

IL PIANO DI TARANTO

Problemi della nuova dimensione

Il piano regolatore territoriale
dell'Area di Sviluppo Industriale di Taranto
redatto dalla TEKNE

Saggi e testo dei progettisti della TEKNE:
Umberto Dragone, Roberto Guiducci e Pao-
lo Radogna

Introduzioni dei consulenti Giovanni Asten-
go e Giorgio Fuà

Leonardo da Vinci Editrice

1965

CONSORZIO PER LA LIBERA UNIVERSITÀ ABRUZZESE DEGLI STUDI G. D'AMAZZIO CHIESI

- 673- *facoltà architettura Pescara - 673-*

ARU-d

711

TE PIA

Introduction and articles

Roberto Guiducci

A first example of territorial planning in Italy

The Taranto development scheme is the first territorial plan for the industrial development of an area in Southern Italy under Law n. 634 of 1957 and Law n. 555 of 1959 which open up a new chapter in Government policy for the transformation of these regions. These laws foresee the establishment of Corporations formed partly by public bodies, principally the local authorities, and partly by private organizations. The Taranto industrial plan takes for granted that a large new steelplant belonging to Italsider will be set up.

The Cassa per il Mezzogiorno, working through the industrial Corporation, is the competent organization for financing the provisions of the plan, made therefore workable. Since there is at present no national or regional programme for economic and territorial development, it was first necessary to work out a preliminary demographic and economic scheme based on certain long-term aims which the planners took for granted accepting them as the most valid, within the overall policy for the total transformation of the South.

These aims are:

- 1) To bring the population activity level up to that of the country's best developed areas with the consequent elimination of unemployment and under-employment.
- 2) Balanced development of all economic sectors and equality of income between those working in the different economic sectors.
- 3) Elimination of emigration and the possible attraction of additional population from other zones in Southern Italy which have few resources.
- 4) Optimum utilization of the territory from the point of view of its resources with perfect planned integration of all activities (industrial, agricultural, residential, tourist etc.).
- 5) Maximum economic and social benefits through a process of concentration which can at the same time be arranged in decentred forms so as to avoid typical bad results of congestion.

A rapid general examination is then made of the agricultural and industrial situations. It is pointed out in this connection that the steel plant can give rise to many complementary industrial activities which will not be sufficient, however, to provide all the new job vacancies within the 20 years of the plan, and so, other possible lines of industrial development along with the industrial Corporation should carry out an intense promotion campaign, making use of all the fiscal and financial facilities available to it for the realization of the plan, are therefore also examined. Bearing in mind the problem of auxiliary activities, it is calculated that 100,000 new job vacancies must be created in industry and in auxiliary activities, including the manpower at present taken up by agriculture in lowproductivity jobs.

The general criteria for town and country planning which have inspired the drawing up of the project are then illustrated.

The principal aim of town planning has been to realize an urbanized territory on a regional scale which, linked to the city of Taranto, should also include

the larger rural centres near Taranto, such as Massafra, Grottaglie and San Giorgio Ionico.

This would permit the extension of the benefits deriving from industrial development to a zone much larger, covering agricultural areas at present isolated from Taranto and characterized by an extremely low standard of living.

In this way the age-old cleavage between town and country would be ended. The plan foresees three large industrial zones: one near Taranto city destined for basic industries and the other two near Massafra and Grottaglie respectively, destined for foot-loose industries.

Overall costs total 80 thousand million and the programme is scheduled to be carried out in 10 stages.

The calculation of unit cost per square metre of ground and per each new industrial job vacancy show the definite economic benefits deriving from planned industrial development on a large scale.

The studies of the plan end with methods of realization. The setting up in advance of a Planning Office that is of the technical organ that should provide the co-ordination of economic and territorial plans, and pay particular attention to the relation between the industrial plan and the plans of the individual local authorities, to the projecting and realization of the great task of providing the most important services and of promoting industrial activities in the broadest sense is of the greatest importance, especially in view of the present absence of legislative, administrative, technical etc. instruments.

