Pianificazione spaziale: troppa o troppo poca?

John B. Parr
Department of Urban Studies
University of Glasgow
Glasgow, G12 8QQ
United Kingdom

J.B.Parr@socsci.gla.ac.uk

Abstract

Ciclicamente, la pianificazione spaziale assume un ruolo importante per chi si occupa del governo del mutamento economico e sociale. Ciò si verifica nelle economie sviluppate, così come nei paesi in via di sviluppo. Si esamina dapprima la natura della pianificazione spaziale, ed alcuni dei motivi per i quali può rappresentare un'utile applicazione, sia a livello nazionale che regionale, dove gli effetti dell'aver ignorato questi problemi sono stati a volte molto gravi. Esiste un'altra serie di casi, comunque, in cui la pianificazione spaziale può essere pericolosa. In queste circostanze si è soliti esprimere gli obiettivi in termini spaziali, e le questioni non spaziali (es. settoriali o funzionali) vengono subordinate a quelle spaziali, così che la pianificazione spaziale assume indebita dominanza nell'insieme del processo di piano. Le conseguenze dell'esercizio di tale ruolo dominante da parte dei fattori spaziali non sono meno gravi di quelle di una loro mancata utilizzazione.
L'esposizione si conclude con un esame delle difficoltà generali che incontra la pianificazione spaziale.

Ringraziamenti: l'autore desidera ringraziare D. Adams, J. Leibovitz e I. Turok per i commenti a una precedente versione di questo saggio, presentata alla XXV Conferenza AISRe di Novara, ottobre 2004.

1. Introduzione

Esiste per la pianificazione spaziale, così come per altri aspetti delle decisioni pubbliche, una tendenza ciclica ad assumere una posizione

dominante nei campi della pianificazione regionale e per lo sviluppo. Questo sembra verificarsi sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. Quello che accade di solito è che emergono (spesso per ottime ragioni) problemi spaziali, e che si compie un notevole sforzo per riformulare la pianificazione in termini spaziali, ad esempio per renderla esplicitamente spaziale. Dopo un certo periodo di tempo, la cui lunghezza può variare, il fascino della pianificazione spaziale viene meno (talvolta a causa di gravi errori, talvolta perché vengono trascurati problemi essenziali), e c'è un ritorno ai più tradizionali approcci di tipo settoriale o funzionale. I problemi spaziali allora si fanno meno rilevanti, sin quando viene deciso ancora una volta che gli si debba conferire più importanza. In molte nazioni, dove sono presenti gli elementi di questo inefficiente ciclo di intervento, la pianificazione spaziale ora è molto *à la mode*. Per una raccolta di meditate riflessioni su questo recente ritorno di interesse il lettore può consultare Salet e Faludi (2000). La pianificazione spaziale esiste da molto tempo, naturalmente, nonostante se ne parli spesso come se fosse una questione nuova. Si sostiene anche la novità della denominazione *spatial planning*, come esempio di "*Euro-English*" e con vario riferimento a *aménagement du territoire, Raumordnung, pianificazione territoriale*, o alla pianificazione urbana e regionale, ecc. Non è difficile trovare riferimenti al termine "pianificazione spaziale" precedenti agli anni '90. Se spesso si pensa allo *spatial planning* come praticato in una data nazione, esso può avere aspetti transnazionali, come dimostrano gli sviluppi nell'Unione Europea (Faludi, 2004).

I commenti che seguono, deliberatamente di natura generale, tentano di far luce sulla natura dello *spatial planning*. L'attenzione non è limitata alla pianificazione fisica, anche se è in questo ambito che la pianificazione spaziale sembra aver acceso i maggiori interessi. Prima si esaminano alcuni dei motivi per cui lo *spatial planning* può diventare una parte importante (anche indispensabile) delle decisioni pubbliche. Il senso del ragionamento è che la pianificazione spaziale possa offrire validi approfondimenti al processo decisionale. Si passa poi ad esaminare le situazioni in cui la pianificazione spaziale è pericolosa, ad esempio quando è fallita, o è stata causa di risultati non previsti e indesiderati. Ciò, si sostiene, è dovuto di solito al fatto di prendere in considerazione i fattori spaziali in modo isolato, o senza adeguata attenzione ad altri aspetti del *planning*. Infine, si esaminano alcune delle difficoltà che possono ostacolare uno svolgimento positivo della pianificazione spaziale.

Sfortunatamente, è vero che il termine "*spatial planning*" è usato per descrivere tipi e livelli di intervento molto diversi. Healey (1997, p. 4) sostiene, in modo assolutamente ragionevole, che "La pianificazione

spaziale riguarda la predisposizione di cornici generali e principi a orientare la localizzazione dello sviluppo e delle infrastrutture fisiche". Un punto di vista alternativo, ma complementare, si potrebbe riassumere così: la pianificazione spaziale rappresenta il coordinamento strategico di varie decisioni pubbliche e private (di solito decisioni di investimento) in un dato spazio entro un determinato periodo di tempo. Purtroppo, queste definizioni non spiegano cosa si intenda come "spaziale" nella definizione "pianificazione spaziale", o per essere più precisi come ci si rapporta allo spazio. Lo spazio si può definire in termini di distribuzione aerale (di occupazione o investimenti, per esempio), sistema di centri urbani, struttura di flussi parte di un sistema interattivo, una superficie con determinate densità, ecc. Lo spazio non può essere però considerato semplicemente come continuo e senza confini, e va visto in relazione ad una delle varie scale. Oltre allo spazio nazionale esiste quello multi-regionale (che sottolinea la coesistenza di varie regioni), quello inter-regionale (che sottolinea le connessioni fra regioni), lo spazio della singola regione, quello sub-regionale, e infine quello dell'area urbana o metropolitana, o di qualche porzione di esse. Diventa evidente come lo spazio possa essere considerato non solo in termini di diverse prospettive, ma anche di varie scale, e come a causa di questa caratteristica di ampiezza divenga difficile operare valide generalizzazioni riguardo alla pianificazione spaziale. Nella definizione corrente di pianificazione spaziale accennata sopra si sottolineava l'aspetto di coordinamento del *planning*. Riguardo a questo aspetto Vickerman (2004), fra gli altri, stigmatizza l'importante distinzione fra "coordinamento orizzontale" (in riferimento alle strutture decisionali ad un determinato livello o scala) e "coordinamento verticale" (in riferimento alle strutture decisionali fra vari livelli e scale, che comportano processi di tipo *top-down* o *bottom-up*). Considerando il coordinamento come fattore centrale dello *spatial planning* si assumerà che ciò implichi articolazioni della pianificazione come l'analisi *ex ante*, la progettazione preventiva e sperimentale, e insieme gli aspetti pratici della valutazione, attuazione, monitoraggio e revisione. Nell'esposizione che segue la pianificazione spaziale è esaminata limitatamente ai livelli e dimensioni superiori a quello urbano o metropolitano. In un certo senso, naturalmente, la pianificazione urbana rappresenta l'apoteosi dello *spatial planning*, e la sua esclusione qui si deve semplicemente alla sua particolarità e significato specifico, sufficienti a meritare un'analisi specifica.

