hanno adottato da molti o pochi anni questo strumento di politica economica, ed esaminare le modalità d'incontro, o di scontro, tra programmazione economica e pianificazione urbanistica non è una impresa da poco. Non solo è faticoso il reperimento delle informazioni di prima mano, spesso non oggetto di pubblicazione, non solo è difficile istituire metodi e parametri di confronto in campi tuttora privi di sistematiche connessioni interdisciplinari ed in esperienze spesso allo stato fluido, ma un quadro del genere presuppone una completa conoscenza delle strutture economiche, politiche ed amministrative dei vari Paesi e la capacità, non comune, di interpretare fatti ed idee e situazioni sottogiacenti in contesti ambientali molto differenti dai nostri. L'impresa si colora di quasi impossibilità quando a compilare la redazione non è un Centro-studi organizzato o una Commissione di esperti di vari paesi che attraverso numerose riunioni preparatorie abbiano provveduto a codificare l'indagine, ma essa è il risolutivo di una ricerca individuale, svolta per di più a margine delle responsabilità quotidiane.

Questo preambolo vale non solo come petizione per una particolare indulgenza, ma anche perché siano ben presenti, fin dall'inizio, i limiti ristretti entro cui è stato possibile muoversi.

Ciò premesso, occorre accennare al metodo seguito: le informazioni che si esporranno derivano dalle risposte ad un questionario inviato ad alcuni nostri amici, esperti urbanisti ed economisti di dieci Paesi: Inghilterra, Francia, Germania Federale, Belgio, Olanda, Danimarca, Svezia, Jugoslavia, Polonia, URSS; di essi solo la metà, con grande cortesia, ci ha risposto, inviando anche una notevole quantità di documenti, alcuni dei quali inediti, e precisamente per Francia, Belgio, Danimarca, Svezia e Polonia. Inoltre abbiamo ottenuto documenti dalla Commissione Economica Europea (E.C.E.), dalla Comunità Economica Europea (C.E.E.) e dal Parlamento europeo di Strasburgo.

A tutti quanti ci hanno aiutato va il nostro più vivo ringraziamento.

Data questa situazione, dovremo per necessità restringere il nostro studio ad otto Paesi, aggiungendo ai cinque per i quali abbiamo ottenuto risposte, anche Inghilterra, Germania ed Olanda, per quel tanto di informazioni di comune possesso.

Ed eccoci all'argomento.

In un primo sguardo d'insieme possiamo raggruppare gli otto Paesi presi in esame in due grandi classi: Paesi che possiedono da data più o meno ravvicinata strumenti istituzionalizzati di programmazione e di pianificazione economica e Paesi privi di tali strumenti anche se, in realtà, beninteso, essi svolgono in maggiore o minore misura una politica di intervento economico. Alla prima categoria appartengono per istituzioni relativamente antiche (e cioè dell'immediato dopoguerra), la Polonia, la Francia, l'Olanda e la Danimarca, cui si è aggiunto da pochi anni il Belgio. Alla seconda l'Inghilterra, la Germania Federale e la Svezia. Tutti gli altri Paesi, per contro, si avvalgono di strumenti di pianificazione urbanistica sia al livello locale, sia a quello che ora noi definiamo comprensoriale, sia ancora a livello regionale o nazionale.

Ciò posto, conviene anzitutto prendere in esame i modelli più completi di pianificazione economica contemporaneamente collegata a quella urbanistica ed analizzare i sistemi di coordinamento fra l'uno e l'altro settore della pianificazione, che è l'argomento della nostra relazione.

Queste condizioni le ritroviamo da più antica data sia in Francia che in Polonia.

Com'è noto la pianificazione economica in Francia risale alla congiuntura dell'imme-

diato dopoguerra ed al decreto del gennaio 1946 che istituiva il «Conseil du Plan» e prescriveva la redazione di un primo piano d'insieme per la modernizzazione e l'attrezzaggio economico del territorio metropolitano e delle terre d'oltremare; simultaneamente veniva creato un «Commissariat général du Plan de Modernisation et d'Équipement» alle dipendenze del Ministero delle Finanze e degli Affari Economici e diretto dal suo ispiratore Jean Monnet. Il primo piano, relativo al periodo 1947-50, aveva per obiettivi la eliminazione di talune strozzature, quali la penuria di carbone, elettricità, acciaio, cemento, macchine agricole e mezzi di trasporto; ad esse si sforzava di rimediare alla scala nazionale con una ripartizione organizzata di mezzi materiali e finanziari. Poco prima, nel 1945, era nato il Ministero della Ricostruzione e dell'Urbanistica, la cui attività era ovviamente assorbita dai problemi incombenti della ricostruzione, ma nella quale i problemi locali erano trattati con lo strumento della pianificazione urbanistica. Fin dall'origine, dunque, ritroviamo due organi distinti a livello pressoché paritetico e due tipi di piano operanti in settori ed a livelli distinti; l'economico al livello nazionale, l'urbanistico al livello locale. La spiegazione di questa divergenza è data dall'osservazione che gli obiettivi del piano Monnet si riferivano a «settori di base» interessanti industrie o nazionalizzate, o molto concentrate, le cui installazioni sono localizzate «là dove la natura stessa comanda» e non sono quindi molto soggette ad una «geografia volontaria». Il primo piano economico non è quindi stato portato ad occuparsi dei problemi di struttura territoriale; neppure in materia di agricoltura, in cui proponeva obiettivi di produzione, dando impulso alle ricerche tecniche ed alla loro volgarizzazione, ma non prevedeva alcuna azione localizzata per regioni.

Per contro, in quegli anni i piani territoriali o regionali di aménagement risentivano ancora della loro provenienza da nozioni di urbanistica dilatata; erano dei piani che si configuravano giuridicamente come piani imperativi e quindi operanti per vincoli a non fare, più che per stimoli a fare. Gli stessi piani di aménagement di quel periodo, sono poveri di ispirazione economica; essi tengono certamente conto dei programmi del Commissariat du Plan per i settori di base, per quanto riguarda ad esempio il collocamento di nuclei residenziali a servizio di impianti industriali, ma larghi settori dell'economia nazionale, come l'agricoltura o le industrie di trasformazione non fanno ancora oggetto di previsioni traducibili in termini urbanistici, in quanto esse sfuggono alla precisazione dei luoghi d'impianto o di sviluppo.

Da questa posizione passiva della pianificazione territoriale si esce, concettualmente, nel 1950 quando, in un documento ufficiale relativo ad un Piano nazionale del territorio, vengono definiti i motivi, gli scopi ed i metodi di una pianificazione territoriale che non fosse più soltanto a carattere imperativo, ma soprattutto creatrice, in cui, cioè, i concetti di geografia volontaria e di una pianificazione dinamica, partecipe dell'organizzazione economica e sociale, e suscitatrice di iniziative creatrici, si sarebbe combinati con quelli di più stretta derivazione urbanistica: di regolamentazione fondiaria e di valorizzazione territoriale.

