I RELAZIONE

Metodologia zonale e metodologia settoriale in un piano regionale di sviluppo. Caratterizzazione economica del concetto di «zona omogenea» e Piano di Rinascita.

1 – La giustificazione che comunemente si dà del concetto di «zona omogenea» e della cosiddetta «metodologia zonale» nei piani di sviluppo, solitamente viene riportata al fatto che un processo di sviluppo non sempre si verifica in modo uniforme in un dato territorio nazionale; in quanto ci si trova in presenza di zone ad elevata intensità di popolazione e di zone ad intensità molto bassa; di zone favorite dalle comunicazioni perché situate sulle direttrici del traffico o vicine a porti naturali, e di zone nelle quali scarse e difficili sono le comunicazioni di ogni genere; di zone in cui si è avuta una progressiva accumulazione di capitale produttivo e di altre in cui la vita economica continua a svolgersi come qualche secolo addietro.

Senonché, a un attento e approfondito esame, queste considerazioni, seppure importanti a un certo livello, appaiono quasi secondarie ove il concetto di «zona omogenea» venga inquadrato in termini strettamente economici. Per tale via, infatti, la omogeneità territoriale e la «metodologia zonale» acquistano un rilievo del tutto insospettato, ma palesano anche i propri limiti di fondo, che sono, in ultima analisi, limiti di natura politica.

Pertanto, nel tentativo di porre un po' d'ordine in una materia che finora è stata trattata piut-

tosto superficialmente e confusamente, forse anche perché la stessa è troppo viva e attuale, converrà abbandonare la via consueta, ripercorrendola, per così dire, a ritroso; partendo cioè da alcune fondamentali considerazioni sulla politica di sviluppo delle zone arretrate, anziché dall'esame della problematica geo economica cui sopra abbiamo accennato.

E non è del tutto inopportuno, a questo punto, prima di iniziare il nostro discorso, aprire una breve ma significativa parentesi. Il 5 ottobre 1961, quando la legge sul Piano di Rinascita si trovava ancora alla Camera, organizzata dall'Assessore alla Rinascita si svolse una «tavola rotonda» cui parteciparono esperti altamente qualificati. Da tale incontro emerse un problema centrale: quello relativo alla «esigenza fondamentale di operare una scelta tra una programmazione per settore economico o una programmazione complessiva ed intersettoriale»; problema risolto «nel senso di procedere ad una programmazione secondo le suscettività e potenzialità di sviluppo delle zone economiche-sociali omogenee esistenti nell'ambito regionale, in modo che, di fatto, l'aspetto settoriale venga a coincidere con l'aspetto zonale» (1).

Durante la «tavola rotonda» l'Assessore alla Rinascita ebbe modo di centrare più volte i termini del problema in esame. «Quali le metodologie - affermava - da adottare per conseguire codesti obiettivi (del Piano)? Cioè, per esempio, interventi zonali e, quindi, orizzon-

---

(1) Una politica di piano a *La tavola rotonda* (G. C.), in: *Il Bogino*, n.6, 1961, pag. 8.

tali (e, nell'ambito delle zone: settoriali, intersettoriali?) oppure settoriali e, quindi, verticali? In questo secondo caso: quali settori?» (2) E ancora, sempre a proposito del punto fondamentale emerso nel corso degli interventi: «La domanda rimane sempre quella: programmazione zonale o programmazione settoriale? E nell'ambito della zona e dei settori, quale attività dovrebbe essere maggiormente incrementata?» (3). «Con una pianificazione zonale dobbiamo mettere in programma tutti i fattori più importanti che sono stati apprezzati e ritenuti economicamente validi; ma anche qui, poiché non possiamo che intervenire gradualmente, mi pare logico che dobbiamo fare una cernita, una ragionata selezione». «Purtroppo esistono vaste zone che non offrono possibilità alcuna, sotto nessun aspetto. Queste zone dell'Isola così povere di prospettive, in che modo le dobbiamo trattare? Con quali sistemi? Le spese e gli investimenti che andremo a fare in tali zone, che cosa produrranno a lungo termine?» «Occorre pensare ad un avvicinamento delle unità lavorative di certi gruppi di popolazione ai luoghi di produzione, laddove si pensa che più intenso sarà il processo di sviluppo e quindi maggiore l'aumento del reddito e l'impiego delle forze di lavoro? » «In sintesi si dovrà pensare a portare ad ogni costo il lavoro ovunque nell'Isola, o non piuttosto avvicinare questo (in casi, beninteso, che si mostrino assoluta-

---

(2) Il dibattito (intervento dell'On. Francesco Deriu), in: *Il Bogino*, n. 6, 1961, pag. 13.

