

Introduzione alla discussione sul 2° e 3° Tema

Cari amici,

io non sono così preparato come gli oratori che mi hanno preceduto, anche perché, non possiamo noi in Italia presentare qualche esempio che sia così coerente come quello della pianificazione di Amburgo, e non abbiamo neppure studi di carattere così minuto e particolareggiato da paragonare a quelli del rapporto del sig. Nairn. Cercherò invece, di risalire a concetti generali con qualche riferimento a fatti concreti, a titolo di esemplificazione. Per questo mi riallaccio a quello che ha detto il prof. Piccinato questa mattina, e ad alcune interrogazioni fatte dall'ing. Leonardi e da De Carlo.

Anzitutto, noi siamo qui riuniti per discutere e chiarirci i concetti della concentrazione nel suo aspetto di accentrimento urbano e dei problemi della regione intorno alle grandi agglomerazioni urbane, e per discutere principi e modalità di accentrimento e decentramento, per ricavare elementi di guida nella ricerca delle soluzioni di pianificazione dei territori metropolitani.

È stata richiesta giustamente una definizione, e dovremmo cercare di formularla anche in sola via di ipotesi. È ormai evidente, da tutti gli esempi che sono stati mostrati, come le aggregazioni urbane, soprattutto le più importanti per dimensione quantitativa, siano nate da un processo di accentrimento umano sul territorio. Ed è stato mostrato, in tutti gli esempi forniti dal prof. Hebebrand, come queste concentrazioni abbiano un alone regionale, per cui praticamente oggi è assolutamente impossibile proporre alcuna soluzione urbanistica di questi agglomerati senza tener conto dell'alone circostante. Si pone però il problema di sapere fino a quando è ammissibile un processo di concentrazione, cioè di sapere quando questa concentrazione assuma aspetti negativi e quando occorra intervenire per modificare tale processo di accentrimento. Possiamo ritenere e penso siano tutti d'accordo su questo punto, che il processo di concentrazione in sé stesso non è affatto un elemento nocivo; anzi, tutta la storia urbanistica c'insegna che le città nascono precisamente da un processo di concentrazione.

Ma sappiamo anche che ad un certo momento questo processo di concentrazione genera degli aspetti negativi, crea dei problemi che non sono più solubili sul posto. E la concentrazione degenera in saturazione, in sovrapposizione di funzioni, in una confusione territoriale. Ed è forse questa serie di molteplici aspetti degenerativi che è quella che si è voluta condensare in una parola sola parlando di congestione.

Potremo essere d'accordo, per lo meno in prima approssimazione, che il momento della congestione è quello in cui si manifestano gli aspetti negativi della concentrazione; cessano i rendimenti crescenti del fenomeno di accrescimento ed iniziano i rendimenti decrescenti; ora non è detto che si tratti soltanto di rendimenti economici o, meglio, possono ancora sussistere dei rendimenti economici crescenti, ma si manifestano via via dei costi sociali crescenti e sono questi che ad un certo punto interessano la collettività e, considerati globalmente, permettono di formulare un giudizio negativo sul fenomeno di accentrimento in corso.

Difficile è stabilire esattamente il punto di questo capovolgimento di rendimenti, ed è difficile perché il metro, il punto di riferimento di qualsiasi concentrazione non può essere unico in tutto il mondo; la concentrazione si manifesta rispetto a qualche cosa, la si misura rispetto al territorio circostante o rispetto ad altri agglomerati urbani della stessa dimensione.

È il metodo degli statistici nella determinazione del grado di concentrazione. Però sappiamo bene che il confronto fra agglomerazioni della stessa dimensione ha scarso significato; ogni agglomerazione ha una sua propria caratterizzazione, ha una sua dinamica, una sua economia, ha una sua cultura, e quindi il solo confronto dimen-

sionale non è sufficiente.

