



CESARE SAIBENE

## LO SVILUPPO REGIONALE \*

(Linee di interpretazione)

Sul concetto di regione si discute in sede teorica come in sede operativa da lungo tempo.

Infatti la sua origine si colloca nella evidente differenziazione della superficie del pianeta, anche se osservata e rilevata a scala diversa, e dovuta alla diversa tipologia e alla diversa distribuzione degli oggetti che la identificano e la configurano.

È dunque un concetto che deriva dall'osservazione e quindi si riferisce ad una realtà oggettiva, ma la cui accezione, fondata sostanzialmente su elementi fisionomici, è rimasta nella pubblica opinione a livello intuitivo. Il che significa che la sua definizione teorica, come la sua traduzione in termini territoriali concreti, ha suscitato proposte diverse e variamente discutibili.

Non abbiamo la pretesa di risolvere definitivamente il problema, ma, poiché è nostro compito, in questa sede come, altrove, in funzioni operative, di sviluppare proposizioni fondate su premesse precise, esponiamo il nostro punto di vista, pur consapevoli di affrontare critiche e discussioni per le quali dichiariamo fin d'ora la nostra più ampia disponibilità.

Il primo e fondamentale riferimento è la constatazione, ricavata dall'osservazione e dalla sperimentazione, che il territorio, cioè l'insieme degli oggetti che costituiscono lo spazio terrestre, è una *realtà organizzata*.

---

\* È il testo italiano della relazione letta durante il Seminario dei geografi statunitensi e italiani svoltosi a State College (Università di Pennsylvania) dal 4 al 9 maggio 1981, sotto il patrocinio del Consiglio Nazionale delle Ricerche, sul tema: *Geografia e sviluppo regionale*.

Tipo, numero, dimensione, localizzazione e distribuzione degli oggetti rispondono a precisi criteri funzionali nel senso che tendono, singolarmente e collegialmente, a conseguire una situazione di equilibrio tra domanda e offerta.

In Natura tale tendenza appare spontanea, si manifesta con un complesso di azioni e reazioni automatiche guidate dal clima, dalla geomorfogenesi e dalla pedogenesi e che, comunque orientata, realizza integralmente natura e funzioni degli oggetti coinvolti. In tal modo in Natura si attua costantemente quella che chiamiamo « abitabilità » del territorio.

La presenza umana, di per sè non promotrice di alterazioni di tali meccanismi se valutata in termini esclusivamente biologici, è caratterizzata dal connotato peculiare dell'uomo di poter scegliere i suoi comportamenti. Scelte non tutte e non sempre casuali e arbitrarie, specialmente nei comportamenti collettivi, poiché entità e tipo di popolamento del territorio, entità e tipo di risorse disponibili, distanze da superare, hanno sempre, nel tempo, costituito condizionamenti delle scelte sulla base di un calcolo irrinunciabile « cost-benefit » ed, insieme, stimoli ad approntare tecniche e strumenti per il loro superamento.

L'organizzazione umana del territorio appare, anzi, particolarmente mutevole nel tempo, con ritmi di trasformazione normalmente rapidi e, semmai, più accelerati in epoca moderna e attuale, soprattutto in funzione dei risultati progressivamente ottenuti nel superare tali condizionamenti.

Appare anche estremamente differenziata nel tempo e nello spazio principalmente in quanto a tipologia.

Ciò è fatalmente riferibile alla diversità e ai mutamenti dei principî e dei valori, cioè della cultura, cui fanno capo i comportamenti sia individuali che collettivi e che pertanto informano finalità e obbiettivi di ogni scelta operativa.

Un fatto sembra comunque caratteristico dell'organizzazione umana del territorio, tale da porla in contraddizione e in contrapposizione con quella realizzata in Natura: la frequente incapacità a conseguire quella che chiamammo « abitabilità ».

Tale incapacità è dipesa, e ancor più dipende oggi, dalla « settorialità » degli obbiettivi cui tende l'assetto territoriale, cioè dalla tendenza, consapevole o istintiva, dovuta ad ignoranza o a scelte preconcepite, ad adattare il territorio in funzione di problemi parziali o di interessi di parte.