Giovanni Astengo **Ideas for the Taranto Plan**

The possible ways of tackling the urbanization project are examined.

These are:

- 1) A territorial plan based largely on the determination and co-operation of the principal services, in strict agreement with the provisions of present legislation, which would therefore be set out like a great frame in which the industrial and other productive activities were located.
 - 2) A definite overall approach to development problems interpreting the law in its broadest sense, by interpreting industry as only one of the many sectors to be resolved by full integration.
- The second way is followed along the lines of experience followed in many north European countries. The concept of the city-region is repeated here also and the need to avoid the negative experiments in urbanization which took place in many places in Northern Italy, by referring instead to the best achievements attained in England, Sweden etc.

Giorgio Fua **The Taranto Plan in the framework of the National Economic Programme**

The plan is of great interest, especially as it refers to a region which has based its economy for many years on an industrial structure prevalently military in character.

The second element of interest is the great advance forward which is to be made by the establishment of the 4th Steel Centre in determining the economic situation of the Taranto district.

Finally the plan is interesting on account of its economic methods which, in the absence of criteria and directives which have only recently been presented by the National Committee on Economic Programmization, have defined a general system for deciding the size of the plan and in this direction it is to be noted that the action which public organs must take to play their part in the territorial transformation of Southern Italy

is particularly important in providing new job vacancies for the population already installed there.

Evidently the plan contains various preliminary suggestions of more detailed studies which are now being made.

The article ends by suggesting that studies should be made to define precisely the structural and geographical nature of the territories in relation to the establishment of industrial activities and particularly of those small and medium sized ones on which in future the economic development of Southern Italy will depend.

Umberto Dragone

The structure of the area and economic aims

The dual nature of the Taranto area is illustrated. It is based principally on great military and industrial installations subject to alternating cycles of production and small hand-operated industries, and in particular on the building trade which became complementary to military demands.

This denotes the lack of an effectively developed and integrated regional economy and the susceptibility of the area to violent ups-and-downs which have caused, particularly in the post-war period, a high rate of unemployment.

On the other hand the Plan does not refer to the Steelworks as the sole effective initiative on which forecasts for the future should be based, but rather the new Steel Centre is seen as a departure point for a development of activities on a much broader scale.

In the second part of the article the various aspects of juridical and administrative nature of the regulations in the territorial master plans are examined, which on the one hand are not laid down in a way adequate to effective exigences for overall development, and on the other are not the most suitable instruments for immediate operative action.

Paolo Radogna

The methods of realizing the plan

In the first part there is a rapid examination of the legislation covering the industrial development of the south and of the effective criteria deciding the formation of industrial plans.

These plans are in fact drawn up on a much narrower scale than the law permits owing to many motives of a financial, administrative and legislative nature.

The projectors however were concerned with making the plan valid in the global sense over a long term and therefore the plan has been developed at a double level - systemization and prospective.

The systemization plan refers to the urbanization project for the whole area directly concerned with the location of the 4th Steel Centre. Already at this first level the absolute wearing away and insufficiency of the physical structure of the Taranto area has been noticed, as it is not at present able to respond to the necessities of an efficient modern industrial development. Therefore already the establishment of the 4th Steel Centre requires a new physical structure of the Taranto area which concerns all those zones still free to the north of the Mar Piccolo. This systemization looks like a project for the utilization of the docks.

The prospective plan proposes to extend the new physical structure already defined in the redevelopment plan and this is envisaged as a broad outlined model capable of correction and further specification.

An examination is then made of this broad-outlined model, whose characteristics on the one hand consist of a delimitation of the industrial, residential and auxi-

liary activity zones etc. and on the other of the correlation between these and the other aspects — economic, social, technical etc. — of the Area.

The suitability of taking the first major steps in the Taranto Area have especially been checked, even though there is no national or administrative regional plan, provided that the first stage is quickly inserted in a planning policy on a regional scale.

