

## URBANISTICA INGLESE (\*)

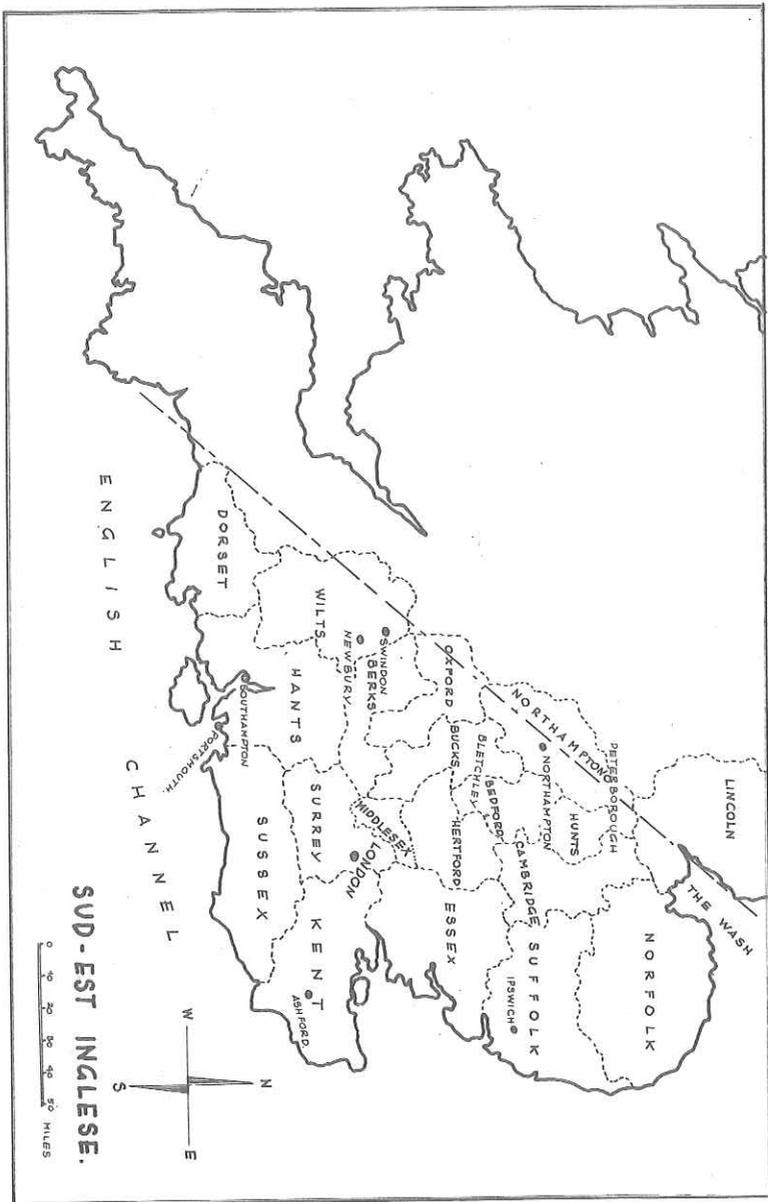
### II. LA POLITICA REGIONALE

Il prepotere e l'estensione, in continua crescita, della regione della Grande Londra costituisce attualmente il più pesante e urgente problema nella pianificazione del Paese, tanto più che la crescita si verifica a spese del resto del territorio nazionale ed è connesso al problema della crescita sproporzionata di una vasta area del Sud-Est. « La conurbazione in espansione è il prodotto di forze geografiche ed economiche troppo potenti perchè l'uomo possa revertirle. Egli può soltanto, entro certi limiti, dirigerle in canali appropriati » (1).

Per quel che riguarda le « forze geografiche » che sono alla base del relativamente **rapido sviluppo del Sud-Est inglese** (compresa la Grande Londra) e che ha proceduto per qualche decennio, malgrado gli sforzi del Governo e delle autorità locali per controllarlo, basta riflettere che il quadrante Sud-Est del Regno Unito è il più accessibile dall'Europa (salvo qualche parte della costa Est) e quindi, considerati i cambiamenti verificatisi nel commercio inglese, il più attivo ed appetibile. I vantaggi perciò che ne derivano alle industrie sul piano economico sono notevoli: prossimità a mercati di larga scala e/o di buona qualità, riduzione dei costi di trasporto e disponibilità di manodopera idonea, oltre possibilità di preparazione e formazione, di comunicazioni, ecc. Questi vantaggi, che nella terminologia degli economisti, costituiscono per una ditta impiantata nella regione sostanziali « economie esterne » e che difficilmente potrebbero essere conseguiti altrove, conferiscono all'area un prestigio attrattivo di ulteriori investimenti privati che rendono possibili miglioramenti nelle potenzialità della regione e perciò aumento dei vantaggi differenziali iniziali. Ma esistono anche svantaggi: forti costi, soprattutto a causa dell'alto valore dei terreni, perdita di tempo per la congestione delle strade di traffico e rischio di

(\*) Cfr. *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1965, pp. 197 ss., [rubr. 18].

(1) A. G. POWELL, *The Recent Development of Greater London*, in *The Advancement of Science*, vol. XVII, n. 65, May 1960.



SUD-EST INGLESE.

0 10 20 30 40 50 MILES

ripercussioni negative sull'efficienza, dovute ai lunghi e faticosi viaggi di pendolarità.