Si tratta di persistenti carenze culturali in campo metafisico, soprattutto teleologico.

L'esplosione dei problemi ecologici ne è una evidente, attuale dimostrazione.

Dalle precedenti osservazioni si ricava un'altra constatazione altrettanto fondamentale: il territorio è anche una *realtà dinamica*.

Infatti, la domanda è in continua trasformazione sia quantitativa come qualitativa: e abbiamo appunto poc'anzi affermato che l'organizzazione del territorio è il risultato dei processi che tendono ad adeguare l'offerta alla domanda.

Ora, se consideriamo simultaneamente caratteri e finalità dei due connotati fondamentali del territorio, cioè la dinamicità e l'organizzazione, e il loro modo di manifestarsi, rileviamo da un lato una serie di « fattori guida » o « fattori di governo » che, mediante autonoma elaborazione di modelli comportamentali, individuano gli obbiettivi che il territorio, adattandosi volta a volta, deve perseguire.

Dall'altro lato appare la serie degli oggetti territoriali che, in base alle istruzioni ricevute dai « fattori di governo », sono soggetti a mutamenti di tipo, numero, dimensione, localizzazione e distribuzione, mutando così anche le reciproche relazioni.

I « fattori di governo » (clima, geomorfogenesi e pedogenesi per quanto attiene l'*organizzazione naturale* e quella che chiamammo « *cultura* » in territori umanizzati, con la sua traduzione in termini operativi, e cioè: struttura della società o del gruppo, modello economico, istituzioni, legislazione), oltre a formulare e decidere le finalità da perseguire (*output*), provvedono a fornire al territorio adeguati flussi di informazioni, di energia e di risorse (*input*).

I processi di adattamento dell'insieme, in pratica il tessuto di relazioni tra gli oggetti (*ambiente*), non possono essere in contraddizione con natura e dinamica mutazionale peculiari di ciascun oggetto; in assenza di tale sintonia non si conserva la coerenza funzionale dell'insieme e si ottengono risultati contraddittori.

A questo punto risulta evidente che il territorio si comporta come un *sistema aperto* ed è dunque alla ben nota teoria generale dei sistemi (GST) che occorre far riferimento per interpre-

tare la sua organizzazione, sia nel suo stato come nel suo divenire.

La differenziazione del territorio in unità o parti diversamente organizzate è un fatto oggettivamente rilevabile perché è il risultato della diversa natura delle variabili esterne al sistema, quelle che chiamammo « fattori di governo » sulle cui decisioni influiscono certamente anche la gamma di oggetti del territorio governato e la disponibilità di oggetti e di risorse esterne atti a completare o adattare la struttura del sistema in funzione dell'output.

La differenziazione si manifesta però a qualunque scala di osservazione. Ed è ciò che rende alquanto problematica la formulazione di un criterio di identificazione e di delimitazione di porzioni di territorio cui attribuire la qualifica il ruolo di « regioni ».

Un'altra difficoltà in tale direzione sorge in rapporto alla accertata dinamica del territorio: essa modifica nel tempo, in relazione ai mutamenti della domanda, la dimensione (e quindi i limiti areali) e persino le strutture (e quindi la tipologia) di porzioni territoriali variamente estese.

Certamente tali trasformazioni hanno nel fattore tempo un parametro di controllo determinante, sicché il fattore « tempo » ha funzione di vincolo e di limite della validità dell'attribuzione del rango di regione a qualunque porzione di territorio.

A questo punto ci sembra di possedere elementi sufficienti per tentare di definire la regione. Essa ci appare: « *una porzione territoriale costituita dal campo di intervento di fattori di governo che agiscono in modo interdipendente assicurando, nel tempo, al territorio di loro controllo, stabilità strutturale e comportamento equifinale* ».