(3) Il dibattito (intervento dell'On. Francesco Deriu), loc. cit., pag. 38.

mente disperati) alle località che si presentino come fonti naturali o possibili di attività economiche?» (4)

Ci siamo soffermati alquanto nel riportare questi interrogativi formulati da un politico altamente responsabile, perché ci è parso che della «tavola rotonda» fossero il dato centrale e più sintetico, al di là delle varie e spesso vaghe risposte che gli esperti convocati hanno voluto fornire; in secondo luogo, perché le stesse costituiscono un elemento molto sintomatico della natura squisitamente politica di certe scelte che si pongono al pianificatore. La esatta dimensione di un problema emerge quasi prepotentemente al di là e prima di ogni tentativo di sistemazione scientifica; sì che, molto spesso, specie nelle scienze sociali, quelle che poi diverranno asserzioni scientifiche si trovano disperse e spesso ignorate nelle prospettive del senso comune. Perché è proprio a queste ultime che si riallaccia il nostro discorso, che ora riprendiamo; in particolare, tra l'altro, ai problemi connessi agli spostamenti delle forze di lavoro in un processo di sviluppo, cui l'Assessore accennava a proposito degli interrogativi sugli interventi zonali o settoriali. Sembrerà strano, ma è proprio da questo punto che riteniamo necessario prendere le mosse, al fine di giungere a una soddisfacente caratterizzazione economica del concetto di «zona omogenea».

(4) Il dibattito (intervento dell'On. Francesco Deriu), loc. cit., pag. 47 e 48.

2 – L'eco delle polemiche suscitate in Italia da un saggio (5) dell'economista inglese V. Lutz, non si è ancora spento. In esso, la Lutz, alla politica di industrializzazione nel Mezzogiorno e nelle Isole, opponeva l'alternativa dell'emigrazione, sia per eliminare la incapacità della mano d'opera a spostarsi facilmente dai settori meno produttivi ai settori più produttivi dell'economia nazionale, sia per non insistere nella politica di sviluppo in zone non adatte, sia infine, per evitare alle nuove industrie una insufficienza di mercato. In altri termini – secondo l'economista inglese -, se l'industria si fosse sviluppata nel Mezzogiorno e nelle Isole ad un tasso più alto di quello riscontrato, essa si sarebbe trovata di fronte a gravissimi problemi di sbocchi.

La dimostrazione che la Lutz ha fornito di questa tesi è la seguente: nello sviluppo economico di un paese si distinguono tre fasi, secondo che il reddito pro-capite sia un *reddito di sussistenza*, un *reddito medio* oppure un *reddito elevato*.

Nella prima fase, cioè in quella dell'economia di sussistenza, la composizione della domanda è rigidamente determinata dai bisogni elementari. Qui, infatti, lo schema di consumo è rigidamente fissato, il consumatore ha poche possibilità di sostituire un prodotto a un altro in risposta sia a variazioni delle condizioni alle quali vengono offerti i vari prodotti, sia ai mutamenti nei tipi di prodotti offerti.

---

(5) V. Lutz. Alcuni aspetti strutturali del problema del Mezzogiorno: la complementarietà dell'emigrazione e dell'industrializzazione, in: *Moneta e Credito*, Dicembre 1961.

Nella seconda fase (reddito medio) lo schema di consumo per il reddito eccedente è più flessibile di quanto non lo sia per il reddito di sussistenza; tuttavia il consumatore indirizza la sua domanda ancora verso beni essenziali. Egli, infatti, spenderà una larga parte di ogni nuovo incremento di reddito nell'acquisto di beni che, una volta raggiunto il livello di reddito più elevato, finiranno con l'essere considerati essenziali.

Infine nella terza fase, quella cioè del reddito elevato, lo schema di spesa per ulteriori incrementi di reddito sarà molto flessibile in rapporto a variazioni nei prezzi relativi dei diversi prodotti e a mutamenti nei tipi di prodotti offerti. A questo punto una larga parte di ciascun aumento addizionale di reddito sarà, come dice la Lutz «non impegnata».

Ora, finché un'economia si trova nella prima o nella seconda fase, sorge il problema di uno sviluppo nel quale gli incrementi della produzione abbiano una composizione che tenga conto della composizione degli incrementi della domanda; mentre nella terza fase è la produzione medesima che si garantisce una domanda omogenea. Cioè, è solo nei riguardi della suddetta parte «non impegnata» di reddito, parte ancora esigua nella seconda fase, ma considerevole nella terza che, secondo la Lutz, la dottrina dello sviluppo bilanciato non può applicarsi, o si applica solo in misura limitata.