La domanda che sorge spontanea dinanzi a questo permanere ed aggravarsi di una condizione di fatto già rilevata nel rapporto della Commissione Barlow ed alla quale il piano Abercrombie si proponeva di porre un argine, riguarda il perché della pratica inoperatività del piano, il che non vuol dire che ne fosse sbagliata la concezione.

Un primo motivo lo si può, forse, riscontrare nella struttura della macchina amministrativa esistente (2) e nelle politiche correnti e a volte contrastanti, che hanno limitato, sin quasi all'impotenza, la pianificazione. Soltanto nel 1959 fu designata la Commissione reale per il governo locale nella Grande Londra (Royal Commission on Local Government in Greater London): i piani di sviluppo per l'area definita nel Piano Abercrombie come la Regione della Grande Londra risultano tuttavia preparati da 12 enti locali (9 County Councils e 3 County Borough Councils (3)); essi, per quanto formulati nel quadro del Piano Abercrombie, presentano rispetto alle previsioni di questo non poche varianti, alcune da attribuire a conoscenza più approfondita della situazione generale ed altre allo spostamento d'orizzonte del piano. Nel 1965 con il Greater London Council la situazione è radicalmente mutata.

Altro motivo è l'istanza che solo recentemente s'è venuta affermando, per un nuovo e più vasto piano regionale nell'ambito del Sud-Est, che prenda atto delle realtà nuove che son venute maturando, da inquadrare, a sua volta, in una pianificazione a livello nazionale, multiregionale nella dimensione.

Nel marzo 1964 è stato pubblicato uno studio sull'avvenire del Sud-Est ed un libro bianco (4). Questo documento, che non è strettamente un piano regionale, rientra nella generale politica regionalistica come contributo alla soluzione dei problemi nati dagli squilibri tra le varie zone del territorio nazionale. Esso prende in esame l'area situata ad oriente di una linea immaginaria che colleghi Wash a Dorset, una superficie, cioè, pari a poco meno di un terzo di tutto il territorio inglese con una popolazione del 40% di quella totale dell'Inghilterra e Galles; traccia, con lucido realismo, un'ampia analisi, a beneficio delle locali autorità di pianificazione, della crescita di quest'area, delle implicazioni che comporta ed abbozza, per linee piuttosto larghe, una strategia generale di intervento.

(2) Cfr. CLEMENT DAVIES, *London Planning Administration Committee Report*, HMSO 1949.

(3) I « *County Councils* » (consigli di Contea) sono le autorità locali corrispondenti alle Contee amministrative; i « *County Borough Councils* » sono i Consigli comitali di « distretti urbani » di oltre 20.000 abitanti, in genere.

(4) *The South-East Study 1961-1981*, by the Ministry of Housing and Local Government, HMSO 1964.

Previsione di base è che la popolazione di quest'area sud-orientale raggiungerà almeno i 21 milioni e mezzo, con un aumento di 3,5 milioni, nel periodo 1961-81; di questo aumento 2,4 milioni circa per incremento naturale ed 1,1 milione per migrazioni dal resto del Paese e dall'oltremare. Tale incremento di popolazione dovrebbe avere la sua sistemazione fuori dalla conurbazione londinese, nelle zone suburbane, così ripartito: circa un terzo in nuovi centri urbani di 150.000 a 250.000 abitanti rispettivamente nelle aree tra Southampton e Portsmouth, di Newbury e di Bletchley; nelle zone di espansione per 50.000 a 100.000 abitanti delle città di Ashfold, Ipswich, Northampton, Peterborough e Swindon; in una nuova città di 100.000 abitanti a Stansted, nella zona del nuovo aeroporto internazionale; nelle « città nuove » intorno a Londra, aumentando il traguardo di previsione delle popolazioni rispettive. I restanti due terzi dovrebbero trovare sistemazione in territori aggiunti ai piani di sviluppo locale, specialmente nelle aree urbane dove è in atto o è previsto un potenziamento delle infrastrutture di trasporto. Previsto e promosso anche un decentramento delle attività industriali e commerciali nei suburbi esterni ed in altri centri urbani.

I problemi più gravi che si pongono ai futuri pianificatori derivano innanzi tutto dal problema delle abitazioni: dove reperire i terreni? Già il libro bianco del 1963 (5) ne sottolineava la carenza; d'altra parte prevedere densità più alte nell'area potrebbe significare il soffocamento, poiché l'attuale indice di densità è già alto (sino a 300 persone per acro); resta inoltre il grosso problema della bonifica degli slums, recentemente tornato alla ribalta (6), e delle aree obsolescenti. Ed ancora: quando potranno essere costruite case e posti di lavoro per un così gran numero?

Altro grosso problema è quello delle infrastrutture di trasporto e costi annessi: l'industria dei trasporti ha costituito, dalla origine della rivoluzione industriale, un settore chiave della economia inglese; tuttavia, dal punto di vista tecnico, le strade inglesi risultano tra le più ingombre: dalla seconda guerra il numero dei veicoli in circolazione è più che triplicato: da tre milioni nel 1939 è salito a più di nove milioni e mezzo all'inizio del 1961 (e sale tuttora), mentre l'insieme della rete stradale è aumentato di meno del 10% nello stesso periodo.

I problemi — che non si limitano solo a questi — si prospettano di dimensioni notevoli e lo sono, non soltanto per l'Inghilterra ma per tutti i paesi che si accingono ad una politica di pianificazione su vasta scala. Il rapporto sull'area sud-orientale

---

(5) Cfr. *Piano della Grande Londra*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1965, p. 204 s., [rubr. 18].