2. Pianificazione spaziale e livello nazionale

L'attenzione si concentra dapprima sulle situazioni dove è possibile intraprendere utilmente azioni di *spatial planning* da parte di un governo nazionale. Si tratta di una semplice rassegna illustrativa, che non pretende di essere esaustiva. La tesi generale è che il fallimento o la mancata decisione di intraprendere una pianificazione spaziale possa rivelare difficoltà inevitabili o impreviste, e conseguentemente costi.
Come sappiamo, i governi nazionali (in particolare quelli propensi all'intervento) si impegnano in grandi politiche prive di una esplicita dimensione spaziale. Essere possono assumere la forma di priorità di investimento, o porre l'enfasi in modo meno tangibile su questioni come il commercio estero, la difesa, la sicurezza sociale, la sanità, ecc. Possiamo ipotizzare una situazione in cui un governo nazionale intende seguire una linea di spesa, per esempio per un periodo di dieci anni. In questo caso il ruolo della pianificazione spaziale è certamente rilevante. Ad esempio, essa consente di identificare le possibili situazioni critiche e, forse più importante, verificare se questa serie di spese si traduca in risultati concreti nelle diverse regioni. Lo *spatial planning* può essere in grado di rivelare che, se alcuni settori interconnessi dell'economia nazionale devono localizzarsi in differenti regioni sono state destinate risorse inadeguate ai collegamenti di trasporto interregionale. In modo simile, nei casi in cui le priorità di investimento nazionale comportano chiaramente una rapida crescita dell'occupazione in particolare in una o due regioni, lo *spatial planning* può aiutare a determinare se diventeranno realtà i necessari flussi di migrazione interregionale e, in caso affermativo, se questi avranno effetti dannosi per le regioni di provenienza.
Un ulteriore esempio del raggio di azione dello *spatial planning* su scala nazionale riguarda la sua capacità di gettar luce sugli effetti regionali dei programmi governativi nazionali del tipo citato sopra. Tali programmi, se considerati nell'insieme, possono ragionevolmente aver effetti differenziati all'interno del contesto nazionale, con alcune regioni beneficiate, un altro gruppo che subisce impatti negativi, ed infine un gruppo per cui l'effetto complessivo è neutro. Questo differenziale di impatti fra le varie regioni può essere considerato in termini di trasformazione in uno o più degli aspetti seguenti: livelli di reddito *pro capite* (assoluto e relativo); spesa *pro capite* da parte del governo nazionale; tassi di disoccupazione; accesso della popolazione ad un insieme di servizi pubblici e privati. Per varie ragioni queste informazioni saranno importanti per un governo nazionale: in particolare possono rivelarsi utili per risolvere il dilemma che molti governi si trovano a fronteggiare, specialmente nei paesi in via di

sviluppo: le politiche devono essere orientate in direzione dell'efficienza economica nazionale (in termini generali, massimizzando la crescita del prodotto nazionale lordo), oppure preoccuparsi dell'equità spaziale (mirando alla convergenza dei differenziali di benessere fra le regioni)? Il dilemma sorge perché di solito esiste un controbilanciamento a medio-breve termine fra efficienza nazionale ed equità interregionale, e il raggiungimento dell'una avviene a spese dell'altra (Richardson, 1979). Come conseguenza, è probabile che esista una miscela di obiettivi, e la pianificazione spaziale attirai l'attenzione su questo *trade-off*, consentendo di verificare i costi di un allontanamento dagli obiettivi di efficienza. In modo correlato la pianificazione spaziale può essere utile in situazioni in cui una serie di priorità nazionali potrebbe, se perseguita, essere realizzata con risultati alternativi dal punto di vista multi-regionale, alcuni con pronunciati squilibri interregionali, altri con squilibri meno rilevanti. Se questi risultati alternativi multi-regionali possono offrire benefici netti approssimativamente eguali la pianificazione spaziale può identificare quelli più equi (o meno iniqui).

Passiamo a ora a situazioni in cui un governo nazionale si impegna più direttamente in processi di *spatial planning* in particolari regioni (o parti di regioni) all'interno del proprio territorio. Si possono citare qui il tentativo di promuovere trasformazioni strutturali nelle regioni problematiche del Regno Unito, di rilanciare la regione dell'Appalachia negli USA, o di sostenere l'industrializzazione nel Mezzogiorno in Italia. In questi casi il problema è stato giudicato sufficientemente complesso perché solo l'intervento a livello nazionale da parte del governo (o di una agenzia responsabile da esso delegata) fosse in grado di gestirlo. Lo *spatial planning* in un contesto del genere è caratteristicamente orientato a ridurre l'emigrazione e la disoccupazione sostenendo la crescita di attività economiche attraverso sussidi finanziari e/o lo sviluppo di infrastrutture, sfortunatamente non sempre nei luoghi più adatti.