È al terzo stadio di reddito, infatti, che imprenditori innovatori possono creare, approfittando della forte disponibilità di mezzi economici, nuovi bisogni e lanciare con successo nuovi prodotti sul mercato. Secondo l'economista inglese, in questa terza fase, gli imprenditori modellano in larga misura lo schema di domanda addizionale

del consumatore sullo schema di produzione addizionale che hanno da offrire, invece di essere obbligati, come avviene nel primo e secondo stadio di reddito, a modellare lo schema della produzione, su uno schema di consumo più o meno rigido. Nella fase del reddito elevato, infatti, lo schema di domanda è caratterizzato – come si è detto – da un alto grado di differenziazione qualitativa e da un alto grado di flessibilità.

Ciò posto, la Lutz ha affermato che se nel decennio scorso l'economia meridionale avesse avuto un incremento di reddito maggiore di quello effettivamente conseguito (come era previsto nel Piano Vanoni), essa non sarebbe pervenuta ugualmente alla terza fase giacché se si suppone un comportamento – da parte dei consumatori meridionali – identico a quello dei consumatori settentrionali in eguali condizioni di reddito, una parte considerevole della domanda addizionale sarebbe stata ancora destinata a beni alimentari, che, tenuto conto delle possibilità di accrescimento della produzione agricola meridionale, il Mezzogiorno, unitamente alle Isole, avrebbero dovuto importare dal Nord e dall'estero.

In queste circostanze, la necessità di avere uno sviluppo nel quale gli incrementi della produzione abbiano una composizione che tenga conto della composizione degli incrementi della domanda, avrebbe privato un'industria che fosse sorta nel Mezzogiorno o nelle Isole in dimensioni adeguate all'ipotizzato maggior reddito, dei mercati locali, e la stessa industria sarebbe servita essenzialmente per effettuare le esportazioni industriali verso l'I-

talia settentrionale e verso l'estero occorrenti a superare la accennata strozzatura alimentare (6).

La economista inglese ha ritenuto, quindi, che il Mezzogiorno non costituisca una localizzazione conveniente per un'industria che abbia fuori del Mezzogiorno e delle Isole i suoi mercati, soprattutto a causa degli elevati costi di trasporto e per la struttura e l'evoluzione dei mercati esteri; ed ha concluso affermando che rispetto a una politica diretta a superare gli svantaggi di localizzazione mediante forme varie di sussidio alle industrie, sia più conveniente una politica che si affidi all'emigrazione verso il Nord per ottenere un riequilibrio tra le situazioni economiche delle varie regioni (7).

3 – Senonché, giunti a tal punto, occorre precisare che questo riequilibrio – di cui parla la Lutz – tra le situazioni economiche delle varie regioni, si attua nel lungo periodo non già in relazione a queste ultime, bensì con riferimento alla più vasta area economica entro la quale le regioni medesime si trovano integrate; il che significa che il riequilibrio non si stabilisce tra regione e regione, unitariamente considerato sotto il profilo geo-economico, ma si pone nell'ambito di una zona più vasta, la nazione, unità territorialmente ed economicamente omogenea nel suo insieme. Se quindi, in relazione alle singole regioni, tra loro comparate, può parlarsi di accrescimento dello squilibrio, occorre sottolineare ancora che, in relazione alla zona più vasta data da tutto un territorio na-

---

(6) V. Lutz, Op. cit., pag. 413 e seg.

(7) V. Lutz, Op. cit., pag. 430 e seg.

zionale preso unitariamente, il processo deve essere senz'altro visto in termini di riequilibrio.

Quest'ultima considerazione ci consente di valutare in modo esatto la portata delle affermazioni della Lutz, alla base delle quali stanno alcuni postulati di natura propriamente politica: il primo dato dalla considerazione di un'area economica in termini unitari e non in funzione della possibilità di isolare, entro la stessa, diverse regioni geo economiche più o meno omogenee; il secondo consistente nell'ipotesi che la produzione industriale abbia come sbocco prevalente il consumo, ipotesi certo insostituibile quando si consideri lo sviluppo economico sotto il profilo dell'automatismo di mercato.