(6) Cfr. il *Rapporto della Commissione Millner Holland* sulle condizioni degli alloggi di proprietà privata nella Grande Londra pubblicato recentemente (1965).

del Regno Unito sta a testimoniare di un orientamento della politica governativa che non si propone soltanto di ridurre il predominio territoriale della Grande Londra sviluppando distanti centri di sviluppo alternativi alla metropoli londinese, ma di adottare una impostazione regionale della pianificazione che equilibri il ritmo di sviluppo in tutto il territorio nazionale.

\*

La politica di sviluppo per l'equilibrio regionale in Gran Bretagna, quantunque di recente impostazione, ha le sue premesse nella severa crisi tra il 1930 e '39 e nella disoccupazione che risultò per la contrazione dell'attività delle industrie che avevano dato l'avvio alla rivoluzione industriale nel secolo scorso. In un primo momento la politica ufficiale promosse l'emigrazione dalle regioni del Nord e dell'Ovest verso quelle centrali e meridionali che presentavano migliori prospettive di occupazione. Le conseguenze più gravi furono: necessità di aumentare notevolmente gli investimenti nelle regioni di immigrazione per far fronte alla sovra-utilizzazione del capitale sociale (alloggi, scuole, sistemi di trasporto, ecc.), investimenti che risultavano superiori alla quantità di risorse producibili dall'immigrato; sottrazione di forze giovani — soprattutto maschili — alle regioni di emigrazione, donde: più rapido invecchiamento della popolazione, riduzione ulteriore del tasso di attività e quindi di sviluppo, che è quanto dire accentuazione degli squilibri regionali, senza contare il permanere di livelli piuttosto alti di disoccupazione nelle regioni depresse.

Con lo « Special Areas Development and Improvement Act » del 1934, che distingueva nel Nord-Ovest e nella Scozia centrale quattro gruppi di « aree speciali », la politica ufficiale cambia indirizzo, promuovendo in esse l'installazione di nuove industrie.

A seguito del rapporto della Commissione Barlow del 1940 sulla distribuzione della popolazione industriale e del libro bianco pubblicato dal Governo nel 1944 che sottolineava la necessità di incrementare lo sviluppo delle industrie di base nelle aree di disoccupazione e appoggiava una maggiore differenziazione della loro struttura industriale, fu promulgato il « Distribution of Industry Act » del 1945 che estendeva notevolmente il territorio delle « aree speciali » designate ora col nuovo termine di « aree di sviluppo » (development areas).

Il « Board of Trade » (Ministero del Commercio), con la responsabilità della politica di localizzazione industriale che gli viene affidata diventa uno dei ministeri di maggiore importanza. L'estensione della sua competenza, oltre che al commercio con l'estero, all'industria, va attribuita alla considerazione dell'attività economica come un insieme di cui il commercio con l'estero, che ha importanza vitale per la nazione inglese, fa parte inte-

grante. Esso riceve competenza generale sulle aree di sviluppo ed è responsabile dell'acquisto di terreni per l'industria, costruzione di stabilimenti; con il consenso del Ministero del Tesoro, è anche autorizzato a concedere crediti oltre che contributi a fondo perduto alle autorità delle aree di sviluppo.

Maggiore flessibilità nella politica di sviluppo delle regioni depresse fu introdotta dal « Local Employment Act » del 1960: al concetto di area di sviluppo esso sostituì quello di « **distretti di sviluppo** » (development districts), cioè zone in cui esiste, od è previsto, un grado elevato e persistente di disoccupazione, definite di volta in volta come tali dal Ministero del Commercio, che le crea o sospende tenuto conto dell'aumento o flessione della disoccupazione in situ; in questi distretti il Ministero ha facoltà di costruire stabilimenti da affittare o vendere a condizioni vantaggiose per gli operatori economici, provvedendo capitali alle industrie che intendono stabilirsi in essi. Qui appare l'aspetto dirigista della legge che limita la responsabilità e libertà di scelta dell'operatore economico per la localizzazione della sua industria in quanto, con la procedura del permesso, lo Stato indica all'industria stessa dove non deve impiantarsi.

