

# L'esperienza dei piani regolatori in Italia

Bologna: aggiornamento 2011 - a cura di luca gulli

## Indice

|          |                                                                                      |           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>I piani dall'unità d'Italia al 1942</b>                                           | <b>2</b>  |
| 1.1      | Generalità . . . . .                                                                 | 2         |
| 1.2      | I primi piani regolatori di Firenze, Milano, Roma . . . . .                          | 5         |
| 1.2.1    | Il piano regolatore di Giuseppe Poggi per Firenze capitale . . . . .                 | 5         |
| 1.2.2    | Il piano regolatore di Milano di Cesare Beruto . . . . .                             | 6         |
| 1.2.3    | Il primo piano regolatore di Roma capitale . . . . .                                 | 8         |
| 1.3      | La seconda generazione di piani regolatori: Milano e Roma . . . . .                  | 10        |
| 1.3.1    | Roma: dal piano Nathan-Saint Just al piano Piacentini . . . . .                      | 10        |
| 1.3.2    | La Milano della grande crescita: il piano Albertini e proposte alternative . . . . . | 12        |
| <b>2</b> | <b>Il piano urbanistico dalla legge nazionale al 1995</b>                            | <b>13</b> |
| 2.1      | Caratteri ed esiti dei primi P.R.G. . . . .                                          | 13        |
| 2.2      | I piani regolatori generali 1953-1965 . . . . .                                      | 15        |
| 2.2.1    | Padova: P.R.G del 1953-1956 . . . . .                                                | 15        |
| 2.2.2    | Siena: P.R.G del 1954 . . . . .                                                      | 18        |
| 2.2.3    | Assisi: P.R.G del 1956 . . . . .                                                     | 19        |
| 2.2.4    | Roma: P.R.G del 1962 . . . . .                                                       | 23        |
| 2.2.5    | L'anno 1962 . . . . .                                                                | 24        |
| 2.3      | Urbanistica burocratica e progetti urbani . . . . .                                  | 27        |
| 2.3.1    | Bergamo: P.R.G del 1969 . . . . .                                                    | 28        |
| 2.3.2    | I progetti urbani . . . . .                                                          | 30        |
| 2.4      | I piani morfologici ed i piani della riforma mancata: 1985-2000 . . . . .            | 31        |
| 2.4.1    | Siena: P.R.G del 1990 . . . . .                                                      | 31        |
| 2.4.2    | Bergamo: P.R.G del 1992 . . . . .                                                    | 33        |
| 2.5      | I piani ambientali e perequativi della scuola riformista . . . . .                   | 34        |
| 2.5.1    | Le alterne vicende dell'urbanistica bolognese (1955-1978) . . . . .                  | 34        |
| 2.5.2    | Bologna: P.R.G del 1985-89 . . . . .                                                 | 37        |
| 2.5.3    | Reggio Emilia: P.R.G del 1994-2000 . . . . .                                         | 38        |
| 2.5.4    | Il nuovo piano di Roma (1994-2007)- sezione facoltativa . . . . .                    | 40        |
| <b>3</b> | <b>Appendice: cenni sulla pianificazione d'area vasta in Italia</b>                  | <b>44</b> |
|          | <b>Bibliografia</b>                                                                  | <b>49</b> |

# 1 I piani dall'unità d'Italia al 1942

## 1.1 Generalità

Al compimento dell'unità d'Italia, le istituzioni politiche preposte al governo del territorio e delle città si trovano a fronteggiare le difficoltà e i nodi riguardanti l'unificazione amministrativa delle funzioni degli apparati pubblici. Il Regolamento edilizio, storico strumento con il quale tradizionalmente le municipalità italiane avevano regolato gli interventi di risistemazione ed edificazione all'interno delle aree urbane, non può più costituire un mezzo valido per gestire in modo appropriato le esigenze di trasformazione e modernizzazione delle città (ovvero regolare le questioni che riguardano la crescita degli abitati, la proprietà fondiaria, gli usi del suolo, la riforma agraria, la previsione delle nuove dotazioni infrastrutturali e le attrezzature pubbliche).

Difatti, i regolamenti edilizi, pur essendo frutto di una lunga tradizione costruttiva e normativa e pur costituendo un patrimonio (spesso di alto livello tecnico) in dotazione a moltissime amministrazioni locali italiane, erano (e sono ancora oggi) delle raccolte di norme aventi una validità esclusivamente oggettuale e localizzata; essi costituivano, perciò, un riferimento per interventi diretti mirati a definire le caratteristiche dei singoli oggetti edilizi o della dotazione infrastrutturale cittadina (strade, fognature, opere fortificate). Si trattava di strumenti di natura puntuale, inadatti, quindi, ad operare in modo generalizzato su tutto il territorio e ad affrontare i problemi legati alle domande di sviluppo e modernizzazione delle città ed a regolare i problemi giuridici dei rapporti tra privati e stato. Per intervenire in modo efficace ed esteso sull'assetto urbanistico bisognava avere un complesso di leggi per governare la proprietà fondiaria ed il regime dei suoli, con la possibilità di regolare usi e trasformazioni di grandi estensioni territoriali: questo avrebbe permesso alle pubbliche autorità di formulare programmi e progetti di portata generale ed a lungo termine, lavori di intervento complessivo sulle aree urbane, come quelli che avevano caratterizzato le grandi capitali europee a partire dalla metà del XIX sec. (Barcellona, Parigi, Vienna)<sup>1</sup>.

Non essendoci alcuna legge nazionale riguardante l'ordinamento urbanistico e le modalità di redazione dei piani regolatori cittadini, si sente la necessità di dotarsi di un primo strumento legislativo generale a supporto della pianificazione, valido per tutto il territorio italiano: si tratta dalla legge sugli espropri (L. n. 2359/1865). Tale legge, di "espropriazione per causa di utilità pubblica", studiata già a partire dal 1861, provvede a fornire la base tecnico-giuridica che poteva permettere l'operazione preliminare essenziale per qualunque intervento di trasformazione della città da parte dell'operatore pubblico: il trasferimento coatto del suolo allo Stato per il disegno e la realizzazione delle attrezzature pubbliche e la regolare progettazione degli interventi di espansione secondo previsioni e fabbisogni programmati dall'amministrazione cittadina<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Per una panoramica dei Regolamenti edilizi dell'Italia pre-unitaria, cfr. Aa.Vv., "I regolamenti edilizi" (numero monografico), in *Storia dell'urbanistica*, nuova serie, n. 1, 1995.

<sup>2</sup>Tintori, Silvano, *Piano e pianificatori dall'età napoleonica al fascismo*, Angeli, Milano,

Anche nel caso dell'esproprio ci troviamo di fronte ad uno strumento con caratteristiche di intervento localizzato ed esecutivo (si espropriano in modo mirato lotti o terreni dove si intende prevedere qualchew intervento) ma che è stato usato in modo ampio e diversificato per assecondare le decisioni di trasformazione urbana complessive, fornendo, quindi, la base per potere attuare tutti i piani regolatori del periodo post-unitario (ed anche quelli seguenti).

Lo strumento dell'esproprio permette di mettere a fuoco il carattere principale del piano urbanistico in questa prima fase della sua esistenza: esso non è uno strumento legislativo di governo generalizzato del territorio, cioè non regola e definisce le destinazioni d'uso per tutto il territorio comunale, costruito e non costruito; è invece uno strumento mirato ad acquisire aree ben localizzate, ritenute essenziali dai comuni per potere definire gli interventi necessari alla città. Esso investe solo le aree destinate ad essere teatro di progetti di espansione e di trasformazione, si concentra cioè soltanto sulla città già costruita o da costruire, sui terreni che sono urbanizzati o urbanizzabili, tralasciando ogni disciplina normativa sugli altri terreni liberi (ad. es. lo spazio agricolo).

Il piano regolatore che deriva dai contenuti di questa legge è un documento con indicazioni che hanno esecutività e progettualità diretta, esso definisce, localizza e disegna il progetto della città in tutte le sue componenti fisiche: aree e lotti edificabili (pubblici e privati), strade e piazze, parchi e giardini, dotazioni di pubblica utilità (ospedali, biblioteche, scuole, musei, stazioni); il piano non si occupa (tranne che in pochi casi particolari) di definire destinazioni d'uso e requisiti quantitativi per l'edificazione privata (gli odierni standard), così come non ci sono indicazioni sulle quantità e densità edilizie, il costruito viene realizzato preoccupandosi soltanto del perimetro/involucro che lo definisce e ne condiziona il rapporto con lo spazio urbano e stradale<sup>3</sup>.

Il piano urbanistico pre-unitario è quindi uno strumento avente valore contemporaneamente sia di disegno generale (di tutta la città abitata) che di progetto attuativo (assetto del tessuto edilizio); il suo contenuto e le sue modalità di intervento sono distinguibili secondo due direzioni di intervento diverse, concepite per operare in ambiti della città dal carattere differente: il progetto delle nuove espansioni insediative e il progetto di adeguamento e risanamento del nucleo storico esistente. A queste due modalità di intervento corrispondono due documenti progettuali diversi, definiti formalmente fin dalla legge 2359/1865:

- *il piano regolatore urbanistico-edilizio*, che interviene sugli elementi edilizi e viari della città esistente, con provvedimenti di allineamento, risanamento, ampliamento, regolarizzazione del tessuto della città storica, al fine di migliorarne le condizioni generali di abitabilità e di circolazione;
- *il piano di espansione*, che disegna la forma dei nuovi insediamenti per la crescita urbana nelle aree libere da costruzioni, definendo nel dettaglio

---

1985, p. 89 e segg.

<sup>3</sup>Non si ha quindi nulla che sia simile alla zonizzazione, alla base piani regolatori moderni e già sperimentati in alcuni piani regolatori europei coevi; cfr. Franco Mancuso, *Le vicende dello zoning*, Il saggiatore, Milano, 1978, p. 117 e segg.)

tutti gli elementi dello spazio della città (disegno della maglia viaria, disposizione e forma dei lotti, spazi pubblici, parchi)<sup>4</sup>.

NOTA: In questa ripartizione delle forme dell'azione urbanistica si può vedere una corrispondenza con le due radici culturali e disciplinari che caratterizzano la tradizione della pianificazione dell'epoca: da una parte gli ingegneri sanitari e dall'altra gli architetti accademici: i primi sono dediti agli studi di riadeguamento funzionale e strumentale delle città mentre i secondi sono dediti al progetto monumentale dell'immagine urbana e del suo decoro<sup>5</sup>.

Pur nella loro diversità di contenuti, entrambe le modalità con le quali il piano regolatore interviene sulla città ottocentesca (risanamenti ed espansioni), condividono i medesimi caratteri metodologici ed operativi, che quindi riassumiamo:

- i piani regolatori non sono generali (per tutto il territorio comunale), essi interessano soltanto le aree sulle quali vengono previste espansioni insediative o interventi di sostituzione ed ammodernamento dell'esistente; il resto dello spazio libero comunale non è interessato da alcuna regolamentazione o disciplina d'uso;
- si tratta di piani *disegnati e direttamente esecutivi*; una volta definiti gli ambiti di intervento, progettandone in modo esecutivo l'assetto urbanistico, il comune provvede a realizzare l'infrastrutturazione (strade, reti tecnologiche, spazi pubblici e attrezzature di servizio) a proprio carico e questo basta per rilasciare le licenze di costruzione ai soggetti titolari della proprietà dei terreni (o per stipulare le convenzioni, più rare), che possono così avviare l'attività edificatoria;
- si tratta di piani edilizi: non vengono disciplinate e regolate le destinazioni d'uso o la loro compatibilità reciproca, così come non sono contenuti indici sulle densità edilizie (*indici volumetrici*) o sulle destinazioni d'uso (*zonizzazione*); il piano disegna in modo definitivo la forma delle strade e dei lotti sui quali i privati possono costruire rispettando soltanto degli *indici metrici* (distanze, allineamenti, altezze).

La legge sugli espropri, nella sua versione definitiva, viene promulgata nel 1865 e contiene una disciplina ed una casistica dei tipi di intervento ai quali essa può essere applicata, nonché i modi di valutare l'indennità di espropriazione<sup>6</sup>. Tale disciplina espropriativa resterà in vigore nell'ordinamento italiano per più di un secolo, cioè fino alla nuova legge sul regime dei suoli del 1977 (l. 10/1977, c.d. 'Bucalossi'), costituendo uno dei nodi più problematici della disciplina urbanistica<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>Tintori, Silvano, *Piano e pianificatori dall'età napoleonica al fascismo*, Angeli, Milano, 1985, p. 94.

