

IL CICERONE

URBANISTICA

QUALCOSA SI MUOVE

DI ANTONIO CEDERNA

DOPO DIECI anni di miracolo, cioè di sviluppo economico che ha agitato gli squilibri esistenti, dopo dieci anni di malversazioni urbanistiche di ogni genere, di sistematica rapina di un patrimonio pubblico a vantaggio di gruppi privilegiati, di vergogiose agglomerazioni urbane, di interventi disordinati nel campo dell'economia agricola e industriale, eccetera, oggi si può dire, con tutte le cautele del caso, che finalmente assistiamo a una svolta dell'urbanistica italiana, tale da lasciar sperare in un avvenire meno disastroso per l'assetto del territorio nazionale.

E' questa l'impressione che si è ricavata dal nono congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tenutosi la settimana scorsa a Milano, che ha avuto per tema la programmazione economica e la pianificazione urbanistica. Per la prima volta personaggi del governo hanno concordato su alcuni argomenti fondamentali con i tecnici e gli uomini di cultura: e, quel che più conta, oggetto di riferimento costante di tutto il dibattito è stato il nuovo progetto di legge urbanistica elaborato in questi ultimi due anni e reso possibile, pur con tutte le sue ombre, dal nuovo corso della politica nazionale; un progetto di legge (oggi all'esame del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) che, integrando economia e urbanistica nel quadro del nuovo ordinamento regionale e impostando su basi moderne la questione della proprietà dei suoli, rappresenta un notevole sforzo per adeguare il nostro Paese a quanto si fa da decenni nelle nazioni civili.

Concorde è stato il riconoscimento della necessità di ricondurre la pianificazione urbanistica alle sue basi economiche e sociali, e quindi di impostare globalmente, in una visione generale e coordinata, i problemi di sviluppo del Paese. Solo in questo quadro è infatti possibile controllare le trasformazioni in corso, regolare la distribuzione delle risorse e degli investimenti produttivi, creare le strutture e infrastrutture indispensabili, esercitare quella capacità di previsione e di scelta in grado di organizzare il territorio nell'interesse generale: passare insomma da una politica passiva che registra, subisce e quindi aggrava le situazioni, a una politica attiva che interviene a mutare la realtà in vista di obiettivi di effettivo progresso civile.

Il tipo di sviluppo economico che si è avuto fin qui in Italia ha detto Pasquale Saraceno - non è stato tale da portare all'eliminazione degli squilibri territoriali e settoriali, ma ha impedito una giusta distribuzione e ripartizione delle risorse disponibili: l'aumento della ricchezza nazionale non ha impedito che in troppi settori essenziali della vita comunitaria si avvertano necessità grandi, talché ci si sente più poveri oggi che all'inizio del processo di sviluppo». Si presenta insomma in modo del tutto insufficiente quel fondamentale rapporto tra bisogni umani e risposta del sistema che è l'elemento principe per definire e qualificare una struttura economica e sociale: al fatto quantitativo, accumulazione del capitale e aumento del reddito, non corrisponde il progresso nella distribuzione e nella qualità.

Agli imponenti fenomeni in corso da anni (esodo di forze di lavoro dall'agricoltura, che nel '75 saranno ridotte a circa quattro milioni di unità contro i sette milioni e mezzo del '50; immigrazione, nelle zone dell'Italia nord-occidentale, quasi doppia, nello stesso termine, di quella avuta fin qui; conseguente congestione del nord, abbandono e disgregazione sociale nel sud), non si è saputo contrapporre una politica organica, anzi si sono seguite e rafforzate le distorsioni: la spesa per opere pubbliche solo per l'Italia nord-occidentale è stata superiore a quella per tutto il resto d'Italia.

