

Per una pianificazione attiva

Non vogliamo pretendere di concentrare ogni volta in poche righe il bilancio d'urbanistica italiana, ma non possiamo, neppure volendolo astrarre dall'ambiente e dalle situazioni di questi ultimi anni una qualsiasi anche modesto discorso intorno al lento processo di sviluppo dell'idea della pianificazione urbanistica nel nostro Paese. Da un riferimento a quell'ambiente ed a quelle situazioni dovremo infatti pur sempre prendere le mosse per cercare di individuare nella caotica corrente delle attività edificatorie i filoni di cosciente pianificazione e per tentare di imprimere ad essi una precisa direzione.

Dal '48, e cioè dal secondo Congresso Nazionale di Urbanistica, ad oggi un certo cammino è stato percorso.

Esso ha visto, per prima cosa, la rinascita dell'Istituto di Urbanistica, che si riconosce in un Direttivo che, pur nell'alternanza di alcuni membri, ha raggiunto una certa stabilità di configurazione e di indirizzo. Ciò ha permesso di organizzare, in cinque anni, due congressi, uno a Roma ed uno a Venezia, e tre convegni, a Milano, a Siena ed ora a Palermo; sforzo notevole se si consideri l'esiguità dell'intervallo di tempo e la vastità dei temi affrontati, dalla pianificazione regionale all'insegnamento, ai rapporti tra industria ed urbanistica e tra riforma agraria ed urbanistica, con, in ogni occasione, afflusso di convenuti, interessamento ed indubbi successi tattici e politici.

Nel quadro di questo movimento, che tante energie ha assorbito per la preparazione di così numerose, e forse non troppo frequenti, manifestazioni. ed attraverso la rivista Urbanistica, che della rinascita dell'Istituto è stata la prima filiazione, si è operato un certo rinnovamento generale di opinioni e sono maturati alcuni tangibili fatti. Primi fra tutti i quartieri INA-CASA e le borgate Unrra-Casas, risultato diretto di un'azione politica di persuasione e di educazione di opinione pubblica; le indagini sociologiche-urbanistiche, istituite dall'Unrra-Casas in Sardegna ed a Matera; il piano territoriale del Canavese, promosso e sorretto personalmente dal Presidente dell'Istituto; l'affermazione politica dei piani regionali; qualche concorso urbanistico ben riuscito, e, infine, i due volumi sulla pianificazione regionale, editi recentemente dal Ministero dei Lavori Pubblici.

Ma se, da un lato, questi risultati diretti o indiretti dell'attività dell'Istituto testimoniano della validità dell'indirizzo generale seguito e, presi nella totalità, costituiscono un cospicuo e positivo successo per un esiguo gruppo di individui e danno a bene sperare sui risultati futuri, per contro, l'Istituto nel complesso della multiforme attività nazionale, comparati ai programmi dei molti Enti pubblici che separatamente pianificano ed operano sul suolo nazionale, rapportati al volume dei massicci investimenti statali e privati, confrontati con le reali esigenze di intervento e di coordinamento urbanistico regionale e locale, si dimostrano di una tale esiguità da apparire quasi del tutto inconsistenti e vani e del tutto sproporzionati e quasi totalmente inefficaci ed inoperanti.

Che cosa sono infatti i pochi quartieri INA-CASA rispetto anche solo alla enorme quantità di vani costruiti dallo stesso Ente in modo urbanisticamente scorretto? Che cosa poi rappresenta ciascuno di essi nella città in cui sorge? Che cosa conta, ad esempio, una Falchera in Torino contro le malversazioni ampiamente e scientemente operate in tutta la periferia cittadina, e di cui è data qualche esemplificazione nelle cronache di questo stesso numero? Che cosa significa la borgata La Martella a Matera contro decine di nuovi borghi e centinaia di nuove case coloniche conformate ed ubicate in modo inaccettabile? Che sono due o tre concorsi andati a buon fine contro le decine di quelli andati in fumo? Che cosa sono le indagini sociologiche-urbanistiche eseguite rispetto alla totalità del territorio da indagare? Che valore ha, infine, la stessa pianificazione regionale se, sulla totalità delle Regioni per le quali l'autorizzazione formale a compilare il piano è stata concessa, soltanto Veneto, Lombardia e Campania si stanno realmente agitando per una effettiva pianificazione regionale? Si può rispondere che non esiste necessariamente una correlazione quantitativamente commensurabile fra ciò che si pone come esempio dimostrativo e l'ambiente e il pubblico al quale l'esempio è diretto, che il valore di un esempio, di un esperimento, sta anzitutto in se stesso, e quindi anche nella sua potenziale ripetibilità; e che la civiltà si sviluppano precisamente per effetto della facoltà di mimesi, per cui la maggioranza non creatrice può venire trasfigurata da una minoranza creatrice. E che quindi un quartiere o una borgata bene impostati, un'indagine ben condotta, un concorso ben riuscito, un piano regionale ben avviato, uno studio teorico concettualmente corretto sono non soltanto validi in sé come testimoni di slancio creativo o di rigore scientifico, ma possono essere, o divenire, presto o tardi determinanti di un nuovo ambiente culturale, di un nuovo indirizzo di vita. Non altrimenti Letchworth o un Radburn hanno influito sulla vita e sul costume inglese ed americano, nei decenni successivi.