Una seconda fase veniva così aperta, improntata all'organizzazione della pianificazione territoriale, mentre il primo piano Monnet che avrebbe dovuto scadere nel '50 veniva prorogato fino al '53. Veniva ufficialmente affermato che la pianificazione territoriale non è la politica di un Ministero, ma quella del Governo e che l'azione dei pubblici poteri avrebbe dovuto convergere verso gli obiettivi della pianificazione territoriale: è il grande periodo di lancio della «Direction de l'Aménagement du territoire» del Ministero della ricostruzione e dell'urbanistica, ribattezzato, in un rimpasto ministeriale, Ministère de la Réconstruction et du Logement.

Principale sforzo della Direction de l'Aménagement du territoire in quegli anni fu di esercitare un'azione concertata, oltre che con il Commissariat du Plan, anche con le varie amministrazioni pubbliche aventi responsabilità economiche e sociali, sia a livello nazionale che regionale, ove furono create commissioni ufficiali e commissioni private, i «Comités de Citoyens», al fine di instaurare una economia «contrattuale» di generale accettazione.

Gran parte dell'attività della pianificazione territoriale di quegli anni è stata rivolta a definire e controllare la localizzazione industriale, come fattore decisivo di popolamento. L'obiettivo era allora quello di far nascere nuove attività industriali, mirando, più che ad un decentramento industriale, ad una espansione decentrata dell'industria; a tal scopo si cercava di provvedere non tanto con un vero e proprio piano nazionale rigido e coercitivo quanto piuttosto mediante schemi di orientamento.

Freni ed incentivi erano messi in moto a tal fine. Lo strumento difensivo più efficace

era la licenza di costruzione, resa obbligatoria per la costruzione di stabilimenti industriali che avessero occupato una superficie superiore 8.500 mq. od un numero di addetti superiore a 50; la licenza veniva rilasciata direttamente dal Ministro de la Réconstruction et du Logement su parere della Direzione de l'Aménagement du territoire, che in tal modo poteva tirare le fila dei vari progetti e negare i permessi nelle agglomerazioni industriali congestionate.

Ma più che dei mezzi negativi si cercava di far uso di mezzi di stimolo, atti a dirottare e convogliare le iniziative, quali i finanziamenti a basso tasso d'interesse alle amministrazioni locali per acquisto ed attrezzatura di zone industriali (con eventuale espropriazione delle aree), disposizioni fiscali, facilità di credito e di alloggio e misure tariffarie.

Il secondo piano di «Modernisation et équipement» per il periodo '54-'57 prosegue nell'indirizzo tracciato dalla pianificazione territoriale e si dedica allo sviluppo delle «azioni di base» per conseguire nel triennio, un aumento del 25% del reddito nazionale, con aumento del 20% della produzione agricola, 25-30% dell'attività edilizia; la sua realizzazione avrebbe dovuto permettere il saldo della bilancia dei pagamenti ed un innalzamento del 4% del tenore di vita.

Erano allora considerate «azioni di base»:

- lo sviluppo delle ricerche scientifiche e tecniche e la diffusione dei metodi moderni di produzione, specie nel settore agricolo;
- la specializzazione delle imprese;
- la normalizzazione e la standardizzazione, con programmi di lunga durata per l'abbassamento dei prezzi di costo e d'investimento, specie nella costruzione;
- l'organizzazione dei mercati, la riconversione delle imprese ed il riadattamento della mano d'opera.

Nel settore agricolo il secondo Piano triennale conteneva disposizioni per la valorizzazione di regioni depresse o in crisi, quali Linguadoca e Durance, con atteggiamenti molto vicini a quelli della pianificazione regionale; così pure in comune con gli obiettivi della pianificazione territoriale erano le misure per la riconversione industriale.

Molte indicazioni del piano economico, che mirava ad agire essenzialmente nel settore dell'iniziativa privata si traducevano, negli anni successivi, in decreti speciali. Citiamo i principali: istituzione di un fondo di conversione, decentramento e riclassificazione della mano d'opera; agevolazioni alle Camere di Commercio, alle società di economia mista, alle Autorità locali per costruire edifici industriali per essere rivenduti o affittati; decentramento industriale della regione parigina; istituzione di Comitati d'espansione economica e delle Società di sviluppo regionale, costituzione di un fondo di sviluppo; premi d'installazione per impianti industriali, e così via. Tutta questa attività legislativa ed amministrativa in esecuzione del piano triennale portava, per lo stesso indirizzo scelto di economia concertata con larga base di partecipazione, a sempre più stretti legami fra intervento economico e pianificazione territoriale ed urbanistica.

Il terzo piano triennale (1957-1961), si proponeva tre grandi scopi: stabilire un equilibrio durevole negli scambi esterni; migliorare la produttività nazionale per permettere l'espansione dell'economia con una popolazione attiva stazionaria fino al '61; assicurare la formazione scolastica e professionale ad una gioventù più numerosa e preparare la sua integrazione nella vita economica e sociale della nazione.

Secondo queste direttive venivano intanto emanati alcuni decreti di notevole interesse istituzionale. Alla fine del '58 il Ministero della ricostruzione e dell'abitazione si trasformava, una terza volta, assumendo la denominazione di Ministero della Costruzione. Il decreto istitutorio, nel fissare le competenze del Ministro, stabiliva all'art. 1° che il «Ministro della Costruzione è incaricato di attuare la politica del Governo in materia di pianificazione territoriale, di urbanistica, di abitazione e di costruzioni»... ed all'art. 2° che è compito del Ministro «predisporre per l'insieme del territorio e per ogni regione, con il concorso dei Ministri interessati e tenuto conto dei piani di «Modernisation et d'équipement», i piani territoriali destinati ad organizzare la ripartizione geografica delle diverse attività e la localizzazione delle attrezzature pubbliche e private».

Negli stessi giorni, un decreto fissava che i programmi di azione regionale ed i piani territoriali sarebbero confluiti in un unico documento, intitolato «Piano regionale di sviluppo economico e sociale e di assetto territoriale» (*Plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire*). A tal fine era stato crea-

to un Comitato dei Piani regionali, composto del «Commissaire général du plan» del Direttore dell'Aménagement du territoire e dai rappresentanti dei vari ministeri. Due anni dopo il Comitato dei piani regionali veniva trasformato in Comitato interministeriale permanente incaricato di esaminare i problemi generali dell'azione regionale e della pianificazione territoriale al fine di preparare in tal campo le decisioni del Governo. Venivano nel frattempo istituite le regioni di pianificazione (attualmente 20), ottenute col raggruppamento di vari dipartimenti, e create delle conferenze interdipartimentali al livello dei funzionari decentrati, con il concorso consultivo di competenze private.