Ma se si parte da diverse premesse d'ordine extra-economico, ecco che allora l'impostazione del problema viene radicalmente spostata. Assumendo infatti quale punto di partenza di una politica economica la considerazione – entro un'area economica nazionale – di diverse regioni geo-economiche omogenee, è chiaro che un processo di sviluppo dovrà egualmente investire tutte le regioni (e non solo alcune a scapito di altre); e con una spesa pubblica aggiuntiva si dovrà tendere appunto a creare adeguate strutture che consentano una rapida industrializzazione. L'elemento politico d'ordine regionalistico, condiziona pertanto direttamente, in questo senso, la politica economica e impedisce in partenza soluzioni del tipo di quelle proposte dalla Lutz prospettanti un abbandono di ogni politica di industrializzazione nei riguardi delle regioni povere e tendenti a incoraggiare il trasferimento territoriale e settoriale delle forze di lavoro verso le regioni industrialmente più progredite.

È evidente inoltre, e qui entra in giuoco il secondo postulato cui abbiamo fatto cenno, che nel caso in cui la politica economica venga diretta alla industrializzazione delle singole aree regionali, non potrà più assumersi uno schema economico fondato sull'automatismo di mercato; ma dovrà postularsi invece, uno schema entro il quale il processo di sviluppo sarà indirizzato da un meccanismo diverso.

L'automatismo di mercato, infatti, impedisce il formarsi di una domanda effettiva che contenga una proporzione di investimenti superiore ad un certo limite; ciò è imputabile al fatto che la domanda dei mezzi di produzione, quando costituisca una parte essenziale della domanda effettiva, è meno prevedibile della domanda dei beni di consumo. I consumi futuri, infatti, sono accertati con sufficiente approssimazione, ed è chiaro quindi che anche la domanda di mezzi di produzione, fino a quando è determinata dalla necessità di allestire la capacità produttiva necessaria a soddisfare la domanda addizionale dei consumi, può anche essa essere preveduta con sufficiente approssimazione, dato che la previsione si fonda sull'andamento dei consumi, che sono facilmente determinabili sulla base di una proiezione nel tempo.

Ma quando si vuole che gli investimenti costituiscano la parte di maggiore peso della domanda complessiva, allora la relazione tra domanda di consumi e domanda di mezzi di produzione per una parte viene meno, dato che la capacità addizionale in notevole misura è diretta ad allestire nuova capacità; ed i consumi che con questo sviluppo di capacità produttiva dovranno essere soddisfatti sono troppo lontani nel tempo, e di conseguenza non offrono una base sicura sulla quale

i privati imprenditori possano eseguire i loro calcoli razionali (8).

Dalla zona di incertezza in cui i privati imprenditori vengono inevitabilmente a trovarsi relativamente a quella parte di capacità produttiva addizionale non collegata con il consumo addizionale, essi possono uscire alla sola condizione che facciano ricorso ad un meccanismo che non sia più quello di mercato; a un meccanismo cioè che abbia una funzione analoga a quella esercitata dal consumo relativamente a quella parte di capacità produttiva addizionale direttamente collegata con l'incremento futuro dei consumi (9).

Questo meccanismo diverso da quello di mercato consiste appunto nella programmazione che si realizza con un piano nell'ambito del quale può effettuarsi una specificazione dell'accumulazione addizionale futura; piano che costituisce lo strumento entro cui ogni singola decisione d'investimento può trovare la sua giustificazione.

Per concludere, può dirsi che secondo la prospettiva precedentemente illustrata, una politica tendente al riequilibrio di una economia di tipo dualistico dovrebbe in effetti fondarsi, non già sulla emigrazione come dato determinante del processo integrativo di sviluppo, bensì sulla industrializzazione su basi regionali. Il che comporta, in ultima analisi, un decentramento delle industrie che in origine si trovino concentrate in una

---

(8) C. Napoleoni, Squilibri economici e programmazione in Italia, in *La rivista trimestrale*, Giugno 1962, pag. 202 e 203.

(9) C. Napoleoni, Op. cit., pag. 203.

sola regione; decentramento da attuarsi in modo equilibrato nell'intera area nazionale, ma squilibrato con riferimento alle singole regioni da industrializzare.

Sia ben chiaro, comunque, che le due alternative che sopra abbiamo brevemente chiarito nelle loro implicazioni più propriamente economiche, poggiano fondamentalmente su una presa di posizione politica che l'economista non può ignorare nell'esplicare le sue deduzioni, ma che non può neppure discutere; in quanto egli deve rimanere neutrale nei confronti dei postulati extra-economici che informano una data politica, limitandosi a trarre da questa politica o dalle altre alternative possibili, tutte le implicazioni di natura economica; che in se non saranno migliori o peggiori, più vere o più false le une dalle altre, ma solo più o meno consistenti, date le premesse, col sistema delle leggi economiche entro il quale si inquadrano.