Questo ragionamento può corroborare chi si senta smarrire per l'evidente sproporzione fra il suo faticato, esiguo operare e l'enormità dei problemi da affrontare, dei vuoti da colmare della massa da lievitare.

Ma non può tuttavia esimersi dal ricercare noi stessi quale possa essere il meccanismo che permetta di accelerare il processo di tale lievitazione. E ciò è tanto più necessario quanto la mancanza di una organica pianificazione territoriale incide talmente sull'intera vita nazionale da produrre, in breve volgere di tempo, alterazioni profonde al volto del territorio, delle città e dei borghi, e da interferire direttamente sulla struttura demografica ed economica della popolazione: città e paesi si sfigurano e si deformano a vista d'occhio, gettando le basi per una futura vita di sempre maggiore disagio nei centri congestionati e nelle nuove caotiche periferie, per mancanza di piani direttivi dello sviluppo urbano; l'agricoltura declina quasi ovunque per mancanza di provvidenze e di interventi vivificatori di un ambiente, i cui problemi non sono solo quelli, già numerosi, di tecnica agraria, ma che richiede, per rialzarsi, un rinsanguamento con nuove attività industriali decentrate, con nuovi servizi collettivi, con una elevazione generale del tono di vita; il territorio si degrada sempre più in molte zone per mancanza di una vasta opera coordinata di risanamento e di prevenzione, che i lutti e i disastri delle rinnovantesi alluvioni reclamano in ogni autunno come impellente; l'industria stessa spesse volte declina o stenta per mancanza di provvidenze che ne agevolino la scelta ubicazionale e la costruzione dei nuovi impianti, che ne alleggeriscano l'onere degli investimenti in capitali fissi, che, favorendo i raggruppamenti, facilitino servizi ed impianti collettivi; l'edilizia sovven-

zionata si realizza in gruppi di edifici troppo spesso poco esemplari per errata ubicazione o per errati raggruppamenti o per difetto di servizi sociali, e ciò per la mancanza delle invocate provvidenze per la costruzione delle nuove comunità¹; l'edilizia privata, infine, è abbandonata a tutte le avventure, che hanno fatto dell'Italia del dopoguerra il teatro della più sfacciata e incontrollata edilizia di lusso e di speculazione, per mancanza della guida e del freno dei piani particolareggiati e dei comitati edificatori.

E tutto questo, oltre a tradursi in termini di disagio, di disarmonia, di involuzione rappresenta per la popolazione un enorme costo supplementare, inutile e dannoso, che pesa come aggravio sulla sua attività produttiva, e costituisce una sensibile riduzione del reddito veramente usufruito e goduto.

Il costo sociale della mancata pianificazione dovrebbe far meditare seriamente i politici.

E d'altra parte per porre in essere una effettiva pianificazione territoriale non si chiedono invero atti rivoluzionari.

Gli istituti tecnico giuridici occorrenti fanno parte della vigente legislazione italiana, e, salvo ulteriori miglie e aggiornamenti augurabili e sempre possibili, anche nella loro attuale configurazione sono tali da consentire di realizzare una completa ed efficace opera di pianificazione.