Another value of the model is to provide an efficient inventory of local resources which constitute the fundamental grounds for laying down an economic and urbanization plan on a national scale with the division of the main action corresponding to the different territories.

An examination is then made of the principal aims considered in drawing up the urbanization plan and it ends by underlining the risk that the very elasticity of the plan may provoke its failure if, in the approximation of the new town and country planning acts and in the institution of the administrative regions, certain new actions of a juridical nature are not taken (administrative, organizing etc.) so as to bring about an effective integration of the urbanization plans, which fall within the competence of the local authorities as well as the Industrial Corporation, to interpret the development of industry within a wider and more organic scheme even at regional level, thus overcoming all present forms of sectorialism.

Indice sommario

Introduzioni e saggi

Pag. 8	Roberto Guiducci	Un primo esempio di pianificazione territoriale in Italia
Pag. 14	Giovanni Astengo	Idee per il piano di Taranto
Pag. 16	Giorgio Fuà	Il piano di Taranto nel quadro della programmazione economica nazionale
Pag. 18	Umberto Dragone	La struttura dell'Area e gli obiettivi economici
Pag. 22	Paolo Radogna	La metodologia del piano

Piano regolatore territoriale dell'Area di sviluppo industriale di Taranto

Pag. 36	Capitolo 1	Previsioni ed obiettivi di sviluppo demografico e di occupazione nel Mezzogiorno e nell'Area di sviluppo di Taranto
Pag. 48	Capitolo 2	Cenni generali sull'economia tarantina e sua evoluzione
Pag. 58	Capitolo 3	L'ipotesi di sviluppo industriale
Pag. 72	Capitolo 4	L'ipotesi di sviluppo agricolo
Pag. 76	Capitolo 5	Il problema delle attrezzature urbane
Pag. 78	Capitolo 6	Le premesse funzionali del progetto urbanistico
Pag. 92	Capitolo 7	Il progetto urbanistico di distribuzione territoriale
Pag. 100	Capitolo 8	Le previsioni della struttura demografica ed economica nel 1981 secondo la distribuzione territoriale di progetto
Pag. 102	Capitolo 9	Il dimensionamento del progetto urbanistico e la distribuzione della popolazione nel 1981
Pag. 112	Capitolo 10	Schemi unificati di lottizzazione industriale
Pag. 120	Capitolo 11	Le infrastrutture di progetto
Pag. 142	Capitolo 12	Il programma di attuazione ed il piano dei costi
Pag. 152	Capitolo 13	Le norme di attuazione
Pag. 158	Appendice A	Tavole cartografiche del piano di Taranto
Pag. 160	Appendice B	Allegati alla relazione illustrativa del piano di Taranto

Il piano di Taranto nel quadro della programmazione economica nazionale

Penso che, anche sotto l'aspetto economico, il piano di Taranto possa presentare un interesse che va oltre l'ambito locale, e ciò principalmente per tre ragioni.

La più ovvia, ma non la più importante, riguarda la situazione di fatto cui si rifeisce il piano, situazione che presenta allo studioso certi problemi dello sviluppo con una evidenza estrema. Estremo, infatti, è l'esempio offerto da Taranto, prima della costruzione dell'impianto siderurgico, con la sua patologica dipendenza dal settore militare, le cui vicende determinarono in passato la crescita, disarmonica ed a balzi, della economia cittadina, e recentemente la sua crisi.

Ed un esempio estremo è anche quello della « rottura » che l'iniziativa Italsider determina in questo ambiente stagnante: estremo per le dimensioni dell'iniziativa, in termini di occupazione, di infrastrutture e servizi richiesti, etc.; e per il salto che essa rappresenta rispetto ai livelli di tecnica e di organizzazione finora acquisiti dalla economia locale.

Perciò le ricerche compiute per il piano di Taranto offrono un materiale esemplificativo non comune per gli studiosi dello sviluppo.