4 – Giunti a questo punto, potrebbe apparire quasi superfluo insistere sulle conclusioni che, dalle premesse generali sopra formulate, possono trarsi con riferimento alle «zone omogenee» entro un piano di sviluppo regionale. Se è vero, infatti, che le possibilità di un intervento di sviluppo in una economia dualistica debbono tener conto di una fondamentale alternativa in cui il processo può attuarsi, consistente nell'ipotesi che la produzione abbia come sbocco prevalente il consumo o, al contrario, che gli investimenti costituiscano la parte di maggior peso della domanda complessiva; e se è altresì vero che la prima scelta postula la considerazione dell'area di intervento in termini unitari, mentre la seconda è compatibile con la possi-

bilità di isolare, nell'ambito nazionale, diverse regioni geo-economiche più o meno omogenee, allora appare chiaro come la scelta di un intervento su un'area unitaria o su zone omogenee della stessa non possa non avere un carattere eminentemente politico. E poiché il discorso che si suppone valido fra «nazione» e «regione omogenea», a maggior ragione deve essere valido a un livello di minore generalità, e cioè tra «regione unitariamente considerata» e «zone omogenee entro la stessa», ecco che il riferimento cercato ci si manifesta in tutta la sua evidenza.

Ma ecco, perché il problema delle «zone omogenee», in tal modo impostato, si pone in termini diversi da quelli della corrente dottrina: non si tratta, infatti, di un dilemma tra «intervento zonale» e «settoriale», ma di un'alternativa tra considerazione «unitaria» e considerazione «zonale». La settorialità o la interdipendenza tra settori, sono una cosa diversa dalla considerazione dell'area di intervento in termini di «omogeneità zonale» o in termini di «caratterizzazione unitaria» di un più ampio territorio. La prima alternativa che si pone al pianificatore è quindi quella relativa a un intervento in una determinata area che tenga conto di una «suddivisione zonale» della stessa o che, al contrario, la consideri «unitariamente». Solo a un livello ulteriore si porrà il problema, valido per entrambe le alternative, di un intervento settoriale o intersettoriale nelle singole zone, di un intervento settoriale o intersettoriale nell'area unitaria.

5 - Quali, comunque, le giustificazioni politiche poste alla base di una «pianificazione regionale» e, entro quest'ultima, di una «pianificazione zonale», nel quadro degli interventi attuati o da attuare nel Mezzogiorno e, in particolare, in Sardegna? In primo luogo una esigenza di carattere politico molto generale data dalla spinta «autonomistica» o meglio «regionalistica» che tanta parte ha nel condizionare la attività dei supremi organi dello Stato e che si è già attuata per alcune aree regionali, e tende ad attuarsi per altre, in una forma istituzionale che rispetto gli interessi alla autonomia e al decentramento delle comunità ai vari livelli. In secondo luogo una esigenza di carattere più propriamente geografico ed economico, che caratterizza in senso proprio l'avvio di un rapido processo di sviluppo nelle aree arretrate del Sud. Ed è su questo punto che solitamente ci si sofferma quando ci si pone il problema delle zone omogenee nel Meridione d'Italia; onde non sarà del tutto inutile fare in proposito alcune precisazioni.

Il fatto che la realtà naturale, ambientale e storica del Mezzogiorno si presenti con aspetti localmente diversi comporta, indubbiamente, la necessità di differenziare gli interventi di sviluppo e di adattarli alle caratteristiche delle diverse zone. Mentre, d'altra parte, la considerazione che i problemi da risolvere richiedono un onere molto superiore a quello consentito dai mezzi finanziari disponibili, implica la necessità di individuare all'interno del Mezzogiorno stesso quelle zone in cui gli investimenti possono dare i risultati più favorevoli, in modo che il problema del sottosviluppo possa essere affrontato contemporaneamente

da diversi lati e i diversi aspetti dell'intervento possano essere organizzati e tra loro integrati, acquistando così un massimo di efficacia.

Sulla base del diverso rapporto esistente tra popolazione, risorse naturali, capitali tecnici e capitali sociali, sono stati individuati (10) nel Mezzogiorno tre tipi di aree:

a) Aree di sviluppo integrale, caratterizzate da una densità media di popolazione suscettibile di aumento e da risorse naturali non ancora sufficientemente valorizzate;

b) Aree di sviluppo ulteriore, caratterizzate dall'esistenza di non abbondanti risorse naturali ulteriormente sfruttabili, da un forte addensamento sia di capitali sociali che di capitali tecnici, e da una densissima ed esuberante popolazione;

c) Aree di sistemazione, caratterizzate da una accentuata scarsità sia di risorse naturali, che di capitali tecnici e sociali, e da una non eccessiva densità di popolazione.