In sede operativa — tenuto conto che il fattore « domanda » è rappresentato dalla popolazione del territorio-sistema; che le risorse e l'energia ne costituiscono l'input indispensabile per la sua dinamica (senza di che la struttura, devitalizzata, si disaggrega e il sistema decade); che l'output è costituito dall'offerta tendente ad equilibrarsi alla domanda — la definizione può essere la seguente: « *porzione di territorio che, in funzione di un input disponibile o acquisito, è in grado di essere organizzata per soddisfare la domanda di beni e servizi formulata nel tempo dalla sua popolazione* ».

Le due definizioni sono interdipendenti e vanno interpretate in sintonia reciproca anche perché se ne possano ricavare adeguate indicazioni per risolvere il problema della dimensione areale da attribuire a ciascun individuo regionale, nel tempo.

Il problema della dimensione e della delimitazione degli individui regionali si pone infatti contemporaneamente in sede teorica per il riconoscimento di tali unità come espressioni oggettive di organizzazione differenziata del territorio, sia su basi naturali, sia per intervento umano, e in sede operativa per determinare l'area ottimale di intervento in funzione di scelte di piano.

Le difformità del territorio, originate dall'assetto naturale o dalle vicende storiche del popolamento umano, impongono criteri di ponderazione e limiti non trascurabili nell'operare tale partizione: si parte infatti da situazioni già acquisite e consolidate; in pratica da sistemi e sottosistemi già organizzati. Emerge pertanto l'importanza di alcuni elementi-guida per affrontare il problema.

Anzitutto il concetto di « campo di intervento dei fattori di governo » se rapportato a tipo, dimensione e distribuzione e quindi alla capacità di azione dei fattori, si traduce in una misura dell'intervento e quindi in una possibilità di identificarne l'estensione areale effettiva.

Ad analoghi risultati conduce la valutazione in termini quantitativi dell'output.

L'analisi dell'input è, infine, ricca di numerose indicazioni in ordine al problema.

Infatti, attraverso l'esame del tipo, dell'entità e della destinazione dei flussi di energia e di risorse in entrata nel sistema si identificano luoghi e aree che, se integrati reciprocamente in connessione coerente, motivano una loro funzione specifica in quanto essa risulta qualificata nella struttura e nella dinamica di un sistema. La loro aggregazione, come in un mosaico, consente di delimitare l'unità regionale di pertinenza.

Inoltre il medesimo esame rivela il grado di « settorialità » dell'output e, di conseguenza, il livello di « dipendenza » del territorio.

Tali parametri servono per distinguere singole unità territoriali in « unità integrate » e in « unità complementari », le prime coinvolte come protagoniste nella dinamica di un sistema-territorio perché dotate di struttura e organizzazione coerenti e

autonome, le seconde chiamate in causa come fornitrici occasionali e temporanee di flussi di input necessari alla dinamica di territori a loro esterni.

Tali funzioni dipendenti, caratterizzate da un output non coerente con la domanda, possono essere assunte da semplici località (ad esempio le località turistiche), da porzioni territoriali di varia dimensione con caratteri univoci e strutture unimodali (ad esempio le aree minerarie), o anche da autentiche regioni, che, secondo il livello di dipendenza, sono qualificate come « arretrate » quando, pur coinvolte in processi dinamici espansivi, denunciano importanti carenze strutturali (è il caso, ad esempio, del nostro Mezzogiorno), oppure « sottosviluppate » quando la loro funzione risulta sostanzialmente strumentale di una domanda esterna. Esse sono infatti oggetto di puro prelievo di risorse in quanto il sistema territoriale tradizionale riceve un input di informazioni da un sistema estraneo con output diverso o contrapposto, sicché i suoi elementi e sottosistemi tendono a massimizzare stati tra loro incompatibili.

Non solo viene a cessare l'input che assicurava funzionalità alla struttura originaria, ma la struttura stessa diventa incoerente.

La verifica quantitativa della diffusione areale degli attributi sopra menzionati consente di delimitare unità territoriali qualificate. Ma a questo punto siamo già entrati nel merito del problema dello sviluppo.

