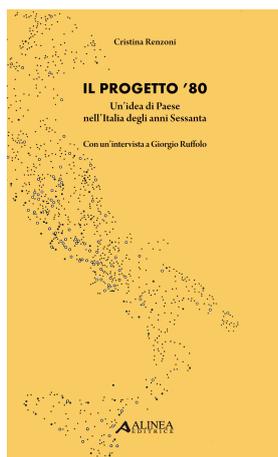




Carlo Salone

Pregi e limiti dell'esperienza del Progetto '80



Cristina Renzoni

*Il Progetto '80. Un'idea di Paese
nell'Italia degli anni Sessanta*

Alinea Editrice, Firenze 2012

pp. 148, € 18

Interpretazione e racconto, analisi puntuale e discussione a tutto campo convivono in questo lavoro sul *Progetto '80*, distillato della tesi di dottorato che Cristina Renzoni ha elaborato nell'ambito della Scuola dottorale in Urbanistica attiva presso lo IUAV.

L'esperienza di *Progetto '80* si è dipanata nel breve periodo compreso tra il 1969 e il 1971, anno della pubblicazione del rapporto per conto del Ministero per il Bilancio e la Programmazione economica, in una fase storico-politica convulsa, ma senz'altro ricca di fermenti culturali e di aspettative da parte di una società in rapida trasformazione.

Il centro-sinistra al Governo, con una sequenza di provvedimenti orientati a dare impulso a un'economia in fase di rallentamento dopo il miracolo economico, è intenzionato a modernizzare il Paese nelle sue strutture sociali e territoriali e riesce, con la pubblicazione del *Progetto '80* (e delle sue 'Proiezioni territoriali'), a dare vita a una sintesi efficace dei problemi posti dall'esigenza di pianificare lo sviluppo di un paese capitalistico ormai maturo e a una 'rappresentazione della società italiana al 1980', come scriveva Allione nel 1976.

La sezione 'territoriale' del Rapporto è suddivisa in quattro parti:

1. una Parte prima, che contiene un'analisi delle risorse territoriali e del loro impiego alla metà degli anni Sessanta;

2. una Parte seconda, in cui i risultati dell'analisi precedente sono sintetizzati nella formulazione di un 'modello di assetto territoriale' che fotografa le tendenze in atto e di cui si propone anche uno scenario di evoluzione spontanea;
3. una Parte terza in cui, in accordo con gli obiettivi e i criteri progettuali prefissati, si propone invece un 'modello di assetto territoriale programmatico';
4. una Parte quarta, infine, impostata sulla definizione di alcune linee di una politica del territorio tendenti alla realizzazione del modello di assetto territoriale programmatico.

Non è il caso di dilungarsi sui pregi di questo esercizio analitico e progettuale, che è stato oggetto anche di una sorta di omaggio postumo e un tantino ipocrita nel 2007, da parte di una classe di governo sideralmente lontana dalle capacità di visione dei suoi predecessori della fine degli anni Sessanta (MI, 2007).

Noi, pur simpatetici rispetto a quella temperie culturale e a quell'approccio, possiamo invece sottolinearne alcuni limiti sui quali sarebbe interessante aprire una discussione non meramente 'accademica', ma orientata a illuminare alcune questioni irrisolte di oggi: per esempio, il non aver saputo anticipare le conseguenze che il processo di metropolizzazione avrebbe determinato sul piano sociale ed economico, in termini di ritmi di sviluppo e di distribuzione dei consumi, o l'aver semplicemente giustapposto, e non effettivamente integrato, l'analisi economica alla prospettiva territoriale, riducendo quest'ultima a mera 'proiezione territoriale' dei risultati della prima.