<sup>5</sup>Zucconi, Guido, *La città contesa*, Jaca Book, Milano, 1989, p. 69 e segg.

<sup>6</sup>Tintori, *op. cit.*, p. 98.

<sup>7</sup>Per una ricostruzione di questa complessa vicenda, chi è interessato può consultare: Assini, Nicola, Mantini, Pierluigi, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1997, p.90 e segg.

Una applicazione significativa della legge sugli espropri avviene in occasione di un evento calamitoso: l'epidemia di colera che scoppia a Napoli nel 1884; in occasione di questa emergenza viene elaborata una versione aggiornata della legge (la cosiddetta "Legge per Napoli", del 1885), che permette, tramite l'esproprio di una quota consistente del patrimonio edilizio abitativo, una drastica operazione di risanamento dei quartieri centrali della città, con lo sventramento e l'apertura del rettilineo che dalla stazione porta alla chiesa di S. Francesco di Paola (l'odierna via Garibaldi) (fig. 1). L'operazione di risanamento del centro di Napoli è da inserire, quindi, all'interno della tradizione disciplinare consolidata dell'*igiene urbana*, eredità e contributo disciplinare specifico della cultura ingegneristica alla pianificazione del territorio dalla prima metà dell'800 in poi<sup>8</sup>.

Come per molte altre operazioni di sventramento simili, che hanno riguardato i centri storici italiani ed europei, alle motivazioni di igiene e di ammodernamento della città si affiancano fortissime spinte ed interessi speculativi. Il meccanismo di esproprio della "legge per Napoli" fu, difatti, particolarmente favorevole alla proprietà fondiaria locale: esso prevede che il prezzo di esproprio venga calcolato operando una media tra il valore di mercato dei beni immobili e la somma dei fitti percepiti in un decennio dai proprietari. Nel caso del centro di Napoli, dove le case erano affittate con indici altissimi di affollamento, i fitti percepiti fecero lievitare drasticamente l'indennizzo di esproprio a vantaggio dei privati proprietari e ad un alto costo per la collettività che doveva sostenere le spese di acquisizione. Inoltre, la ricostruzione ha permesso la rimozione di abitazioni popolari e l'espulsione da quei quartieri dei ceti poveri che le occupavano, in favore di una ricostruzione con destinazioni d'uso di pregio e, soprattutto, con volumetrie molto maggiori.

## 1.2 I primi piani regolatori di Firenze, Milano, Roma

### 1.2.1 Il piano regolatore di Giuseppe Poggi per Firenze capitale

Il primo piano regolatore, redatto sulla scorta dei nuovi strumenti legislativi, è quello che Giuseppe Poggi disegna per la città di Firenze a partire dal 1865, in previsione del trasferimento della capitale d'Italia da Torino. La città, ferma nella sua crescita urbana ed in pratica ancora contenuta nel perimetro della sua cerchia muraria trecentesca (fig. 2), era totalmente inadeguata a fungere da nuova capitale del regno, ad ospitarne le strutture e a sostenere l'aumento di popolazione conseguente al trasferimento delle funzioni governative. L'autore del piano, Giuseppe Poggi, è un architetto di formazione accademica e concepisce l'ampliamento della Firenze capitale secondo un disegno di ampio respiro, simile a quello che aveva già caratterizzato le trasformazioni urbane operate sulle grandi capitali europee: grandi viali, piazze monumentali, giardini di pregio e sistemazioni paesaggistiche di ampio respiro.

---

<sup>8</sup>I primi interventi di risanamento e di igiene urbana sono conseguenti all'approvazione del 'Public health act' inglese (1848). Cfr. Françoise Choay, *La città, utopie e realtà*, Einaudi, Torino, 1973, vol.I; Mariani, Riccardo, *Abitazione e città nella rivoluzione industriale*, Sansoni, Firenze, 1975, p. 150 e segg.

Nella forma di questo piano regolatore si riscontrano chiaramente le due modalità operative dell'urbanistica italiana ottocentesca, già delineate nella premessa:

- si disegna una nuova espansione, con un disegno stradale regolare e monumentale, allineato sul perimetro delle mura storiche (fig. 3). Tale corona di nuove edificazioni su lotti ampi e compatti presenta un disegno ortogonale che definisce al contempo la forma delle strade e dei lotti edificati. I nuovi quartieri si sviluppano in settori urbani con assi paralleli e perpendicolari ai grandi viali di circonvallazione disegnati al posto della cinta muraria abbattuta. Nei punti di confluenza e di cuspide, in cui le giaciture diverse si incontrano, vengono progettate le nuove centralità ed i grandi spazi pubblici che costituiscono l'immagine monumentale della nuova capitale del regno (piazza della Libertà, piazza Beccaria, piazza dell'Indipendenza). In queste grandi piazze (a tutt'oggi il migliore esempio di disegno degli spazi urbani in Italia), che Poggi progetta attorno ai luoghi dove insistevano le antiche porte cittadine, trovano collocazione i nuovi palazzi che ospitano i ministeri e tutte le sedi della nuova amministrazione statale (fig. 4);
- a questo disegno neoclassico, che caratterizza l'intervento di stampo accademico sulle aree di espansione a nord della città, si affianca un secondo fronte di interventi di sventramento, apertura e ri-allineamento stradale che investe il centro storico, al fine di migliorarne immagine e funzionalità (apertura di Piazza della Repubblica e rettificazione della via del Proconsolo, piazza del Mercato Vecchio, il grande viale collinare che serve il panoramico Piazzale Michelangelo) (fig. 5).

Nello stesso piano regolatore troviamo, quindi, compresenti entrambe le tradizioni disciplinari dell'urbanistica accademica e dell'ingegneria sanitaria; ambedue queste modalità di intervento vengono rese esecutive dall'unico strumento dell'esproprio (su aree prevalentemente di proprietà ecclesiastica, per quello che riguarda i nuovi quartieri d'espansione; su fabbricati popolari per quello che concerne gli sventramenti sull'esistente città storica). Queste tradizioni diverse convergono in un modello di piano urbanistico concentrato esclusivamente sul disegno delle sole aree di intervento; tutto il restante territorio comunale di Firenze (colline comprese, di grandissimo pregio), non viene interessato da alcuno strumento pianificatorio e quindi i suoi usi, o gli eventuali vincoli all'uso, non sono in alcun modo definiti.

### **1.2.2 Il piano regolatore di Milano di Cesare Beruto**

Di diversa impostazione è il piano regolatore che viene elaborato per la città di Milano a partire dall'inizio degli anni '80 del XIX sec. L'autore del piano non è, come a Firenze, un urbanista accademico di scuola neo-classica, ma un ingegnere municipale: Cesare Beruto; egli è, quindi, un esponente di quella tradizione

disciplinare di tecnici municipali e di ingegneri territoriali, molto radicata soprattutto nelle città del nord Italia (riconducibile alla cultura dell'ingegneria sanitaria e dell'igiene urbana).

Milano era una città molto diversa da Firenze (e da Roma, come si vedrà). Essa è al centro di un sistema territoriale e produttivo molto esteso ed evoluto, ha rapporti e scambia con una moltitudine di centri urbani minori che le gravitano attorno e che hanno sviluppato funzioni manifatturiere, agricole ed artigianali diffuse sull'intera regione e che fanno riferimento alla capitale lombarda. La rete infrastrutturale, stradale, ferroviaria e fluviale, costituisce una armatura molto robusta che sostiene questa economia regionale e che diventa essenziale nel piano per lo sviluppo della città.

Il nuovo piano regolatore definisce un cospicuo piano di espansione, disegnato su modello europeo (grandi isolati, strade ampie, spazi pubblici monumentali, disegno regolare), accompagnato da un progetto di potenziamento ed infrastrutturazione che renda accessibili le aree centrali della città dai grandi assi di penetrazione territoriale. Anche in questo piano si riscontrano i due orientamenti che animano la cultura urbanistica italiana nel periodo della sua formazione:

- adeguamento igienico e funzionale della città interna, con la previsione di nuove attrezzature e servizi, adatti al ruolo di terminale economico e produttivo di una vasta ed avanzata area territoriale;
- progetto della nuova immagine monumentale e di rappresentanza (nel caso di Milano questo aspetto è legato al completamento della eredità monumentale e neoclassica di matrice napoleonica).

Il progetto viene rielaborato in fasi, tempi e versioni successive, lungo l'arco di circa un decennio. La città, prima dell'annessione al Regno, presenta una bassa densità edilizia nella fascia tra i Navigli e le Mura spagnole seicentesche: è qui che si manifestano le maggiori tensioni all'urbanizzazione, è qui che si localizzano le attrezzature che ospitano le grandi attrezzature di servizio e le opere pubbliche (stazioni, macelli, mercati, carceri, scuole, cimiteri) ed è, inoltre, questa corona urbana che si propone come approdo della rete di collegamenti e delle strade che connettono l'area centrale del capoluogo lombardo al complesso sistema di città medio-piccole che costituisce il sistema territoriale regionale.

Il piano Beruto, nella sua prima versione (1884), fornisce un assetto ed un disegno urbano e viabilistico che va a costituire l'ossatura infrastrutturale e viaria di questa fascia incompleta della città storica (fig. 9). Lo schema stradale adottato si appoggia sulla raggiera di assi centripeti di penetrazione territoriale, per poi definire una rete secondaria di assi cuspidati, che convergono sulle aree che ospitano le grandi attrezzature pubbliche (l'asse nord del Sempione e le aree monumentali ai suoi lati) (fig. 12); le zone comprese tra le direttrici di questa maglia vengono completate con un disegno dei lotti e della maglia di matrice neoclassica, per grandi isolati regolari, destinati ad essere riempiti con una edificazione perimetrale (come avviene nei grandi interventi europei del tempo, Firenze compresa) (figg. 10-11).

Il progetto infrastrutturale e viabilistico è, quindi, l'elemento, che costituisce l'impronta del piano; esso ha uno spiccato carattere radiocentrico complessivo (che vincolerà rigidamente lo sviluppo futuro della città, con inevitabili effetti perversi, ad es., sulla differenziazione e separazione dei flussi di traffico tra penetrazione, scorrimento e distribuzione) e presenta la prerogativa di appoggiare la propria maglia sugli episodi urbani di rilievo (Foro Bonaparte-Castello-Parco Sempione, Porta Vittoria, Lazzaretto). Questi requisiti qualificano anche le versioni successive del piano Beruto (1886, 1889), nelle quali si assiste, però, ad una progressiva e vistosa riduzione della pezzatura degli isolati (figg. 11-13).

Tale modifica avviene sotto la pressione di forti spinte speculative da parte dei proprietari dei terreni che, con il raffittimento degli isolati, hanno modo di incrementare vistosamente la densità edilizia; il compimento di questo disegno più minuto porta, inoltre, allo smembramento ed alla lottizzazione dei giardini delle ville storiche periurbane, che nel tessuto di grande estensione della versione precedente del piano trovavano collocazione come parchi urbani (figg. 12-13). A questo immiserimento generale del disegno complessivo si accompagna un aumento delle iniziative di sventramento (figg. 14-15), che terminano con la decisione di abbattere le mura spagnole seicentesche, manufatto unico per estensione e qualità architettonica in Italia; il raffittimento della maglia viaria, oltre a portare un ulteriore peggioramento della chiarezza e funzionalità del disegno urbanistico complessivo, aumenta di molto gli oneri e i costi di urbanizzazione per l'ente pubblico, al quale spetta il compito di realizzare tutte le reti infrastrutturali, gli spazi pubblici ed i servizi<sup>9</sup>.

### 1.2.3 Il primo piano regolatore di Roma capitale

A Roma si mette mano ad un nuovo piano regolatore della capitale del Regno, nel 1873, ad opera di Alessandro Viviani, ingegnere comunale, su incarico del sindaco Pianciani. Roma è una città che si trova in una situazione territoriale molto diversa da quella che caratterizzava Milano e Firenze. Se queste (soprattutto Milano) erano integrate ad un sistema regionale di centri urbani minori con i quali avevano scambi intensi, Roma è invece una città isolata al centro dell'Agro romano, ferma nella propria crescita da secoli e con la presenza di una arretrata vita rurale ed artigianale.