Il problema da affrontare riguarda dunque la «localizzazione

dei processi economici e la ripartizione delle risorse tra i vari impieghi e consumi»: ed è qui che la programmazione economica e pianificazione urbanistica si integrano a vicenda: «La pianificazione urbanistica è infatti la sostanza ultima di una politica di piano, dal momento che ogni modificazione delle fondamentali variabili economiche, sociali e culturali, non può non tradursi in un fatto di insediamento, che costituisce una delle condizioni fondamentali della vita dell'uomo». La società moderna assegna nuovi compiti al potere politico: si tratta di stabilire una scala di priorità nelle scelte, una gerarchia di interventi, di superare i possibili squilibri, di configurare un programma per il futuro che sia degno degli uomini, di impostare insomma una politica di piano, intesa come insieme di azioni articolate e destinate a tradurre il programma in realtà. Un piano che ha valore solo se non si riduce a un fatto tecnico, solo cioè se è concepito come rifiuto dello stato di fatto, come tentativo di modificare la realtà sulla base del futuro previsto ed in ordine a un futuro voluto».

L'esame dei difetti della pianificazione urbanistica attuata fin qui in Italia e dei nuovi rapporti da instaurare fra urbanistica e programmazione economica, è stato condotto con molto rigore dall'architetto Giancarlo De Carlo. La nostra, ha detto, è stata un'urbanistica di paese sottosviluppato, che tenta di arrangiare con concetti psicologici le lacune di fondo. «Le strutture politiche e amministrative non sono state in grado di affrontare, in modo coerente e sistematico, l'eterogeneità delle situazioni, non hanno saputo esprimere una programmazione fondata su una metodologia scientifica che fosse capace di affrontare, in modo coerente, il meccanismo delle interrelazioni economiche, sociologiche, fisiche».

Sono stati tentati piani centrali e decentrali, che hanno visto alcune scelte senza una visione organica delle prospettive generali, promossi caso per caso con gli operatori pubblici e privati, moltiplicate le attribuzioni degli organi pubblici al di fuori di ogni coordinamento, anteponendo il particolare al generale. Gli strumenti legali hanno mostrato tutta la loro inefficienza: la legge urbanistica del 1942, che interveniva sui fatti ma non ne può modificare le determinanti, la legge sulle bellezze naturali, completamente indifferente alle componenti urbanistiche; l'attività degli enti di riforma, l'Ina-Casa, la Cassa del Mezzogiorno, eccetera, con la loro politica di settore; i piani regolatori comunali, che hanno commisturato «i loro interventi alle domande locali esistenti anziché a una previsione a lungo raggio, formata a un livello più generale».

L'errore, in sostanza, è stato quello di «attuare un programma di urbanizzazione dello spazio territoriale entro un'ipotesi di neutralità nei confronti degli andamenti sociali ed economici, quasi che questi ultimi fossero variabili indipendenti e incontrollabili». Le operazioni urbanistiche sono state attuate cioè come «razionalizzazione, delle apparenze più vistose di un fenomeno di inefficienza, sul quale non si è voluto, non si è potuto esercitare un controllo preventivo». (Qualche esempio tra i più semplici: si è affrontato il problema dell'incremento edilizio urbano senza intervenire, alle origini, sulle cause dell'urbanesimo: si è preteso di salvaguardare il patrimonio dei centri storici, senza predisporre una pianificazione organica dell'intero comprensorio urbano; si è cercato di affrontare la congestione del traffico creando strade al di fuori di un piano generale di tutte le componenti urbanistiche, e via dicendo: tutti casi di aggiustamento apparente di situazioni parziali, di azioni frammentarie destinate al fallimento). «Il problema urbanistico, non previsto e graduato in relazione a una previsione globale dello sviluppo sociale ed economi-



Venezia. Messaggi murali.

FRANCO CARROZZI

VENEZIA ROTABILE

DI GIUSTO TOLLO

co del Paese, è stato quindi affrontato solamente come problema di pura arte e di pura tecnica», e come tale non poteva dare nessun risultato soddisfacente.