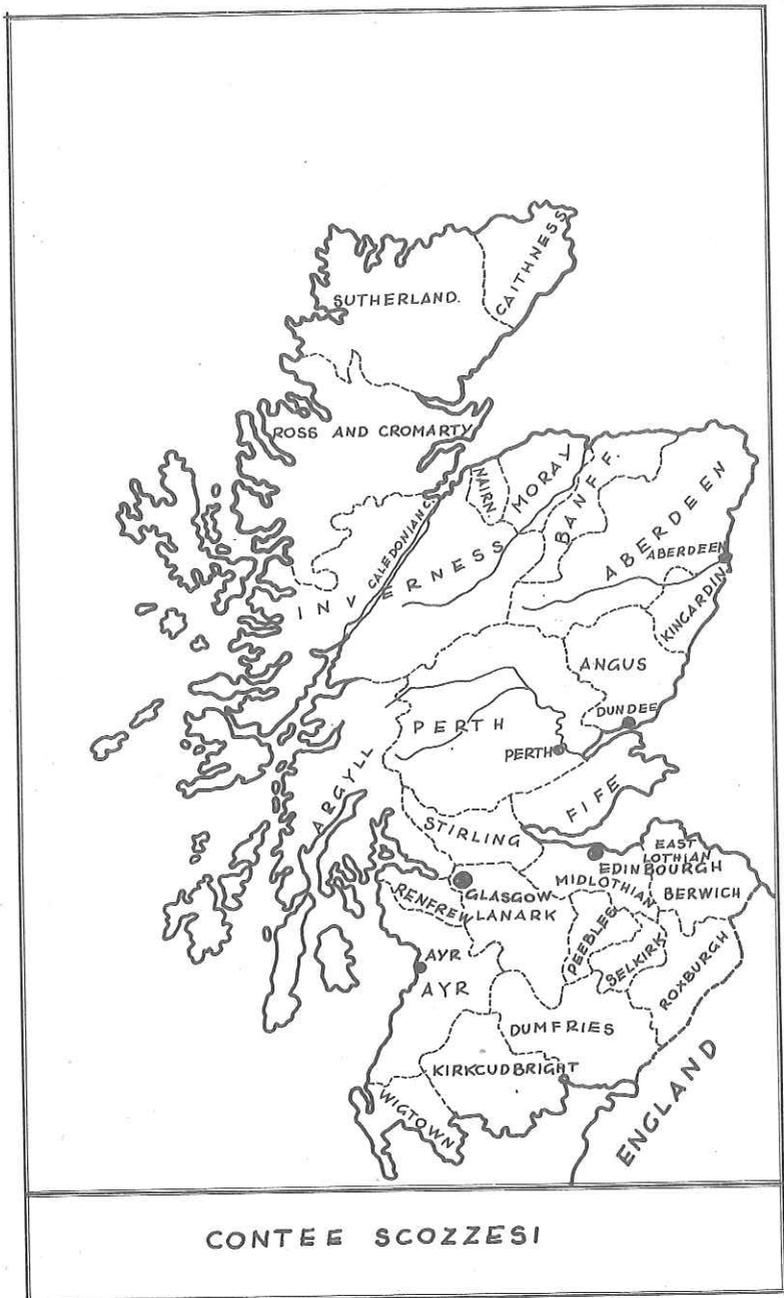
Questa politica di equilibrio territoriale che appare, almeno in prevalenza, ispirata a problemi congiunturali (di breve periodo) ha subito recentemente un'ulteriore modifica orientandosi verso una **politica di sviluppo regionale di lungo periodo**. La sollecitazione è venuta dai Rapporti Toothill sulla Scozia e Hall sul Nord-Est Inglese: il problema regionale comincia ad esser visto nelle sue vere dimensioni che non sono soltanto di livello di occupazione; la disoccupazione del Nord ed il sovraffollamento del Sud sono visti come manifestazioni di carenze di fondo; viene promosso l'ampliamento delle zone di intervento e la creazione all'interno di esse di poli di sviluppo, come pure maggiori investimenti in infrastrutture sociali per il miglioramento del capitale sociale della regione e lo sviluppo di strutture per il tempo libero.

Iniziativa tipica nella politica regionale inglese sono i « **Trading Estates** » (evoluti successivamente nelle « Trading Estate Companies », sorta di società immobiliari industriali): cominciarono ad operare nel 1936 con l'intento di metter su complessi di stabilimenti industriali nelle « special areas ». La loro politica parte dal principio della necessità di concentrare in uno spazio ridotto servizi ed attrezzature amministrative ed economiche che le piccole industrie non potrebbero avere senza questa concentrazione; la soluzione si ispira, inoltre, alla preoccupazione di decongestionare gli agglomerati già troppo grandi. Il « Board of Trade » si assume l'onere di migliorare le infrastrutture, di acquistare i terreni e, intermedie le società di « trading estates » che costruiscono le industrie, le cede in affitto a condizioni tanto più vantaggiose quanto i bisogni locali sono più urgenti. Il vantaggio del sistema è bilaterale: lo Stato

è in condizione di scegliere localizzazioni razionali che tengano conto dei vari fattori (possibilità di manodopera, alloggio, comunicazioni, ecc.); le imprese industriali si trovano a poter disporre di costruzioni moderne (anche se si tratta di fabbriche standards convenienti per industrie leggere) senza investimenti e immobilizzazioni di capitali nella costruzione. L'efficacia di questa politica è anche nell'appoggio di organismi con funzioni complementari della politica governativa e di altri mezzi amministrativi regionali più specificamente locali.

Si è accennato al carattere « dirigistico » della politica regionale inglese. Ed appare inevitabile: il sistema vigente di pianificazione territoriale, su basi essenzialmente locali, che nè ha poteri nè è intesa per influire sulla distribuzione geografica della popolazione, di arrestarne o incoraggiarne gli aumenti locali; la politica di promozione di sviluppo che per essere efficiente richiede attenta selezione di aree nelle quali le potenzialità siano effettive; l'idea stessa di « poli di sviluppo » (Growth Zones) in condizione da fungere di punto propulsore per una ulteriore espansione di tutta la regione, il che comporta la creazione delle condizioni necessarie (comprese infrastrutture, attrezzature sociali e ricreative) perchè il processo di crescita economica diventi autopropulsivo; la necessità di utilizzare nel miglior modo le risorse dell'intero Paese, salvaguardando contemporaneamente gli interessi di ciascuna regione o area, preservandola, per esempio, dai rischi della monoindustria, diversificandone le attività per una più estesa varietà di scelta da parte delle forze di lavoro (anche se tali provvidenze possano apparire esorbitanti rispetto ai bisogni immediati); questi ed altri problemi in giuoco risultano di dimensione nazionale, fuori portata della macchina amministrativa esistente, e richiedono una autorità centrale per affrontarli.