La tendenza allo sviluppo risulta implicita nella stessa dinamica spontanea del territorio orientata a sintonizzare l'offerta alla domanda. I suoi condizionamenti sono rappresentati, lo ripetiamo, dalle scelte dei « fattori di governo » del sistema.

Noi ci occupiamo degli effetti della applicazione del moderno modello di economia di mercato.

Come è noto il modello è concepito come un sistema aperto i cui elementi fondamentali, in stretta correlazione reciproca, sono: la domanda, la produzione, il reddito. La dinamica positiva dei tre elementi genera lo sviluppo. Graficamente i tre elementi correlati si collocano infatti in una spirale in espansione tendente all'infinito.

Connotato essenziale e irrinunciabile per l'attuazione del modello è la costante espansione, anzi la massificazione, dei tre elementi.

Si possono immediatamente identificare tendenze ed effetti della massificazione. Alla progressiva espansione della domanda, sollecitata dalla necessità di estendere il mercato, si accompagna un livellamento qualitativo della stessa, cioè una sempre maggior diffusione di comportamenti uniformi. In termini di analisi territoriale ciò segna la progressiva neutralizzazione di alcuni connotati differenziali tipici, attinenti prima di tutto alle variabili esterne del sistema, quelle culturali. È questo un indice della elasticità, nel tempo, delle dimensioni e dei limiti di unità territoriali comunque differenziate.

La pressione sulla domanda, che costituisce uno dei motori del modello, ne sollecita anche la dilatazione artificiosa ed enfatica: è la causa di ciò che chiamiamo consumismo. Questo è un comportamento non perseguibile a scala planetaria per la limitata disponibilità e la diversa distribuzione delle risorse. Il fatto genera pertanto, in contraddizione parziale con la stessa logica del modello, una tendenza a concentrare i processi espansivi in aree privilegiate per dotazione e accessibilità che monopolizzano di fatto lo sviluppo.

Ne risulta quindi una sempre più drastica separazione tra aree o regioni integrate, spesso ad alto livello di specializzazione funzionale e aree o regioni complementari. Va ricordata, nell'ambito di questa fenomenologia, la moderna propensione delle aree a sviluppo avanzato ad assicurare l'incremento del prodotto lordo conservando e allocando di preferenza attività produttive ad alto valore aggiunto e trasferendo e localizzando quelle « labour intensive » nelle regioni meno sviluppate ad alto tasso di sottoccupazione della popolazione attiva. Con ciò le strutture delle aree discriminate si assestano e si consolidano secondo schemi da economia arretrata che sono difficilmente suscettibili di correzione e l'arretratezza o il sottosviluppo diventano condizioni stabili.

Un ulteriore aspetto della tendenza alla concentrazione territoriale, oltre che tecnica e finanziaria, tipica dei meccanismi automatici del modello, è l'aggregazione puntuale degli apparati produttivi e di servizio. Essa è promossa dall'obbiettivo della minimizzazione dei costi per economie di scala ed economie esterne e dalla stessa tendenza gregaria degli elementi dell'apparato per reciproche relazioni tecniche e funzionali. La conseguenza è costituita dai processi di agglomerazione che carat-

terizzano le moderne tendenze del popolamento. Ne sono esempi la crescita urbana superiore ai ritmi di approntamento delle infrastrutture ricettive (che provoca fenomeni di discriminazione sociale nella funzione residenziale) e la formazione delle megalopoli facilmente soggette a crisi da congestione.

Va considerato con particolare riguardo il ruolo assunto dalle città in seguito a tali fenomeni di crescita, come centri dotati di elevato livello di capacità decisionali.

La innegabile relazione tra la capacità decisionale dei centri e l'area di incidenza di tale attributo, sia come territorio d'esercizio del potere decisionale, sia come ambito di polarizzazione delle scelte localizzative dell'apparato produttivo e di produzione di significativi incrementi di reddito, oltre a promuovere la qualificazione di tali centri come « località centrali » e, ancor di più, come « poli di sviluppo », ha motivato la proposta di delimitare e valutare la partizione differenziata del territorio incominciando dalla identificazione delle cosiddette « aree gravitazionali » dei centri stessi.