Ora, il progetto di nuova legge urbanistica, articolando gli interventi di pianificazione ai livelli nazionale, regionale, comprensoriale e comunale, riaffermando la funzione determinante del piano economico nazionale, offre una piattaforma per impostare una più stretta correlazione tra attività urbane e sviluppo economico. Scopo del piano economico nazionale sarà quello di indirizzare la distribuzione degli investimenti pubblici e privati, favorire con incentivi l'incremento delle attività economiche, coordinando le autonomie dei diversi centri pubblici di decisione, incrementare l'industrializzazione delle zone depresse e le riforme strutturali dell'agricoltura, eliminare le strozzature e la congestione delle zone sviluppate. Obiettivo del piano urbanistico nazionale sarà quello di tradurre in termini di organizzazione spaziale le decisioni del piano economico: il suo campo operativo comprenderà quindi tutte le iniziative che tendono a variare l'assetto del territorio, le grandi localizzazioni industriali e residenziali, i grandi comprensori naturali, le grandi opere pubbliche, le grandi reti di infrastrutture stradali, ferroviarie, eccetera.

Entro questa cornice generale si attueranno le scelte agli altri livelli, regionale, comprensoriale e comunale, in una continua valutazione delle reciproche relazioni e componenti economiche e urbanistiche, nell'eccezionale considerazione degli stati di fatto e delle tendenze evolutive, localizzando gli interventi e precisandone i caratteri qualitativi e quantitativi, commisurando le risorse in vista degli obiettivi. Il nostro Paese ha concluso il De Carlo - sembra aver rotto «quel terribile incrociatore di immobilità che per una gran parte del territorio sembrava immutabile ed eterna: l'integrazione della pianificazione economica e dell'organizzazione spaziale sarà il fondamento per la sua esistenza». Ma questa assumerà forme civili solo se le forze politiche sapranno attuare un mutamento radicale di ciò che condiziona alla base ogni possibilità di sviluppo, il problema delle aree: se sarà cioè apprestato lo strumento per il «controllo della destinazione d'uso del suolo, svincolando il valore dei terreni dalla loro utilizzazione prevista dai piani».

Proprio qui sta una delle più grosse novità del nuovo progetto di legge urbanistica. Essa prevede

infatti l'espropriazione di tutte le aree inedificate comprese nel piano particolareggiato (a prezzo agricolo), e di quelle già utilizzate per costruzioni, se la loro utilizzazione sarà inferiore a quella prevista dal piano. Delle aree così espropriate il Comune cederà poi ai privati il diritto di superficie o di proprietà condizionata, a un prezzo nel quale sono compresi i costi di urbanizzazione. Con ciò la comunità diventa guida dello sviluppo urbanistico, si rendono primari fondaria e immobiliare, si elimina alla base l'indebita appropriazione del plusvalore da parte degli speculatori, come è avvenuto invece finora. Non c'è che rallegrarsi che una simile proposta, considerata eversiva dai padroni della città, dai loro tirapiedi e dalla stampa legata agli interessi parassitari, e che invece corrisponde a quanto praticano da decenni i paesi civili, sia finalmente contenuta in un documento ufficiale, o quasi.

Il calcolo del tremendo sperpero fin qui perpetrato a vantaggio dei vampiri nazionali, per l'inesistenza di disposizioni del genere, è stato fatto dall'architetto Campos Venuti, assessore al comune di Bologna. In sette anni a Bologna, su 450 ettari da urbanizzare si è accumulato un plusvalore di 45 miliardi, contro a un costo di 2 miliardi e mezzo, qualora fossero stati espropriati a prezzo agricolo, a settanta miliardi si valuta il plusvalore sui restanti 900 ettari che restano da urbanizzare. Computando le aree delle venti principali città italiane si arriva a un plusvalore di 3.000 miliardi, a 10.000 se si allarga il conto a tutta Italia. Calcoli che può i miliardi lucrati in questi ultimi dieci anni dagli speculatori: una perdita per la collettività superiore a quella della più catastrofica calamità naturale.