In previsione dello sviluppo urbano della nuova capitale, si era provveduto ad alienare tutti i terreni dell'asse ecclesiastico e su questi si prevede il progetto di alcuni nuovi quartieri, localizzati soprattutto nell'area est e destinati ad accogliere centomila nuovi abitanti. La struttura del piano, però, non ha alcun disegno e schema generale di assetto (come invece era avvenuto a Firenze

---

<sup>9</sup>Gli oneri di urbanizzazione e i contributi obbligatori da parte dei privati allo sviluppo urbano vengono introdotti soltanto con la 'Legge ponte' del 1967 (l. 765/67), prima di essa il contributo dei privati era stabilito volta per volta con le convenzioni urbanistiche, nei rari casi in cui queste si stipulavano.



e, in parte, a Milano)<sup>10</sup>, essa è costituita soltanto dalla somma di questi nuovi interventi di espansione (sette), prevalentemente abitativi ed addossati alle aree storiche, soprattutto nel settore est: il quartiere lungo la via Nazionale (nella zona Termini e nella zona di via Nazionale vengono localizzati per la maggior parte i nuovi ministeri), attorno a piazza dell'Indipendenza, attorno a piazza Vittorio, tutti destinati ad ospitare una edilizia adatta ai ceti della nuova classe impiegatizia statale.

Il progetto di alcuni di questi quartieri presenta, oltre alla definizione del disegno urbanistico, anche una approssimativa indicazione di destinazione d'uso, si ha una ripartizione tra zone a destinazione prevalentemente residenziale (piazza Vittorio, piazza dell'Indipendenza) e zone con una destinazione mista, che affiancano alle residenze altre funzioni manifatturiere e produttive (il quartiere popolare di Testaccio) (fig. 21).

Si prevede un programma di sventramenti piuttosto intenso: Corso Vittorio Emanuele, l'asse Tritone-Barberini, via Nazionale. L'intervento di trasformazione e demolizione più traumatico avviene, però, con la lottizzazione degli immensi (1500 h. totali) parchi e tenute di pertinenza delle ville storiche della nobiltà romana.

Invece di assumere questi nuclei come elementi strutturanti attorno ai quali costruire la nuova città, sfruttandoli al contempo come luoghi di pregio paesaggistico e come rete di connessione tra i diversi settori d'espansione, capace di accogliere un sistema di assi stradali che circonda e serve l'area centrale (risparmiando quindi le aperture di molti nuovi assi nel tessuto storico), si decide di rendere edificabili tutti questi terreni a seguito delle pressioni fortissime generate dagli interessi del blocco immobiliare e fondiario. I grandi polmoni verdi delle ville storiche (quasi tutti frutteti, vigne e giardini monumentali), localizzati in aree centralissime, nel giro di due decenni vengono convertiti, per più della metà della loro estensione, in palazzine speculative (figg. 23-24)<sup>11</sup>. Il comune riesce ad acquisire soltanto le aree della Villa Borghese, risparmiandole, in tal modo, il destino riservato alle altre dimore storiche.

Tutto questo avviene anche a causa del fallito tentativo di costituzione di un vasto demanio comunale (tramite l'esproprio per pubblica utilità), tentato dal sindaco Pianciani al tempo della prima versione del piano regolatore. Tale riserva di aree avrebbe ottenuto il fine di porre riparo alle distorsioni ed ai costi enormi che un'attuazione del piano secondo meccanismi esclusivamente privatistici comportava per il comune (il demanio pubblico avrebbe permesso di governare e dilazionare su tempi lunghi la costruzione dei nuovi quartieri, temperando l'edilizia privata speculativa con una dotazione cospicua di edilizia pubblica e, soprattutto, avrebbe abbattuto la componente di rendita a carico

<sup>10</sup>Piroddi, Elio, *Cento anni di pianificazione urbanistica in Italia*, Jupadre Editore, L'Aquila, 1971, p. 38 e segg.

<sup>11</sup>Questa esplosione di edilizia speculativa attira il capitale delle banche e degli istituti di credito e porta entro breve a saturare il mercato, con il conseguente dissesto e la dichiarazione di insolvenza di tutto il settore bancario romano, che aveva concesso imprudentemente il credito per finanziare queste operazioni immobiliari. Lo stato si fa carico di rilevare la proprietà delle quattro banche fallite, fondendole nella Banca d'Italia.

della trasformazione urbana di una estensione così grande di aree; si sarebbero, inoltre, salvaguardate molte delle aree verdi delle ville nobiliari).

Vale la pena di soffermarsi sul principio che sta alla base della costituzione di una riserva di terreni a disposizione dell'ente pubblico, poiché investe molti dei nodi problematici centrali per la regolazione del rapporto pubblico-privato nella pianificazione del territorio: la formazione di questo demanio è motivata dalla possibilità, da parte del comune, di espropriare preventivamente ed in anticipo le aree ancora inedificate, cioè a prezzi agricoli e prima che subentrino i diritti di edificazione; questo permette un evidente beneficio: la rendita fondiaria urbana viene abbattuta prima che si possa costituire e non va a caricarsi sui costi del costruito (che gravano sull'utente finale, pubblico o privato che sia).

Non c'è, quindi, necessità di indennizzare gli eventuali vincoli per aree che si ritiene necessario salvaguardare o destinare a servizi (ad es. i giardini delle ville romane), dal momento che queste, all'entrata in vigore del piano, sono già pubbliche; si ha una maggiore capacità programmatoria da parte dell'ente municipale nel gestire l'attuazione del piano: il comune non deve inseguire le iniziative edilizie dei privati, secondo i loro tempi ed interessi, ma programma e cadenza le nuove aree da edificare in rapporto alle sue disponibilità di bilancio e capacità di previsione e programmazione, evitando fenomeni di dispersione insediativa e realizzazioni edilizie senza il corredo dei necessari servizi. Si tratta di temi che l'urbanistica italiana si porterà dietro lungo tutto il periodo del proprio sviluppo (soprattutto l'ultimo tema, cioè l'incapacità attuativa e programmatoria).

### **1.3 La seconda generazione di piani regolatori: Milano e Roma**

Nel trentennio successivo all'unità d'Italia tutte le città devono affrontare l'adeguamento alle avvenute trasformazioni della struttura politico-economica italiana in un periodo di forte sviluppo. Durante la prima decade del XX secolo tutte le grandi città si dotano di nuovi piani regolatori che rispondono a problemi in parte diversi da quelli del periodo precedente, problemi soprattutto di riordinamento infrastrutturale e di razionalizzazione della crescita.

#### **1.3.1 Roma: dal piano Nathan-Saint Just al piano Piacentini**

A Roma il nuovo strumento di piano si trova a dovere fronteggiare le questioni lasciate irrisolte dal progetto precedente: una crescita edilizia incontrollata che ha aggredito sia le aree più sensibili della Roma monumentale (compresi i colli e i grandi parchi monumentali), la presenza di quartieri popolari di espansione, cresciuti disordinatamente e senza le dotazioni minime di servizi. A questo disordine edilizio (cui si accompagna la crisi immobiliare-finanziaria di cui si è detto) si affianca una programmazione incompleta delle opere pubbliche e della dotazione infrastrutturale che doveva servire lo sviluppo della città.

Il piano regolatore, redatto a partire dal 1909, su iniziativa del sindaco progressista Ernesto Nathan, cerca di farsi carico di un complessivo riassetto della città, contemperando regole pensate per una crescita equilibrata e vincoli di salvaguardia e tutela, dotazione di nuove funzioni di rango superiore e iniziative a sostegno delle fasce di popolazione più debole, con attenzione alla questione abitativa e di adeguamento delle condizioni delle abitazioni popolari. Il piano, progettato da un tecnico del genio civile (Saint-Just), quindi, non si concentra più soltanto sulle opere da realizzare attraverso l'esproprio da parte dell'operatore pubblico ma cerca di elaborare una strumentazione complessiva di regolazione di tutte le iniziative immobiliari. Si ridimensionano drasticamente le previsioni di espansione edilizia e le edificazioni residue vengono localizzate in modo da salvaguardare le rimanenti aree verdi, le zone archeologiche dell'Appia Antica e i parchi delle altre due ville patrizie ancora conservate (anche se dal punto di vista della tutela monumentale delle aree storiche il piano appare poco sensibile e prevede ulteriori sventramenti) (fig. 22).

Le norme che disciplinano l'edificazione sono molto semplici e prevedono tre tipi di intervento, di intensità progressiva, secondo una disciplina che abbozza una procedura simile alla zonizzazione, cui sono acclusi indici quantitativi e volumetrici:

1. una prima classe di lotti cui viene assegnata una occupazione del suolo a *fabbricato*, questo presenta la maggiore possibilità edificatoria e viene localizzato sulle aree che dovranno assorbire la maggior parte delle previsioni demografiche nelle quattro aree principali di espansione;
2. una seconda classe di lotti, da costruire a *villino*, ovvero con un edificio che occupi soltanto il 20% della superficie del lotto e con indici molto minori rispetto alla classe precedente; si configurano, in questo caso, dei quartieri simili alle città giardino inglesi o tedesche;
3. una terza classe di lotti, sulla quale è prevista una destinazione d'uso a *giardino*, con una possibilità edificatoria pressoché nulla (il 5% del lotto), mirata a salvare le rimanenti tenute delle ville patrizie senza dovere ricorrere all'esproprio (e senza che si debba porre un provvedimento di vincolo diretto sulle aree).

Il piano resta inattuato, dal momento che la giunta Nathan cade proprio per i contrasti che vengono accesi dai provvedimenti di salvaguardia e di bassa densità del piano; nel giro di pochi anni si vanificano sia le intenzioni di indirizzare l'espansione lungo alcune direttrici preferenziali ordinate, che verranno travolte dallo sviluppo edilizio successivo, sia il tentativo di conservazione dei giardini storici rimasti e delle aree verdi (restano soltanto il parco dell'Appia Antica e quello di Villa Borghese, comprata dal comune)(figg. 25-28).

Roma rimane senza nuovo piano regolatore fino a quando, in pieno regime fascista, si incarica Marcello Piacentini di progettare la nuova capitale imperiale, nel 1931. Il piano di Piacentini è il prototipo del piano accademico, la città viene disegnata in modo da rispettare i canoni formali della monumentalità fascista: i

grandi spazi di rappresentanza e le nuove espansioni edilizie si presentano tutti con il carattere architettonico della nuova cultura ufficiale. Si prevede di espandere la città con nuovi quartieri che occupano tutto il quadrante settentrionale e soprattutto occidentale (fig. 29). Tra le aree a parco rimane intatta soltanto la spina dell'Appia antica. La disciplina del piano riprende la zonizzazione per tipologie differenziate, come nel piano Nathan-Sant Just, ma con densità aumentate. Si prevede un programma di sventramenti (fig. 30) che riguarda alcune tra le aree più delicate del centro storico (il Quartiere del Rinascimento-già manomesso all'inizio del secolo, la zona dell'Augusteo, l'apertura della via della Conciliazione, non eseguita per tempo dal regime ed invece completata nel 1950 in occasione del Giubileo).

Come ultima opera di rilievo, si costruisce il nuovo quartiere direzionale dell'EUR (fig. 31), in occasione dell'Esposizione universale del 1942, che dovrebbe servire anche come testa di ponte per l'espansione urbana in direzione di Ostia e del Mare, scelta che ha posto a rischio di urbanizzazione un insieme delicatissimo di aree umide e di pinete marittime.

### **1.3.2 La Milano della grande crescita: il piano Albertini e proposte alternative**

A Milano, invece, le esigenze più sentite nei primi anni del XX sec. si concentrano sul governo della crescita produttiva della città e sulla contemporanea migliore dotazione di servizi e di infrastrutture, soprattutto ferroviarie, che aiutino a fronteggiare gli squilibri territoriali. Il piano del 1912 (Piano Pavia - Masera) è un piano interlocutorio, si limita a prevedere alcune ulteriori espansioni del tessuto già definito dal piano del 1889 (ormai del tutto realizzato nelle sue previsioni) nonché nuovi e drastici sventramenti, senza però farsi carico di una iniziativa di modernizzazione ed adeguamento delle strutture ed attrezzature della città o di una selezione degli assi di sviluppo territoriale.

Tale proposta di una nuova Milano, attrezzata in modo moderno e dotata di un capitale infrastrutturale che si faccia carico di rivedere il disegno interno della città, che ne promuova un assetto funzionale di rango superiore e che la connetta con il sistema territoriale regionale che su di essa gravita, viene proposta da molti dei gruppi che partecipano al concorso per il piano regolatore del 1927, tra cui spicca, per la maggiore attenzione posta allo studio e alla forma della città esistente nelle relazioni con il nuovo, la proposta di Giuseppe De Finetti (inattuata).