Il confronto rispetto al territorio circostante può dare indubbiamente una indicazione, ma anche questa è relativa ad un periodo della storia della tecnica; il territorio circostante, in un dato momento, ha una certa dimensione, in un altro periodo, anche assai vicino a quello; precedente, la situazione è già mutata: ingrandisca o anche diminuisca. Dunque non ritengo che sia possibile – almeno a mio avviso – trovare un unico punto di riferimento per determinare il momento ed il valore della congestione; ma penso invece che proprio perché l'urbanistica si occupa di fatti specifici, caratterizzati – come giustamente ci ha illustrato il sig. Nairn nella sua relazione – proprio per questo ogni città, ogni agglomerato abbia una sua legge interna ed abbia un suo momento di possibile congestione. Si tratta precisamente di scoprire quale è quel momento e quali sono i fattori che determinano quelle punte di congestione. I rimedi per ovviare agli aspetti negativi di una congestione che si sta manifestando sono stati accennati dal prof. Piccinato questa mattina quando diceva: “è la pianificazione che ci consente di risolvere i problemi della concentrazione”. Cioè in questo senso, che non si possono risolvere gli aspetti negativi della concentrazione crescente soltanto dando inizio ad un processo inverso, quello del decentramento. Quando il prof. Piccinato parlava di pianificazione intendeva riferirsi ad una visione globale, ampliata ed integrata, di tutti gli aspetti e non solo di quelli fisici dell'alone territoriale circostante l'agglomerazione in studio, ma di quelli che interessano un territorio assai più vasto. Io penso almeno di interpretare in questo modo il suo pensiero. Cioè, il rimedio al manifestarsi dei fenomeni negativi della congestione sta in una ricerca di un nuovo equilibrio che consenta di eliminare il più possibile tali aspetti negativi e di ridare all'agglomerazione, così riassetata, la capacità di un nuovo sviluppo con rendimenti crescenti su di un territorio più vasto. Il decentramento – quello che spesso in termini brevi si chiama decentramento – non è altro quindi che un ribaltamento della concentrazione su di un territorio più vasto; cioè ancora un fenomeno di concentrazione, ma su di un territorio più ampio.

Se questo concetto, per lo meno per il momento, può essere temporaneamente accettato, possiamo esaminare brevemente quello che succede in Italia, per passare poi a vedere alcuni degli aspetti operativi in questo processo di trasformazione.

In Italia abbiamo fra le agglomerazioni urbane, alcune zone di sviluppo in cui le concentrazioni si manifestano palesemente, anche se in dimensioni assai differenti da quelle di Londra e di Amburgo. Parecchie sono da noi le zone di concentrazione crescente ed in cui si manifesta la necessità di ristabilire l'equilibrio territoriale su di un raggio assai ampio. Ne elencherò qualcuna, tra quelle che conosco un po' più da vicino: Torino, dove lo studio del piano intercomunale, da lungo tempo in fase di ricerca, non ha ancora potuto diventare uno strumento di intervento operativo. Torino ha un territorio comunale assai ridotto rispetto alla sua attuale dimensione, cosicché il problema dell'accrescimento diventa quello della ricerca di aree libere, con le difficoltà che nascono dal fatto che contemporaneamente all'accrescimento del capoluogo si è avuto l'accrescimento di molti centri circostanti. Il fenomeno di concentrazione non è stato quindi soltanto urbano, ma si è verificato anche nella corona dei satelliti. Il piano di ricerca di un nuovo equilibrio deve dunque investire tutta un'ampia zona circostante ed il suo primo e più affannoso problema è quello del reperimento delle aree libere e della loro destinazione e del vincolo su alcune aree libere, per impedire che si crei il tutto pieno. Per impedire che alle dita di una mano umana cui accennava Nairn, si sostituisca la zampa del palmipede.

Un fenomeno analogo a quello di Torino si sta sviluppando a Milano, anche con maggiore dinamismo, con agglomerati vicini più importanti di quelli che sono gli agglomerati vicini più importanti di quelli che sono gli agglomerati vicini a Torino, ma sostanzialmente ancora con questi caratteri di necessità di porre al più presto una ipotesi urbanistica sulle aree ancora libere. In entrambi i casi, vi sono delle accelerazioni differenti tra l'agglomerazione centrale e i vari insediamenti circostanti, e questa situazione rende ancora più difficile la ricerca di un equilibrio. La necessità di un coordinamento in questi casi è dunque estremamente evidente, e cercheremo poi di accennare a come si tenta di risolvere oggi e come si potrebbe risolvere domani il problema della ricerca del nuovo equilibrio.

A Genova il problema è altrettanto, anzi ancora più urgente, data la scarsità di terreno libero utilizzabile vicino all'agglomerazione urbana.