Viene intanto annunciato il IV piano, che dovrebbe, a differenza dei precedenti, non solo elaborare prospettive globali per grandi settori verticali ma «anche tener conto più largamente dei precedenti delle preoccupazioni regionali», specialmente sotto forma di certe priorità d'impianto in materie di insegnamento e di comunicazioni, in modo da rimediare ai più gravi squilibri d'impiego».

Questo l'indirizzo più recente verso la realizzazione di una programmazione nazionale basata su piani territoriali e di sviluppo ad estensione regionale.

Esso segna, in Francia, il punto di confluenza ormai raggiunto fra programmazione economica e pianificazione territoriale, che, nate separatamente, sono andate via via avvicinandosi fino a formare un corpo unico con alla testa gli indirizzi generali alla scala nazionale formulati dal Commissariat du Plan e, alla base, le proposte di pianificazione regionale per lo sviluppo economico e l'organizzazione territoriale.

Gli obbiettivi del IV piano triennale si aprono ad una previsione per il decennio 65-75 con prospettiva fino al 1980. A quell'anno si calcola per la Francia una popolazione di 54 milioni di abitanti: l'incremento di popolazione dovrebbe alimentare un aumento del 35-80% nelle città metropoli del 45%, in media, nelle città con più di 50.000 abitanti, del 40% negli altri comuni urbani e di un 10% negli altri comuni rurali.

In vista di questa redistribuzione di popolazione dovranno essere istituiti poli di sviluppo industriale ubicati al di fuori delle aree metropoli industrializzate, ed in zone caratterizzate da un mercato di lavoro equilibrato e diversificato, da comode relazioni d'affari e da possibilità di istruzione ai vari gradi.

Oltre alle cure da dedicare ai poli principali di sviluppo sono previsti interventi su numerosi «punti d'appoggio» industriali diffusi sul territorio (si parla di 500 punti d'appoggio con una media di 1000 addetti ciascuno e la riorganizzazione dei 36.000 comuni rurali in 2-3000 settori rurali, raggruppati da cinque a diecimila abitanti ciascuno, al fine di poter concentrare gli sforzi di sistemazione su di un minor numero di punti).

Il IV Piano economico, per le prospettive dell'economia francese fino al '65, è orientato a quelle soluzioni che corrispondano al massimo tasso di accrescimento, compatibile col mantenimento degli equilibri fondamentali: pieno impiego, equilibrio fra investimenti e risparmi, equilibrio finanziario esterno ed interno. Sono state formulate tre ipotesi corrispondenti a tre tassi annuali di espansione della produzione nazionale: 3%, 4 e 1/2%, 6%. A seguito di numerose verifiche sulla domanda di consumi procapite, sui consumi intermedi di materie prime e semilavorati, le Commissioni del Piano hanno ristretto il campo delle ipotesi di incremento tra il 4,5 ed il 5,5%; ed in definitiva, a seguito degli studi sugli investimenti necessari ed alla messa a punto di un modello matematico di 28 branche, si è giunti a proporre al Governo il tasso del 5,5% come il più attendibile e desiderabile. Sulla base di questo è stato elaborato il piano per il prossimo futuro.

Queste le prospettive. Quanto al consuntivo, si contano, in dodici anni di decentramento industriale, circa 1100 operazioni e la creazione di più di 210.000 posti di lavoro in provincia, interessanti da 650 a 700.000 per le operazioni finanziate in un anno (1961) dal Fondo nazionale per la pianificazione regionale, creato nel '50, hanno avuto per oggetto.

- 1.350 ha. di zone industriali, per 68.000 addetti;
- 3.500 ha. di zone con priorità di urbanizzazione, in corso di acquisizione e di urbanizzazione. per ospitare 130.000 alloggi,
- 400 ha. di zone di abitazione sistemate con il concorso delle Amministrazioni locali per altri 11.000 alloggi.

Questo il quadro che si può tracciare, sulla scorta dei documenti ufficiali per l'evoluzione quindicennale avvenuta in Francia nella pianificazione economica ed urbanistica.

Esso è improntato, fundamentalmente, dai caratteri stessi del Piano economico francese, che si pone come piano di tipo orientativo per le decisioni di governo e degli enti pubblici, cui spetta l'obbligo morale di aderirvi e di adeguare gli investimenti orientando le spese in senso conforme al piano, (né mancano gli organi di tutela, i mezzi di controllo e d'intervento diretto) e di piano di *riferimento* per gli investimenti privati, verso i quali agisce sia il controllo indiretto a mezzo degli investimenti pubblici, sia con incentivi molto vari di politica economica. Il successo del Piano si basa, tuttavia, sulla forza di convinzione che deriva agli operatori economici da una più precisa conoscenza della situazione nazionale; esso infatti, secondo quanto ebbe a dire recentemente (1960) il Commissario generale al Piano, Pierre Massé, «stabilisce una programmazione generale che permette ad ogni branca di attività di acquistare i suoi fattori di produzione e di vendere i suoi prodotti su mercati in equilibrio. La promessa, evidentemente, non è mantenuta che a patto che tutti stiano al gioco. La promessa incita al gioco, ma non obbliga, di modo che il Piano riduce l'incertezza, senza eliminarla del tutto. Non dispensa certo le imprese dal formulare stime di verosimiglianza e di adottare nei suoi confronti atteggiamenti di rischio. Ma anche questo è reso possibile con una migliore cognizione di causa».

Occorrerebbe evidentemente, per poter esprimere ora un giudizio diretto sulla validità di questa complessa strumentazione amministrativa, poter constatare, interrogare e discutere e soprattutto verificare in sito gli interventi di pianificazione economica e territoriale.

L'impressione che si può trarre da nozioni in gran parte indirette è, in ogni caso, quella di indubbia efficienza, sviluppatasi nell'ambito di una burocrazia specializzata, alacre, onesta ed intelligente, che agisce come elemento di propulsione e di amplificazione per giungere al «concerto». Qualche riserva tuttavia su questo processo essenzialmente tecnocratico affiora spontanea ed è stata più volte avanzata, anche se gli intelligenti burocrati si prodigano in contatti umani, anche se i Piani economici sono votati in Parlamento, e se, attraverso i numerosi Comitati locali e nelle Commissioni verticali, è possibile, a chi se ne occupi, far giungere la sua voce. Se e quanto questa efficienza tecnocratica, creatrice e regolatrice del benessere economico sia correlata con un affievolimento del vigore politico, non è nostro compito trattare in modo specifico, ma non è possibile in ogni caso sfuggire alla domanda; anche perché proprio questo problema è stato ampiamente discusso nel seminario tenuto a Ginevra nel 1960 dall'Associazione internazionale dei sociologi di lingua francese, sul tema «strutture sociali e democrazia economica».