Il successivo piano, redatto in pieno periodo fascista dall'ingegnere municipale Cesare Albertini, rinuncia a qualsiasi progetto di modernizzazione infrastrutturale e sembra invece concentrarsi soltanto sulla promozione delle dinamiche fondiarie e dell'espansione edilizia. L'intera superficie comunale ancora inedita viene ricoperta a tappeto da un disegno di urbanizzazione che occupa tutto l'anello di territorio lasciato libero dal piano Beruto con una maglia fittissima di strade, senza stabilire alcuna gerarchia tra i percorsi, portando ad un disegno confuso, incerto e privo di direzioni riconoscibili (fig. 16).

Tale disegno molecolare dell'espansione urbana comporta una destinazione quasi

totale delle aree cittadine ad edilizia privata: gli spazi aperti e le zone adatte ad ospitare le opere civili e di interesse collettivo sono quasi ridotti a zero (resta soltanto il progetto della Fiera, lungo la direttrice nord-ovest), sacrificati in favore della realizzazione di una edilizia misera e dimessa.

L'incertezza del disegno delle aree di espansione si riverbera nella strategia di sventramenti previsti per l'area centrale; estesissimi e privi di una qualsiasi selettività, questi interventi di demolizione hanno sostituito interi brani di edilizia storica con cortine di edifici dalle volumetrie fuori proporzione e dal linguaggio architettonico superficialmente modernista, a garanzia di una speciosa operazione di rinnovamento (figg. 17-19)<sup>12</sup>.

La previsione di una maglia viaria così dettagliata comporta inoltre un onere enorme per le municipalità: il piano Albertini è l'atto finale di un processo che a Milano ha sacrificato le scelte a vantaggio della città pubblica in favore di una attuazione di corto respiro e priva di qualità. Alcuni critici ultimamente stanno rivalutando l'opera di Albertini. Soprattutto per quello che riguarda la disciplina di programmazione e gestione finanziaria ed amministrativa degli interventi, possono essere trovati alcuni motivi di marginale interesse ma, esaminando il disegno complessivo del piano, nelle sue previsioni sui quartieri di espansione e nello schema degli sventramenti, non si può non concludere che i contenuti di un progetto così mal concepito non possono essere salvati da qualche innovazione presente nell'apparato procedurale ed attuativo<sup>13</sup>.

## 2 Il piano urbanistico dalla legge nazionale al 1995

### 2.1 Caratteri ed esiti dei primi P.R.G.

Sintetizziamo i caratteri che differenziano il piano regolatore definito dalla legge urbanistica nazionale (l.1150/1942) dai piani regolatori esaminati precedentemente. Si tratta di un documento avente valore di legge dello stato, cioè si tratta di un piano normativo i cui requisiti sono quelli di essere:

1. **generale.** Il piano copre tutto il territorio comunale con la sua disciplina di regolazione; non c'è più una porzione fondiaria che venga lasciata senza regole: aree agricole, aree collinari e boschive sono tutte sottoposte ad un regime di tutele e di usi consentiti ben determinati;

---

<sup>12</sup>Si confronti l'incolmabile distanza che separa la rozzezza di tali proposte di rinnovamento urbano, banalmente legate alla sola immagine degli edifici, dalle riflessioni che un altro ingegnere capo municipale, Eugène Hénard, formula per la modernizzazione e nuova infrastrutturazione della città di Parigi a partire dal 1903. Cfr. Hénard, Eugène, *La costruzione della metropoli*, Marsilio, Padova, 1972, (fig. 20).

<sup>13</sup>Cfr. Bonfanti, Ezio, "Centri storici e architettura della città", in *Edilizia Popolare*, n. 110, 1973, p. 42; Piroddi, Elio, *Cento anni di pianificazione urbanistica in Italia*, Jupadre Editore, L'Aquila, 1971, pp. 33-34.

2. **unitario.** Non esiste più alcuna divisione tra centro storico e nuove espansioni edilizie. Il documento urbanistico è unico e considera in tal modo gli equilibri mutui tra esistente e progetti da realizzare;
3. **espropriativo.** Si prevede che il ruolo dell'operatore pubblico, in qualità di garante di un equilibrato sviluppo urbanistico, possa giovare dello strumento dell'esproprio per dirigere e programmare ogni intervento;
4. **vincolistico.** Si prevede che il piano possa porre un vincolo di inedificabilità su tutte le aree identificate come sede di funzioni aventi interesse pubblico (aspetto giudicato incostituzionale con la sentenza C.Cost. n. 55/68);
5. **programmatico e di area vasta.** Vengono introdotti nuovi strumenti (mutuati dalla tradizione dei piani di struttura anglosassoni) per la pianificazione di ambiti territoriali estesi a più aree urbane: i piani territoriali di coordinamento. A questi si affianca la redazione di un piano di assetto del territorio nazionale (mai realizzati). Si configura, quindi, un complesso sistema di piani a scale progressivamente più dettagliate (giuridicamente si dice: a formazione progressiva; colloquialmente lo si chiama: a canocchiale o a cascata), dal piano nazionale ai piani territoriali, ai piani comunali ed, infine, ai piani particolareggiati (altro anello debole della catena, come si vedrà);
6. **indirettamente attuativo.** Il Prg è un documento avente natura programmatico-previsionale e vincolistica ma non si occupa di definire i progetti delle trasformazioni urbane nei loro dettagli (maglia stradale, servizi, tipi edilizi, verde); esso fissa soltanto indici volumetrici, densità e destinazioni d'uso, che operano individuando le localizzazioni e perimetrando le aree (cioè prendono forma nello strumento della zonizzazione), mentre il progetto vero e proprio delle aree è lasciato ai piani particolareggiati, la cui redazione è compito dei comuni. È tramite la definizione e l'approvazione di questi (magari con la premessa dell'esproprio delle aree da attuare) che l'ente pubblico procede a collocare le dotazioni di servizi, delle attrezzature pubbliche e delle urbanizzazioni in modo che queste precedano la realizzazione delle abitazioni e non invece, come è avvenuto, le debbano inseguire secondo le logiche e le convenienze dell'impresa privata.

Soprattutto gli ultimi tre requisiti costituiscono i nodi irrisolti di una legge che si presenta come uno strumento sofisticato e di grande respiro ma forse troppo oltre la capacità amministrativa degli enti pubblici italiani. La mancata attuazione di questi aspetti del nuovo sistema pianificatorio ha pregiudicato l'efficacia dell'azione di governo del territorio durante tutti gli anni dello sviluppo urbano del dopoguerra, a cominciare dall'esperienza della ricostruzione.

Difatti, la messa in opera di strumenti di piano che seguano i criteri ed i contenuti della nuova legge verrà rimandata di quasi dieci anni poiché, nell'immediato dopoguerra, le città italiane si trovano a dovere fronteggiare l'emergenza della ricostruzione: tale stagione della pianificazione italiana viene disciplinata

ancora da strumenti urbanistici di tipo puntuale (i 'piani di ricostruzione', più di 400 in tutta Italia) e ancora centrati sull'esecutività diretta delle proposte di intervento edilizio e non, come prescriveva la nuova legge, su un regime di regole d'uso del suolo esteso a tutto il territorio comunale (figg. 6-8).

Si tratta di piani che hanno assecondato alcune scelte distorsive della politica di ricostruzione in Italia:

- si è deciso di puntare su un settore arretrato e produttivamente poco efficiente qual è quello edile, assunto come volano per la ripresa economica, mentre quasi ovunque all'estero si procedeva prima alla ricostruzione dell'apparato industriale e produttivo, per poi provvedere alla ricostruzione del patrimonio abitativo;
- l'orientamento verso una ricostruzione centrata eminentemente sul settore abitativo, porta a trascurare l'adeguamento delle infrastrutture per la mobilità del paese (solo le ferrovie vengono ricostruite in breve tempo ma senza innovazioni) e, soprattutto, delle attrezzature e dei servizi delle città italiane, investite da un'ondata di edilizia intensiva;
- vengono concessi indici ed aumenti di volumetria esorbitanti (fino a  $-15m^3/1m^2$ , ad esempio a Milano) per potere dare stimolo e convenienza economica alle imprese private, dal momento che gli enti pubblici italiani non erano in grado di trovare risorse per potere guidare in prima persona l'opera di ricostruzione.

## 2.2 I piani regolatori generali 1953-1965

La legge urbanistica nazionale comincia quindi a produrre i primi documenti di piano solamente verso l'inizio degli anni '50, dal momento che viene messa in moratoria dopo la guerra in favore dei piani di ricostruzione. Si esamineranno alcune esperienze significative di questa prima tornata di piani, cercando di mettere in rilievo la specificità degli approcci adottati dai progettisti in relazione al contesto particolare nel quale si trovano ad operare. Per esigenze di sintesi non si potranno approfondire i presupposti culturali che guidano queste esperienze, per i quali si rimanda a specifiche pubblicazioni.

### 2.2.1 Padova: P.R.G del 1953-1956

Progettista: Luigi Piccinato

A Padova si era verificata una crescita rilevante dell'agglomerato cittadino, che aveva portato in meno di trenta anni al raddoppio della superficie urbanizzata ed alla formazione di molte aree periferiche, cresciute in modo morfologicamente disordinato e secondo direttrici indifferenziate (figg. 33-34).

Il progettista del piano è Luigi Piccinato. Probabilmente l'urbanista più influente del dopoguerra italiano, Piccinato rappresenta una figura di soglia nel

panorama della disciplina urbanistica nazionale: egli è partecipe sia della cultura accademica tradizionale, legata al piano regolatore come soluzione progettuale e disegnata dell'assetto dell'intero complesso urbano, sia all'impostazione dell'urbanistica razionalista<sup>14</sup>.

Nella sua variegata opera di pianificatore, durata più di un cinquantennio, sono riscontrabili riferimenti eterogenei. È evidente la tradizione classica del disegno urbano, figlia di una formazione che fa riferimento alla manualistica del centro Europa (soprattutto tedesca: Stubben, Baumeister, Eberstadt) e che produceva un repertorio di soluzioni progettuali applicative per risolvere i molti temi e nodi critici della città moderna (disegno degli elementi fisici dell'ambiente urbano: viabilità, parchi, quartieri industriali e residenziali, ognuno con il proprio riferimento a soluzioni tipo). C'è poi un avvicinamento all'urbanistica funzionalista del Movimento moderno, che concepisce il piano come azione normativa che governa le città agendo sulle funzioni che ne determinano le dinamiche di sviluppo e le relazioni tra le parti (si agisce, quindi su funzioni e destinazioni d'uso: abitazioni, industrie, infrastrutture, verde e attrezzature di ricreazione). Un'ultima importante fonte culturale, cui Piccinato si avvicina subito dopo la guerra, è costituita dal movimento per l'architettura organica.

L'organicismo costituisce un riferimento determinante in urbanistica; tale approccio interpreta la città come un'entità biologica. Vedere la città come un sistema vivente con tutte le sue articolazioni funzionali significa, quindi, presupporre che un equilibrato funzionamento del sistema urbano sia la conseguenza diretta della sua buona morfologia (buona forma = buona organizzazione)<sup>15</sup>.

Piccinato è il prototipo dell'urbanista pragmatico e risoluto, a metà tra l'artista, il medico ed il giudice; la sua concezione del piano è spiccatamente *normativa*: il piano regolatore è inteso come uno strumento di tipo autoritativo, che impone ai soggetti sociali le proprie prescrizioni in quanto coerenti con superiori criteri di ordine e di utilità collettiva di cui il sapere disciplinare si fa portatore. La legittimità di un piano deriva direttamente dalla indiscutibile competenza tecnica posseduta dall'urbanista e dalla sua capacità di risolvere progettualmente un intervento territoriale: abilità diagnostiche e di lettura del contesto, solida professionalità e padronanza degli strumenti normativi e legislativi indirizzano l'azione urbanistica verso una felice sintesi di tipo sia strutturale che formale.

Difatti, i piani di Piccinato delineano in modo netto una prima fase di analisi, sorretta dalla capacità dell'autore di individuare problemi e peculiarità del territorio in esame, ed una seconda fase di progetto, che presenta l'armoniosa sintesi formale-architettonica di tutti i valori urbani (salto creativo). Tali valo-

<sup>14</sup>Le Corbusier, *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, 1977 (ed. or. 1946), pp. 59-88.