In altri casi l'attenzione del governo nazionale si concentra sulla frontiera delle risorse, il cui sfruttamento contribuirà in modo sostanziale allo sviluppo generale del paese. Esempi di questo tipo comprendono lo sviluppo del bacino fluviale della *Tennessee Valley* negli USA poco prima della seconda guerra mondiale, o quello del dopoguerra del complesso metallurgico di Ciudad Guyana in Venezuela, o il progetto per il fiume Volta in Ghana. Nonostante in ciascuno di questi casi l'impatto di partenza fosse regionale, quello complessivo è stato di tipo multi-regionale. Poiché le necessità di investimenti andavano oltre le possibilità di una singola regione diventava inevitabile il coinvolgimento della dimensione nazionale. Lo *spatial planning* è

stato una importante e caratteristica componente di questi programmi assumendo forme diverse. In alcuni casi si è posta molta enfasi sull'investimento in infrastrutture, in relazione al sostegno ad aspetti chiave del progetto, alla gestione e coordinamento dello sviluppo urbano correlato, alla realizzazione di collegamenti di trasporto sia interni all'area che tra essa e le regioni centrali delle rispettive nazioni. Anche la conservazione delle risorse, e più in generale la loro gestione, ha assunto un ruolo importante: ciò insieme al fatto che l'agricoltura e altre attività primarie talvolta rappresentano una componente importante del programma, ha significato che la pianificazione spaziale ha assunto un ruolo importante riguardo all'uso del suolo.
Vale la pena menzionare altri due esempi in cui il governo nazionale può essere positivamente impegnato nello *spatial planning*. Il primo riguarda l'elaborazione da parte del governo di un piano spaziale su scala nazionale, spesso privo di carattere prescrittivo. Ciò implica una importante componente fisica, o di uso del suolo, ed è caratteristico di paesi piccoli, o densamente popolati, come l'Irlanda (Ireland, 2002) o l'Olanda (Salet e Faludi, 2000). La principale ragione di tale impegno governativo è che, essendo la terra una risorsa scarsa, non può essere utilizzata in modi che precludano future opzioni di sviluppo. L'altro caso di impegno nazionale nello *spatial planning* è la predisposizione di linee guida per le autorità urbanistiche di livello sub-governativo. In alcuni casi il livello nazionale può anche commissionare direttamente un piano per una particolare regione, come avveniva spesso nel Regno Unito negli anni '60 e '70; anche di recente il governo nazionale ha richiesto che fossero predisposte strategie spaziali per le regioni amministrative dell'Inghilterra (United Kingdom, 2004a).

3. Pianificazione spaziale e livello regionale

Finora ci siamo occupati di regioni all'interno di una nazione; ora passiamo all'analisi della sub-regione o distretto come parte rilevante entro la regione. Esistono comunque altre possibilità, come la dimensione/distribuzione delle città, con l'attenzione concentrata sulle diverse classi dimensionali di città all'interno della regione. Chiaramente, questo rappresenta un approccio accettabile in una regione ad alto livello di urbanizzazione, ma risulta meno soddisfacente se la quota di popolazione occupata nel settore dell'agricoltura è particolarmente ampia. Un'ulteriore possibilità quando si affronta l'articolazione interna regionale è il riconoscimento del fatto che la regione possa essere organizzata attorno ad una area metropolitana principale. In questo caso è rappresentata una particolare dimensione, nota come città-regione, con un livello molto elevato di interazione fra

le proprie zone metropolitane e non metropolitane, che rappresentano gli elementi unitari logici di analisi. Fra i molti vantaggi la città-regione è uno strumento utile per affrontare le correlazioni urbano-rurali e la struttura dei trasporti sia entro che al di fuori delle due parti costituenti (Parr, 2005).

Vale la pena spendere alcune parole riguardo alle implicite correlazioni fra spazio e risultati economici, una relazione causale che non è necessariamente unidirezionale. Ciò può verificarsi a livello nazionale, ma ha una particolare rilevanza a livello regionale. (Parr, 1979). È diffusa l'assunzione del (perfettamente giustificato) punto di vista secondo cui la struttura spaziale esistente in una regione, ad esempio, sia il prodotto o risultato di qualche processo di sviluppo economico del passato. Per sviluppare il concetto, la struttura spaziale che emerge da una regione la cui base di esportazioni è l'agricoltura e la silvicoltura, sarà sostanzialmente diversa da quella di una regione che si basa su ingegneria e industria pesante. Le strutture spaziali contrastanti dovrebbero riflettere differenze per esempio relative alle modalità di utilizzazione dello spazio da parte delle attività più rilevanti, le tendenze localizzative, la dimensione delle economie di scala per le imprese principali, l'importanza che queste imprese attribuiscono alle economie di scala esterne.

Questo è sostanzialmente sufficiente, ma è possibile assumere un'altra prospettiva, riguardo al fatto che una struttura spaziale esistente possa influenzare i risultati economici della regione in un certo periodo di tempo: ad esempio, il livello di popolazione urbana può essere troppo basso per sostenere uno sviluppo basato su attività di trasformazione o manifattura. In modo correlato, il sistema distributivo dei centri di varie dimensioni può essere inadatto, con centri troppo piccoli, solo pochi di medie dimensioni, e nessuno grande. L'inadeguatezza di tale distribuzione dimensionale sta nell'assenza di centri con adeguata disponibilità di infrastrutture e capacità di offrire sufficienti economie di scala, tutte caratteristiche che possono aiutare a sostenere lo sviluppo locale e/o incoraggiare gli investimenti interni alla regione. Un altro esempio di carente struttura spaziale riguarda risorse quali il lavoro e le infrastrutture, se distribuite fra troppi centri urbani e/o localizzate in aree regionali inadeguate ad attrarre imprese locali o dall'esterno. Diventa evidente che lo spazio, o la struttura spaziale, non è semplicemente il risultato del tipo di organizzazione economica regionale, ma può a sua volta esserne il fattore determinante nel lungo periodo. Ci sono, naturalmente, numerosi esempi in cui la struttura spaziale agisce come fattore neutrale, o anche di facilitazione nei processi di sviluppo economico regionale.