La relazione di Maurice Duverger è stata, a questo proposito estremamente significativa; citiamo, condensandole, solo alcune osservazioni. Dimostrata illusoria la formula neo-liberale del «plebiscito dei consumatori» e constatato che tutti gli Stati assumono decisioni economiche globali concertate, anche quelli, come gli Stati Uniti, che si affermano i più liberali del mondo, dimostra che proprio la tecnicità molto elevata delle decisioni economiche globali renderebbe parlamenti e governi parlamentari incapaci di prenderle; sarebbero dunque i tecnici di Stato che in definitiva prenderebbero le decisioni, creando così una specie di meccanismo di autodistruzione della democrazia occidentale. Rileva d'altra parte che le decisioni di pianificazione possono anche essere prese dai Parlamenti, se i tecnici pianificatori propongono alla discussione tre o quattro alternative in funzione di tre o quattro obiettivi. Ma intanto a Duverger nota che va pure aumentando il pericolo che con il decentramento politico in materia economica si realizzi, da parte dei gruppi privati di pressione, una pluralità di *centri di decisione* che farebbero rivivere, in forme nuove, situazioni feudali: a contrasto delle quali si sarebbero finora opposti, come tutori degli interessi generali, proprio i gruppi di tecnocrati della pianificazione economica ed urbanistica. Situazione dunque estremamente complessa e sociologicamente interessante, che, è appena sufficiente avvertire, si realizza in condizioni di strutture economiche e sociali sotto alcuni profili simili, ma sotto altri diametralmente opposti a quelli del nostro Paese.

Passiamo ora ad illustrare, assai più rapidamente, la situazione in Polonia che per certi aspetti formali può avere similitudini con quella francese, per la presenza dei due tipi di pianificazione, ma sostanzialmente ne differisce per i caratteri obbligatori ed istituzionali della pianificazione economica. Questa è, in Polonia, attuata da una Commissione per la pianificazione economica, organo governativo, cui tutti i ministeri sono subordinati per quanto attiene ai programmi economici; alla scala regionale tutte le branche dell'economia nazionale sono rappresentate nei Consigli

provinciali (*Wojewodship*).

Per contro la pianificazione territoriale, predisposta dagli uffici regionali di pianificazione territoriale è soggetta non solo alla approvazione delle Autorità a livello regionale e quindi istituzionale, ma, prima che in queste, essa è, preventivamente esaminata del Comitato preventivo per l'Urbanistica, l'Edilizia e l'Architettura, cui compete la supervisione della pianificazione territoriale e del coordinamento intersettoriale.

Questo lo schema strutturale, dal livello provinciale in su, delle due forme di pianificazione, che ammette quindi un sistematico coordinamento sia verticale che orizzontale.

A questa organica compenetrazione non si è giunti tuttavia immediatamente e fluidamente: essa trae le sue lontane origini, anzitutto, da una forte tradizione di cultura urbanistica, tanto che in Polonia anteguerra esistevano già piani territoriali di valorizzazione e di salvaguardia non dissimili da quelli previsti, e mai attuati, dalla nostra legge urbanistica del '42; inoltre essa è il risultato vissuto e sofferto di un periodo di predominio della pianificazione economica improntato, all'inizio, su piani quinquennali di modello sovietico, periodo di scontri, di compressioni, di entusiasmi e di confusione, drammaticamente e molto onestamente illustrati nella relazione di base redatta dalla Polonia per il Congresso tenuto a Liegi nel 1958 dalla *International Federation for Housing and Planning*. Dall'urto metodologico tra i due tipi di pianificazione e soprattutto dall'urto con la realtà è nata la nuova metodologia degli anni '60, codificata per quanto riguarda la pianificazione territoriale ed urbanistica nella legge del 1961, che istituisce tre tipi di piano in funzione del periodo di proiezione previsto, e tre a seconda del livello territoriale di intervento. I piani in funzione del periodo sono:

- a) I piani annuali di fase di situazione, per il periodo di Piano quinquennale in corso o imminente;
- b) I piani in prospettiva, per il periodo di quindici anni dei correlativi piani economici;
- c) I Piani direttivi, per un futuro più lontano a servizio della pianificazione locale.

Per contro, i Piani in funzione del livello d'intervento sono: i piani nazionali, regionali e comunali; questi ultimi suddivisi a loro volta in piani generali, particolareggiati ed esecutivi.

Il meccanismo di questi piani è stato di recente sufficientemente trattato nel n. 35 di Urbanistica da Boleslaw Malisz, capo del Servizio Urbanistico Nazionale, così da poter qui esimermi dall'entrare in dettagli. Il tema inoltre è stato ampiamente svolto nel seminario sulla politica e la pianificazione urbanistica organizzato a Varsavia nel settembre di quest'anno dalla Commissione economica delle Nazioni Unite, ai cui documenti ci si può riferire per ulteriori dettagli tecnici e metodologici.

Sarà qui sufficiente avvertire che, mentre la pianificazione territoriale veniva così strutturata, anche la pianificazione economica subiva, essa pure, una ristrutturazione e che i piani quinquennali venivano integrati dai piani con prospettiva quindicennale. La compenetrazione fra pianificazione economica e territoriale diventava in tal modo saldissima, sia a livello nazionale che regionale, con previsioni per tempi brevi e tempi lunghi, e la pianificazione alla scala locale comunale si poteva così agganciare strettamente a quella regionale, di cui diventava ad un tempo l'esecutrice minuta, attraverso i piani di fase di attuazione organizzati in piani particolareggiati ed in piani esecutivi, ed, al tempo stesso, anche l'anticipatrice, attraverso le proiezioni più lontane dei piani direttivi a lunga scadenza, che via via sarebbero confluiti nei piani prospettici quindicennali. Si è istituito, con questo meccanismo procedimentale, una completa circolarità dall'alto al basso e viceversa, con continui controlli reciproci economici ed urbanistici. Non è qui possibile entrare nel fino per esaminare la complessa formazione dei piani economici, essendo quelli di carattere territoriale sufficientemente noti con le esemplificazioni sul distretto di Cracovia e per il bacino della Vistola illustrati nel n. 34 di Urbanistica; ci limiteremo ad accennare che a piano economico è ottenuto - secondo la illustrazione fatta dal vice-presidente del Consiglio Economico Polacco Czeslaw Bobzowski in una lezione tenuta all'Istituto Universitario di studi europei di Torino - come il risultato «di un processo di successive approssimazioni ed aggiustamenti di progetti, di piani e di vincoli, che costituiscono il senso profondo dell'elaborazione di un piano, e secondo uno schema concettuale che riassume l'elaborazione di un piano in tre test: test di coerenza interna; test d'ottimazione; test dei vincoli (o dati esogeni).

La coerenza interna è valutata col metodo dei bilanci; la procedura di ottimizzazione con vari metodi, tra cui quelli delle varianti alternative, dei modelli globali, del confronto fra macro-piani e micro-piani e dell'applicazione degli strumenti di calcolo economico, detti «coefficienti d'efficacia»; a confronto dei piani coi vincoli avviene essenzialmente verificando se i valori attribuiti dal piano a certe variabili non si trovino in contraddizione con i vincoli.