Proposta che ci sembra teoricamente e metodologicamente discutibile soprattutto se confrontata con la realtà sistemica delle autentiche unità territoriali regionali, la cui struttura comporta integrazione e coerenza di connessioni, pur a diversi livelli, dell'intera trama degli elementi che la compongono, in quanto ciascuno svolge funzioni specifiche e non surrogabili.

Sembrano confortare le nostre perplessità i processi di decentramento e redistribuzione areale delle funzioni produttive e di servizio (se si escludono, per ora, i servizi ad alto livello di fruizione collettiva), promossi, nei territori in fase di avanzato sviluppo, dalla necessità di sottrarsi alle diseconomie da agglomerazione.

Ne è esempio significativo proprio l'attuale tendenza alla specializzazione terziaria delle funzioni urbane (le sole che rimangono concentrate, ma sono rappresentate da attività ad alto valore aggiunto).

Si tratta di una inversione della tendenza che in fase di sviluppo iniziale, « eotecnico », assegnava alle città un ruolo funzionale polivalente e che generò il ben noto fenomeno dell'isomorfismo urbano.

Ora, se sottoponiamo i più moderni individui urbani all'analisi della « base economica » (secondo le proposte teoriche

e tecniche suggerite da Alexander e successori), notiamo una sostanziale differenza dimensionale tra le aree di influenza delle attività e dei servizi « non basic » e le aree e i punti su cui si esercita l'influsso decisionale e direzionale delle « basic activities », le prime risultando spesso contenute all'interno dell'area di stretta appartenenza urbanistica al centro esaminato e semmai ripetute con processi imitativi in aree di pertinenza di altri centri urbani, a livelli quantitativi e qualitativi diversi, comunque rispettivamente alternative e quindi non integrate; le altre proiettate, anche come tendenza, all'esterno di tali unità. Il che sembra limitare l'idoneità delle « aree gravitazionali » a servire da strumenti per riconoscere struttura e connessioni di un sistema regionale.

Val la pena, invece, di rilevare che i processi di decentramento sembrano interpretabili come autentiche forme di autoregolazione omeostatica dei sistemi regionali maturi.

Emerge, a questo punto, il ruolo svolto dalla rete delle comunicazioni e dai mezzi di trasporto come fattore e strumento di promozione dello sviluppo regionale nelle sue fasi evolutive.

Appare fatto estremamente significativo, intanto, che le massime tensioni della creatività tecnologica umana dell'epoca industriale si siano espresse con particolare enfasi nei settori dei trasporti e delle comunicazioni, oltre che dell'energia.

Una sempre più fluida mobilità territoriale delle persone e delle merci, una sempre più agevole accessibilità al « know how » e al « know where » (che favorisce, con una progressiva trasparenza del mercato del lavoro, anche la mobilità professionale), sono fattori indiscutibili di sviluppo.

V'è da notare la duplice opposta funzione svolta dall'affinamento tecnologico dei mezzi di trasporto e comunicazione nel tempo. Esso ha sostenuto in un primo periodo i processi di agglomerazione, quando la puntualizzazione degli apparati produttivi e di servizio esigeva collegamenti efficienti e rapidi tra i centri di produzione e le aree di approvvigionamento e di mercato. In tempi più recenti, nella fase neotecnica o postindustriale, quando e dove siano emerse le diseconomie da congestione, ha facilitato e facilita i citati processi di decentramento riguardanti la funzione residenziale (deurbanizzazione) e le scelte localizzative degli strumenti tecnici di produzione e trasformazione. Valgono ad esempio per i primi i fenomeni di « pendolarismo »

delle forze di lavoro che tendono a prevalere quantitativamente sui flussi di emigrazione definitiva. Essi si attuano entro limiti areali prevalentemente determinati dalla accessibilità del luogo di impiego in termini di tempi di percorrenza: si tratta della formazione di veri « bacini di reclutamento della mano d'opera » cui devono fare riferimento anche le moderne scelte localizzative degli apparati produttivi e dei servizi, soprattutto sociali. Sono nuove linee orientative di controllo e di pianificazione dell'assetto territoriale.