Un ovvio, ma nondimeno utile, aspetto dello *spatial planning* da parte di un governo regionale, è quello che si potrebbe chiamare "revisione spaziale" [*spatial audit*]. Si tratta del tentativo di mettere insieme le ramificazioni spaziali delle varie politiche e strategie perseguite da vari settori del governo regionale, come quelle intraprese per il Galles (Harris e Hooper, 2004). Questa operazione, mettendo in luce possibili conflitti e contraddizioni, è in grado di contribuire al processo di coordinamento orizzontale. Ciò ci porta agli aspetti più diretti dell'impegno di pianificazione spaziale e a livello regionale. Nel semplice esempio che segue si presume che un certo progetto in una regione problematica sia centrato sullo sviluppo di un grande impianto di trasformazione. Supponiamo inoltre che l'operatività a regime di questo impianto richieda non solo che una parte della forza lavoro regionale abbia un certo livello di formazione, ma che siano disponibili adeguate strutture di trasporto e fornitura idrica. In questo caso la pianificazione spaziale tenterà di fare in modo che questi tre elementi si rendano disponibili nello stesso luogo. Sembra abbastanza semplice, anche se in certi casi questa armonizzazione spaziale degli investimenti può essere impedita da numerosi fattori tecnici, amministrativi e politici. Incidentalmente si noti che si dovrebbe verificare una corrispondente sovrapposizione temporale degli investimenti e si potrebbero incontrare analoghe difficoltà. Vale la pena ricordare che nonostante venga rivolta notevole attenzione allo *spatial planning*, esso ha poco valore se non è accompagnato da una adeguata programmazione nel tempo, requisito che spesso viene dato per scontato.

L'attenzione ora si sposta verso un'importante differenza nella forma della pianificazione spaziale a livello regionale che si verifica quando un governo o una autorità regionale tentano (sulla base di aspettative realistiche e dati affidabili) di prevedere la probabile traiettoria dello sviluppo nella regione in un certo periodo di tempo. Le questioni in questo caso comprendono i differenziali di crescita fra settori, la probabile localizzazione dello sviluppo nella regione, il bisogno previsto di infrastrutture, la necessaria estensione dei servizi pubblici. In generale, il governo tenterà di promuovere una struttura spaziale attinente alle caratteristiche localizzative delle attività che si stanno sviluppando (o che ci si aspetta si sviluppino) all'interno della regione. Lo *spatial planning* in questo caso si adeguerà alle tendenze in atto [*trend planning*], come è frequente nelle regioni ricche del nord America e dell'Europa occidentale (Friedmann, 1964). Una variante particolare del *trend planning* è conosciuta nel Regno Unito come "*predict and provide*", in particolare in relazione ai trasporti e alla disponibilità di

abitazioni. Torneremo su questo problema della previsione in un paragrafo successivo.
Un governo regionale può adottare un punto di vista più attivo sulla pianificazione spaziale e fissare obiettivi particolari per la regione nel suo insieme. In questo caso lo *spatial planning* implica un certo numero di considerazioni, simili a quelle esposte sopra nel caso della pianificazione nazionale. Per esempio, il governo regionale può decidere di assistere quelle parti della regione che hanno il più alto potenziale di sviluppo, e questa decisione corrisponde all'obiettivo dell'efficienza (si noti che a causa delle speciali necessità di investimento in infrastrutture o altro, questo caso può essere significativamente diverso dall'esempio di *trend-planning* appena accennato). Il alternativa, il governo regionale potrebbe decidere di sviluppare le zone più povere (più o meno, l'obiettivo di equità) o tentare di sostenere la varie parti della regione su una base proporzionale alla popolazione o all'occupazione, perpetuando così la struttura spaziale regionale. Un'ulteriore alternativa è che il governo regionale tenti di migliorare le prestazioni economiche della regione modificandone la struttura spaziale, se si ritiene che questa sia un ostacolo allo sviluppo. In ciascuno di questi casi lo *spatial planning* corrisponde alla modalità di pianificazione per lo sviluppo, e quindi si differenzia da quella a orientamento di mercato del *trend planning*.

4. I rischi della pianificazione spaziale

Come abbiamo visto lo *spatial planning* può rappresentare un valido punto di convergenza a livello nazionale o regionale, ma ci sono anche occasioni in cui può costituire una causa diretta o indiretta di decisioni inadeguate o erronee. Invariabilmente, ciò accade quando il problema dello spazio o della sua organizzazione viene affrontato separatamente da altre considerazioni, o quando diviene preponderante rispetto ad esse.

Esempi di pericoli

Ne notiamo in numerose situazioni, ma tre casi servono ad illustrare meglio la questione. Il primo si verifica quando esiste un problema di equilibrio spaziale fra le regioni di una nazione, o nel caso di una singola regione. Questa ricerca dell'equilibrio spaziale può essere causa di numerose inefficienze, ad esempio collocare comparti di un'industria in regioni che comportano alti costi, o suddividere fra alcune regioni le capacità di un'industria per cui le economie di scala sono

particolarmente rilevanti. Tali azioni inevitabilmente si risolvono in una diminuita efficienza dell'impresa coinvolta e in un minor prodotto nazionale lordo. Lo stesso ragionamento si può applicare anche alla scala regionale. Ad entrambe le scale, comunque, i decisori possono essere consapevoli della perdita di efficienza ma giudicarla mano importante dell'aumento di equità. Frequentemente, comunque, lo sforzo verso l'equilibrio è compiuto senza tenere conto dei costi.

Il secondo caso, più generale, riguarda il conflitto (o forse la compresenza) fra prosperità di un territorio e prosperità della popolazione (Winnick, 1966). In qualche occasione le due cose diventano una sola, in modo tale da far scomparire il conflitto, ma il nostro interesse è rivolto a quelle situazioni in cui la ricerca della prosperità di un luogo assume preminenza rispetto a quella delle persone. Le misure per sostenere il benessere personale sono dirette a, e in genere riguardano, gli individui o le famiglie che hanno più bisogno di assistenza, mentre gli sforzi per promuovere la prosperità di un luogo invariabilmente (e di solito involontariamente) aiutano le persone che non hanno bisogno di assistenza. Per esempio, un programma per stimolare l'economia di una regione può aiutare (come ci si aspetta) i disoccupati e/o le famiglie a basso reddito, ma allo stesso tempo probabilmente sarà di beneficio agli operatori commerciali della regione, a chi offre servizi, o ai proprietari immobiliari. In questo caso la focalizzazione sullo spazio, sul luogo, porta ad un inadeguato obiettivo di assistenza e alla connessa riduzione dell'efficacia della spesa pubblica.