<sup>15</sup>In realtà, l'organicismo, nel contributo del suo capostipite, è il fondamento di un progetto ecologico degli insediamenti umani, che considera in modo congiunto gli equilibri ambientali, gli stili di vita e i principi identitari della comunità (una ampiezza di impostazione che in Piccinato non è riscontrabile, dal momento che la sua apertura al sociale è molto tardiva e che la cultura ambientalista non compare nel panorama italiano prima degli anni '70). Cfr. Geddes, Patrick, *Città in evoluzione*, Il saggiatore, Milano, 1968 (ed. or. 1915), in particolare i capp. 4 e 5, pp. 87 e segg.).



ri individuati e da valorizzare si identificano spesso con uno schema di assetto fisico (più o meno metaforico: la stella, la "Y") capace di fornire risposte semplici ed apparentemente senza compromessi politici (ben nota la sua ricorrente dichiarazione di disinteressarsi della distribuzione della proprietà fondiaria, al momento della redazione di un piano)<sup>16</sup>.

Nel PRG di Padova si cerca di applicare tale approccio che cerca una sintesi di compromesso tra un piano che interpreta la città affrontando il progetto della sua forma (sia come macro-forma complessiva che come disegno dei tessuti e dei quartieri) e un piano che contiene la redazione di norme per il governo degli usi del suolo, come prescritto dalla legge nazionale.

L'espansione informale della città periferica, cresciuta in modo anarchico, diffusivo e lungo tutte le direzioni, ha portato ad un organismo urbano squilibrato e disfunzionale. Il riconoscimento di uno schema d'ordine e di assetto complessivo è quindi coerente con la restituzione di una chiara morfologia. Lo sviluppo della città viene ricondotto ad una forma stellata, con i nuovi quartieri di espansione che si allineano lungo alcune direttrici principali di accesso scelte come prioritarie (fig. 35); nell'ambito di questi quartieri si opera una regolazione delle destinazioni funzionali, integrandole (abitazioni e servizi) o separandole (grandi aree produttive a nord-ovest) a seconda dei casi. L'uso della zonizzazione concorre quindi a conferire organizzazione ed ordine all'organismo urbano, che si appoggia nelle sue articolazioni alla armatura infrastrutturale di accesso alla città e lascia libero ed ineditato il territorio che si estende tra gli assi di sviluppo (evitando la saldatura trasversale conseguente alla temuta espansione *a macchia d'olio*).

Le aree di nuova urbanizzazione, oltre alla disciplina che ne regola la destinazione d'uso (con dosaggio di servizi, abitazioni e produttivo), mostrano al loro interno una redazione delle norme edificatorie (Nta) che tenta di proiettarsi verso una definizione morfologica dei quartieri e che presenta un chiaro riferimento alle concezioni della città organica. Le aree sono concepite con un disegno unitario e coerente, sia per quanto riguarda le densità edilizie, decrescenti via via che si procede dal cuore di queste aree verso i margini, sia per la presenza, già nella tavola generale, dell'abbozzo della maglia viaria che le innerva con disegno organicistico, con spine e anelli stradali che legano abitazioni, verde e servizi civici (in rosa ed arancio nella figura 35), avanzando ipotesi di disegno che invece dovrebbero essere di competenza dei susseguenti piani attuativi.

Un piano, quindi, che affianca in modo ambizioso una strumentazione centrata sulle funzioni e le destinazioni d'uso (con tutto il repertorio che queste implicano: previsioni per la viabilità e le comunicazioni, per il verde, per gli impianti ed i servizi, per la produzione, per le aree storiche e consolidate) ad

---

<sup>16</sup>Per un inquadramento critico della complessa attività di Piccinato cfr. Chiara Merlini "Luigi Piccinato. Una professione per la città e la società", in Di Biagi, Paola, Gabellini, Patrizia, *Urbanisti italiani*, Laterza, Roma-Bari, 1990. Meno problematico e più celebrativo è il volume: Malusardi, Federico (a cura di), *Luigi Piccinato e l'urbanistica moderna*, Officina, Roma, 1993.

una volontà di progetto formale/morfologico. Un documento per molti aspetti innovativo e per la gran parte disatteso dall'amministrazione cittadina<sup>17</sup>.

### 2.2.2 Siena: P.R.G del 1954

Progettisti: Piero Bottoni, Aldo Luchini, Luigi Piccinato.

Il diverso contesto urbano nel quale ci si trova ad operare porta i progettisti del primo Prg di Siena a definire le linee generali ed i temi principali del documento secondo criteri diversi da quelli che avevano caratterizzato l'esperienza di Padova. Anche qui, Piccinato pone particolare attenzione alla lettura formale delle specificità del sito e alla individuazione del carattere della formazione urbana di Siena, quale esempio limpido di tessuto urbano medioevale (gli studi sull'urbanistica medioevale di Piccinato sono stati un influente riferimento per molte generazioni di allievi).

Il centro urbano di una città compatta e altamente stratificata come Siena pone innanzitutto il problema della formulazione di una stringente disciplina di salvaguardia dell'area storica e del patrimonio monumentale che essa contiene. All'analisi e alla lettura morfologica delle particolarità del centro storico (fig. 36) si cerca di affiancare coerentemente il progetto delle nuove zone di espansione, delle attrezzature per l'adeguamento e la modernizzazione dei servizi nonché di una nuova dotazione viabilistica che renda le aree centrali più accessibili e connesse con i servizi ed i quartieri esterni del nuovo sviluppo. Questo schema viabilistico viene individuato in modo da costituire l'elemento di coerenza e continuità tra centro storico, nuovi quartieri e relazioni territoriali di area vasta (diretrici per Arezzo, per Roma, per Firenze, per Grosseto).

Anche in questo caso si tenta una sintesi fra la forma complessiva del sistema urbano e delle sue relazioni con il territorio, il paesaggio e l'orografia peculiare che lo caratterizza (nonostante lo si faccia in modo meno netto che a Padova): Siena viene letta come un organismo articolato secondo una struttura ad 'Y' (fig. 37), le cui aste corrispondono ai crinali sui quali si appoggia la formazione urbana, i quali convergono verso il cuore della città (la Piazza del Campo) e regolano anche i rapporti con la campagna circostante, con le valli e con le arterie viarie di collegamento territoriale e di accesso al centro storico (fig. 38).

Si tratta quindi di un piano regolatore che affianca alla sperimentazione di una sensibile disciplina di salvaguardia una chiara volontà di progetto della forma della città (anche se meno esplicita che nel caso di Padova), evidentemente legata ad una lettura attenta della qualità del tessuto urbano medioevale e del paesaggio (le valli che si sviluppano tra le aste della 'Y' sono salvaguardate e sottratte all'edificazione). Le espansioni e i nuovi quartieri, con il progetto di centralità secondarie di loro pertinenza, il collegamento con le nuove attrezzature urbane e con la ferrovia nonché i raddoppi stradali e le strategie di salvaguardia sono tutti concepiti secondo un disegno complessivo coerente con l'assetto formale della Y.

---

<sup>17</sup>Cfr. Luigi Piccinato, "Padova. L'esperienza del piano", in *Urbanistica*, n. 21, 1958, p.43 e segg.

I pochi interventi di apertura, demolizione e risistemazione previsti nelle aree centrali e sull'edilizia storica sono pensati allo scopo di risolvere i problemi di accessibilità dalle direttrici esterne, di facilitare il collegamento e la circolazione interna tra i settori/quartieri, adagiati sui versanti dei tre crinali collinari e per ricavare alcuni spazi pubblici adatti ad ospitare nuove dotazioni di servizi cittadini (figg. 39-41)<sup>18</sup>.

### 2.2.3 Assisi: P.R.G del 1956

Progettista: Giovanni Astengo

Diverso è lo stile di pianificazione che viene sperimentato nel PRG di Assisi, coevo ai precedenti.

Il suo progettista, Astengo, è un urbanista che proviene da un percorso di formazione in parte diverso da quello degli autori già esaminati. Sono certamente influenti, nella sua concezione del ruolo e delle prerogative dell'urbanistica, le fonti di tipo *funzionalistico* (un piano come esercizio di un potere pubblico, con funzione tecnico-regolativa, normativo e sovraordinato) o organicistico (soprattutto nell'accezione di coesione comunitaria e cooperativistica piuttosto che di coerenza ed armonia formale) ma il percorso attraverso il quale vengono individuati i temi nodali della disciplina presenta un grado di apertura alla cultura europea ed internazionale coeva che i manuali italiani di riferimento dell'epoca (Piccinato, Dodi, Rigotti, Chiodi) in genere non hanno.

La vicinanza con la cultura della pianificazione europea porta Astengo a concentrarsi sui temi della *pianificazione regionale e di area vasta* (i piani di struttura inglesi vengono redatti nell'immediato dopoguerra) e sui *problemi dell'attuazione operativa* degli strumenti urbanistici.

Dovendo l'urbanistica affrontare un'esigenza operativa ed amministrativa concreta, che presenta in modo ugualmente evidente aspetti di tipo tecnico-disciplinare ed aspetti che riguardano i meccanismi attraverso i quali la comunità delibera le sue scelte, Astengo concepisce un metodo di elaborazione degli strumenti mirato ad una pianificazione capace di legare questi due versanti della pianificazione territoriale (tecnica e politica).

La costruzione di un metodo rigoroso e trasmissibile, capace di dare un fondamento scientifico alla pianificazione territoriale ed urbanistica, sottraendola finalmente all'incerto statuto di disciplina frammentaria che la caratterizzava, significava fornire solide ed oggettive basi alle scelte operate dai piani (mentre in precedenza tali garanzie di buona riuscita del Prg erano più legate all'autorevolezza del progettista incaricato: Piccinato, Piacentini, Bottoni, BBPR). Tali basi dovevano quindi appoggiarsi sulla evidente validità scientifica degli indirizzi politici sottostanti, sulla trasparenza dei criteri adottati, sull'imparzialità delle valutazioni formulate; in tal modo esse avrebbero costituito il veicolo argomentativo capace di garantire l'adesione dell'opinione pubblica e della rappresentanza

<sup>18</sup>Cfr. Luigi Piccinato, "Siena: città e piano", in *Urbanistica*, n. 23, 1958, p. 17 e segg.

politica alle scelte operate dall'urbanista, portando una obiettiva coerenza tra scelta tecnica ed azione politica, fondate entrambe sull'utilità comune .

Si mettono a punto i principi di un'*urbanistica analitica* compiuta, fondata sull'indagine empirica delle concrete situazioni del contesto territoriale (fattori materiali, demografici, economici e sociali). L'oggetto di studio, pur costituendo un'unità territoriale organica, viene decomposto nei suoi elementi, classificati secondo le modalità qualitative e quantitative dei loro caratteri; si rilevano tali elementi e caratteri, se ne studia la distribuzione spaziale e poi le eventuali interrelazioni.

Tutto questo porta a formulare uno stile di pianificazione che amplia ed approfondisce la fase delle indagini e analisi preliminari, dando a queste un rilievo che in precedenza non avevano mai avuto nei piani regolatori italiani.

A questa fase analitica, Il metodo di costruzione del piano di Astengo ne fa seguire altre tre, strettamente consequenziali: tutte assieme, queste quattro fasi guidano il progettista (ed il pubblico operatore) da una conoscenza profonda del contesto ad una altrettanto motivata e dettagliata definizione dell'apparato normativo e progettuale di intervento.

I quattro momenti del metodo pianificatorio vengono proposti per la prima volta all'interno di uno studio per una guida sulla formulazione dei piani regionali del ministero dei lavori pubblici (fig. 42). Essi sono: *conoscere, spiegare, valutare, intervenire* (cui si aggiunge in seguito anche quella del *controllare*)<sup>19</sup>.

Vale la pena di notare che, nell'ambito di questa costruzione razionale del piano, non va attribuita ad Astengo una concezione riduttiva del progetto territoriale, come proposta che dovrebbe essere solo dedotta meccanicamente dalle premesse analitiche. Astengo cerca di introdurre, più di ogni altro, nuovi elementi che possano garantire un più profondo e consapevole confronto tra ragione scientifica e valori storico-architettonici, cercando di affiancare alla irrinunciabile funzione creativa dell'architetto urbanista un approfondimento (prima carente) della dimensione di tipo empirico-quantitativo (le cui fonti disciplinari sono riconducibili alla tradizione della geografia quantitativa, soprattutto francese, e della demografia).