Con la sua proposta sulle aree, la nuova legge in progetto offre lo strumento per l'attuazione di quegli interventi urbanistici finora rimasti sulla carta, o realizzati in modo deformato. E' immaginabile la guerra che contro di essa scatenarono le forze peggiori dell'economia italiana, che sono anche le più potenti: ma è anche ragionevole pensare che il passo compiuto sia il frutto delle battaglie condotte dalle forze politiche progressiste, dagli studi e dalle proposte dei tecnici, delle campagne dell'opinione pubblica non asservita. Il che, dopo tutto, quello che in tanti anni si è dovuto vedere e sopportare, non è poco.

ANTONIO CEDERNA

IL CONVEGNO tenutosi in ottobre a Venezia sui problemi della città storica, ha certo ottenuto un risultato: quello di far progredire la coscienza del valore assoluto rappresentato dalla conservazione di Venezia storica. E' vero che l'orientamento della maggioranza dei convenuti era ovviamente già selezionato dal tema e dall'ambiente; ma è anche vero che per la prima volta il sindaco e la giunta comunale di Venezia si sono schierati senza riserve su questa posizione: non a caso la relazione introduttiva al convegno era dell'assessore socialista all'urbanistica.

Dalla constatazione di utilità del convegno, e del rafforzamento organico del fronte "difensivo" di Venezia, all'impressione, trasparsa dalle corrispondenze di uomini di cultura e giornalisti ai loro giornali, di una battaglia vinta e, per qualcuno, definitivamente vinta, intercorre un grande spazio: quello, per esprimere subito il mio pensiero, che la "difesa" può essere la premessa della vittoria, ma non è la vittoria. La vittoria scaturirà solo quando ci sarà un piano d'attacco e vi saranno le forze per condurlo a buon fine.

Così è entrata nel discorso la parola "piano" ed essa ci sta a perfezione perché il problema della conservazione di Venezia storica non è distinguibile da quello del suo inserimento in una pianificazione urbanistica dell'intero territorio comunale veneziano, così in laguna come in terraferma - e, al di là di esso, del più vasto comprensorio circostante, e dunque in connessione con lo sviluppo sociale e la programmazione economica regionale e quella nazionale. Con il che il problema diventa anche politico e il miglior omaggio che i politici, uomini e partiti, possono rendere a quanti - primo "Il Mondo" - hanno aperto la strada e divulgato queste idee è di responsabilizzarsi a loro volta, reagendo

alla tentazione della mediazione e del compromesso, in questa materia particolarmente funesta.

Anche al convegno, a dire il vero, queste idee sono risonate e hanno informato molte relazioni e interventi, ma generalmente - ed è sembrato il limite del convegno - in modo astratto o parziale o contraddittorio: i giornali, echeggiando le discussioni del convegno, hanno confermato questa impressione. Così sono state fatte importanti ammissioni sulla necessità di concepire Venezia unitariamente. Ma, ammesso il principio, nel corso della trattazione Venezia tornava ad essere poi la sola Venezia insulare, isolando quindi il problema della tutela del patrimonio storico - naturale della città da quello del suo sviluppo moderno, che sono invece - per dirla con Cederna - interdipendenti. Né questo accadeva solo agli illustri urbanisti stranieri convenuti a Venezia; accadeva anche ad italiani e veneziani, in perfetta corrispondenza del resto con la condizione di fatto esistente oggi e che vede ogni giorno più caratterizzarsi Venezia e Mestre come due diverse città; la prima sulla via di declinazione, la seconda economicamente subalterna con la mera appendice di porto di transito; la seconda, abbandonata alla spontaneità di uno sviluppo imponente e disordinato; e attorno a confondersi tumultuoso di centri di un'economia agricola arretrata e povera e di nuovi insediamenti disorganici e disorganizzati.

E' certo che l'immobilismo politico che ha bloccato fin qui l'attuazione delle regioni ha ostacolato l'acquisizione di una concezione unitaria di Venezia e favorito il negativo dualismo Venezia-Mestre (che è tanto avanzato da far stampare al "Gazzettino" due pagine diverse di cronaca, una per Venezia e una per Mestre, e da far trovare all'automobilista in arrivo i cartelli stradali "per Venezia" e "per Mestre"). Ma è altrettanto certo che se l'occasione offerta del-