Il terzo, forse più evidente, caso in cui allo spazio viene consentito un ingiustificato predominio (spesso con risultati deludenti) riguarda le cosiddette strategie di crescita per poli. Essenzialmente esse si basano sul fatto che lo sviluppo economico moderno è avvenuto in un contesto di concentrazione spaziale, segnatamente entro spontanei (determinati dal mercato) poli di crescita. Ne segue, come si è sostenuto, che attraverso la necessaria concentrazione di investimenti in infrastrutture (e in alcuni settori chiave) sia possibile replicare senza difficoltà la maggior parte delle caratteristiche del polo di sviluppo spontaneo. In alcune occasioni il problema principale connesso a questa strategia era il fatto che l'attenzione era interamente rivolta alla configurazione spaziale dei poli di crescita designati (in termini di frequenza e distanza relativa l'uno dall'altro), e molta meno alla attività economica dei poli: era come se la decisione di designare un centro come polo di sviluppo, e il fatto di localizzarvi sufficienti quantità di infrastrutture, fosse sufficiente a garantire il successo della strategia. In altre occasioni, quando si dirigeva l'attenzione al problema dell'attività economica, non c'era selettività per settori, e in genere disinteresse per i problemi di

scala, localizzazione, economie di scala dell'attività scelta per i poli. In breve, lo *spatial planning* trascurava tutte le altre considerazioni: diventava una pianificazione spaziale che ignorava i principi dell'economia nello spazio.
In parte il problema si connette alla quantità di attenzione dedicata allo spazio. Poiché la diminuzione dei vantaggi in relazione alla distanza dal previsto polo era spesso drastica e i decisori volevano diffondere i benefici nel modo più ampio possibile nella regione (spesso per comprensivi motivi politici), si premeva per l'istituzione di nuovi poli, la cui influenza positiva avrebbe coperto lo spazio regionale. E poiché il bilancio era di solito limitato ciascuno dei (sempre più numerosi) poli era più piccolo di quanto era stato previsto in un primo tempo come dimensione ottima, o almeno preferenziale. Questo processo di diluizione della strategia, che inevitabilmente minaccia la sua stessa logica, ha portato a risultati insoddisfacenti, e infine all'abbandono della strategia. Considerato questo sentito bisogno di diffondere nel modo più ampio possibile i benefici sarebbe stato preferibile optare per strategie alternative, che avrebbero comportato quasi certamente benefici diversi. Ma, a quanto pare, impariamo, dai nostri errori. Le strategie *cluster-based* ora in voga (anche se sempre più soggette a critiche) possono essere considerate derivate da quelle dei poli di crescita, senza alcune delle loro debolezze (Steiner, 1998). La strategia *cluster-base* di solito comporta la co-localizzazione di imprese simili (dello stesso settore) che potranno godere di economie di scala di tipo localizzativo, ovvero una miglior forza lavoro, disponibilità di servizi specializzati, *spillover* informativo ecc. Nelle versioni più sofisticate di questa strategia le imprese sono co-localizzate insieme ad altre di settori differenti (alle quali sono legate in termini di *input-output*), e sono così in grado di godere di economie di scala aggiuntive, come quelle del tipo *activity-complex*. Se paragonate a quelle della crescita per poli, le strategie *cluster-based* per promuovere lo sviluppo regionale sembrano mostrare una maggiore consapevolezza delle interdipendenze fra le attività economiche. In modo abbastanza ironico qui le preoccupazioni riguardo ai fattori spaziali non dominano la strategia, anzi forse non ricevono sufficiente considerazione. In questo caso sorge la questione se il raggruppamento di imprese debba essere localizzato in una particolare regione all'interno del paese, o in una particolare zona di una data regione. Anche se questioni del genere possono essere affrontate in modo soddisfacente, resta il problema di dove debba essere posizionato il *cluster* entro il sistema urbano. In questo caso è importante stabilire se si tratti di un centro di grandi dimensioni (in modo che le imprese componenti possano godere di importanti economie di scala di tipo urbano) o in uno medio (in modo

da evitare costi elevati ed esternalità negative). Purtroppo esiste una certa indeterminatezza, e si ha l'impressione che basti decidere di sostenere un *cluster*.

Pianificazione spaziale e preoccupazione per le forme spaziali

Non sorprende, probabilmente, il fatto che alcuni elementi della struttura spaziale (esistente o proposta) siano diventati nel tempo oggetto di interesse fra i pianificatori, esercitando così una forte influenza sullo svolgimento e sui contenuti della pianificazione spaziale. Cominciamo dall'esempio delle *New Towns* britanniche. Nella maggior parte dei casi la *New Town* era uno dei previsti (o ampliati) centri urbani attorno ad una importante area metropolitana, perché si considerava questo tipo di organizzazione un'alternativa preferibile al continuo decentramento e al parallelo sviluppo periferico (Hall, 1975). Negli anni '40 e '50 le *New Towns* assunsero un'aura mistica. In parte ciò si legava ai loro caratteri architettonici e in parte alle dimensioni (sufficienti dal punto di vista della popolazione, dell'occupazione e dei servizi, ma con un tetto massimo di abitanti), e alla posizione rispetto all'area metropolitana (non troppo accessibili ma non troppo isolate). Il successo generale delle *New Towns* britanniche si doveva al fatto che le condizioni economiche nel periodo del loro sviluppo erano particolarmente favorevoli, in particolare rispetto alla tendenza al decongestionamento all'interno della città-regione.
Nei decenni successivi un altro elemento della struttura spaziale diventò oggetto di riflessione, ovvero il polo di sviluppo pianificato di cui si è parlato in precedenza. La cosa riguardava soprattutto i paesi in via di sviluppo, dove i poli previsti erano classificati come centri urbani intermedi (a servire da strutture di servizio nel processo di migrazione rurale-metropolitano) o di attrazione alternativi alla regione centrale della nazione (nell'interesse di un equilibrio interregionale). Il polo di sviluppo pianificato era visto come un sostegno "per avviare una profonda trasformazione economica nell'intreccio culturale del territorio regionale" e, più in generale, consentire che i benefici della crescita nel polo si diffondessero su un'area più vasta (Rodwin, 1961, p. 226). Anche se questi *spillovers* effettivamente si verificarono, di solito furono di gran lunga superati da una serie di effetti negativi (Parr, 1999).
L'ultimo decennio ha visto emergere la regione urbana policentrica (Davoudi, 2003), e in generale il concetto di policentricità (Baudelle e Castagnède, 2002), come panacea per molti problemi urbani e regionali. La regione urbana policentrica è un insieme di centri urbani vicini ma separati, che esistono (in realtà o in potenza) come