Questa individuazione poggia sulla necessità che, nel predisporre uno schema regionale di sviluppo, si proceda a una inventariazione delle risorse disponibili della regione onde poter stabilire la razionale localizzazione delle attività economiche. Seguendo il metodo SVIMEZ l'inventariazione dovrebbe consistere essenzialmente:

a) nella valutazione dell'offerta di lavoro prevedibile in un periodo dato, misurata in base

---

(10) N. Novacco, Zone omogenee nel Mezzogiorno e sviluppo economico regionale, SVIMEZ, Roma, Marzo 1959, pag. 4.

alle sue diverse componenti: offerta dovuta all'incremento naturale della popolazione in età di lavoro, ad unità attualmente disoccupate o in vario grado sottoccupate, nonché a quei contingenti di mano d'opera femminile che l'attuale livello di attività economica della Regione ha finora escluso dal mercato di lavoro;

b) nell'analisi e nella descrizione dell'economia della Regione e delle sue possibilità di sviluppo identificabili nell'ambito regionale. Si tratterebbe in primo luogo di giungere ad una descrizione del meccanismo attuale di vita economica della Regione: il reddito, le sue fonti di produzione e la sua distribuzione funzionale, gli investimenti pubblici e privati, l'occupazione, la composizione e la localizzazione delle diverse attività economiche della Regione, il risparmio, i consumi e le principali correnti di scambio con le altre regioni e con l'estero;

c) nello studio delle risorse naturali e delle attività produttive legate a tali risorse; occorrerebbe così studiare l'agricoltura al fine di valutare le possibilità esistenti di massimizzazione del prodotto regionale, tenuto conto della struttura attuale dell'agricoltura e dei suoi possibili sviluppi quantitativi e qualitativi, degli investimenti fondiari pubblici e privati. Analoghe indagini dovrebbero farsi per le foreste e la pesca se queste hanno nella Regione un interesse non trascurabile; per le risorse idriche economicamente sfruttabili per la produzione di energia elettrica, avendo presente lo sviluppo probabile della domanda di energia non solo nella Regione ma anche in quelle vicine e nell'intero Paese. Infine dovrebbero essere valutate le risorse minerarie, per conoscere la en-

tità e la qualità di esse e la possibilità di economico sfruttamento (11).

È dunque, dopo le complesse operazioni di inventariazione che si possono individuare le cosiddette zone territoriali omogenee cui si riferisce la legge che istituisce il Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna. Al secondo comma dell'art. primo della legge, infatti, è detto che «il piano viene formulato per zone territoriali omogenee, individuate in base alle strutture prevalenti, alle possibilità di sviluppo e alle condizioni sociali». Non v'è alcun dubbio, quindi, che la metodologia zonale debba condizionare tutte le fasi successive della pianificazione non fosse altro perché le «zone» restano individuate non appena sono state eseguite le operazioni di inventariazione.

Tali operazioni porteranno, quindi, alla «identificazione di "zone", gravitanti ciascuna attorno ad una particolare situazione economica, che potranno servire di base per identificare le possibilità di sviluppo e la più opportuna localizzazione delle nuove attività». «La identificazione delle «zone» opportunamente differenziate secondo le possibilità di sviluppo di ciascuna di esse (sviluppo industriale, agricolo, agricolo-industriale, turistico ecc.) dovrebbe costituire la traccia fondamentale per individuare le direzioni e la finalizzazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo dell'economia regionale. I programmi di opere pubbliche e di pubblica utilità dovrebbero essere definiti in funzione delle prospettive di sviluppo

---

(11) N. Novacco, Op. cit., pag. 7 e seg.

delle zone e della Regione, e differenziati a seconda delle caratteristiche delle diverse zone, che dovrebbero consentire anche di valutare le necessarie priorità e i necessari tempi di esecuzione» (12).

6 – Esaurite queste precisazioni, è opportuno, a questo punto, ritornare sul concetto teorico di «zona omogenea», dato che, in una metodologia regionale di sviluppo, lo stesso costituisce una categoria logica fondamentale cui si riferiscono molte delle norme che compongono la metodologia stessa.

È innanzitutto necessaria, per il concetto di «zona», una caratterizzazione spaziale nel senso che ciascuna zona ha bisogno di una qualificazione territoriale; si tratta, a questo riguardo, di precisare concretamente le dimensioni non inferiori a un «minimum quantum» che deve essere ritenuto ottimo al fine di garantire:

a) un sufficiente grado di libertà nella scelta dell'ubicazione della attività economica, libertà necessaria a causa dell'esistenza di fattori ubicazionali tecnicamente vincolativi per certi tipi di industrie;

b) un pieno dispiegarsi dei vantaggi della concentrazione industriale;

c) una razionale predisposizione e la migliore utilizzazione di una rete di infrastrutture in tutto l'ambiente.