L'insieme delle operazioni per la preparazione dei piani economici rivela cioè una complessità ed una maturità che trovano il loro corrispettivo negli attenti e seri piani territoriali.

I rapporti fra le due pianificazioni, economica e territoriale, si sviluppano in ogni fase della elaborazione dei piani con scambi di indicazioni e di orientamenti, con una stretta collaborazione redazionale ed infine con il vaglio delle proposte di piano territoriale da parte delle autorità regionali di pianificazione economica. Anche se nei problemi ubicazionali gli organi economici sono responsabili di quella che viene chiamata la localizzazione globale, mentre i piani urbanistici intervengono essenzialmente per la localizzazione particolareggiata, esiste una cooperazione istituzionale fra i due processi di localizzazione.

Per quanto riguarda strumenti e metodi esecutivi, occorre osservare che nell'economia socialista ogni progetto di investimento deve essere preparato sia secondo le esigenze del piano degli investimenti, che fa parte integrante del piano economico, sia secondo le previsioni dei piani territoriali ed urbanistici. In caso di mancato accordo al livello locale o regionale, il problema è risolto al livello governativo.

Ovviamente anche gli investimenti privati, nel settore delle abitazioni unifamiliari e nel settore privato dell'agricoltura, sono conformi ai piani urbani e territoriali, che vengono a tal fine discussi in pubbliche adunanze. Infine, può essere interessante segnalare che, anche in regime di pianificazione imperativa, l'esecuzione del piano si avvale di due strumenti, che non si escludono e che possono essere complementari: il primo è quello di trasformare gli obiettivi specifici del piano in altrettanti ordini trasmessi agli esecutori, il secondo è quello di utilizzare mezzi per incitare gli esecutori ad una attuazione il più possibile conforme alle finalità del piano; in pratica entrambi sono utilizzati, anche se la tendenza generale è di limitare i sistemi coercitivi e di sviluppare i metodi di stimolo.

Con questi pochi accenni la situazione polacca può ritenersi sufficientemente trattata: ne esce, anche se illustrato per sommi capi, un quadro grandioso e completo, in cui la vita economica e sociale è attentamente studiata, al tempo stesso seguita e preceduta, in cui la utilizzazione del suolo e dello spazio fisico è minuziosamente valutata.

In un quadro siffatto uno sviluppo razionale consapevole e controllato, senza impenne e senza sorprese, ma anche senza sprechi e senza squilibri, dovrebbe essere realizzabile e, giorno per giorno, conquistato.

Ed ora passiamo ad illustrare la situazione negli altri tre Paesi europei che hanno forme di pianificazione economica: Olanda, Danimarca e Belgio, tre paesi vicini, di modeste dimensioni territoriali, culturalmente evoluti e differenziati.

Per quanto riguarda l'Olanda non abbiamo ottenuto risposte dirette e quindi aggiornate: ci baseremo pertanto su di un eccellente rapporto del prof. Tinbergen per quanto riguarda la pianificazione economica e sulla conoscenza diretta della situazione della pianificazione regionale.

Occorre anzitutto dire che la pianificazione economica olandese non ha poteri legali; il piano economico annuale è predisposto come base scientifica di partenza per le decisioni di governo sulla politica economica e per fornire, ancora al Governo, i dati che gli permettono di conoscere le conseguenze esatte delle sue decisioni ed, infine, come base per le analisi di mercato delle imprese private. Il Piano ha quindi valore orientativo ed assume carattere direttivo solo per quanto viene di esso tradotto in misure dirette dell'azione di governo.

Il piano annuale, che coincide con l'anno solare ed è del tipo macro-economico, si basa su di una previsione, o proiezione, cioè su di una stima, calcolata tenendo conto della situazione economica futura nella ipotesi di stabilità della politica economica ed ottenuta con l'aiuto di una matrice econometrica, formata da 30-40 equazioni; la previsione è predisposta dall'Ufficio Centrale del Piano istituito presso il Ministero degli Affari Economici. Le previsioni sono quindi discusse in una Commissione presso il Piano Centrale, formata da circa trenta membri e della quale fanno parte, tra gli altri funzionari, esponenti e rappresentanti sindacali e di categoria, anche i responsa-

bili del Servizio nazionale di pianificazione territoriale e degli organi di pianificazione regionale. È da questi incontri che le previsioni si trasformano in piano, cioè le ipotesi di stabilità di politica economica sono sostituite dalle ipotesi che la politica economica diventi la migliore possibile e che si allaccino i contatti tra le previsioni economiche e pianificazione territoriale. Il piano così definito ed a valore consultivo viene reso pubblico; su esso l'Ufficio centrale del piano formula numerosi pareri, sia al governo che al Consiglio Socio-Economico, e stime, sia globali che per settori di attività.

In complesso il tipo olandese di pianificazione è quello di una salda ed efficacemente operante struttura di pianificazione territoriale (basti ricordare i piani di ristrutturazione e di sviluppo dei comprensori agricoli che coprono la quasi totalità del territorio) alimentata da una conoscenza dei fenomeni economici ad alto livello scientifico; il che per un Paese strutturalmente ordinato ab origine, socialmente organizzato e psicologicamente cauto, può rappresentare la migliore soluzione per la sua economia mista.

Altra insula sociologica e culturale, la Danimarca presenta naturalmente strette analogie con l'Olanda, ma ha, nel campo della pianificazione economica, una sua particolare storia e particolari caratteristiche. Su questo Paese abbiamo ottenuto due esaurienti relazioni, una da parte del «Segretariato economico» l'altra da parte del «Comitato nazionale di pianificazione», entrambe meritevoli di essere conosciute nella loro integrità. Ci limiteremo qui, necessariamente, a pochi cenni.

Le origini dell'attuale fase di attivo sistematico intervento del Governo negli affari economici ha origine abbastanza lontane, nella depressione del '30, quando furono istituiti controlli quantitativi su quasi tutte le importazioni e misure per influenzare produzione e prezzi nell'agricoltura; malgrado il carattere globale di queste misure non fu creato, allora, alcun meccanismo centrale ed il coordinamento degli interventi dei singoli Ministri avveniva al livello delle riunioni di gabinetto e delle informazioni uditive fra Ministri. Durante la guerra aumentarono ovviamente i controlli fisici su tutti i campi della produzione, degli investimenti e dei consumi ed intervennero misure fiscali, finché con l'ascesa del nuovo governo socialdemocratico del 1947 fu creata una organizzazione centrale a livello ministeriale, composta da un «Comitato di Gabinetto per gli affari economici» comprendente tutti i Ministri interessati ed il Ministro per gli affari economici, che, come unica sua responsabilità, aveva la presidenza del Comitato.

A servizio di tale organizzazione fu posto un «Segretariato economico» composto da economisti dei vari dicasteri. Al Segretariato fu affidato a compito di predisporre il bilancio nazionale annuale che, nel quadro della contabilità di Stato, avrebbe dovuto stabilire *le priorità nazionali e coordinare le politiche con le quali ottenere gli obiettivi*. Il primo di questi bilanci apparve nel maggio '48 e già nel bilancio successivo apparivano i primi lineamenti di un programma a lunga scadenza.