identificabile entità funzionale. È stato detto molto a proposito delle regioni urbane policentriche, anche se si tratta di un interesse non del tutto giustificato: si è ritenuto che sotto il profilo economico producano risultati migliori, incrementati dalle soluzioni cooperative. Le regioni urbane policentriche sono state sostenute anche nella *European Spatial Development Perspective* (Faludi, 2004), poiché costituiscono fra l'altro il supporto materiale dei *Trans European Networks* (Unione Europea, 1999). Si potrebbe anche fondatamente sostenere che la regione urbana policentrica costituisca un'attraente opzione politica per l'Unione Europea (EU). Per prima cosa è possibile (anche se con qualche difficoltà) identificare un gruppo di centri urbani in qualunque stato membro, anche se il fatto che tali centri interagiscano, o abbiano la capacità di farlo, sembra un fatto secondario. Inoltre, alcune cosiddette regioni urbane policentriche si estendono attraverso i confini nazionali, una opportunità particolarmente bene accolta nell'interesse di una unione maggiormente vincolante.
Ma forse sarebbe più ragionevole vedere questo entusiasmo dell'Unione Europea per la regione urbana policentrica come riflesso di due degli obiettivi più immediati di quest'ultima: rafforzare "la coesione economica e sociale della UE" e promuovere "un equilibrio spaziale tale da offrire una più equa distribuzione della crescita nel territorio della UE" (Commissione delle Comunità Europee, 1999, p. 7). Come già osservato in precedenza relativamente alla *New Town* e al polo di sviluppo pianificato si ripone una fiducia eccessiva nella regione urbana policentrica, oltre ad un'apparente mancanza di volontà di considerare le difficoltà che comporta la sua attivazione, o quella di strutture spaziali alternative. La regione urbana policentrica è solo l'ultimo esempio della preoccupazione dei pianificatori rispetto alla forma spaziale, che diventa un obiettivo anziché uno strumento per raggiungere l'obiettivo.

L'immagine della pianificazione spaziale

Concludiamo questa sezione considerando la tendenza della pianificazione spaziale a ricorrere alle immagini (geometriche o di altro tipo), per finalità di riferimento o di diffusione (Dühr, 2003; Zonnefeld, 2000). Si è trattato di una pratica comune nell'identificazione delle zone di crescita o con potenziale di sviluppo. Tali zone possono essere di dimensione internazionale, ad esempio il vecchio Triangolo d'Oro formato da Londra, Parigi e Colonia, ora sostituito dal Pentagono Europeo di Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi (Unione Europea, 1999). Altre zone definite sono la Banana Blu (Brunet, 1989), o la Spina Europea o la Fascia di Sviluppo Meridionale (Blotevogel, 1997).

Analoghe entità spaziali sono state individuate all'interno delle singole nazioni: ad esempio la molto citata *Rim-City* (Randstad) in Olanda (Batten, 1995), il Diamante Fiammingo (Albrechts, 1998), o il Triangolo Sassone (Forschungsverband Stadt und Region in Sachsen, 2003). Di dimensione internazionale o intranazionale queste aree di innovazione e sviluppo spontaneo sono state considerate dallo *spatial planning* in grado di offrire forti vantaggi economici a centri e zone vicini ma più poveri, e il fatto che queste zone di sviluppo siano chiaramente definite rafforza la tesi. Talvolta l'enfasi della pianificazione spaziale in tale contesto è stata posta sulla conservazione degli usi del suolo e la regolazione della crescita. In generale, comunque, non è chiaro perché sia stata riposta tanta fiducia in queste aree di sviluppo, soprattutto perché sono inevitabilmente connesse alla *bête noire* della pianificazione spaziale: lo sviluppo ineguale.

Un aspetto del problema dell'immagine riguarda la rappresentazione dello spazio nella pianificazione. Sono state tipicamente utilizzate mappe sinottiche simili a quelle meteorologiche dei quotidiani che indicano le probabili condizioni del tempo in un certo intervallo: un giorno, una settimana, un mese. Se utilizzate nel contesto della pianificazione spaziale queste mappe (ad esempio i piani in forma grafica) tentano di mostrare i risultati finali, o prodotti attesi dello *spatial planning*, anche se la quantità dei dati che stanno alla base dell'analisi è spesso poco chiara o sconosciuta. Queste rappresentazioni di un futuro atteso contengono gli abituali simboli cartografici dei centri urbani, delle strade di comunicazione, degli aeroporti, dei porti, dei terminali merci, delle altre grandi infrastrutture pubbliche, delle aree per il tempo libero e la protezione ambientale ecc., e le trasformazioni attese nello sviluppo del piano spaziale ma il mutamento, radicale o sottile che sia, è difficile da rappresentare visivamente.

Per superare questo problema si è fatto ricorso a strumenti come i colori, elaborate ombreggiature, grosse linee con frecce che indicano le future aree di comunicazione, o le interazioni che si prevedono fra aree urbane e rurali, ecc. (United Kingdom, 2003, 2004b, 2004c). In tal modo, però, le mappe assumono una dignità ingiustificata, che può influire negativamente sulla flessibilità del piano nel corso del suo sviluppo. E, cosa forse più grave, la mappa non è in grado di mostrare il complesso intreccio di interazioni economiche e sociali che si devono stabilire prima che si possa realizzare lo stato delle cose auspicato. Per questo la rappresentazione cartacea, naturalmente quando non è accompagnata da analisi adeguate, rappresenta una pericolosa scorciatoia. Nel caso peggiore non è altro che una lista dei desideri. Tuttavia, illustri commentatori hanno descritto questo approccio

generale in termini positivi: Faludi (2000), per esempio, sostiene che tali metafore spaziali possano essere persuasive, e quindi di aiuto per spiegare le decisioni di piano alla cittadinanza, in nome della quale esse vengono adottate.