I risultati non proprio brillanti, faticosamente acquisiti dalla politica di decentramento dell'industria verso aree meno congestionate, malgrado gli incentivi e le argomentazioni per superare la disinclinazione degli operatori economici, hanno condotto a chiarire meglio le **relazioni tra pianificazione economica e pianificazione urbanistica**: gli operatori del futuro sviluppo industriale non sono attratti soltanto dalla disponibilità di manodopera e da facilitazioni verso aree meno prospere. Non è questione di prevedere un'esca per essi, ma di garantire che la scala dei servizi e delle attrezzature è all'altezza dei bisogni della società moderna, che la zona sia attraente economicamente e socialmente, che l'ambiente costruito sia nato per **accogliere l'industriale anche come uomo**. Non segue che tutte le città e insediamenti esistenti debbano subire una « modernizzazione »: alcune aree hanno perduto la loro ragion d'essere che diede loro vita ed hanno poche o nessuna potenzialità di rinascita, ma forse potrebbero avere funzione, per così dire, di rinfianco rispetto ad altre zone di accertata potenzialità. Anche qui, torna ad affermarsi la ne-



CONTEE SCOZZESI

cessità di un superamento di automatismi mentali che non collimano più con una organizzazione spaziale che tenga conto delle nuove dimensioni della vita associata: se si intende il **risiedere come « modo d'essere nello spazio »** è ovvio che esso non può essere limitato al fatto statico, ma dovrà estendersi e implicare tutte le interrelazioni che quel modo d'essere comporta. L'atomizzazione di funzioni, conseguita alla esplosione urbana, reca in sé l'istanza dell'amplificazione « regionale » (nel senso che vedremo) del fatto urbano. Ed è qui che, a mio parere, appare l'acuto senso realistico ed il solido ancoraggio nel concreto della politica inglese nel suo procedere sperimentale su una linea costante: non appare possibile rispondere, di primo acchito, alle istanze di una trasformazione che cerca la sua strada e perciò appare sbandata.

\*

In base ai risultati delle indagini condotte sui particolari problemi della Scozia e del Nord-Est britannico dai citati rapporti Toothill e Hall, furono pubblicati nel novembre 1963 due libri bianchi con il programma di interventi proposto dal Governo per lo sviluppo di quelle regioni (7).

Il **libro bianco per la Scozia centrale** prospetta una politica basata sul principio che i suoi interessi « possono essere promossi più adeguatamente incoraggiando lo sviluppo di particolari aree di crescita », concentrando lo sforzo pubblico in aree selezionate; ciò non avvantaggerà soltanto le aree di sviluppo, anzi « creando punti focali di sviluppo economico particolarmente vigoroso, le singole aree di crescita determineranno un favorevole clima di crescita nelle più ampie aree di attrazione a loro associate ».

La Scozia presenta squilibri regionali notevoli: su cinque milioni di abitanti i tre quarti vivono nel quadrilatero limitato da Ayr e Greenock ad Ovest e Edimburgh e Dundee ad Est; questa concentrazione demografica che ogni anno aumenta, ha il suo corrispondente in una concentrazione industriale polarizzata intorno ad alcuni centri urbani come Aberdeen, Dundee, Edimburgh e soprattutto Glasgow; predomina l'industria pesante: costruzioni navali, industrie meccaniche, raffinerie, bacini carboniferi, ed il problema della disoccupazione vi si pone a causa della necessità di riconversione delle industrie pesanti, con impianti vetusti, e del declino dell'industria tessile; forse l'unica industria in espansione costante è quella del whisky (8)!

(7) *Central Scotland: A Programme for Development and Growth*, Cmnd. 2188, 1963; *The North East: A Programme for Regional Development and Growth*, Cmnd. 2206, 1963.

(8) *A titolo di curiosità*: nell'acqua di Scozia, molto pura e ritenuta una delle migliori del mondo, comincia la germinazione del grano d'orzo

Comunque l'emigrazione verso il Sud-Ovest inglese, quantunque in regressione, è rilevante: sino a qualche anno fa presentava una media di 20.000 persone all'anno, in maggioranza tra i 25 e 44 anni, tra cui numerosi tecnici specializzati ed ingegneri.

Eppure la Scozia dispone di notevoli potenzialità economiche proprie sia per quanto concerne la manodopera, anche specializzata, che per le risorse energetiche (è la sola regione del Regno Unito che produca energia idro-elettrica e dispone di varie centrali atomiche funzionanti o in costruzione) e forestali (cellulosa), senza contare le lane di alta qualità, il pesce in scatola ed i prodotti caseari, in declino per difficoltà di mercato.

**La politica di sviluppo si propone di migliorare le infrastrutture** — strade, porti, scuole, ecc. — e puntualizza otto « zone di sviluppo » ripartite in tre gruppi secondo i tipi di intervento:

1° - le città nuove (new towns), già in fase di avanzata realizzazione e con capacità di espansione ulteriore: East Kilbride, a dieci chilometri da Glasgow, Glenrothes nel North-Fife, New Cumbernauld a venti chilometri ad est di Glasgow, Livingston nel Lothian;

2° - agglomerati urbani in espansione dove si prospetta un rilevante sviluppo industriale e residenziale: Irvine, nell'Ayrshire « la città scozzese che fa da sè », la zona Grangemouth-Falkirk nello Stirling già centro dell'industria petrolchimica e di raffinazione scozzese;