Senonché, su richiesta dell'OECE, nel '50 vennero aboliti i controlli ed un breve periodo di governo del Partito dei Contadini e dei Conservatori, ebbe a ritardare gli sviluppi del meccanismo appena messo in moto; fu conservato il Comitato per gli affari economici, ma venne soppresso il Ministero degli Affari economici ed il bilancio nazionale fu trasformato in una «Rassegna Economica», la quale non doveva avere carattere di *programma* di governo ma solo di *previsione* ufficiale dell'andamento economico. Con il ritorno nel '53 del governo socialdemocratico venne ristabilita l'organizzazione precedente che ancor oggi sussiste.

Poiché in Danimarca l'intervento diretto del governo negli affari economici è tecnicamente e politicamente difficile, essendo la proprietà governativa dei mezzi di produzione pressoché inesistente, le politiche economiche operano essenzialmente in tre campi: *politiche economiche a breve scadenza*, per influenzare a livello della domanda interna; *politiche economiche a lunga scadenza* per le modifiche di struttura nella tassazione, nella istruzione e soprattutto per lo sviluppo economico regionale; infine *politiche commerciali esterne*, concernenti tariffe e nuovi controlli sulle importazioni.

Le previsioni quantitative del Segretariato economico sono fornite direttamente al Governo ma non vengono rese pubbliche, mentre annualmente viene pubblicata la Rassegna Economica contenente informazioni di politica economica ed un'analisi dell'anno solare precedente, con previsioni (generalmente non quantitative) degli sviluppi per l'anno in corso.

Oltre alle previsioni annuali si è, negli ultimi tempi, fatta strada e si è concretata l'i-

dea di fornire al Governo ed al pubblico una veduta di insieme delle probabili linee di evoluzione dell'economia danese per un periodo leggermente più lungo, ritenendo che tale veduta generale avrebbe potuto utilmente costituire uno sfondo per l'attività politica quotidiana. L'organizzazione descritta ha avuto in quest'anno una particolare accelerazione ed è del 5 settembre scorso la legge istitutiva di un «Consiglio Economico» formato da tre economisti e da 22 membri, di cui 17 designati da associazioni sindacali, da cooperative e da organizzazioni padronali, con il compito di «studiare gli orientamenti dell'economia danese e di favorire una reciproca conoscenza ed il coordinamento dei vari gruppi economici».

Per contro, a fronte di questa blanda organizzazione di informazione ed ora di coordinamento, di politica economica, sta un «Comitato nazionale di pianificazione» che ha il compito di «stabilire una politica più definita nel campo degli stanziamenti per opere pubbliche, nel caso in cui queste abbiano un effetto decisivo su determinate localizzazioni industriali e commerciali ed urbanizzazioni future». È in sostanza un Comitato di coordinamento tra le numerose e differenti autorità che sono attualmente responsabili delle decisioni relative allo sviluppo di strade, ferrovie, porti, centrali elettriche, tutela del paesaggio, approvvigionamenti idrici e localizzazione di scuole, ospedali ed altre istituzioni pubbliche. Esso ha per scopo di assicurare un obiettivo comune alle diverse autorità, in accordo con le attuali tendenze di localizzazione industriale e commerciale; in particolare, in questo periodo sono oggetto di discussione il grado di dispersione nella localizzazione di industrie ed i problemi che sorgono dalla delegazione delle decisioni di pianificazione alle autorità municipali e locali.

Il Comitato si propone, in complesso, di:

- 1 fornire alle autorità dati e metodi per una politica o per le decisioni relative alla localizzazione di opere pubbliche e di servizi sociali;
- 2 raccogliere e valutare tutte le informazioni relative a risorse naturali, distribuzione della popolazione, impiego, attività edilizia, comunicazioni ed altri fattori economici e di analizzare le interrelazioni di tali fattori;
- 3 contribuire al coordinamento delle attività dei vari dipartimenti governativi e svolgere opera di sorveglianza;
- 4 emanare raccomandazioni relative all'organizzazione futura dei propri compiti. Amministrativamente il Comitato fa parte della giurisdizione del Ministero dell'abitazione; le raccomandazioni che riguardano questioni di principio devono essere sottoposte al Ministro degli affari economici, presidente del Comitato economico e governativo.

Il Comitato ha poteri per consultare funzionari ed autorità, rappresentanti di imprese private ed esperti urbanisti, economisti e geografi e di affidare ad essi speciali indagini su fenomeni e problemi di localizzazione.

Tra Danimarca ed Olanda esistono quindi notevoli similitudini, ma anche alcune sostanziali differenze, in quanto in Danimarca appare più stretto il legame intercorrente fra organi previsionali ed organi di coordinamento dell'attività infrastrutturale pubblica e privata, inquadrata peraltro, anche in Danimarca, da una pianificazione territoriale ed urbanistica. In definitiva, contro alla eleganza concettuale della previsione economica olandese ed al rigore della pianificazione territoriale in quel Paese, si ritrovano, in Danimarca, soprattutto atteggiamenti empirici e pratici non meno efficaci.

Ed ora poche parole sulla situazione belga. Giunto tardi della programmazione economica, il Belgio, in cui peraltro gli studi di pianificazione territoriale a scala regionale hanno una solida tradizione che ha prodotto ricerche e studi esemplari, si è orientato, per naturale inclinazione, verso il modello francese rielaborato con una visione più coerente ricavando una impostazione di attraente chiarezza concettuale. Basta, infatti, esaminare i primi articoli del decreto reale del 14 ottobre 1959, istitutivo dell'«Ufficio per la programmazione economica», per rendersi conto di come il problema sia stato affrontato.

L'ufficio per la programmazione economica, amministrativamente associato al Ministero degli Affari economici e posto sotto la dipendenza diretta del «Comitato

Ministeriale di Coordinamento Economico», ha per scopo di studiare e di proporre al suddetto Comitato:

- a *gli obiettivi ufficiali della politica economica*, specie in materia di investimento, di impiego, di prezzi e di salari;
- b *un programma di sviluppo economico e sociale*, stabilito, per uno o più anni, allo scopo di raggiungere gli obiettivi predetti; questo programma comprende le relative previsioni di bilancio; la politica dei trasporti, quella per l'energia e l'impiego debbono essere integrate al programma stesso;
- c *un piano di investimenti pubblici* che raggruppa i principali progetti delle differenti amministrazioni, servizi e pubblici poteri;
- d *delle previsioni circa gli investimenti privati e delle indicazioni sulle prospettive* dei differenti settori della vita economica.