Tornando al volume di Renzoni, esso presenta essenzialmente due pregi: quello di rileggere, con la sensibilità e gli strumenti della storiografia disciplinare, una esperienza unanimemente ritenuta esemplare nella vicenda della programmazione territoriale italiana; e quello di fare reagire l'interpretazione che ne fornisce con la conoscenza diretta e la capacità di discernimento che sono proprie di alcuni testimoni – e protagonisti – di questa fase, breve ma densa di potenzialità innovatrici, della storia delle politiche pubbliche nazionali. L'intervista finale a Giorgio Ruffolo testimonia in modo indiscutibile l'efficacia di questo metodo e, da sola, giustificherebbe l'interesse del libro, che presenta comunque valori intrinseci che ne raccomandano la lettura, soprattutto agli studiosi più giovani.

Al medesimo tempo, questi due pregi possono essere anche letti come limiti evidenti dell'esperimento: da un lato, il limite di attribuire a quell'esperienza il valore culturale e morale di un idealtipo, quello di una 'politica territoriale' – o la sua ipostasi – elaborata da élite dirigenti consapevoli della necessità di conferire forma e metodo a un insieme di azioni pubbliche concepite all'interno di una visione lucida del processo di sviluppo da perseguire; dall'altro, quello di privilegiare il punto di vista di alcuni attori, con qualche rischio per l'imparzialità dell'esame storico-critico della vicenda all'interno di un contributo scientifico pur così riccamente documentato.

Dirò subito che la ricostruzione della vicenda è lungi dall'essere agiografica, anzi riesce a conservare, anche nei passaggi più insidiosi, il tono neutro di un esercizio storiografico condotto su una rigorosa analisi del materiale documentario. Ci restituisce non solo i diversi passaggi editoriali del *Progetto '80*, ma li inserisce all'interno di un quadro disciplinare attentamente descritto nelle sue componenti culturali, metodologiche e umane, proiettandoli sullo sfondo di processi politico-

amministrativi giustamente evocati come prove di una spinta riformistica che si sarebbe presto esaurita.

Il testo presenta quattro distinte sezioni: i) *L'emergere del territorio*, la parte di ricostruzione storica in senso stretto; ii) *Il testo e le carte*, una disamina attenta del corredo cartografico delle 'Proiezioni territoriali', da cui emergono alcune intuizioni di non trascurabile rilevanza agli occhi degli analisti; iii) *Eredità e inerzie*, una valutazione disincantata dell'esito di quell'esperienza, che intende mettere in discussione le categorie concettuali legate al 'fallimento' e le narrazioni, alla fin fine rassicuranti, della 'occasione mancata' per colpa di un qualche nemico esterno; iv) un'Appendice con un'intervista a Giorgio Ruffolo, uno dei padri dell'operazione, allora segretario generale alla Programmazione del Ministero del Bilancio.

Quanto alla prima parte, il resoconto del processo di iniziative legislative, atti programmatori e discussioni politiche che preparano, accompagnano e riecheggiano i contenuti del rapporto appare ampiamente approfondito, anche nel determinare la sensazione che la ricchezza delle riflessioni e delle proposte di quella fase siano state accompagnate da una non troppo 'ordinata' azione di governo delle trasformazioni economiche e sociali di quegli anni. D'altro canto, il crogiolo culturale favorevole entro cui questi passaggi ideologici e tecnici maturano, determinato dall'incontro tra culture politiche diverse ma dialoganti – il socialismo riformista (Ruffolo), la fiducia 'azionista' della convivenza tra virtù della programmazione e istituzioni del capitalismo (La Malfa) e, seppure sottotono, il cattolicesimo sociale (Moro) – contrasta con l'accoglienza critica, quando non apertamente ostile, che al documento riserva l'intelligenza marxista (si vedano le posizioni di Giangiacomo Feltrinelli e della sua intensa e un po' scomposta azione editoriale).