---

(12) N. Novacco, Op. cit., pag. 8 e 9.

Intimamente connessa alla qualificazione dimensionale è la qualificazione numerica; alla determinazione del «minimun quantum» dimensionale, cioè, dovrebbe necessariamente e in via subordinata seguire la determinazione di un «maximum quantum» nel numero delle zone economiche, che contrariamente a quanto si potrebbe pensare costituisce forse la questione più delicata e complessa tra quelle sinora elencate, poiché – come più volte si è detto – in questo campo le scelte e le dimensioni da prendere comportano notevoli implicazioni politiche ed assai problematico diviene il riferimento a criteri obiettivi desumibili dalla situazione di fatto. Si può affermare, comunque, che codesto «maximum quantum» dovrebbe essere determinato sulla base della dimensione ottima che si conviene di attribuire mediamente a ciascuna zona, anche se poi, in definitiva, esso viene posto in aderenza alle prospettive di espansione del sistema economico del Paese ed agli obiettivi delle eventuali politiche intraprese, sempre su scala nazionale, in ogni settore dell'attività produttiva (13); quando non si opti per soluzioni di carattere empirico, attraverso una determinazione iniziale del «maximum quantum» numerico prudenzialmente restrittiva, salva facendo la possibilità di attuare successivamente quelle revisioni del «maximum» fissato che l'esperienza fa ritenere opportune.

---

(13) Molinari–Turco. Il problema delle zone industriali, comunicazione presentata al VII Congresso Nazionale di Urbanistica (Bologna, 25-28 ottobre 1958), pag. 30 e 31.

Oltre alla qualificazione spaziale, il concetto di zona ha bisogno anche di una qualificazione temporale; di una qualificazione, cioè, che la renda omogenea rispetto alle attività economiche che vi sono localizzate, viste però nel loro divenire; con riferimento ad un determinato periodo di tempo che potrebbe anche coincidere con il periodo utile di attuazione del piano.

Le due qualificazioni, spaziale e temporale, ci consentono, in tal modo, di usare appropriatamente l'aggettivo «omogeneo» con riferimento ad una «zona». Così, noi potremo avere zone non omogenee statisticamente, in quanto le strutture prevalenti non consentono di parlare di omogeneità, ma che potrebbero diventarlo nel tempo per effetto di un approfondimento e di un allargamento delle attività economiche che si svolgono nell'ambito della zona oggetto di considerazione; e viceversa, zone che da un punto di vista statico potrebbero essere omogenee, ma non esserlo più se rilevate in una prospettiva temporale.

In conclusione, da quanto si è osservato emerge che la zona economica omogenea trova il suo fondamento nella forza agglomerativa che si manifesta nei processi di localizzazione naturale, allorquando una prima concentrazione di attività economiche tende ad acquisire un andamento autocumulativo, in virtù delle «economie esterne» che vi si determinano. Fine principale della creazione di una «zona omogenea» è allora quello di dare l'avvio alla forza agglomerativa nascente da una concentrazione di attività economiche in una de-

terminata località, col predisporvi degli interventi di natura propulsiva (14).

In questo modo il problema della zona economica verrebbe a tradursi in un problema di ricerca, definizione ed eventuale istituzionalizzazione dei principi e dei criteri fondamentali di una coordinata ed unitaria politica di localizzazione della attività economica, una politica cioè che si contrapponesse alla azione di intervento frammentaria ed estemporanea sinora prevalentemente esperita nel nostro Paese (15).

7 – Ma la definizione di «area omogenea» non può essere inquadrata nella sua effettiva portata, se non la si rapporta a quel concetto dinamico di «zona motrice» che tanta importanza riveste nella teoria economica. Su questo punto, pertanto, non è del tutto inutile che ci soffermiamo ulteriormente; prendendo le mosse, per maggiore chiarezza, dalla nozione di «unità motrice», così come è stata elaborata dal Perroux, secondo il quale la «unità motrice» è un'unità produttiva (azienda) capace di esercitare su altre unità una azione che ne aumenta le dimensioni, modificandone le strutture, cambiandone i tipi di organizzazione e suscitandovi o favorendovi progressi economici.