Il piano di Assisi presenta in modo compiuto tutti i caratteri fortemente innovativi precedentemente descritti.

Nella costruzione della fase di analisi, il Prg procede innanzitutto ad una ricognizione e classificazione di tutte le attività e usi del suolo che non si limita alla sola area urbana ma investe l'intera regione. Viene esplicitata subito la convinzione che, ai fini di una reale operatività del piano, si debba procedere di pari passo con lo studio dei caratteri generali e con quello degli interventi specifici e localizzati. Le attività di conservazione e trasformazione del territorio necessitano di un quadro di riferimento di area vasta, indispensabile per dare coerenza ed efficacia ai piani dei singoli comuni e poi ai piani particolareggiati

---

<sup>19</sup>Le linee guida contenute in questi due volumi anticipano di molto l'esperienza della pianificazione regionale italiana, che parte soltanto dalla seconda metà degli anni settanta. Aa.Vv., *I piani regionali*, Ministero dei Lavori pubblici, 2 voll., Roma, 1953.

esecutivi. Tale inquadramento d'area vasta delle attività del territorio, condotto con un approfondimento mai prima sperimentato in Italia, sta ad indicare una concezione del piano non più soltanto come riferibile alla sola dimensione edilizia e del costruito: il Prg assume il ruolo di programma di sviluppo socio-economico, fornendo una prospettiva per delineare la futura vocazione della comunità di riferimento. Coerentemente con queste motivazioni, il piano opera una dettagliata indagine degli usi del suolo agricolo e degli elementi del paesaggio extraurbano (colture, patrimonio zootecnico, valore delle attività insediate, aree boschive), che restituisce in una prima tavola di inquadramento (fig. 43).

Successivamente si passa dalla scala territoriale all'esame delle più consuete prerogative che concernono la struttura, l'evoluzione e le forme della città costruita e del suo patrimonio edilizio; anche in questo caso l'accuratezza delle indagini è inedita: si va dai classici temi dell'esame dei valori architettonici e urbanistici, a quelli più originali che investono il rapporto tra città fisica e condizioni sociali-territoriali (attività economiche, fisionomia e consistenza delle famiglie, elementi costitutivi degli alloggi, stato di conservazione delle abitazioni): si redigono diagrammi e carte tematiche che rilevano dati demografici, attività economiche, destinazioni d'uso, in relazione allo stato di conservazione e al carattere degli edifici e degli alloggi, al regime proprietario, ai tipi costruttivi, per arrivare alla formulazione di un giudizio critico, espresso con una graduatoria secondo classi qualitative restituite su appositi cartogrammi, immediatamente leggibili e di facile consultazione<sup>20</sup> (fig. 44).

Da questa documentazione estesissima (che si avvale anche di linguaggi diversi, come l'analisi fotografica, usata per documentare i nuovi edifici incongrui con l'ambiente storico, fig. 45) si estrae una tavola di progetto dal duplice carattere regolativo ed attuativo; in essa si cerca di stabilire in modo esplicito il legame tra quadro analitico, priorità politico-programmatiche, scelte progettuali (fig. 46):

1. la tavola generale di progetto contiene il disegno complessivo della struttura territoriale, che prevede in pianura una rete stradale che integri il tracciato esistente, colleghi Assisi ai centri abitati vicini, valorizzi il paesaggio urbano e naturale, serva le attività agricole, la zootecnia e l'industria, sviluppi le relazioni tra le frazioni; si prevedono interventi stradali più mirati sulla città capoluogo (un anello di circonvallazione) e sul sistema delle acque (fig. 46);
2. la tavola di intervento sul centro abitato del capoluogo contiene una strumentazione generalizzata e molto dettagliata, conseguente alla fase di analisi e alla quale corrisponde un apparato di norme tecniche mirato e calibrato sul dettaglio del singolo lotto o edificio. Per ogni porzione di tessuto e per ogni manufatto, soprattutto ai fini di tutela e conservazione del patrimonio costruito o di miglioramento delle condizioni abitative, si redigono

---

<sup>20</sup>Astengo investì quasi tutto il proprio patrimonio personale per la stesura della fase analitica del piano di Assisi, a riprova della tensione ideale che caratterizzava la sua concezione dell'urbanistica come disciplina dal forte contenuto di impegno civile.

norme che prescrivono i modi di intervento (anche qui ogni norma è concepita in modo da potere fare da riferimento non solo al caso di Assisi, ma da essere estesa come metodo di intervento generalizzabile, è un primo esempio di rilevamento conoscitivo sui centri storici, un modello più in seguito volte ripreso) (fig. 47);

3. contestualmente a questa disciplina generale di regolazione, vengono individuati alcuni (quattro o cinque) interventi esecutivi, considerati come fondamentali per l'ammodernamento e l'adeguamento funzionale della città storica nel suo complesso. Tali progetti vengono definiti all'interno di appositi Piani Particolareggiati, già inseriti come documenti di accompagnamento del piano generale e mirati ad ambiti di particolare interesse (territorio entro le mura, espansioni oltre le mura, zone residenziali ed industriali nuove, il restauro dei castelli); questo avviene allo scopo di definire da subito l'impegno dell'amministrazione riguardo a quelli che vengono considerati interventi determinanti per il futuro funzionamento e lo sviluppo della città. Si cerca in tal modo di superare lo scarto tra le previsioni generali del Prg e la realizzazione dei progetti di trasformazione, che Astengo intravedeva come possibile fonte di inefficacia del sistema di pianificazione della legge 1150.

Il piano particolareggiato del centro storico si concentra su tre interventi cardine, che riguardano il progetto della piazza della Basilica e del suo percorso di accesso con gli spazi pubblici annessi al servizio dei visitatori (fig. 50); il progetto di Porta S. Pietro, con la stazione delle autolinee (figg. 48-49); il progetto per la piazza della Chiesa di S. Chiara, altro nodo fondamentale di accesso alla città storica, nel quale vengono previsti parcheggi e nuove attrezzature pubbliche; il tutto accompagnato da una disciplina di tutela del patrimonio storico ed architettonico molto attenta e sensibile. Al piano particolareggiato per il centro storico si accompagna un piano per un nuovo quartiere di edilizia popolare, nella zona fuori Porta Nuova (fig. 51), anche questo portato ad un livello di dettaglio estremamente approfondito.

Si tratta della prima e compiuta interpretazione del concetto di piano "programmatico - operativo", che non rimanda ad un momento successivo le scelte esecutive e progettuali ma le lega da subito al piano generale attraverso concrete ipotesi di fattibilità politico-progettuale (vedremo in seguito come Astengo intraprenderà una svolta più formalistica e normativa di questo approccio nei piani del decennio seguente, perdendo parte di quella capacità di individuazione delle priorità programmatiche e di approfondimento progettuale che rendono tuttora il piano di Assisi un riferimento di grande interesse).<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>Per una documentazione estesa del piano di Assisi si veda: "Il piano regolatore di Assisi", in *Urbanistica*, nn. 24-25, 1958.

#### 2.2.4 Roma: P.R.G del 1962

Consulente generale: Luigi Piccinato, con Mario Fiorentino, Luigi Moretti, Michele Valori.

La situazione della capitale nei primi anni del dopoguerra presenta alcuni fenomeni di particolare criticità, in parte ereditati dagli strumenti di governo territoriale precedentemente adottati: la crescita incontrollata delle borgate periferiche, che aggrediscono ed erodono l'estensione immensa dell'Agro romano (Roma ha la superficie comunale più grande d'Europa: centoventimila ettari), porta ad avere una costellazione di insediamenti cresciuti senza alcun controllo, sparpagliati e disordinati, per la maggior parte costruiti abusivamente, non collegati da alcuna maglia infrastrutturale, con una drammatica carenza di servizi e di strutture pubbliche, con un impatto del tutto paralizzante sul sistema del traffico (di tipo centripeto) (fig. 32).

Al problema endemico della crescita periurbana si affianca il non meno grave problema dell'adeguamento delle strutture che servono le aree centrali, dove le sedi degli apparati statali e delle istituzioni hanno generato una situazione di carico insediativo e di congestione ormai insostenibile. La situazione è resa ancora più delicata dalla pervasività degli interessi del blocco immobiliare, conseguenza di una struttura della proprietà fondiaria estremamente concentrata, con otto operatori che detengono la quasi totalità dei terreni urbani comunali (tra cui la Società Immobiliare, con quote della FIAT e del Vaticano). Il piano del 1931 (Piacentini), pur se scaduto, viene prorogato senza che si metta mano ad un nuovo strumento che dia ordine alla ingovernabile situazione immobiliare. Nel 1958 viene preparato uno studio preliminare di piano, bocciato dal Ministero dei LLPP per le sue carenze ed inadeguatezze; a seguito di questo fallimento si incarica Piccinato di redigere un nuovo piano, impostato in modo emergenziale sulla scorta della bozza del '58, che presenta alcuni contenuti e scelte innovative al pari di molte scelte controverse.

Le scelte di fondo sono quelle, ben condivisibili, che mirano al riequilibrio ed alla riabilitazione del sistema metropolitano: arresto dell'espansione a macchia d'olio, tutela del patrimonio storico e delle aree centrali sotto pressione, indicazione di direttrici preferenziali di sviluppo, previsione di zone industriali e poli funzionali per il decentramento, incremento delle aree verdi e della dotazione di servizi.

Il piano pratica una soluzione progettuale di compromesso: cerca di fornire qualche principio d'ordine alla crescita delle borgate abusive che avevano invaso la campagna romana e d'altra parte ratifica giocoforza il modello di espansione attuale, a salti e macchie urbane disperse (figg. 52-54). Le periferie abusive sono oggetto di una disciplina di regole che prevede una appropriata iniezione di servizi ed una razionalizzazione dell'accessibilità e dei collegamenti, tramite la previsione di insediamenti periferici integrati con servizi e viabilità che si accompagnino ai quartieri esistenti da recuperare. Queste aree, colloquialmente chiamate 'patate' per la loro rappresentazione globulare a retini gialli (nella quale si può riscontrare la matrice culturale organicista di tutti i progettisti del piano, ma anche la concezione dei quartieri-comunità, polifunzionali e dalla forte

riconoscibilità identitaria, presente nel pensiero di Adriano Olivetti, di Samonà, di Quaroni)(fig. 55), sono il tentativo di riordinare a posteriori una crescita urbana fortemente squilibrata e del tutto dipendente dal centro e non arriveranno mai ad invertire il processo di marginalizzazione delle periferie romane.

Si tenta una timida inversione della tendenza all'espansione isotropa (la già citata e temutissima espansione *a macchia d'olio*) inframmezzando la localizzazione di questi quartieri marginali con grandi aree dedicate a servizi urbani (aree ospedaliere, parchi urbani, plessi scolastici, università, in blu nella tavola di azzonamento), al fine di scongiurare la reciproca saldatura definitiva delle periferie dell'anello esterno.

Il raccordo tra i settori esterni e la mitigazione dell'assetto centripeto dei collegamenti, che gravano tutti sull'area e sulle funzioni centrali, viene compensato con la costruzione del nuovo asse attrezzato ad est, cui si accompagna la previsione del Sistema direzionale Orientale (Sdo), grande insediamento terziario che doveva accogliere tutti i ministeri e le sedi istituzionali ma che di fatto rimane totalmente inattuato (l'unico centro direzionale di Roma resterà quindi l'EUR, a sud-est).

Tali scelte (gli 'insediamenti integrati' e lo schema viabilistico perimetrale che si proietta verso sud e verso Ostia, negando il decentramento ad est, la previsione di 3 milioni di nuove stanze, del tutto fuori di logica), hanno di fatto portato all'ulteriore crescita indistinta delle periferie (nelle quali non sono mai state costruite le adeguate attrezzature di servizio necessarie e dove gli standard di servizi sono rimasti sempre bassissimi -  $11m^2/ab.$ ), alla corrosione delle aree naturalistiche delle pinete litoranee; infine, il piano ha sancito un sistema di trasporti basato esclusivamente sulla gomma e mai sufficientemente differenziato in modo da sgravarlo dei carichi di traffico verso il centro (che ha continuato fino ad oggi ad assommare funzioni direzionali ed amministrative).