3° - le più vecchie aree urbane industrializzate ancora in condizione, per le aree ed i servizi, di nuova crescita industriale e poli di concentrazione demografica: Lanarkshire settentrionale, il Fife centrale, che comprende Glenrothes, una determinata parte delle contee Lothians con centro Livingston, le valli dell'Irvine e del Leven (nell'Ayr e nel Fife meridionale); l'intervento in queste zone è qualificato di « plastica facciale » più o meno radicale di terreni abbandonati e recanti le cicatrici delle passate attività industriali. Per quanto riguarda Glasgow (la città più grande, dopo Londra, del Regno Unito) è già in atto la bonifica di 29 dei suoi distretti sovrappopolati di tuguri — i tristemente famosi Gorbals, Townhead, Hutchensontown — che ven-

---

con la quale una parte della sua sostanza si trasforma in zuccheri; sparso e rimosso con frequenza — con grandi pale piatte (« shiels ») — per evitare la fermentazione, il grano d'orzo continua a germogliare per una diecina di giorni; dopo seccaggio nel fumo di fuoco di torba — elemento essenziale che dà al whisky il suo aroma inimitabile — il grano viene rimescolato in grandi vasche in cui il glutine termina la tua trasformazione in zucchero; lo sciroppo ottenuto con la fermentazione del malto viene infine distillato in alambicchi a fuoco aperto. Uno « scotch » (appellativo depositato) è un « blend », cioè un miscuglio di vari whisky di grano in proporzioni che costituiscono la qualità ed il segreto delle marche. Lo « scotch whisky », con l'Irish, il Canadian, il Bourbon, il Ray è uno dei cinque whisky mondiali.

gono gradualmente trasformati con case in altezza, viali, negozi ed un sistema stradale che decongestioni la circolazione meccanica e pedonale.

Per questi poli di sviluppo sono stati fissati rilevanti e accelerati investimenti governativi, ed il Governo prospetta misure analoghe per altre regioni — le Highlands (a Nord del canale di Caledonia, regione montuosa ed a coste frastagliate, non toccata dalla prima rivoluzione industriale, ricca di energia idrica e di zone turistiche), la Scozia nord-orientale (celebre per il bestiame angus e per la pesca ed industrie affini), ecc. I criteri di selezione dei poli di sviluppo resteranno, presumibilmente, anche per esse gli stessi: la potenzialità di sviluppo e di ristrutturazione, poichè le misure governative sono intese soltanto come « ossatura ».

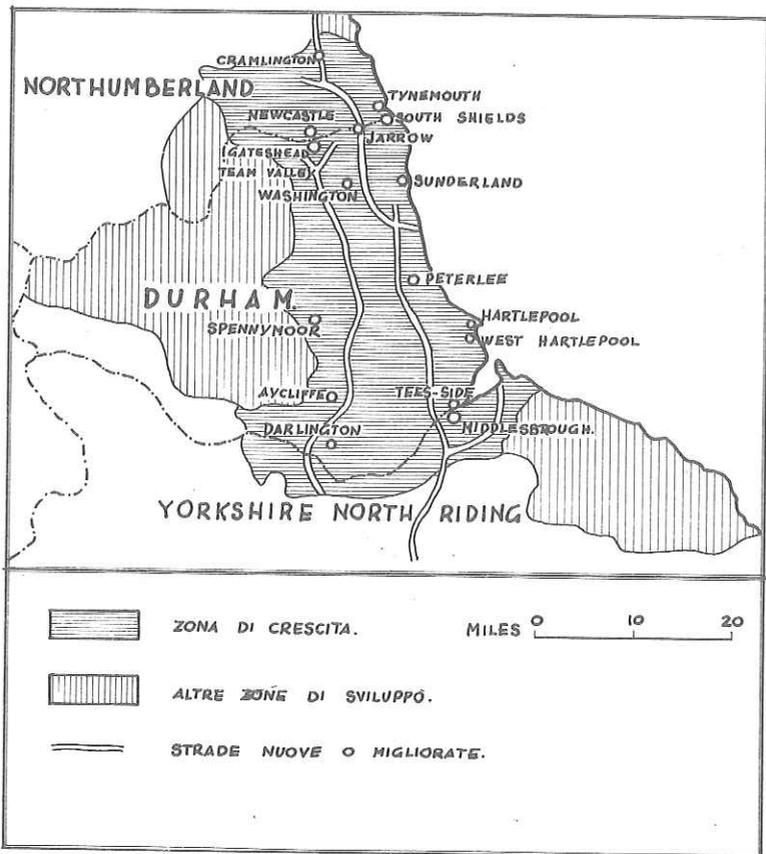
\*

I problemi di fondo del Nord-Est della Gran Bretagna (contee di Northumberland, Durham, Yorkshire Nord Riding) sono analoghi a quelli della Scozia centrale: anch'esso resta ancora fortemente tributario delle miniere di carbone, costruzioni navali, manifatture metallurgiche, industrie di base che costituiscono la prosperità della regione ma che non sono più in grado di assorbire tutta la forza di lavoro disponibile perchè statiche o in declino. Il decadere delle vecchie industrie tessili ha contribuito anch'esso alla forte recessione di impiego, soprattutto nelle città legate ad una singola industria.

L'espansione stessa di alcune industrie nuove, introdotte dalla seconda guerra in poi — costruzioni di auto, industrie chimiche e aziende di servizi — non si è rivelata sufficiente o non a scala abbastanza vasta per compensare gli effetti del declino delle industrie tessili: su esse ha avuto influsso la carenza di servizi ed attrezzature nelle aree di localizzazione.

L'emigrazione, al netto, ha raggiunto livelli importanti: nel 1963 risultavano emigrate, negli ultimi dieci anni, 80.000 persone. Se le occasioni di lavoro vengono meno e le attrezzature sociali sono deficienti, la gente se ne va (e sono i migliori ed i più dotati) ad aumentare i costi economici e sociali della congestione nel Sud e nel Midland.