5. Pianificazione spaziale: alcune difficoltà di base

Il problema fondamentale della pianificazione spaziale, su qualunque scala essa venga praticata, è il periodo di tempo nel quale essa ha luogo. L'orizzonte temporale ha forti implicazioni riguardo alla quantità di trasformazioni che possono avvenire, e riguardo al modo in cui il mutamento possa essere incluso nel processo di piano. In linea ideale, è preferibile un periodo breve per la realizzazione del piano, dato che il grado di incertezza sarà minimo, ma la stessa natura della pianificazione spaziale esclude questa possibilità. La produzione di un significativo mutamento nella struttura spaziale probabilmente è un aspetto importante (anche se non il solo) dello *spatial planning*. Tuttavia, vista l'inerzia del passato, queste trasformazioni spaziali si verificano necessariamente in un periodo di tempo relativamente lungo. Inoltre, a causa della natura *capital-intensive* di molti dei progetti, e del fatto che alcuni di essi non sono frazionabili, essi possono avere durata superiore all'orizzonte temporale del piano. E ancora, nell'arco temporale della realizzazione del piano probabilmente si verificherà un numero di cambiamenti proporzionale alla durata. Alcune trasformazioni possono essere previste in modo abbastanza preciso, ma la conoscenza perfetta non esiste, e quindi altri tipi di cambiamenti semplicemente non sono prevedibili, nonostante gli sforzi di chi si occupa di "futuri" o "visioni". I cambiamenti che comportano diverse attitudini e preferenze localizzative da parte di imprese e famiglie ricadono in quest'ultima categoria. La possibilità che si crei una struttura spaziale inadatta ai bisogni futuri ha l'effetto di ridurre l'arco temporale inizialmente individuato per la realizzazione del piano. D'altra parte un orizzonte temporale ridotto limiterà la quantità di trasformazioni realizzabili nella struttura spaziale. Lo *spatial planning* si trova così di fronte a un fondamentale dilemma, con l'ulteriore combinazione della presenza di un meccanismo di retroazione, per cui i comportamenti e preferenze localizzativi sono condizionati, almeno in parte, dall'esistenza di un piano spaziale (Healey, 2004).
Passiamo ora brevemente in rassegna una serie di problemi pratici dello *spatial planning*. Uno di questi problemi riguarda la questione della disaggregazione spaziale. È noto che la percezione di un problema spaziale può essere funzione del grado di disaggregazione spaziale impiegato: se ciò cambia emerge una differente percezione del

problema. Tuttavia può anche esserci determinazione reciproca nel senso che le modalità di disaggregazione possono essere a loro volta funzione della percezione del problema spaziale. Risalendo nella catena causale c'è anche la possibilità che la percezione del problema spaziale possa influenzare i modi dell'intervento, e a sua volta condizionare la *performance* economica della nazione o della regione (Bar-El e Parr, 2003). Appare evidente come il requisito minimo per lo *spatial planning* sia la disponibilità di un gruppo ragionevole di unità spaziali, caratteristica che può essere difficile da reperire, vista l'esperienza delle pratiche passate, la tradizione burocratica, il costo di raccolta dei dati ecc.

Un problema connesso che lo *spatial planning* fronteggia è la relazione fra la dimensione amministrativa (politica) e quella funzionale. Se la struttura delle unità funzionali è relativamente facile da determinare, e può basarsi su elementi come l'area di scambio, un bacino di risorse, una città-regione ecc., le unità amministrative spesso possono essere definite solo con una certa difficoltà, data la possibile esistenza di fattori come le differenze etniche, linguistiche e religiose. Un problema particolare sorge quando le unità amministrative non coincidono con quelle funzionali, ad esempio quando c'è discordanza fra strutture amministrative e funzionali. Uno dei motivi di questa discordanza è il fatto che le unità politiche possono essere state definite prima che si delineasse l'attuale struttura funzionale. Ad ogni modo questa mancata corrispondenza non ha necessariamente basi storiche e può essere dovuta ad autentiche divergenze fra la logica funzionale e quella politica, un problema che si pone in molti contesti. È un problema che diventa particolarmente difficile nei casi di governi multi-livello, e chi ha familiarità con i particolari della teoria delle località centrali lo riconoscerà.

Occorre anche citare l'ambiente amministrativo entro cui la pianificazione spaziale deve operare. All'interno di un sistema amministrativo regionale, ad esempio, spesso non esiste un unico settore a cui sono attribuite le specifiche responsabilità connesse alla pianificazione spaziale. I profili di responsabilità connessi ai diversi problemi possono riguardare diversi settori, ciascuno dei quali percepisce le questioni in modi diversi, persegue politiche differenziate e intrattiene rapporti minimi con le altre divisioni della struttura amministrativa. E anche nei casi in cui lo *spatial planning* ricade nell'ambito di competenza di un solo dipartimento altri settori possono non sentirsi necessariamente impegnati dalle sue focalizzazioni e decisioni, e di questo ci sono molti esempi. Il problema nel suo insieme si articola ulteriormente, perché la pianificazione spaziale in un contesto nazionale può avvenire a diversi livelli gerarchici.

Caratteristicamente un livello (di solito il più elevato) diventa dominante, ed è in grado di esercitare la propria autorità sugli altri. Tuttavia in taluni sistemi politici col passare del tempo questa predominanza può divenire meno accentuata, o anche spostarsi da un livello all'altro. Anche tralasciando la questione della gerarchia la pluralità dei livelli impegnati nello *spatial planning* inevitabilmente conduce ad una dilatazione dei tempi di realizzazione che alla fine può essere fonte di gravi inefficienze. L'unica possibile risposta a problemi di questo tipo è quella di prevedere un sistema di coordinamento formalizzato (orizzontale e verticale). È cosa più facile a dirsi che a farsi a causa dei diversi tempi e delle sequenze nei processi decisionali interni ai diversi settori e ai diversi livelli. In questo caso sono molto auspicabili procedure informali, nonostante esse siano contrarie all'etica della pubblica amministrazione contemporanea.