A partire dalla sua istituzione, l'Ufficio ha potuto intervenire immediatamente nel campo dell'insediamento industriale per il quale pochi mesi prima, nel luglio '59, erano state emanate contemporaneamente tre leggi: due relative agli insediamenti industriali e una a favore di particolare regioni. Le leggi sugli insediamenti industriali riguardano, l'una, gli Enti abilitati all'espropriazione dei terreni a destinazione industriale e l'altra vari tipi di aiuti, generali, speciali congiunturali, in favore «di operazioni che direttamente contribuiscano alla creazione, alla estensione, alla conversione ed alla modernizzazione di imprese industriali ed artigianali, purché tali operazioni rispondano all'interesse economico generale».

Oltre a questi aiuti, un decreto del Consiglio dei Ministri autorizza, in casi eccezionali ed urgenti, o richiesti dall'interesse generale, di procedere a spese dello Stato alla costruzione o alla acquisizione di immobili destinati ad essere venduti od affittati ad una impresa industriale o artigianale che abbia precedentemente concluso il relativo contratto con lo Stato. La legge, concernente le misure speciali per combattere le difficoltà economiche e sociali di determinate regioni, ai fini di una equilibrata ripartizione della attività economica e della prosperità fra le differenti regioni del paese, definisce anzitutto quelle che vengono denominate «regioni di sviluppo», per le quali sono prese dallo Stato misure di speciale aiuto. Le zone di sviluppo, ammesse ai benefici di legge, debbono essere caratterizzate dall'una o dall'altra delle seguenti gravi difficoltà economiche:

- 1 *esistenza di una disoccupazione permanente* importante in valore assoluto ed in percentuale rispetto alla popolazione attiva oppure assenza permanente di possibilità di impiego;
- 2 *emigrazione definitiva* di una parte importante della popolazione, con l'effetto di abbassare il totale degli abitanti al di sotto di un minimo indispensabile per il funzionamento dei servizi pubblici e sociali necessari al progresso;
- 3 *spostamenti stagionali*, settimanali o giornalieri, di una aliquota importante in valore assoluto e percentuale della mano d'opera in condizioni sfavorevoli del punto di vista economico e sociale;
- 4 *declino effettivo o imminente di attività economiche importanti*, suscettibile di produrre una sensibile riduzione del reddito regionale, o degli investimenti sociali e tali da determinare sfavorevoli ripercussioni su altre attività della regione, come i servizi pubblici e le imprese commerciali.

Gli aiuti finanziari affluiscono sotto forma di crediti per investimenti sia dalla *Società Nazionale di credito all'Industria* (S.N.C.I.), di antica istituzione, sia attraverso la *Società Nazionale d'Investimento* (S.N.I.) a le *Società Regionali d'Investimento* (S.R.I.) filiate da questa, istituite con legge dell'aprile di quest'anno, come società d'interesse pubblico con almeno il 75% di capitale sottoscritto da Enti pubblici; sia la Società Nazionale che quelle regioni d'investimento sono autorizzate a prendere delle partecipazioni nel capitale delle società anonime fino alla concorrenza dell'80%

del capitale di queste ultime.

Per quanto riguarda il coordinamento con la pianificazione territoriale, questo è avvenuto in questi tre anni al livello dei funzionari ministeriali riuniti in una «Commissione di coordinamento».

Un nuovo passo è stato compiuto negli ultimi mesi con la emanazione (29 marzo 1962) della nuova legge sulla pianificazione territoriale e sull'urbanistica.

Senza addentrarci nello studio di questa legge e solo limitandoci all'esame delle strutture amministrative interessate alla pianificazione territoriale, segnaliamo la creazione di una «Commissione nazionale della pianificazione territoriale», incaricata di proporre direttive generali per la preparazione e l'attuazione dei piani territoriali, e di «Commissioni consultive regionali». Con questa nuova organizzazione, dovrebbe essere possibile una più stretta connessione fra programmazione economica e pianificazione regionale, a al livello nazionale che a quadro regionale. Essa è tuttavia così acerba da rendere impossibile qualche giudizio. È in ogni caso significativo che un Paese, tradizionalmente ad economia libera, senza essere trascinato da eccezionali situazioni, come quelle belliche, dalle quali traggono origine molte forme di pianificazione economica, sia stato avviato, soprattutto in vista del Mercato Comune Europeo e per superare alcune crisi interne, a forme di intervento programmato; gli può far credito, per la presenza di alcune attive *équipes* di urbanisti, di geografi e di sociologi, che anche la pianificazione territoriale alla scala regionale avrà modo assai presto di produrre risultati concreti, concepiti congiuntamente ai programmi economici.

Il quadro della situazione europea non sarebbe, non dico completo, ma per lo meno sbizzoso in tutte le sue componenti, senza un breve cenno ai Paesi che non hanno istituzionalmente organi di pianificazione o programmazione economica; anche se beninteso, svolgono una politica anche con interventi diretti, e che, in ogni caso, possiedono organi e strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica; cenno tanto più necessario in quanto si tratta, fra altri minori, di due grandi Paesi: Germania ed Inghilterra.

Per quanto riguarda la Germania Federale la situazione nei confronti della programmazione economica è, come è noto, di dichiarata ostilità preconcetta. La pianificazione territoriale vi si è svolta nel dopoguerra ai due livelli: urbano e regionale, con poteri molto differenti, in leggi regionali spesso difformi che solo recentemente (nel 1961) sono state inquadrate da una legge generale, denominata «Legge base urbanistica».

Tralasciando gli aspetti alla scala urbana, dove l'intervento municipale ha dato ottime prove nell'edilizia residenziale raggruppata a quartieri, nella ristrutturazione delle zone distrutte e nell'attrezzatura delle città con autostrade urbane o comunque con soluzioni viabilistiche di alto livello tecnico, è doveroso accennare alle esperienze alla scala regionale, che sono state tuttavia finora limitate ad alcuni Länder, dotati di legge per la pianificazione territoriale: Nordrhein-Westfalen e Schleswig-Holstein.

Il Nordreno-Westfalia, comprendente il distretto carbonifero della Ruhr, in cui opera, con potere autonomo di pianificazione territoriale, la «Comunità», ha per legge regionale poteri di blocco sulla trasformazione delle aree e degli immobili, ma costituisce un episodio eccezionale, dovuto ad eccezioni condizioni locali.

Può ancora interessare riferire che sono operanti talune intese interregionali, come quella tra la libera città-stato di Amburgo e lo Schleswig-Holstein per regolare l'espansione di Amburgo sul territorio prussiano, ma anche qui, si tratta di episodi locali.

L'urbanistica germanica sale dal basso, dalla vita comunale ed autonoma, da esperienze minute e localizzate, in cui ha dato ottime prove, ma solo ora si affaccia ai problemi generali, alla visione globale, alle esigenze di organizzazione territoriale.

Data però la notevole indipendenza dei Länder, costituzionalmente garantita, l'integrazione urbanistica tra Länder e governo federale risulta piuttosto difficile e solo dal '57 vige un accordo tra Repubblica federale e Länder, in cui si riconosceva che le questioni relative all'ordinamento territoriale che concernono la struttura generale del territorio federale sarebbero state discusse in comune tra governo federale e governi dei Länder; per le questioni di principio è stata istituita una commissione, ma la materia non è ancora stata trattata dalla legge federale.