I comitati per la pianificazione regionale, ad esempio, sono stati ufficialmente insediati con pubbliche cerimonie: non si chiede altro che essi proseguano con impegno i lavori, in estensione ed in profondità, con mezzi adeguati e con larghe collaborazioni, e di evitare il pericolo di snaturare la caratteristica degli organismi misti preposti alla pianificazione regionale mediante comitati di redazione formati da soli funzionari, o da soli specialisti; non si chiede, in una parola, altro che si lavori seriamente secondo gli indirizzi che si sono venuti formando dall'esperienza e che il Ministero dei Lavori Pubblici ha, con vigilante e sensibile intelligenza, coordinato e formulato².

In tal modo l'esempio del Veneto o della Campania potrà presto diventare norma per tutte le altre Regioni.

Sappiamo che gli organismi regionali ora istituiti servono soprattutto alla fase preliminare delle ricerche e delle indagini a premessa della pianificazione territoriale e che tale attività troverà la sua sede naturale ed effettiva unicamente in seno agli organismi regionali, previsti dalla Costituzione, in quanto questi soli possono sentirsi dotati dell'indispensabile pienezza di autonoma autorità³.

Si tratta di procedere per tappe, partendo da organismi meno adeguati, ma congruenti alle situazioni presenti, per giungere in seguito agli organismi più adeguati, creando ed attuando quelle strutture, che leggi e Costituzione prevedono, e che tuttavia senza la pressione e l'impegno di convergenti attività sono destinate a restare lettera

morta: anche qui si tratta dunque di dare via via corpo e sostanza allo spirito di leggi esistenti.

Altrettanto dicasi della pianificazione urbanistica locale. È noto come una grave impasse per i piani comunali stia nel fatto che la legge 17 agosto 1942, n. 1150, concedeva ad ogni Comune la facoltà, anziché prescrivere l'obbligo-

¹ Vedasi articolo Dormitori o Comunità, «Urbanistica», n. 10-11.

² I Piani Regionali. Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento in Italia, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma, Vol. I, 1952; Vol. II, 1953.

³ Mentre la rivista è in macchina ci è gradito dare notizia che in Sicilia con decreto presidenziale 20 ottobre 1953, numero 265-A è stata istituita la Commissione regionale urbanistica con il compito di predisporre la pianificazione urbanistica dell'Isola. La cerimonia di insediamento è avvenuta a Palermo il 7 novembre sotto la presidenza di S. E. Restivo.

rietà, di formare il piano regolatore del proprio territorio.

Bisogna pertanto stimolare in ogni modo i Comuni ad avvalersi di tale facoltà, fintantoché essa non si sia sentita o prescritta come uno dei primi doveri dell'amministrazione comunale. Fino ad oggi infatti tale facoltà è stata usata in modo eccessivamente parsimonioso.

La situazione, che Urbanistica aveva denunciato tre anni or sono nell'articolo «Città senza piani», è, per testimonianza della più alta autorità ufficiale, ancor oggi purtroppo valida ⁴. Troppo pochi Consigli Comunali sentono l'utilità sociale della pianificazione urbanistica: pochissimi hanno coscienza di quale formidabile strumento politico sia l'applicazione letterale della legge 17 agosto 1942.

Sarebbe infatti sufficiente che fosse pienamente compreso il meccanismo della pianificazione urbana attraverso le due fasi del piano generale e dei piani particolareggiati perché tale meccanismo fosse largamente impiegato e reso operante.

Con esso gli amministratori della cosa pubblica hanno la possibilità di dirigere effettivamente nel tempo e nello spazio l'edificazione delle singole aree e dei relativi servizi con sufficiente elasticità pur nella unicità di indirizzo: basta infatti che il primo passo sia fatto e che cioè il piano generale sia approvato, perché l'amministrazione comunale abbia, per ciò stesso, la facoltà di bloccare la costruzione su tutto il territorio e controllarla ordinatamente zona per zona con la successione dei piani particolareggiati.

Comprendiamo perfettamente che, perché una pubblica amministrazione si assuma tale responsabilità, occorre che essa abbia la decisa volontà ad impegnarsi a fondo in un determinato programma da svolgere, e sappia e voglia fronteggiare e superare il tumulto delle proteste private. Ma è proprio a questa volontà ed a questo scontro che l'amministrazione deve giungere se vuole veramente autodeterminarsi.

Questa è pianificazione.