Se il dibattito italiano è assai bene ricostruito, praticamente assente dal libro è invece il contesto internazionale in cui esperienze di pianificazione territoriale di taglio comparabile vedono la luce. Questa assenza contrasta in modo netto con quanto si afferma nell'Introduzione in riferimento all'attuale risorgere di un «interesse nei confronti delle esperienze di programmazione nazionale [...] che la governance territoriale europea ha portato, negli ultimi vent'anni, sia nelle teorie che nelle pratiche dell'urbanistica italiana» (p. 10). Di conseguenza, sarebbe stato interessante e, forse, utile riportare all'interno del volume almeno gli echi di quegli approcci: dall'*aménagement du territoire* di matrice francese (evocato da Ruffolo nell'intervista contenuta nell'Appendice) con la politica delle *métropoles d'équilibre* della DATAR. O la riconquista dell'iniziativa nel campo della pianificazione spaziale a scala nazionale da parte del governo federale tedesco con la *Bundesraumordnungsgesetz* del 1965, di cui, significativamente, «the major goal [...] was not merely to regulate a preconstituted territorial space, but to help produce the spatial grids within which capital was to be accumulated. It entailed the structuration of state-capital relations upon the spatial scale of the nation-state. Its explicit goal, rooted in the assumptions of central place theory, was to balance the effects of capital accumulation as evenly as possible throughout the nation-state as a whole – the equalization of life conditions in all zones [of the country]» (Brenner, 1997).

Come si vede, quelle vicende ci parlano tutte di azioni e provvedimenti legislativi volti a garantire la costruzione di uno *spatial fix* adatto a lenire gli squilibri indotti dalla produzione capitalistica, con gli effetti di concentrazione sbilanciata di funzioni di comando e controllo e di competizione urbano-rurale, che non sono

così distanti dall'esperienza in esame e che avrebbero potuto offrire elementi di ulteriore riflessione e, senz'altro, ampliare la risonanza del dibattito in una chiave meno 'nazionale'.

La seconda parte appare altrettanto interessante della prima, perché offre una lettura finalmente esaustiva del ricco apparato cartografico contenuto nel Rapporto, che a lungo è stato considerato più nelle sue indicazioni progettuali che non nell'originale lettura che vi si dà dello stato del territorio italiano. Per esempio, non si può non concordare con l'annotazione dell'autrice quando sottolinea «come la disaggregazione dei dati riesca a fornire alcune immagini significative su processi economico-territoriali che qualche anno più tardi Bagnasco metterà in evidenza con la felice formula della 'Terza Italia' [...], e che Fuà e Zacchia individueranno come le sedi di una 'industrializzazione senza fratture'» (p. 77). Ed è senz'altro verissimo che questo apparato cartografico, come ogni corredo d'immagini che accompagni un testo scritto, tecnico o meno che sia, dice qualcosa in più e, anche, di diverso rispetto a quest'ultimo. L'irriducibilità del linguaggio cartografico alla mera trasposizione iconica dei testi scritti appare con esemplarità nelle 'Proiezioni territoriali' del *Progetto '80*.

Se le 'aree a diffusa industrializzazione' sono già, in buona parte, quelle della Terza Italia e vengono individuate anche in contesti regionali tradizionalmente rappresentati come i luoghi dello sviluppo industriale concentrato (il Nord-Ovest) e del sottosviluppo (il Mezzogiorno), le 'strutture metropolitane prevalentemente lineari' altro non sono che i futuri corridoi dell'urbanizzazione diffusa – per esempio il corridoio adriatico – mentre quelle 'prevalentemente reticolari' caratterizzano i contesti metropolitani delle regioni prospere come Milano e Torino.

Nella terza sezione "Eredità e inerzie" si affrontano alcuni aspetti controversi di quella breve esperienza. In primo luogo il suo rapido consumarsi all'effimera fiamma del centro-sinistra, che tuttavia riesce secondo l'autrice a innescare un processo di 'istituzionalizzazione' della programmazione che si protende, per inerzia, anche nel tormentato decennio successivo, contro la stessa volontà dei protagonisti politici della stagione delle riforme. Dove istituzionalizzazione è un termine da intendersi in positivo, come processo di formazione di un deposito di competenze tecniche all'interno dell'amministrazione pubblica dello Stato.