Il piano di Roma del 1962 è rimasto in vigore fino al 2007, seppur irriconoscibile dopo le tante varianti, soprattutto la variante generale della metà degli anni '90. Il nuovo piano, molto complesso e molto controverso (con previsioni per circa settanta milioni di metri cubi) dopo una redazione durata circa 12 anni, è giunto all'approvazione l'anno scorso<sup>22</sup>.

### 2.2.5 L'anno 1962

I due casi precedentemente esaminati (Assisi e Roma) aiutano a mettere a fuoco alcune questioni che sono rimaste un nodo irrisolto lungo tutta la storia dell'urbanistica italiana. In sintesi:

1. il tema dell'attuazione dei piani. Astengo, nel concepire la sua forma di piano *programmatico-operativa*, cioè come pratica che deve legare assetto, norme generali e progetti specifici di trasformazione, aveva cerca-

---

<sup>22</sup>Sulla vicenda romana si veda: "Roma: Prg. 1962", con scritti di Piccinato, Coppa, Insolera, Manieri Elia, in *Urbanistica*, n. 40, marzo 1964, p.9 e segg. Filippo Ciccone, "Roma. La città senza piano", in Campos Venuti, Giuseppe, Oliva, Federico, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 243 e segg.



to di anticipare i problemi causati dalla mancata attuazione dei piani urbanistici.

Secondo la legge del 1942, il Prg, documento generale e programmatico (*piano serbatoio*, come lo definiva Astengo), veniva attuato tramite i Piani Particolareggiati di esecuzione (Pp o Ppe), la cui redazione era affidata ai comuni. In questi Ppe l'ente pubblico provvedeva a dare un disegno dettagliato dell'insediamento da realizzare, cercando di sistemare servizi, strade e verde secondo il fabbisogno ed i carichi insediativi ed urbanistici previsti. Tale pratica doveva (art.18) essere preceduta dall'esproprio dell'area da urbanizzare ed inoltre comportava l'obbligo di valutazione dell'impegno economico da parte dell'ente pubblico<sup>23</sup>.

I piani particolareggiati, al pari dei piani territoriali di coordinamento, non sono mai stati realizzati, lasciando in tal modo ai privati costruttori ogni iniziativa riguardante la realizzazione esecutiva dei nuovi insediamenti. Il risultato sono stati i quartieri periferici delle grandi città come Roma, Milano e Napoli, cresciuti senza alcun servizio (spesso senza neanche le strade) in modo incontrollato e disorganico ed espulsi verso i terreni più marginali e periferici.

Incapacità programmatica ed attuativa si sono accompagnate alla mancata sorveglianza sull'attività edilizia, generando quel fenomeno di aggressione al territorio italiano che ha prima coinvolto le aree periferiche delle città e poi ha investito le aree naturali ed il patrimonio paesaggistico (le aree boschive, i litorali, le aree collinari, i bacini fluviali, le valli)<sup>24</sup>;

2. il problema del regime dei suoli. La possibilità da parte degli enti pubblici di operare una politica attiva di controllo e sviluppo del territorio dipendeva (o per lo meno così si era pensato nell'epoca della spinta all'espansione urbana), dalla possibilità di disporre della proprietà dei suoli da urbanizzare senza doversi caricare degli oneri (insostenibili) della rendita fondiaria urbana. Si era detto che la legge 1150/1942 caratterizzava il piano come strumento espropriativo ma lasciava questa opzione come facoltativa per il comune. Di fatto, il blocco nella realizzazione dei Ppe era stato causato dall'incapacità a procedere agli espropri dei terreni di espansione.

All'inizio degli anni '60 si cerca di provvedere alla risoluzione del nodo della regolazione del regime dei suoli proponendo una legge sull'esproprio generalizzato dei terreni, rendendolo obbligatorio prima di qualunque operazione di urbanizzazione. La legge, con diverse varianti, viene proposta dal ministro Dc Fiorentino Sullo e suscita una tale sollevazione nel dibattito

---

<sup>23</sup>Per una descrizione più dettagliata della vicenda dei piani attuativi cfr. Giuseppe Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967, p.92 e segg; Valeria Erba, *L'attuazione dei piani Urbanistici*, Ed. delle autonomie, Roma, 1973, p.35 e segg.

<sup>24</sup>La vicenda del guasto delle città e del paesaggio è stata raccontata nei libri di Antonio Cederna e Piero della Seta, figure chiave della cultura ambientalista in Italia. Cfr. Antonio Cederna, *I vandali in casa*, Laterza, Roma-Bari, 1956; id., *La distruzione della natura in Italia*, Einaudi, Torino, 1975.

pubblico da essere presto accantonata (1962). Il suo meccanismo cercava di sciogliere il nodo degli interessi della rendita fondiaria che gravava sulla pratica pianificatoria dei comuni secondo due meccanismi alternativi, il primo più drastico, l'altro più morbido, che può essere utile descrivere:

- (a) il diritto di superficie. Tutti i terreni passano alla mano pubblica, preventivamente e prima della loro conversione in terreni urbanizzabili, quest'ultima provvede a realizzare le urbanizzazioni e poi cede ai privati il solo diritto di superficie (cioè i privati costruiscono su un terreno che hanno in concessione per 99 anni, al termine dei quali tutto, edifici e terreno, torna di proprietà pubblica - simile al modello inglese del *leasehold*);
- (b) la cd. "partita di giro". L'esproprio coatto e generalizzato dei terreni da urbanizzare viene operato dall'ente pubblico che, dopo avere realizzato le urbanizzazioni, lo rivende ai privati (maggiorato dei costi di urbanizzazione) che provvedono a realizzare gli edifici. Con i soldi ricavati dalla vendita il comune può procedere a realizzare altri espropri e altre urbanizzazioni (e così via).

Entrambe le proposte (ugualmente affossate) avrebbero permesso, nelle intenzioni degli estensori della legge (tra cui Samonà e Piccinato) di abbattere la rendita fondiaria e quindi tutti gli extracosti ed extraprofiti che questa genera, attenuando le spinte speculative sui terreni periurbani (e di conseguenza anche l'abusivismo) e responsabilizzando i comuni sui temi della programmazione e del controllo del consumo di suolo libero<sup>25</sup>.

Nello stesso anno che vede naufragare la riforma urbanistica cominciano a vedere la luce alcuni provvedimenti legislativi, diretti alla definizione di temi urbanistici settoriali, che rappresenteranno una risorsa preziosa per le amministrazioni che intraprendono un'azione di riabilitazione qualitativa delle città. Si tratta di strumenti di settore (a differenza dell'esproprio generalizzato) ma che verranno usati in modo estensivo per garantire uno sviluppo urbanistico meno incontrollato e più attento alla qualità insediativa:

- legge 167/1962, che istituisce i Peep (piani di edilizia economica e popolare) e prevede per essi una disciplina apposita di esproprio;
- legge 765/1967 ('legge ponte'), che istituisce i Piani convenzionati, introduce esplicitamente gli oneri di urbanizzazione e gli standard (poi definiti dal seguente decreto attuativo n. 1444/68), fissa quantità massime e limiti alla densità edilizia nelle diverse zone del Prg.

Sono gli strumenti, della c.d. "riforma graduale" urbanistica, che caratterizzeranno l'amministrazione del territorio delle città emiliane per circa venti anni.

---

<sup>25</sup>Per la ricostruzione della vicenda si veda: Fiorentino Sullo, *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi, Firenze, 1964.

La legge 167 verrà illustrata in alcuni suoi esiti in riferimento all'esperienza bolognese degli anni sessanta, sulla legge ponte vale la pena di dire qualcos'altro.

Si tratta di uno strumento che introduce (assieme al suo decreto attuativo, d. m. 1444/1968) per la prima volta alcuni parametri quantitativi obbligatori, cui subordinare l'urbanizzazione: soprattutto per quello che riguardava le densità edilizie da non superare. Questo provvedimento era stato la conseguenza della forte reazione pubblica che si era verificata a seguito dello scandalo urbanistico della frana di Agrigento. Alla fine del 1966 si era verificato un improvviso smottamento del promontorio della città sciliana (senza vittime), a causa del carico insostenibile di costruzioni che lo gravavano. La commissione di inchiesta allora costituita (di cui faceva parte anche Astengo) aveva scoperto che gli edifici realizzati presentavano volumetrie tre-quattro volte quelle indicate nella concessione edilizia (si passava immancabilmente dai quattro ai dodici piani, fig. 56). Era evidente il meccanismo di collusione dell'amministrazione locale, la quale non solo aveva permesso l'edificazione incontrollata dell'intero territorio comunale (il promontorio, ma anche la piana) ma fino a quel momento non si era riuscita a dotare ancora di un Prg.

Le immagini della città di Agrigento, triplicata nella sua estensione senza che si fosse esercitata alcuna forma di regolazione, fecero il giro dell'Italia e spinsero il Parlamento, su iniziativa del ministro Mancini, a varare la 'legge ponte', che bloccava ogni edificazione nei comuni privi di strumento urbanistico. Il Parlamento, però, volle inserire nella legge un anno di moratoria prima dell'entrata in vigore effettiva e questo portò all'esplosione delle domande per licenze edilizie del 1967: otto milioni di stanze vennero realizzate approfittando di questo vuoto di regole.

### 2.3 Urbanistica burocratica e progetti urbani

La cultura urbanistica italiana vive la sua stagione più produttiva tra la metà degli anni '60 e la fine degli anni '70. I piani regolatori prodotti in questo periodo cercano di orientare il governo delle città verso scelte di adeguamento e miglioramento della qualità insediativa, di maggiore equità e giustizia sociale, di razionalizzazione delle funzioni, del sistema della mobilità e dei servizi, di trasparenza delle regole (istanze sollecitate dalla 'legge ponte'). Si cerca quindi di intervenire in modo dettagliato sui problemi della redistribuzione delle risorse, del benessere sociale e delle opportunità da parte degli abitanti delle città italiane, tutte al termine del ciclo di espansione e sviluppo industriale del dopoguerra ed in fase di grande trasformazione.

Ci si concentra sul risanamento degli squilibri e delle ricadute negative della crescita urbana, che si rispecchia in una molteplicità di temi e di rivendicazioni sociali di cui si dovrebbe fare carico l'urbanistica (la lotta per la casa, la scuola, l'assistenza sociale, le periferie, le marginalità, la congestione, il lavoro e i problemi della transizione che attraversa, i servizi al cittadino e il decentramento). I piani elaborati in questo periodo (Bologna 1970; Napoli, 1972; Genova, 1976; Pavia, 1976; Milano - variante generale - 1976) si presentano come documenti molto complessi e volti ad inseguire questa molteplicità di domande, al punto da

frantumare le scelte strategiche sul governo urbano in una miriade di iniziative di settore: il Prg diventa una costruzione burocratica di vincoli, norme e provvedimenti, spesso di sole intenzioni e dall'efficacia operativa ridottissima. Si perde qualunque attenzione alla realizzabilità e al progetto della qualità fisica degli spazi urbani, tema che è conseguente ad una interpretazione esclusivamente ragionieristica degli standard, intesi come obblighi quantitativi da soddisfare ma ai quali non si rivolge una specifica attenzione progettuale (ricavandoli e localizzandoli quasi sempre in modo frammentato e in aree marginali, poco accessibili, isolate, insicure, prive di disegno). Tutto questo apparato di regole, come visto anche in casi precedenti, non serve comunque a prevenire il rischio di distorsioni speculative, di corruzione, di interferenza tra interessi privati e pubblici.

Esemplare principe di questa generazione di piani senza qualità è la Variante generale al Prg di Milano (del 1976), un mosaico privo di disegno, frammentario e poco selettivo, di micro-iniziativa alla rincorsa di un improbabile adeguamento di una città fortemente in deficit di qualità ambientale (fig. 57).

### **2.3.1 Bergamo: P.R.G del 1969**

Consulente generale: Giovanni Astengo.

Il piano di Bergamo del 1969 rappresenta un tentativo estremo di redigere uno strumento generale (e che parte dalla redazione di un assetto di area vasta - quasi uno schema di piano strutturale) talmente dettagliato nelle previsioni e nelle norme tecniche, da fungere anche da surrogato alla mancanza dei piani attuativi: un piano regolatore generale, attuativo, programmatico e vincolistico assieme, dal carattere molto sofisticato. Esso si presenta quindi come una evoluzione estremizzata, da parte di Astengo, della ricerca volta a dotare la pianificazione territoriale di requisiti programmatico-operativi.