In relazione a questo concetto, il Perroux formula due modelli dell'accrescimento del mercato. Nel primo egli considera un dato numero di aziende, tutte di uguale dimensione e collegate

---

(14) Molinari–Turco, Op. cit., pag. 6.

(15) Molinari–Turco, Op. cit., pag. 31.

da flussi di uguale dimensione: in questo schema non si possono distinguere analiticamente gruppi particolari formati da singole unità. Si individua, in tal modo, l'accrescimento di concorrenza completa e di regime stabile; il suo motore è l'accrescimento di una domanda omogenea e ugualmente distribuita fra ciascuna unità che produce e offre (16). Nel secondo schema il Perroux considera «l'accrescimento mediante una grande unità motrice, in regime instabile». Lo scambio fra l'unità motrice e le altre imprese non è equilibrato, cioè è maggiore di «quello che ciascuna delle piccole aziende ha con ciascuna della altre piccole aziende» (17). Come conseguenza di questo fatto le variazioni specifiche della offerta e della domanda dell'unità motrice si riflettono direttamente sulle aziende con le quali essa è in contatto, e attraverso queste, anche su quelle aziende con cui non è in diretta relazione di scambio. L'unità motrice determina, all'interno di un complesso, delle azioni propulsive che possiamo individuare in tre tipi diversi:

a) riduzione di costi: per esempio, essa può fornire un servizio alle altre industrie, che queste non potevano procurarsi, oppure un servizio ad un costo più basso;

b) azione dei profitti congiunti; cioè le altre aziende realizzano «un profitto che non è soltanto funzione dei loro stessi acquisti di servizi e

---

(16) F. Perroux, La coesistenza pacifica, Torino 1961, pag. 261.

(17) F. Perroux, Op. cit., pag. 262.

dei loro stessi volumi di vendita, ma lo è anche degli acquisti di servizi e del volume di vendita dell'unità motrice» (18).

c) azione degli agglomerati territoriali; «l'unità motrice», quando è fissata dalla risorsa sfruttata e dagli investimenti reali, diviene «un'unità territoriale agglomerante». «L'unità è corredata di unità produttive complementari, che trattano i sottoprodotti, trasformano la materia semilavorata, trasportano il prodotto verso i principali centri di smistamento. È anche corredata di unità complementari di consumo, affinché i beni di consumo siano convogliati verso la popolazione agglomerata» (19).

L'«industria motrice» viene definita dal Perroux sulla base dell'unità motrice, cioè come un complesso che esercita una azione propulsiva sulle altre industrie. Essa non va però confusa con l'«industria nuova»: quest'ultima, infatti, è sempre un'industria motrice, ma non è vero il contrario. Particolarmente importanti sono le industrie motrici creatrici di infrastrutture: «Nessun osservatore competente – dice il Perroux – può dubitare che i periodi di accrescimento del capitalismo americano e francese siano strettamente legati a due complessi di attività fortemente motrici: la ferrovia e il credito nelle sue forme moderne» (20).

---

(18) F. Perroux, Op. cit., pag. 267.

(19) F. Perroux, Op. cit., pag. 272.

(20) F. Perroux, Op. cit., pag. 275.

La «zona motrice» è individuata dalla presenza in essa di una unità motrice (polo di sviluppo). Infine il complesso delle azioni propulsive considerate unitariamente, nelle loro interdipendenze, individua la «zona di sviluppo».

Dalla teoria del Perroux emerge chiaramente l'importanza che rivestono i tre elementi delle risorse della zona, considerate sotto il profilo economico, degli incentivi e delle industrie creatrici di infrastrutture. Questi elementi condizionano indubbiamente il concetto di «zona omogenea» e servono a delimitarne ulteriormente il carattere, pur senza esaurirne la complessa problematica. Ma su questi punti molto ancora ci sarebbe da dire e molti fondamentali chiarimenti potrebbero essere apportati. Ma poiché in questa sede è impossibile allargare tanto l'indagine, ci basta accennare al fatto che la definizione di «zona omogenea» sopra riportata, per quanto attiene al suo contenuto intrinseco, non alle caratterizzazioni metodologiche che sopra si son date, presenta, a nostro avviso, un difetto essenziale: quello di essere preminentemente fondata su una prospettiva d'ordine geografico. L'intero problema – salve ripetiamo le caratterizzazioni d'ordine metodologico relative alla prospettiva «zonale» e «unitaria», «settoriale» e «intersettoriale» su cui ci siamo a lungo soffermati – attende ancora di essere riformulato in termini puramente economici; e gli strumenti concettuali per attuare una tale rigorosa formalizzazione possono essere intravisti con sufficiente chiarezza.