Una seconda ragione di interesse riguarda la storia delle idee sulla programmazione. Nella parte economica del piano di Taranto, completata quando la Commissione Nazionale per la Programmazione Economica non era ancora nata e quando la programmazione a livello regionale aveva fatto appena pochi passi, si trova già, nelle grandi linee, una impostazione metodologica che è stata successivamente sviluppata da Sylos-Labini e da me nel volume « Idee per la programmazione » e che presenta importanti punti di contatto con l'impostazione della Relazione Saraceno, e soprattutto con quella del Progetto Giolitti.

In particolare, i progettisti del Piano di Taranto partirono dall'idea che la popolazione tende a portarsi dove si offrono occasioni di occupazione; che queste, lo si voglia o no, sono largamente condizionate dall'azione o dall'inazione dei pubblici poteri; e che pertanto questi ultimi debbono porsi in primo luogo, esplicitamente, il problema di formulare degli obiettivi quanto alla distribuzione territoriale della popolazione, per dedurne poi gli obiettivi di distribuzione territoriale dell'occupazione e quindi degli investimenti.

Anche per quanto riguarda gli obiettivi di distribuzione settoriale dell'occupazione, il piano

di Taranto si ispira a criteri che preannunciano quelli poi applicati nei documenti della programmazione nazionale ricordati sopra. (Un altro titolo va però aggiunto, a questo punto, alla lista precedente: la recente opera « Sviluppo e produttività » del Graziani, che fornisce un contributo importantissimo per la determinazione degli obiettivi settoriali). In particolare, i progettisti di Taranto riconobbero — idea che nel 1961 sembrava del tutto eccentrica e che ancora incontra resistenze — che a lungo andare si potranno trattene lavoratori nell'agricoltura solo a condizione che il loro lavoro risulti remunerato su un piede di parità con quello industriale.

Tuttavia un metodo razionale per definire l'ottima struttura degli ordinamenti agricoli comparabile con detta condizione, sebbene già proposto nel corso degli studi per Taranto, non poté essere applicato in quella sede per la notevole complessità delle rilevazioni ed elaborazioni che avrebbe richiesto. Si è dovuto attendere fino a questi giorni per averne, in Italia, una prima esauriente applicazione: essa si trova nel piano agricolo pilota della zona di Ancona, redatto per conto della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica presso la Facoltà di Economia di Ancona sotto la guida del prof. G. Orlando.

Senza dilungarmi oltre su questo punto, credo di poter concludere che la parte economica del piano di Taranto — a prescindere dal valore che confido essa conservi ancora a livello operativo — presenta certo un particolare interesse storico per chi voglia esaminare le origini di alcuni indirizzi

metodologici correnti negli studi per la programmazione economica italiana.

Un terzo punto degno di nota è il tentativo, che si trova nel piano di Taranto, di individuare le produzioni industriali che offrono le occasioni più promettenti per iniziative da ubicare nell'area.

Questi tipo di ricerca, appena abbozzato nella sede in questione, e non sviluppato per quanto io so in altre sedi, mi pare degno di essere ripreso in considerazione e perfezionato. La programmazione regionale e comprensoriale di domani dovrà infatti affrontare decisamente il problema di promuovere, indirizzare ed assistere — al fine di renderle vitali — le piccole e medie iniziative: problema per la cui soluzione non bastano i finanziamenti e le infrastrutture, ma si richiede un'opera di informazione dei piccoli imprenditori sulle convenienze di mercato e sulle questioni tecniche, completata in certi casi da organizzazioni comuni per gli approvvigionamenti, le vendite, etc.

Il primo passo su questa via mi sembra potrà essere dato da « inventari generali delle occasioni » più ampi ed approfonditi, ma simili nell'impostazione a quello tentato nel piano di Taranto; mentre un passo successivo potrà essere dato dalla predisposizione di veri e propri piani aziendali, da suggerire ai virtuali operatori, ad opera di uffici equipaggiati allo scopo nell'ambito degli stessi organismi che erogano i finanziamenti o degli organismi di programmazione, o anche in forma di organismi indipendenti.