A Firenze vi è una situazione lievemente diversa. Anche Firenze ha un territorio comunale che, sembra strano questo fatto, con la storia gloriosa della città, è molto

modesto specialmente nella zona di pianura. Anche Firenze ha avuto in questi anni una notevole espansione e così pure alcuni comuni vicini come Prato o Sesto, ma non basta; recentemente si sono verificati fatti di carattere sopracomunale di grande importanza, e cioè precisamente il tracciato dell'Autostrada del Sole, che ha determinato una cintura di 270° attorno a Firenze, creando dei problemi nuovi di enorme delicatezza. Anche per Firenze dunque, i problemi della città non possono più risolversi soltanto nell'ambito del territorio comunale, ma debbono essere risolti sbordando sui territori adiacenti – e lì per fortuna vi sono aree nella pianura ancora abbastanza sgombre – e soprattutto impedendo che delle proliferazioni spontanee blocchino quelle che potrebbero essere delle buone prospettive di sviluppo.

A Venezia abbiamo un altro caso ancora differente. L'isola –fortunatamente è un'isola – pur essendo cresciuta ai bordi, ma modestamente, si trova oggi in un processo di naturale deflusso di popolazione, cui contrasta invece un tumultuoso sviluppo nella terra ferma in parte ancora sul territorio comunale di Venezia, Mestre e Marghera, ma anche sui territori dei comuni vicini. E si impone, infatti è allo studio, il piano intercomunale precisamente per conseguire una organizzazione delle grandi infrastrutture e una disciplina di aree industriali, residenziali e dei servizi, per dare una disciplina a questa grande zona di sviluppo, il cui attuarsi dovrebbe consentire anche all'isola di riprendere un processo di aumento di reddito e sviluppo (ben inteso non edilizio, ma di benessere), e di assolvere a quelle funzioni di centro direttivo di un vastissimo comprensorio che le son proprie.

Ma vi sono anche altre situazioni completamente differenti in Italia; si stanno creando in alcune zone del meridione le premesse di nuove agglomerazioni: Bari, Brindisi, Taranto, Ferrandina. Posso dire qualcosa su Taranto, che conosco da vicino essendomi occupato del piano dell'area di sviluppo industriale; qui ho potuto constatare come in pochi mesi si siano delineati fenomeni nuovi in una città che era rimasta staccata – sebbene avesse avuto un notevole incremento di popolazione – da tutto il resto dello sviluppo dell'Italia, per effetto sia di un'economia statica e di alcune industrie in declino come l'arsenale, sia per la presenza di vincoli militari, che praticamente bloccano, delle sue coste. Ebbene, questo territorio ha recentemente ricevuto un atto di pianificazione dall'alto, di un'enorme dimensione: lo stabilimento della Italsider ora in costruzione, e di cui anzi è già stata costruita e funziona la prima parte, il tubificio; questa scelta dall'alto all'inizio ha turbato molto l'animo dei tarantini, in quanto appariva un intervento brutale, soprattutto perché l'area scelta aveva necessariamente dovuto essere vicina al porto, sconvolgendo tutte le previsioni locali e di piano regolatore vigente.

A questo punto, quando l'area per il grosso insediamento (che sarà appunto capace di produrre 2 milioni di tonnellate di acciaio annuo, cioè un 1/4 della produzione italiana) era stata scelta ed il progetto dello stabilimento già stabilito, si è, anche se aposteriori, impostato un piano di organizzazione delle infrastrutture e dello sviluppo di tutte le zone industriali conseguenti. Ebbene, ora appare chiaramente come una vasta area sia suscettibile di un enorme sviluppo, perché, proprio per effetto dei vincoli militari e di una certa economia povera a monte di Taranto, vi è ancora una regione totalmente sgombra lunga circa 25 km. e profonda 2, il che veramente qualcosa di strano in Italia dove tutte le agglomerazioni urbane hanno avuto all'intorno delle espansioni, delle proliferazioni ancora lontane.

Ebbene, qui si pone l'esigenza delle formazione ex novo di una città –regione con una proiezione pianificata, eccezionale nella casistica italiana, ma non per questo meno importante e da tener presente, insieme ai casi più frequenti ed anche più difficili di Milano, Torino, Venezia, Firenze...