Nelle città dei bacini carboniferi, inoltre, v'è poco lavoro per le donne: molte che aspirano ad un lavoro restano perciò disoccupate — benchè non risultino ufficialmente come disoccupate — e molte altre si sobbarcano a percorrere lunghe distanze per andare a lavorare in città sino a più di 40 miglia dalla loro residenza; il numero di donne e ragazze che sono costrette a queste lunghe pendolarità quotidiane si calcola a non meno di 6.000, con gli effetti, tra altri, sul declino della vita familiare dei lavoratori facili da immaginare.



Problemi di congestione nelle città più importanti, inadeguatezza della rete stradale, case sorte per accogliere i lavoratori cento e più anni fa ed ora mature per la demolizione, detriti e cicatrici della rivoluzione industriale che deturpano un paesaggio naturalmente splendido, oltre ai problemi non meno urgenti del rinnovamento delle fabbriche stazionarie o in decadenza e della immissione di nuove industrie, esigono programmi di riabilitazione veramente dinamici, tenuto anche conto del mutato tenore di vita nazionale e della conseguente richiesta di luoghi di svago e di attrezzature di base per la vita civile.

Lo sforzo di modernizzazione degli insediamenti e di incentivazione industriale è concentrato in una sola area di sviluppo, ritenuta la più adatta a sopportare una rapida crescita economica e coincide, all'incirca, con il territorio che si estende dal Tyneside al Tees-side e la parte del Durham tra la costa, ad Est, e poche miglia oltre la Great North Road, ad Ovest: in questa zona la concorrenza più alta di fattori per lo sviluppo sia locale che regionale sono assunti come fondati nelle conurbazioni di Tyneside e Tees-side e l'area Darlington-Aycliffe a causa della loro ubicazione, delle buone comunicazioni in costante miglioramento, della manodopera disponibile e dei risultati favorevoli della politica di incentivazione industriale. Il territorio è attualmente coperto da una serie di « distretti di sviluppo » (Development Districts), e resterà in questa fase finchè non si sarà verificato un miglioramento generale nell'impiego delle forze di lavoro nell'insieme regionale.

Nel campo delle infrastrutture di trasporto, l'espansione futura si avvantaggerà di una grande arteria che percorrerà tutto il Nord-Est, come una « spina dorsale ». Sono previste anche: potenziamento della formazione industriale di giovani ed adulti e riqualificazione dei disoccupati, oltre il miglioramento e potenziamento delle installazioni di industria alberghiera sul piano turistico.

Tutto ciò non toglie che sussista il dilemma: polarizzare lo sviluppo sui centri sovrappopolati del litorale, ridimensionando residenza e industrie o determinare movimenti di popolazione fuori da quei centri verso zone della regione più attraenti, vicine alle principali linee di comunicazione e dove i terreni costano meno?

Donald F. Harris in un attento studio sui problemi dello Yorkshire (9) suggerisce un polo di sviluppo sul litorale a Sud-Est. Rilevata la necessità di affrontare, in termini di scala, il problema della discriminazione tra città destinate a crescere ed in quale proporzione e città destinate ad essere assorbite, sottolinea il preoccupante stato di congestione di Leed e Brad-

(9) DONALD F. HARRIS, *Regional Problems of Yorkshire*, in *Town and Country Planning*, vol. XXXII, n. 12, December 1964, pp. 485 ss.

ford necessitate ad includere un'ampia area di crescita; così la zona dell'Humber, con Hull anch'essa sovrappopolata, che appare area di grande significato potenziale per le ampie estensioni di terreno litoraneo pianeggiante, già sede di moderne industrie in espansione; analoga la condizione di Sheffield. «Una realistica regione ai fini della pianificazione — egli osserva — dovrebbe perciò includere il gruppo Leeds-Bradford, Hull, e Sheffield. In scala, questa regione non è diversa da quella definita per il Nord-Est, ed è sulla stessa linea delle recenti politiche di riequilibrio regionale nell'Inghilterra e nel Galles. Una regione di quest'ordine di grandezza è sufficientemente vasta per risolvere nel suo interno i suoi problemi di base, pur essendo abbastanza piccola per promuovere lo sviluppo di una identità regionale e di una comunità di interessi, e rende facilmente possibili contatti tra la città scelta come capitale regionale e le altre parti della regione».

In questo contesto di ristrutturazione e sviluppo i termini città, borgo, villaggio nella accezione sin qui vigente appaiono superati per le dimensioni nuove che esige l'organizzazione territoriale: per quanto accurata e felice possa risultare la progettazione ed amministrazione di sviluppo dei singoli centri, un contributo determinante per il loro futuro deve consistere nello **sviluppo esterno alla loro ristretta superficie abitata**, tale da infondere vitalità a tutta una regione attraverso lo sviluppo di quelle sue parti che appariranno meglio adatte ad essere ristrutturate una volta avviato il processo di sviluppo.