Meno convincente mi pare l'attribuzione di una filiazione dell'allora embrionale pianificazione regionale dall'esperienza di *Progetto '80*. Anche se condividono molti strumenti analitici e il retroterra culturale, nonché, evidentemente, le *expertise* tecniche, e talvolta coinvolgono le medesime personalità accademiche, le esperienze della successiva pianificazione regionale e quella delle 'Proiezioni territoriali' riflettono due visioni molto distanti della politica territoriale e del ruolo che lo Stato, nelle sue articolazioni territoriali, era ed è chiamato a interpretare. Le ridefinizione/ristrutturazione della natura e delle funzioni dello Stato-nazione, con i processi di regionalizzazione e le spinte del regionalismo, soprattutto nella versione 'neo' degli anni Novanta, non sono paragonabili agli assetti istituzionali e amministrativi propri degli anni Sessanta e Settanta, in cui le regioni agivano come articolazioni decentrate di un apparato centrale attento a mantenere il controllo dei processi.

Veniamo all'Appendice. Essa costituisce una miniera di osservazioni che, da sole, meriterebbero lo spazio di un saggio: dalla consapevolezza che, in un certo senso, il *Progetto '80* rappresenta un esempio, forse l'unico esempio, di keynesismo realizzato in una prospettiva di pianificazione di lungo periodo: «Avere introdotto gli impieghi sociali è stato aver introdotto il concetto di welfare in Italia» (p. 120); alla sostanziale estraneità della pubblica amministrazione rispetto alla cultura della programmazione, i cui metodi verranno infatti mutuati dalle esperienze delle grandi aziende pubbliche (e da quella delle grandi imprese statunitensi, che Ruffolo si trovò a visitare durante la sua esperienza pre-politica). Certo, non mancano considerazioni meno condivisibili, come la critica all'*aménagement du territoire* francese, «specializzazione territoriale della programmazione» (p. 118), che potrebbe essere rivolta contro lo stesso *Progetto '80*, né passaggi che avrebbero richiesto uno sviluppo più approfondito, come quando si affronta il nodo della dimensione territoriale dell'azione collettiva senza 'spiegare' le differenze, concettuali e operative, tra spazio e territorio, tra un 'contenitore euclideo' in cui le pratiche sociali sono 'ospitate' e una dimensione territoriale che non 'esiste' al di fuori delle pratiche sociali che la costruiscono e ridefiniscono senza sosta.

Perché, se è vero che il *Progetto '80* introduce per la prima volta, e la novità è davvero radicale, un riferimento costante al territorio nelle pratiche di programmazione, è altrettanto vero che questa innovazione non viene né 'incorporata' in modo compiuto all'interno del ragionamento (con oscillazioni concettuali, appunto, tra suolo, spazio fisico, assetto geografico – inteso in termini esclusivamente fisici – e territorio, quest'ultimo non ben definito), né raccolta da una cultura urbanistica che ha lungamente faticato a riconoscersi all'interno di questa esperienza.

E non solo per l'assenza di una condizione di riconoscibile 'autorialità' – il *Progetto '80* è il frutto di una riflessione e di un lavoro collettivi – ma anche per una forte chiusura nell'*hortus conclusus* disciplinare, da cui l'urbanistica italiana ha sempre faticato a uscire – con rare eccezioni, che però non influenzano le pratiche professionali – rivelando una debolezza culturale che perdura tuttora e che non giova alle sorti del governo del territorio. [⇒indice]

Riferimenti Bibliografici

Allione M. (1976), *La pianificazione in Italia*, Marsilio, Venezia.

Brenner N. (1997), "State territorial restructuring and the production of spatial scale. Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960-1990", *Political Geography*, vol. 16, n. 4, pp. 273-306.

MI-Ministero delle Infrastrutture (2007), *1980-2020. Dal Progetto '80 all'Italia che verrà. Materiali per una visione. Italia-Europa*, Sintesi Grafica, Roma.