Vediamo ora come questi problemi sono affrontati.

Da noi il problema del coordinamento su scala territoriale, come voi tutti sapete, si pone per ora o come piano di intese comunali – fra comuni vicini – o come porzione di un piano regionale, come piano di sviluppo di un'area industriale promosso quest'ultimo non dai Comuni, e nemmeno dallo Stato, ma da un consorzio cui sono presenti Comuni ed altri Enti locali.

Vi sono dunque in Italia un po' tutti gli aspetti di tipi di pianificazione dall'alto e dal basso. L'esperienza dimostra come la pianificazione puramente intercomunale abbia delle sostanziali carenze per effetto della mancanza di un'autorità sovracomunale, o comunque di un'autorità che localmente interpreti gli interessi e la voce degli organi sopracomunali, in modo che tutte le soluzioni vengano ricercate “in sito”, e non alcune soluzioni localmente ed altre soluzioni, invece, al centro.

Esempio tipico, gli effetti intorno a Firenze dell'Autostrada del Sole: l'Autostrada è risolta prima al centro e poi il piano intercomunale cerca, o per fortuna ha ottenuto, alcuni emendamenti o adattamenti ad una scelta già fatta.

Gli organismi di pianificazione più frequenti che oggi noi abbiamo sono quelli della pianificazione intercomunale con tutti i suoi difetti; c'è però l'esempio di Taranto, della pianificazione operata da un consorzio, che varrebbe la pena di essere esaminato e studiato. È quello un consorzio che non ha ancora tanti poteri, anzi i suoi poteri sono modesti e relativi soltanto alle aree di sviluppo industriale.

Ad esempio la facoltà di esproprio è limitata alle sole aree industriali. È chiaro che questa è una limitazione che non può essere accettata. Ma potremmo anche immaginare un organismo del tipo di consorzio di Taranto, ma dotato di maggiori poteri, in modo che diventi un organismo in cui siano presenti tutti gli interessi locali e centrali, che sia di tipo democratico, elettivo, e che rappresenti l'organo di pianificazione del territorio. Sarebbe un po' simile a quello che ci ha illustrato il prof. Hebebrand per Amburgo, anche senza arrivare all'autonomia della Città-Stato, che da noi non avrebbe nessuna possibilità di applicazione, ma sarebbe in ogni caso qualche cosa di assai diverso dal comune attuale, dal comune "sotto tutela", come è il nostro comune italiano, un qualche cosa di più rinforzato come poteri e di più esteso come giurisdizione, tale da coprire l'intero territorio ed avere poteri di intervento nei processi di concentrazione e di riequilibrio territoriale. Dunque, finora non è che abbiamo l'organo adatto, ma ne abbiamo il concetto e la speranza, così come abbiamo anche una speranza di piano, dato che per ora non abbiamo dei veri piani. I nostri piani urbanistici sono dei piani di vincoli, quasi sempre soltanto di vincoli; dovrebbero contenere anche degli stimoli, ma questi stimoli sono pensati quasi sempre solo in via indiretta. Se si prevede una certa infrastruttura, un certo edificio per una attrezzatura pubblica, una certa dislocazione di industrie, ecc., si mira alla sua realizzazione impedendo che le aree a ciò destinate siano utilizzate per altro scopo, e basta; si opera cioè solo per via indiretta e senza sufficienti stimoli. Cosicché essendo gli stimoli deboli, i vincoli risultano deboli essi stessi. In una economia come la nostra, una pianificazione che si basi cioè sul possesso del suolo, non diciamo sul possesso dei mezzi di produzione, ma sul possesso dei suoli, è ancora molto lontana da venire. Forse potrebbe anche essere meno lontana di quanto sembra perché gli strumenti giuridici che essa richiede non sono poi tanto eversivi, come spesso si teme, ed anzi esistono o richiedono piccoli correttivi per essere efficaci, ma manca ovunque finora la volontà di applicarli o perfezionarli.

