

La riorganizzazione territoriale per sistemi urbani: il contributo dell'estimo e dell'economia territoriale

di Almerico Realfonzo

Per collocare correttamente il ruolo attuale dell'Estimo nelle attività pianificatorie e gestionali del territorio, è necessario riconoscere che l'Estimo, disciplina tipicamente microeconomica (fondata sopra l'analisi del mercato autoregolato, come luogo in cui le transazioni tra consumatori e produttori determinano e regolano produzioni e prezzi), tende ad evolversi, da almeno un ventennio, in senso macroeconomico, adeguando le proprie finalità ed il proprio metodo al sistema economico « misto »; caratterizzato dalla compresenza del mercato e dello stato interventista.

La disciplina ha, cioè, risentito dell'impatto dell'economia di mercato con l'economia pianificata; e ciò non soltanto ne ha determinato l'evoluzione macroeconomica e l'innovazione metodologica, ma ha persino destato la nuova, e, per certi versi, inedita, attenzione dei pianificatori all'apporto che l'Estimo è in grado di conferire al processo progettuale come a quello gestionale del territorio.

Del resto, la problematica generale della « valutazione » dei progetti territoriali, ha persino coinvolto, negli ultimi tempi, l'amministrazione pubblica, tradizionalmente piuttosto inerte rispetto all'innovazione culturale, tant'è che il Ministero del Bilancio ha, come è noto, promosso la redazione di un « Manuale di valutazione dei progetti per la Pubblica Amministrazione italiana », attivando un « Nucleo di valutazione »; mentre altro nucleo è, di fatto, attivo presso la Cassa per il Mezzogiorno e può ritenersi una filiazione dell'antico gruppo « Analisi dei sistemi » organizzato nell'ambito di quella struttura.

Che il Ce.S.E.T. abbia, quindi, ritenuto di affidare, al XIV Incontro, l'analisi d'un tema relativo all'utilizzazione del suolo, deve intendersi come il segno dell'attenzione che questo benemerito Centro di studi porta non soltanto alle problematiche culturali, bensì anche alle istanze della nostra società.

Le conseguenze dell'interesse disciplinare alle problematiche ter-

ritoriali e, quindi, alle problematiche dell'utilizzazione del suolo, sono certamente, per quanto riguarda le dimensioni « macro » di quei problemi, l'innesto di nuove tematiche nello scenario della ricerca scientifica estimativa, quali:

- l'analisi dei costi insediativi e la ricerca d'una funzione esplicativa;
- l'analisi dei costi di gestione della città;
- i bilanci dei costi e dei ricavi « finanziari » nelle operazioni di pianificazione e progettazione urbanistica;
- la stima dei « valori » (di mercato, di costo, di trasformazione) dei fattori della produzione insediativa, nei processi di pianificazione (nazionale, regionale, comprensoriale, eccetera) e di programmazione attuativa degli strumenti urbanistici;

tutte questioni ancora collocabili entro l'alveo disciplinare dell'Estimo; ed altre, quali:

- l'analisi dei limiti dello sviluppo territoriale (analisi di soglia e metodi affini);
- la valutazione economica dei progetti territoriali (analisi del tipo « costi-benefici » e metodiche derivate);
- la valutazione economica nella conservazione e nel recupero degli ambienti urbani e rurali d'interesse storico-naturalistico;

questioni che travalicano persino l'ambito disciplinare dell'Estimo, volgendosi verso quegli indirizzi di ricerche teoriche e tecniche operative che caratterizzano piuttosto la « Economia territoriale ».

Le tematiche cui si è fatto cenno, se rivestono — com'è del tutto ovvio — grande interesse per le ricadute non soltanto culturali bensì anche pratiche nell'ambito delle questioni di valutazione dei progetti territoriali ed urbanistici, (in quanto opere singole o piani estesi a parti di città ovvero ad interi ambiti urbani), scontano uno straordinario interesse all'interno dei processi di pianificazione delle « aree vaste » in quanto processi orientati all'organizzazione generale dell'utilizzazione antropica ed economica del suolo.

Perciò sono emerse con grande rilievo, all'interno delle speculazioni teoriche e delle sperimentazioni operative recentemente verificatesi su quegli insiemi di grandi dimensioni territoriali e demo-

grafiche che denominiamo « sistemi urbani ». Anche in questo caso, peraltro, le problematiche non sono state puramente « culturali », bensì hanno centrato motivi di natura pratico-operativa, operazioni progettuali che hanno coinvolto anche in questo caso la Pubblica Amministrazione. Si allude, qui, agli studi sui sistemi urbani meridionali promossi dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno¹ ed ai lavori propedeutici agli studi di fattibilità dei nuovi « Progetti Speciali » della Cassa per il Mezzogiorno².