6. Commenti conclusivi

Esiste una inevitabile tensione fra la pianificazione spaziale e quella non spazializzata. Sarebbe insensato supporre che tale tensione possa essere costruttiva. Di certo è vero il contrario: questa tensione può essere distruttiva. Ma accettare il fatto che questa tensione possa esistere è almeno riconoscere le complessità e le relative difficoltà che si accompagnano allo *spatial planning*. Ci sono, dopo tutto, pochi casi in cui le decisioni non-spaziali non hanno forti implicazioni di tipo spaziale, e nello stesso modo pochi casi in cui la pianificazione spaziale non richiede di considerare fattori non-spaziali. Come abbiamo visto, le conseguenze connesse all'aver trascurato le questioni spaziali non sono meno gravi di quelle connesse ad aver loro consentito di diventare dominanti. Ne consegue che se nei processi generali di piano non è possibile ignorare le questioni spaziali, è poco utile e pericoloso privilegiare lo *spatial planning* rispetto ad altre considerazioni. Qualunque approccio alla pianificazione (nazionale, regionale o sub-regionale) deve quindi incorporare esplicite componenti di tipo spaziale che non rappresentino né un ripensamento aggiuntivo né un carattere troppo dominante.

Riferimenti bibliografici

Albrechts L. (1998), "The Flemish Diamond: Precious Gem and Virgin Area", *European Planning Studies*, 6, 411-424.

Bar-El R., Parr J. B. (2003), "Overreliance on the Core-Periphery Model? The Case of Israel", *Environment and Planning C*, 21, 353-369.

Batten D.F. (1995), "Network Cities: Creative Agglomerations for the 21st Century", *Urban Studies*, 32, 313-327.

Baudelle G., Castanède B. (eds.), (2002), *Le Polycentrisme en Europe: Une Vision de l'Aménagement du Territoire Européen*, L'Aube Datar, Paris.

Blotevogel H.H. (1997), "Bevölkerung, Wirtschaft und regionale Restrukturierung in Europa", in A. Kuklinski (ed.), *European Space - Baltic Space - Polish Space* (Part One), ARL, Hannover.

Brunet R. (1989), *Les Villes Européennes: Rapport pour DATAR,* La Documentation Francaise, Paris.

Davoudi S. (2003), "Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Narrative Agenda", *European Planning Studies*, 11, 979-999.

Dühr S. (2003), "Illustrating Spatial Policies in Europe", *European Planning Studies*, 11, 929-948.

European Union (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Commission of the European Communities, Luxembourg.

Faludi A. (2000), "Strategic Planning in Europe: Institutional Aspects", in A. Salet, A. Faludi (eds.), *A Revival of Spatial Planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.

Faludi A. (2004), "The Future of the European Spatial Development Perspective", *Scienze Regionali*, 2/2004, 85-95.

Forschungsverband Stadt und Region in Sachsen (2003), *Stadtregionen als Kooperationsräume: zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts am Beispiel von Dresden, Leipzig und Chemnitz*, VWF, Berlin.

Friedmann J. (1964), "Regional Development in a Post-Industrial Society", *Journal of the American Institute of Planners*, 30, 84-90.

Hall P. (1975), *Urban and Regional Planning*, Harmondsworth, UK: Penguin Books, Ltd.

Harris N., Hooper, A. (2004), "Rediscovering the 'Spatial' in Public Policy and Planning: An Examination of the Spatial Content of Sectoral Policy Documents", *Planning Theory and Practice*, 5, 147-169.

Healey P. (1997), "The Perception of Strategic Spatial Planning in Europe", in P. Healey, A. Khakee, A Motte, B. Needeham (eds.), *Making Strategic Spatial Plans*, UCL Press, London.

Healey P., (2004), "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67.

Ireland (2002), *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020,* Stationery Office, Dublin.

Parr J.B. (1979), "Regional Economic Change and Regional Spatial Structure: Some Interrelationships". *Environment and Planning A,* 11, 825-837.

Parr J.B. (1999), "Growth-Pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View. Part 2. Implementation and Outcome", *Urban Studies,* 36. 1195-1215.

Parr J.B. (2005), "Perspectives on the City-Region", *Regional Studies*, 39.

Richardson H.W. (1979), "Aggregate Efficiency and Interregional Equity" in H. Folmer, J. Oosterhaven (eds.), *Spatial Inequalities and Regional Development,* The Hague, Martinus Nijhoff Publishing.

Rodwin L. (1961), "Metropolitan Policy for Developing Areas", in W. Isard, J. H. Cumberland (eds.), *Regional Economic Planning for Less Developed Areas*, OEEC, Paris.

Salet W., Faludi, A (eds.), (2000), *A Revival of Spatial Planning,* Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.

Steiner M. (ed.), (1998), *Clusters and Regional Specialisation* (European Research in Regional Science, Vol. 9), Pion, London.

United Kingdom (2003), *People, Places, Futures and Prosperity: Wales Spatial Plan,* Stationery Office, London.

United Kingdom (2004a), *Regional Spatial Strategies* (Planning Policy Statement 11), Office of the Deputy Prime Minister, London.

United Kingdom (2004b), *National Planning Framework for Scotland,* Scottish Executive, Edinburgh.

United Kingdom (2004c), *Making it Happen: The Northern Way,* Office of the Deputy Prime Minister, London.

Vickerman R. (2004), "Conflicts between Transport Policies and Spatial Development Policies: Perspectives on Regional Cohesion within the European Union", paper presented at the Seventh World Congress, Regional Science Association International, Port Elizabeth, South Africa.

Winnick L. (1966), "Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geography of Economic Activity", in *Essays in Urban Land Economics*. Los Angeles: Real Estate Program, UCLA.

Zonnefeld W. (2000), "Discoursive Aspects of Strategic Planning: A Deconstruction of the 'Balanced Competitiveness' Concept in European Spatial Planning", in W. Salet, A. Faludi (eds.), *A Revival of Spatial Planning,* Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.