I poteri di acquisizione tempestiva delle aree infatti esistono sulla carta, ma per ora non si sono ancora utilizzati in modo sufficientemente ampio. Ed è chiaro per esempio; per restare nel caso di Taranto, dove, con un computo sommario, è stato calcolato un costo di 50 miliardi di infrastrutture – che questi 50 miliardi possono essere o a fondo perduto da parte dello Stato, e tutto il ricavo in plus valore restare a beneficio esclusivo dei proprietari, i quali mai si sarebbero sognati fino a pochi giorni fa che quell'area ad incolto improduttivo con roccia affiorante potesse un giorno essere utilizzata. Oppure, si potrebbe concepire un sistema di acquisizione delle aree al prezzo attuale, di urbanizzazione, di costruzione di infrastrutture, e di rendita per le varie destinazioni ed è chiaro che in tal caso con la differenza di prezzo ci si potrebbe pagare le spese di urbanizzazione e delle infrastrutture. Nel primo caso abbiamo speso 50 miliardi dello Stato a fondo perduto con un incremento del valore a tutto profitto di alcuni proprietari, nell'altro caso invece, abbiamo una operazione attiva, che non sarebbe assolutamente contraddittoria con il nostro sistema politico ed economico e che consentirebbe di risparmiare 50 miliardi secchi dei contribuenti italiani. Si tratta dunque, anche nel nostro sistema, di fare agire vincoli e stimoli in modo efficiente. Abbiamo visto nella esemplificazione di Amburgo come questi vincoli siano importanti, come, proprio per la fermezza del prof. Hebebrand, siano state sventate molte richieste che erano state fatte, e da industriali e da uomini politici, per un maggiore indice di sfruttamento del suolo, e come la sua fermezza abbia consentito di mantenere a densità basse queste utilizzazioni, e in questo modo poter consentire non solo la presenza di tutti quegli spazi verdi che noi invidiamo veramente, ma anche la possibilità di parcheggi, la possibilità di soluzioni a terra, poco costose, e che soprattutto consentono di eliminare ogni congestione.

Amburgo aveva un certo grado di congestione prima della guerra, ha diminuito questa sua congestione attraverso delle limitazioni interne. Questo sistema di vincoli e contemporaneamente di stimoli dovrebbe essere da noi studiato, per cercare delle

soluzioni anche a i nostri casi. Ed ecco che allora che quella ricerca degli obiettivi cui faceva cenno l'ing. Leonardi si verrebbe chiarendo.

Non essendovi infatti un unico tipo di città, un unico tipo di combinazione di fattori economici, culturali, sociologici, ma una enormemente grande varietà di combinazioni, e mancando pertanto la possibilità, di determinare in modo univoco il punto di trapasso tra congestione e necessità di decongestionamento, è chiaro che anche gli obiettivi da conseguire vanno ricercati nelle caratteristiche dinamiche dei vari insediamenti.

Questi obiettivi, che non possono essere soltanto economici, o soltanto sociologici, o soltanto culturali, ma l'uno, l'altro e l'altro, ed in definitiva, obiettivi sopraeconomici, è chiaro che varieranno a seconda del sistema politico e della capacità di applicare, anche nell'ambito di un sistema politico, in modo maggiore o minore, freni e stimoli. E la ricerca, quindi, degli obiettivi, coincide in fondo con l'analisi stessa di un territorio; gli obiettivi della pianificazione rappresentano essi stessi una proiezione di ciò che indica la sintesi della ricerca, e sono correlativi agli strumenti di possibile applicazione, tra cui anche quelli politici. O, per lo meno, il maggiore o il minore grado e volontà di applicazione degli strumenti giuridici in una situazione localizzata. Perché, per esempio, non tutta la Germania, pur essendoci una differenza notevole tra Città-Stato e Länder, possa offrire delle esemplificazioni paragonabili a quelle di Amburgo, dove non solo si è verificata una chiarezza tecnica di impostazione, di analisi e di ricerca di soluzione, ma c'è stata anche indubbiamente una consapevolezza da parte dei politici, i quali hanno discusso, accettato, ed applicato il piano.

Anche il metodo stesso della ricerca non può essere, a mio avviso, definito in modo univoco.