La stessa definizione di « sistema urbano », elaborata dalla letteratura scientifica, è, come si sa, una definizione « aperta », potendosi estendere l'accezione polisemantica di « sistema urbano » all'insieme delle città italiane, ovvero ad insiemi definiti a partire da certe soglie fisico-demografiche ed economiche o persino a definizioni geourbanistiche limitate a taluni grandi « città-problema » (come Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo); ipotesi, quest'ultima, che marca la dissoluzione del concetto di « area metropolitana », almeno secondo taluni cultori.

La definizione implicita negli studi sui « sistemi urbani » promossi dal Ministro del Mezzogiorno, corrisponde ad una ipotesi di riorganizzazione territoriale fondata sul postulato della diffusione delle attrezzature urbane primarie (urbanizzazione; infrastrutture sanitarie e scolastiche; servizi igienici, commerciali, eccetera) ma, soprattutto, di diffusione di quei « servizi superiori e rari » che oggi possono trovarsi, in Italia, soltanto in alcuni centri « metropolitani »; postulato, dunque, di diffusione della integrazione e del coordinamento funzionale tra le città esistenti nei sistemi urbani, di loro attrezzatura per conseguire livelli soddisfacenti di civiltà urbana.

Tale ipotesi sconta almeno quattro « requisiti » tipici dei « sistemi urbani »:

- il requisito di una certa dimensione demografica, (espressa in termini di soglia demografica) e spaziale, (espressa in termini temporali di pendolarità quotidiana);

¹ Affidati alla Commissione formata da Archibugi, Beguinot, D'Ambrosio, Muscarà, Pieraccioni, Petriccione, Portoghesi e Realfonzo.

La relazione sui primi lavori, è pubblicata in « La politica dei sistemi urbani nel mezzogiorno », Roma, 1983.

² Progetto speciale per l'area metropolitana di Bari e P. S. « Ionico-Salentino ».

- il requisito d'un certo grado di potenzialità di sviluppo economico, fondato sopra una organizzazione economica polivalente (attività produttive diversificate nel primario, nel secondario e nel terziario), un potenziale dinamismo economico, una certa soglia dimensionale di mercato;
- il requisito d'una diffusa, potenziale isoaccessibilità sociale ai beni ambientali, naturali e culturali del sistema, insieme ad una elevata « qualità » ambientale;
- il requisito, essenziale, di un'elevata potenzialità a fornire servizi superiori, caratterizzanti, come si è detto, la « qualità urbana »³.

All'interno delle problematiche molto sommariamente qui delineate, della riorganizzazione territoriale per « sistemi urbani », le tematiche che richiamano l'impegno disciplinare dell'Estimo e dell'Economia territoriale investono in pieno i citati profili delle nuove ricerche dell'Estimo e dell'Economia territoriale, non soltanto con riguardo ai costi di produzione del capitale fisso sociale — capitale che caratterizza il sistema urbano, di cui, anzi, costituisce il connettivo — bensì con riguardo alla valutazione economico-finanziaria dell'intero « piano » connesso alla definizione d'un certo « sistema urbano ».

Si includono, in queste questioni, i problemi di confronto tra piani e progetti alternativi, per il miglior uso di risorse sistematicamente scarse rispetto a bisogni altrettanto sistematicamente forti, perché gli investimenti pubblici e privati, direttamente praticati o indotti dal piano di assetto e sviluppo d'un sistema urbano, possano scontare positivi profili di efficienza economica.

Rispetto allo scenario delle questioni qui sommariamente delineate, molti altri commenti sarebbero possibili; però si travalicherebbero i limiti d'una comunicazione.

Resta solo possibile e perfettamente lecito, dedurne il giudizio sul rilievo scientifico e sociale dei contesti disciplinari dell'Estimo e dell'Economia territoriale, rispetto agli scenari che una pratica della pianificazione, finalmente fondata sopra postulati di efficienza economica, propone alla ricerca scientifica ed alla pratica professionale.

³ Rispetto a tali requisiti, gli studi sui sistemi urbani meridionali, hanno riconosciuto quindici potenziali sistemi, caratterizzati da diversificati gradi di « maturità ».