A proposto di decentramento industriale va citato il massiccio esodo di attività di prima e seconda trasformazione verso i litorali marini, luoghi di arrivo dei grandi flussi di prodotti primari, da quando le tecniche di trasporto hanno consentito di estendere all'intero pianeta la funzione di approvvigionamento delle materie prime. Si tratta anche qui di nuove prospettive di riorganizzazione delle aree costiere e, nel medio periodo, dell'« off shore ».

L'accento ai più significativi processi dinamici di trasformazione e di differenziazione cui è soggetto il territorio porta a rilevare, oltre alla varietà e alla interconnessione dei fenomeni generati, la loro dipendenza da automatismi intrinseci al modello economico o da interventi volontari, settoriali o orientati, dei « fattori umani di governo » dei sistemi.

Sembra emergere in ogni caso la esigenza di un attento controllo di tali processi: il che è attuabile con una preventiva pianificazione che si avvalga tuttavia di due strumenti irrinunciabili: una sempre più ampia e approfondita informazione e una prospettiva non parziale o partigiana dello sviluppo

#### RÉSUMÉ

L'organisation et la dynamique du territoire sont conduites par ce que nous pouvons appeler « facteurs d'aménagement », qui, sur la base des informations reçues en rapport au but à poursuivre, élaborent les modèles de comportement et orientent les transformations progressives du territoire. Ces processus donnent lieu à la différentiation physionomique et fonctionnelle du territoire et, pourtant, à la construction des « régions ». La région peut être alors définie comme « le domaine d'intervention des facteurs d'aménagement qui, agissant d'une façon solidaire, assurent, avec le temps, au territoire sous leur contrôle, stabilité structurelle et homogénéité comportementale ». En prospective opérationnelle la définition peut être

la suivante: « portion de territoire qui, par un input disponible ou importé, est en mesure de s'organiser pour satisfaire la demande des biens et services de sa population ».

Le choix du « modèle d'économie » conditionne le développement des régions. L'économie de marché, par exemple, agit en maximisant la demande, considérée l'élément de base de l'expansion de la production et du revenu. Elle donne lieu:

a) à une tendance au nivellement des comportements dont une des expressions les plus dangereuses est le consumisme;

b) à la concentration des processus de développement économique et social dans des compartiments territoriaux privilégiés, c'est à dire dans les « régions intégrées » auxquelles s'opposent les « régions complémentaires autrement dites arriérées ou, même, sous développées »;

c) à la généralisation des processus d'agglomération et au gigantisme des villes comme lieux de concentration des services.

Ces transformations doivent être soigneusement contrôlées pour éviter qui surgissent des déséquilibres territoriaux et sociaux très dangereux.

#### SUMMARY

In regard to the peculiar attributes of the territorial reality namely its organisation and its dynamics, we recognise some « governing factors » which, by autonomously elaborating compartment models, indicate the objectives that the territory aims to achieve by adapting itself step by step. The intervention of these « factors » promotes territorial differentiation as far as the creation of sections to be qualified as « regions ». So we can define regions as « a territorial section which consists of a field of influence of the « governing factors », acting interdependently over an arc of time in such a way as to assure that the section under their control will have structural stability and a behaviour aimed to an homogeneous objective ». From the operational point of view the definition could be: « that portion of territory which — according to the available and acquired input — is able to become organised as to satisfy the demand for goods and services formulated over an arc of time by its population ».

Development of regions is conditioned first of all by the « economic model ». Modern market model promotes maximising of demand as basic element of economic expansion as far as to cause:

a) tendency toward uniformity of behaviour;

b) consumism;

c) concentration of expanding processes in some privileged areas, the so called « integrated regions » opposed to the « complementary (retarder or underdeveloped) regions »;

d) emphatical growing of urban agglomeration especially as decision centers.

This kind of development needs a very careful check of the processes in order to escape from arising of very dangerous social inequalities.