Il prof. Nairn ci ha dato dei suggerimenti veramente interessanti, veramente suggestivi, su quello che potremmo chiamare il metodo della caratterizzazione lenticolare, applicata luogo per luogo, di una ricerca amorevole delle caratteristiche intrinseche della località. Questo è indubbiamente uno dei metodi di ricerca, a premessa della pianificazione, ma non il solo. Soprattutto da noi in Italia dove le aree di concentrazione e di sviluppo sono molte, ma contemporaneamente molte sono anche le aree in regresso, la soluzione dei nostri problemi non è e non può essere ricercata solo attraverso la caratterizzazione lenticolare, che condurrebbe a ricercare un equilibrio "interno" nelle aree di sviluppo, ma evidentemente invoca la ricerca di un equilibrio più ampio, dell'equilibrio fra zone di sviluppo e zone di regresso, un equilibrio territoriale nazionale, ma che già oggi non è più soltanto nazionale. Basti pensare che le coste dell'Italia meridionale hanno subito, per effetto della pianificazione dall'alto, un impulso straordinariamente grande, di cui forse chi lo aveva promosso non avvertiva la complessità e la portata. Oggi, per effetto di questi interventi, il problema dell'integrazione nord-sud non si pone più nei termini consueti, cui eravamo abituati soltanto fino ad uno o due anni fa; le coste che fino a ieri si affacciavano su di un inerte mare scoprono improvvisamente degli interessi con le nazioni dell'altra sponda che si affacciano oggi ad una autonomia e che hanno delle prospettive di sviluppo. I commerci possono essere anche molto lontani, e lo dimostrano le navi russe nel porto di Taranto per il trasporto degli 800 Km. di tubi che ha iniziato a produrre il tubificio di Taranto. Ma tutte le coste del Nord-Africa possono entrare in relazione stretta con i nuovi porti ampliati di Taranto, di Siracusa, ecc. E d'altra parte in seno al Mercato Comune, – si è determinato un flusso spontaneo di manodopera italiana – si parla di oltre 2 milioni di nostri lavoratori all'estero – e si pone il problema di sapere se questa manodopera dovrà essere considerata come ceduta definitivamente ad altri stati in sviluppo e con forte richiesta di manodopera, oppure se potrà ad un certo momento ritornare nelle nostre stesse aree di sviluppo. Si tratta dunque di decidere un certo coordinamento fra le stesse aree di sviluppo, fra quelle del Sud e quelle del Nord. Abbiamo davanti una quantità di problemi che forse non avevamo avvertito fino a poche anni fa nella loro vera portata. Non si tratta cioè più soltanto di ricercare la dimensione della città-regione, ma si tratta di trovare finalmente l'equilibrio territoriale interno in tutto il nostro paese.

I problemi che abbiamo di fronte sono dunque problemi di ricerca scientifica e metodologica, problemi di una tecnica che consenta il concepimento di infrastrutture alla scala regionale, tra di loro coordinate e realizzate in modo organico al di fuori della settorialità dei vari dicasteri, sono problemi della creazione di organismi con poteri sopracomunali, creazione che diventa assolutamente necessaria, perché le forme antiquate di economia locale che noi oggi abbiamo non reggono più di fronte all'impo-

nenza di questi nuovi problemi. C'è una ricerca che interessa da vicino gli economisti, ai quali noi urbanisti ci rivolgiamo per una stretta collaborazione, ed è quella dei costi globali delle infrastrutture, dei costi sociali che ogni area di sviluppo può sopportare, e la ricerca del costo ottimale di queste opere sociali. Perché proprio la definizione di questo valore ottimale potrà dare l'indicazione dello stato di concentrazione che noi, dopo aver eliminato gli aspetti negativi della concentrazione attuale, andiamo creando, ma che dobbiamo fare attenzione di non oltrepassare. Le scelte che dovremo fare tra la dispersione pura e semplice, che in qualche caso si attua per forze spontanee, e una distribuzione organizzata sono precisamente quelle scelte che noi urbanisti vogliamo indicare in una parola comprensiva quando diciamo: pianificazione.

Forse ci sbagliamo ad adoperare questa parola che può avere troppi significati; diciamo allora "scelte" per una equilibrata distribuzione sul territorio della popolazione, degli strumenti di produzione e delle infrastrutture. Non è solo, questo, – l'abbiamo detto – un problema tecnico, è un problema economico ed, in definitiva, anche un problema politico. Non possiamo fare a meno di tener presente tutti questi aspetti, perché l'ignorare anche uno solo di questi, sarebbe come nasconderci di fronte ad una realtà che è più forte di noi.