Essa non si identifica dunque con il tracciare un'inutile planimetria che mostri minutamente «come sarà» l'ipotetica a «città futura», quanto piuttosto vuol significare una costante attività tecnico politica, attraverso la quale, configurati i capisaldi delle direttrici di espansione, delle caratteristiche di zona e degli assi di comunicazione fondamentali, si elaborino concretamente i successivi sviluppi urbani, decidendoli passo

passo in profondità con deliberati atti di intervento.

Bisogna perciò fugare in modo definitivo l'equivoco del piano-planimetrico e sostituire ad esso semplicemente un solo strumento: la pianificazione urbanistica, istituita, anche se non in termini così espliciti, dalla legge 1942.

Troppo spesso le non numerose amministrazioni, che pure sono bene intenzionate ad affrontare il tema del piano regolatore, si lasciano sviare o dall'equivoco del piano-planimetrico, che rincorrono attraverso i sistemi del concorso, o dall'equivoco del piano generale, che è contemporaneamente particolareggiato, e perciò si dibattono nella marea delle

⁴ «I Comuni che hanno dal 1942 ad oggi formato dei piani in conformità della legge urbanistica pervenendo alla finale approvazione sono soltanto cinque – dico cinque – e tra questi un solo Capoluogo di Provincia; i Comuni che hanno adottato i piani regolatori e che sono pervenuti per le istruttorie in sede centrale ammontano oggi a 21, di cui per uno soltanto è in corso il provvedimento di approvazione. Si ha inoltre notizia di una decina di altri Comuni che stanno per inoltrare i loro piani regolatori già studiati e circa di un'altra ventina di piani regolatori in corso di avanzata elaborazione...

«In proposito possono considerarsi ancora validi i risultati di un'inchiesta sui Capoluoghi di Provincia, condotta dal Comune di Milano nel 1949 e resa di pubblica ragione sul numero 5 della Rivista Urbanistica: da cui emerge che due terzi di detti Capoluoghi sono sprovvisti comunque di un Piano regolatore, mentre l'altro terzo è costituito da Capoluoghi che hanno vecchi piani dei quali la metà risalenti a prima del 1935».

Da «Piani Regolatori e Piani regionali», conferenza tenuta dal prof. ing. Cesare Valle. Presidente della VI Sezione del Consiglio Superiore dei LL.PP., il 25 febbraio 1953 a Palazzo Venezia a Roma.

opposizioni, o infine si lasciano tentare dal risolvere singoli problemi e di anteporre così i singoli piani particolareggiati al piano generale, ottenendo come risultato la inefficacia giuridica di tali provvedimenti e della intera procedura.

In tali casi non vi è che un solo rimedio: rimettere la procedura sulla sua giusta strada.

È ben vero anche che non tutte le colpe della mancata pianificazione sono sempre imputabili alle Amministrazioni. Vi sono infatti Comuni che si trovano nella materiale impossibilità di redigere un piano: sono i Comuni a bilancio deficitario, per i quali, essendo il piano considerato tra le spese facoltative straordinarie, la relativa spesa di redazione viene sistematicamente bocciata dai superiori organi di controllo. Per i Comuni in queste situazioni, sono la stragrande maggioranza, occorre dunque provvedere o col rendere i piani obbligatori o con una compartecipazione alle spese da parte delle Amministrazioni regionali o centrali.

Provvidenze queste che in tali casi sono oltretutto impellenti, dato il carattere di preminente necessità che riveste un piano nei Comuni a bilancio deficitario, per i quali un risanamento della pubblica gestione può essere conseguito proprio attraverso una saggia disciplina dell'uso del territorio ed attraverso un'economia di coordinamento delle opere pubbliche.

Nonostante il quadro tutt'altro che confortante della situazione urbanistica italiana continuiamo non solo ad aver fede nella necessità, nella validità e nell'efficacia propeudeutica della esemplificazione concreta, ma siamo anche fermamente convinti della estrema utilità di spronare le Amministrazioni regionali e locali verso la via della pianificazione attiva sgombrando i pregiudizi e mostrando l'efficacia sociale ed economica di tale modo di operare.

Questo è l'impegno politico di grande portata, al quale occorre ci prepariamo per il prossimo futuro: aiutare la formazione ed il consolidamento della struttura e degli organi amministrativi della pianificazione, dando ossa e vita allo spirito della legge. In questo impegno sta forse la chiave della possibile vittoria della pianificazione urbanistica.