In questo stato di cose, si comprende come qualsiasi tentativo di programmazione economica, che presuppone necessariamente una visione globale ed un intervento organizzato del centro, anche se articolato su forme di decentramento regionale, si urta contro difficoltà per ora insormontabili.

Un discorso completamente diverso è da fare per l'Inghilterra. In questo grande Paese, di antico sviluppo economico e di antica e complessa struttura amministrativa, modello di civiltà e di vita politica, non vi sono istituzioni di programmazione economica al livello governativo: esse sono troppo giovani per poter aver avuto origine e sviluppo nella cultura inglese. Tuttavia, sarebbe del tutto errato ritenere che la Gran Bretagna non abbia strumenti e mezzi di intervento economico e forme di pianificazione e ad un tempo stesso economiche ed urbanistiche.

Tracciare una sintesi di questi strumenti e di queste forme di intervento pianificato, in un Paese che possiede un complesso ordinamento amministrativo ed una tradizione sostanzialmente democratica sviluppata in molteplici forme, è compito eccezionalmente arduo e debbo confessare la mia personale debolezza.

È tuttavia indispensabile almeno richiamare alcuni fatti fondamentali: la presenza cioè di alcune leggi, come quella sulla pianificazione *urbana e territoriale*, quella sulla *distribuzione delle industrie*, quella sulle *nuove città e sullo sviluppo urbano*.

Tutti i temi classici della pianificazione territoriale (distribuzione equilibrata della popolazione, salvaguardia del paesaggio, coordinamento infrastrutturale, localizzazione industriale e residenziale) sono stati, nell'Inghilterra dell'immediato dopoguerra, coltivati ed esperimenti con grande passione e con notevole dispiegamento di mezzi, dando origine ai *piani consultivi regionali*, come quelli per l'area di Londra o per regionale come il West Midland nel (Birmingham) il North East (Newcastle) e la valle del Clyde, ampiamente conosciuti e giustamente famosi come modelli metodologici. L'esperienza stessa delle quindici nuove città che ospitano mezzo milione di abitanti (che dovranno raggiungere a ciclo completo oltre gli 800.000) è stata condotta su i una scala e con concezioni di larga veduta che non hanno riscontro sul continente europeo.

La dislocazione territoriale dei nuovi impianti industriali ha fatto oggetto di discussioni, relazioni ufficiali e provvedimenti legislativi e di realizzazioni che hanno costituito esperimento pilota e paradigma per gli altri stati europei, tanto che le iniziative di creazione di comprensori industriali con acquisizione preventiva delle aree, esecuzione delle opere di urbanizzazione ed anche di stabilimenti industriali da cedere in affitto, sono state recepite in molte legislazioni che abbiamo esaminato, ed in modo particolare in Francia ed in Belgio.

Lo studio dell'*overspill* per le varie regioni urbane, e cioè della eccedenza di popolazione rispetto a quella che potrebbe essere adeguata alle strutture urbane esistenti o trasformate a seguito di una ristrutturazione, che è alla base di ogni seria considerazione di pianificazione territoriale (economica ed urbanistica), è uno strumento di analisi largamente impiegato nella preparazione dei piani. In Inghilterra, dunque, vi sono tutti gli strumenti metodologici e legali per la pianificazione: ed in effetti questa si sta attuando, con interventi di trasformazione reali e corposi.

Manca, unicamente, un programma globale e sistematico, al tempo stesso economico ed urbanistico. Ma questo, forse, ripugna alla mentalità inglese che rifugge da schemi astratti e sistematici e si interessa di, ed agisce su fatti concreti e non vede, e forse a ragione, la necessità di separare l'aspetto economico da quello urbanistico degli interventi; a ciò si aggiunga che una organizzazione verticale ed orizzontale economica ed urbanistica, adatta alla struttura amministrativa piramidale della maggior parte degli stati europei conformati sul modello strutturale francese, urterebbe contro uno stato di cose ben reale, che è la complessa, articolata, straordinariamente sfumata struttura amministrativa inglese; contro consuetudini, diritti e cultura locale. Non che il problema di una riorganizzazione più snella dell'ordinamento amministrativo non sia sentito, e discussioni e proposte in tal senso non mancano, anche per la creazione di regioni di pianificazione. Come pure non mancano proposte, sia da parte dei conservatori che dei laburisti, in tema di aggiornamento della politica di pianificazione urbanistica. Ma la programmazione economica è per ora argomento di ricerche di laboratorio, e di discussioni teoriche e politiche.

Il modello inglese, anche se lontano della nostra mentalità, dalle nostre situazioni di fatto, è tuttavia sempre da tener presente come una componente viva che può fornire grandi insegnamenti teorici e pratici.

Sono ben convinto che per l'Inghilterra sarebbe occorsa una esposizione più completa; mi sento in parte sgravato da questa insufficienza, avendo illustrato su 40 pagine del numero di *Urbanistica*, che oggi vede la luce, la situazione urbanistica inglese, con due articoli di firme illustri; a questi mi permetto di rinviare per una più approfondita conoscenza dei problemi territoriali inglesi.

Sarebbe ora giunto il momento per trarre delle conclusioni. Ma mi sento inferiore al compito e, d'altra parte, alla formulazione di queste concorreranno le relazioni che seguono e le discussioni.

Vorrei solo, prima di ultimare, segnalare che un forte incentivo alla programmazione economica ed alla sua necessaria integrazione con la pianificazione territoriale, alla scala nazionale e regionale, viene oggi dall'alta autorità della Comunità Economica Europea.

Nella seduta del 7 maggio '62, il Parlamento europeo ha accolto una risoluzione per il coordinamento delle politiche finanziarie e di bilancio.

In essa si pongono le basi «per alcune raccomandazioni mirando ad armonizzare quanto più è possibile i bilanci nazionali», «si sottolinea l'imprescindibile necessità della elaborazione di un bilancio economico europeo» e si suggerisce che «a scadenza più o meno lunga, venga attuato un coordinamento degli investimenti pubblici e venga svolta un'azione coordinata di stimolo e di orientamento per gli investimenti». Il problema che abbiamo trattato sta, dunque, per assumere una importanza ed un'estensione europea.

In questo contesto di situazioni, con queste esperienze che ci hanno preceduto, e con queste sollecitazioni soprannazionali, il nostro Paese, caratterizzato finora da assenza di programmazione economica e di concreta pianificazione regionale, ricco tuttavia di esperienze urbanistiche, le più varie, e di una effervescente vita culturale, deve ora, facendo leva sulla rinnovata vita politica e sugli orientamenti programmatici di governo, trovare la sua via, una via italiana, per la previsione, la scelta e l'organizzazione territoriale degli interventi pubblici, e per la propulsione e la guida di quelli privati.