Tutto ciò comporta che, determinata la scala, è necessario intervenire con un **riesame dei confini amministrativi delle aree di governo locale**: pena il frammentarismo delle iniziative e la loro inadeguatezza che, aggiunti alle rivalità campanilistiche tra distretti rurali e distretti urbani, borghi di contea e contee (per mantenerci sul piano inglese), isteriliscono fatalmente gli interventi di sistemazione territoriale. La riorganizzazione del governo di contea sulla base della «city region» viene affermata come unica speranza non solo per la salvaguardia da parte dell'autorità locale delle proprie attribuzioni di pianificatore, ma anche per una sopravvivenza reale del governo locale come qualcosa di più d'un «pittoresco relitto». L'incremento della mobilità, della prosperità e del tempo libero hanno radicalmente trasformato il modo di vita, e non è raro udire che la gente potrebbe lavorare in un posto, dormire in un altro, compiere i suoi acquisti in un altro ancora, rilassarsi nella campagna e visitare dappertutto gli amici: tutta la regione, la city-region, viene ora considerato suo campo di attività.

Abercrombie, in merito ai problemi amministrativi dell'area della Grande Londra, osservava: «Durante tutta la preparazione e coordinamento dei diversi aspetti del Piano è stato necessario mettere al corrente delle proposte gli organi di governo locale dei vari territori inclusi nel piano e sui quali sarebbe stato

applicato». Egli sottolineava che il frammentamento in tante distinte autorità con poteri di pianificazione (ve ne erano 143, escluso il County Council) risultava senz'altro nocivo per una pianificazione unitaria in un'area con tanti problemi in comune; nè gli appariva sufficiente una semplice riduzione del numero; si imponeva «un trattamento più radicale», la creazione cioè di un'unica autorità su tutta l'area o quasi che esercitasse alcuni dei poteri ministeriali di pianificazione e supervisione dei vari piani. Egli proponeva un «Planning Board» con poteri esecutivi, costituito da un ristretto numero di «eminenti uomini d'affari» e da uno staff di tecnici e amministratori; alle dipendenze di esso gruppi ristretti (Joint Executive Committees) per la preparazione dei piani locali nel quadro di un piano regolatore regionale approvato dal Ministero (10).

\*

**L'importanza dei programmi regionali** per la Scozia centrale e per il Nord-Est britannico (ai quali dovranno seguire altri sulla regione nord-occidentale, sul Midland occidentale, in corso di attuazione o in previsione), che rappresentano il primo tentativo di pianificazione regionale a vasto raggio nel Regno Unito, è non tanto nelle attuali proposte avanzate, quanto nel progresso che rappresentano nel campo delle idee e della politica.

La validità esemplare della politica regionale inglese è, a mio parere, nell'aver acquisito la necessità di fondare l'intervento di controllo e di sviluppo del territorio in più ampi sistemi insediativi di base (vere unità ecologiche ed organiche, multicellulari nelle attività), nuove «forme di polarizzazione» suscitate dall'attività economica e sociale nello spazio, nate da relazioni di interdipendenza e di complementarità geografica, economica e sociale. Politica che appare, inoltre, valida a ribadire la necessità di portare avanti, anche da noi, un discorso concreto e costruttivo sulla pianificazione regionale. A tale proposito è da tener presente, a fugare eventuali confusioni terminologiche, che nel contesto di questo articolo il termine «regione» non viene assunto nel significato amministrativo da noi corrente. Rimandando per quanto riguarda il concetto di «regione» in generale ai molti lavori sulla pianificazione regionale (11), è opportuno riflettere, in merito all'analogia tra termini come «city-region», «conurbation», ecc., alle precisazioni di uno dei «Rap-

(10) *Greater London Plan 1944* by Patrick Abercrombie, HMSO 1945, Ch. 14, n. 493 ss., p. 183.

(11) Cfr. *Planification Economique Régionale*, Textes réunis par W. Isard et J. H. Cumberland, OECE 1961; C. ABRAMS, *Regional Planning Legislation in Underdeveloped Areas*, in *Land Economics*, vol. XXXV, n. 2, University of Wisconsin, May 1959.

porti» sulla Grande Londra: il termine « conurbation » sembra essere stato usato per la prima volta al principio di questo secolo dal Professor P. Geddes in riferimento alle "city-regions" o "town-aggregates", quali la Grande Londra (cfr., per esempio, "Cities in Evolution", 1915); il fenomeno del « rapido ammassarsi di popolazione in pochi centri urbani giganti o super-città, le quali hanno fagocitato tutti i centri minori circostanti traboccando completamente oltre i confini delle amministrazioni locali » è stato « caratterizzato come "urban agglomerations" nell'Annuario Demografico delle Nazioni Unite, come "metropolitan areas" negli Stati Uniti e come "conurbations" in questo Paese » (12).

(Forse a questo concetto di « conurbations » potrebbe corrispondere da noi quello di « comprensorio » nella linea di formulazione che si trova negli schemi di legge urbanistica Sullo e Pieraccini.)

Ulteriore istanza implicita in tutto ciò, oltre quella per un ridimensionamento amministrativo cui s'è accennato, è per una **revisione metodologica** della prassi stessa della pianificazione urbanistica che, per la impossibilità di dominare insiemi insediativi così vasti e ricchi di tante realtà (prevedibili solo per più o meno ampie approssimazioni nel loro divenire e nella loro integrazione), non potrà procedere per costrizione di quegli insiemi stessi in « forme spaziali a priori », ma per elastici programmi di interventi a partire da ipotesi concordate e che orientino per grandi linee gli sviluppi, scendendo man mano alle precisazioni operative e di applicazione secondo criteri di scelte prioritarie.

Giovanni Alessandri

---

(12) « *Report on Greater London and Five Other Conurbations* » (London: HMSO 1956, pp. XIII-XV), citato in « *Urban Research Methods* » Edited by JACK P. GIBBS, D. Van Nostrand Company, Inc. Princeton, New Jersey, 1961, p. 48.