Viene, come di consueto, operata una lettura complessiva dell'organismo urbano nel suo percorso di sviluppo e nei valori storico-architettonici che presenta. Bergamo è una città bipolare, all'inizio del '900 si è verificata una forte espansione della città bassa, ai piedi del colle (con una forte erosione delle aree verdi), con uno sviluppo che, fino alla fine della guerra aveva seguito ritmi consistenti ma senza direzioni e senza gerarchie della viabilità. Astengo si trova di fronte ad un fabbisogno di abitazioni e servizi, di riordinamento degli insediamenti industriali, di riorganizzazione complessiva dei trasporti (ferrovie, autostrada, nuova tangenziale), di salvaguardia e conservazione della città alta e dei borghi antichi).

In questa sede interessa vedere la logica che viene conferita al piano e non le scelte di dettaglio. Tale logica differenzia notevolmente questo Prg dai precedenti piani di Astengo (Assisi e Gubbio). La vicenda molto contrastata che aveva caratterizzato le sue esperienze passate di pianificazione, porta Astengo ad un profondo scetticismo nei confronti della possibilità di affidare la riuscita di una proposta urbanistica alla sola capacità di riconoscimento dell'utilità collettiva da parte di una dirigenza politica e di una comunità locale ritenuta immatura. Si intraprende, quindi, una strada di controllo tecnocratico delle

scelte e delle trasformazioni urbane, meccanismo fondato su due meccanismi di giustificazione delle scelte: la scala territoriale ed il calcolo razionale.

L'approccio di area vasta è visto come necessario per potere affrontare convenientemente lo sviluppo del sistema urbano, cioè i problemi di assetto infrastrutturale, decentramento insediativo e organizzazione industriale: la rivalutazione della dimensione territoriale costituisce un riferimento imprescindibile perché il piano comunale possa operare scelte di ampio respiro in questi settori. In tal senso, a seguito di un uso piuttosto elaborato di modelli di tipo economico-territoriale (ai quali collaborano alcuni studiosi notissimi come Lombardini e Lesourne) vengono elaborati quattro schemi di struttura, che forniscono diverse alternative di assetto futuro per l'area urbana, in base agli impatti funzionali ed ai costi futuri (ventennali, addirittura) di urbanizzazione.

Questa proposta presenta sicuro interesse in quanto pionieristico tentativo di anticipare l'elaborazione del Prg con un disegno di struttura (fig. 58); meno plausibile è il tentativo di operare una previsione minuta dell'evoluzione della città, proiettandola su tempi così lunghi e cercandoo una giustificazione razionale e tecnicamente imposta per ogni decisione di politica urbanistica (alla quale viene imposta uno schema di regole tecniche che negano ogni dimensione strategica e pluralistica alle scelte collettive).

Il passaggio alle scale del piano regolatore urbano avviene elaborando una disciplina di regole che dovrebbero garantire la forma programmatico-operativa del piano, che quindi formuli una molteplicità di obiettivi sulla città fisica ma anche sul sistema di attività e sulla qualità ambientale, governando contemporaneamente i processi attuativi che devono realizzare tali obiettivi nell'arco di circa venti anni. Tali regole programmatico-operative trovano la loro realizzazione in una disciplina di norme tecniche dettagliatissime, che definiscono un approfondito *mosaico di operazioni* (fig. 59), redatte area per area e molto più articolate delle normali destinazioni d'uso con indici: queste dovevano funzionare come coordinate per garantire, anche in tempi molto differiti, una attuazione conforme a quanto previsto dagli obiettivi del piano al momento della redazione (Astengo la chiamava *pianificazione continua*).

Questo documento, come detto, giunge dopo un periodo di ripensamenti e di delusioni che hanno portato Astengo a sostituire l'iniziale fiducia nella capacità persuasiva delle buone argomentazioni del piano ad una concezione tecnocratica del Prg come strumento di controllo pubblico e razionale di ogni articolazione del territorio, nel presente come nel futuro. I motivi di interesse sono molti in questa esperienza (attenzione alla dimensione strutturale, all'ambito qualitativo dei tessuti nel rapporto tra città storica ed espansioni, all'armatura dei luoghi e dei percorsi ed alle relazioni regionali, articolazione a scale diverse delle scelte e degli obiettivi, necessità di una valutazione attenta della dimensione economica dell'attuazione e dell'aspetto programmatico) ma la complessità di una macchina normativa così particolareggiata si è rivelata paralizzante per il proprio contesto territoriale.

### 2.3.2 I progetti urbani

L'inefficienza dell'urbanistica burocratica porta ad un dibattito molto acceso che, all'inizio degli anni '80, si orienta verso una rivalutazione del progetto urbano di trasformazione, visto come strumento diretto, efficace e di cui si può valutare da subito la qualità formale ed ambientale: in alcuni casi si cerca di inserire il progetto all'interno dello schema di redazione del piano (una versione aggiornata dei particolareggiati di Assisi), in altri casi (i più famosi) se ne promuove l'autonomia rispetto al piano e lo si adotta in variante per accompagnare le trasformazioni delle aree dismesse, private e pubbliche, che rappresentano il grande tema urbanistico di quegli anni.

Capofila di questa tendenza alla valorizzazione delle aree strategiche è Milano. Nel 1983 il comune redige il *Documento direttore per le aree dismesse*, all'interno del quale fa una mappa di tutte le possibili occasioni di riconversione industriale, da rendere esecutive previa approvazione di variante. Non si tratta di un vero piano né di un documento strategico: è soltanto l'elenco di tutte le aree disponibili a potere ospitare nuove grandi funzioni ancora vaghe. Manca qualunque strategia complessiva (a parte un generico appello alle sempre valide retoriche dell'eccellenza e dell'efficienza, al terziario avanzato, alla competitività), manca un programma, dei tempi plausibili, una rilevazione delle domande o dei costi. Si procede, quindi, sfruttando le circostanze caso per caso.

I casi più famosi di progetto urbano in area milanese sono:

- il progetto Pirelli-Bicocca, quasi settanta ettari di area industriale dismessa, sulla quale, dopo avere vinto un concorso internazionale nel 1985, lo studio Gregotti realizza un insediamento terziario (quasi tutto invenduto e poi ceduto all'operatore pubblico che vi ha collocato l'università) e residenziale con densità edificatorie triple rispetto allo standard e quote di verde ridottissime già nel progetto di concorso e non ancora realizzate (figg. 60-61)<sup>26</sup>;
- il progetto Garibaldi-Repubblica, l'area inedita più centrale di Milano, già oggetto di proposte di trasformazione in centro direzionale fin dal Prg del 1953. Il concorso del 1992, vinto da Pierluigi Nicolin, prevedeva un insediamento residenziale e direzionale ad alta densità che i progettisti immaginavano conforme ad un immaginario di tipo metropolitano (figg. 62-64); la prima proposta è stata poi trasformata in città della moda, a riprova di quanto fosse approfondito il programma funzionale alla base del concorso (la città della moda è ora in corso di realizzazione ma il disegno iniziale di Nicolin, che comunque aveva una sua fisionomia, è completamente perduto)<sup>27</sup>;
- la bozza di piano regolatore generale, denominata "Nove parchi per Milano" (capo-progetto: Nicolin), che assembla nove progetti di zona, localizzati in fregio ad aree a parco esistenti o su aree dismesse, sui quali si

<sup>26</sup>Cfr. Vittorio Gregotti, "Progetto Bicocca", in *Casabella*, n.626, 1995.

<sup>27</sup>Cfr. Bernardo Secchi, "Il concorso Garibaldi-Repubblica", in *Casabella*, n.590, 1992.

delineano molto schematicamente le forme e i profili delle soluzioni progettuali. L'ambizione di fare un piano per progetti (come Bohigas a Barcellona o come le realizzazioni dei progetti per i parchi parigini) fa emergere in modo ancora più evidente il contrasto tra indicazioni di disegno urbano così scarse ed incerte e le virtuose perorazioni in favore della qualità morfologico-insediativa, contenuta nella relazione di presentazione<sup>28</sup>.

## 2.4 I piani morfologici ed i piani della riforma mancata: 1985-2000

### 2.4.1 Siena: P.R.G del 1990

Progettista: Bernardo Secchi

Una riflessione meno semplicistica sul ruolo e la rilevanza dell'azione progettuale come strumento per dare concretezza formale ed immediatezza operativa al piano regolatore, viene avviata in quegli stessi anni da Bernardo Secchi. Le idee elaborate da questo autore ripercorrono alcuni contributi della cultura urbanistica italiana, provenienti da studiosi meno considerati dagli urbanisti della corrente istituzionale (Samonà, Quaroni, de Carlo) e maturano attraverso lo scambio con esperienze e teorie all'epoca in corso di svolgimento (Gregotti, Bohigas a Barcellona). Ci sono riferimenti anche all'opera di Astengo, soprattutto per quello che riguarda il ruolo del disegno di struttura del territorio e la necessità di considerare l'intervento urbanistico su una molteplicità di scale.

Questa elaborazione culturale sofisticata, che pensa al contempo assetto complessivo del territorio ed interpretazione progettuale di alcuni luoghi emergenti e cruciali, il tutto 'cucito e legato' da una riconsiderazione attenta del ruolo degli spazi aperti e pubblici, riceve la sua prima codifica nel piano di Siena, elaborato a cominciare dal 1986<sup>29</sup>.

Il piano è pensato come un insieme di documenti in parte nuovi, rispetto a quelli che caratterizzano i piani regolatori tradizionali; è a queste nuove tavole che è affidata la valorizzazione della forma della città nel suo complesso. Si individua una struttura complessiva di elementi territoriali che inquadra tutto il sistema comunale (fig. 65), essa comprende in un unico schema sintetico di riferimento tutti i temi che costituiscono la base del progetto territoriale:

1. **i sistemi** (stradali, ambientali, paesaggistici - sei in tutto, sempre in fig. 65), cioè gli elementi che costituiscono l'armatura ed l'identità del territorio: assialità ed ambiti lungo i quali si può ravvisare una identità e coerenza spaziale ed ambientale, forme geomorfologiche, disposizione e forma degli insediamenti, relazioni di mobilità;

<sup>28</sup>Cfr. "Nove parchi per Milano", in *Casabella*, n.626, 1995.

<sup>29</sup>Il pensiero di Secchi sul piano-progetto si può consultare in: Bernardo Secchi, *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1989. Una valutazione critica è in: Pier Carlo Palermo, *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Angeli, Milano, 1992, cap. 10.

2. **i progetti di trasformazione** ovvero i luoghi nodali e le emergenze strategiche la cui propensione è quella di costituire i punti di riferimento, cui si fa riferimento tutta la disposizione dell'abitato e degli insediamenti, nelle loro mutue relazioni e nella loro riconoscibilità identitaria (fig. 66);
3. **le regole di trasformazione**, ovvero la disciplina di intervento sui tessuti edilizi e sulla città consolidata, che individua tratti e caratteri comuni all'intero patrimonio costruito e da esse trae le regole di intervento capaci di dare compatibilità e coerenza tra nuovo ed esistente (conservazione, riqualificazione o piccole trasformazioni, regole sulla disposizione dell'edificato all'interno dei lotti, regole tipologiche di massima - qualcosa di simile a quanto si sta facendo con i Regolamenti urbanistico-edilizi di recente elaborazione, fig. 70)).

Questa concezione di città per parti, cioè di una formazione nella quale si riconoscono porzioni aventi coerenza e identità interna, tra le quali si prova a stabilire un sistema di relazioni che non ricostruisca artificialmente una unitarietà complessiva (Quaroni lo chiamava sistema aperto di forme definite), porta Secchi a proporre alcuni elaborati di piano dalla concezione inedita:

1. **la struttura del piano:** è lo schema di area vasta che identifica tutte le emergenze e gli elementi dominanti del territorio;
2. **i progetti norma:** alle queste aree strategiche e di particolare rilievo viene riservato un trattamento progettuale che anticipa il risultato della loro trasformazione attraverso specifiche schede di dettaglio (figg. 68-69) (l'autore del piano li chiama 'progetti-norma', termine già usato da Quaroni, per distinguerne le prerogative rispetto ai comuni piani attuativi);
3. **il disegno del suolo:** l'articolazione della città in linee di struttura/assetto e luoghi emergenti, viene ricondotta ad un disegno complessivo coerente attraverso il c.d. 'progetto di suolo', cioè il progetto del sistema connettivo degli spazi aperti, della socialità cittadina e del verde: la ricerca di qualità e coerenza del progetto formale della città nel suo complesso, è quindi perseguita attraverso la valorizzazione dei vuoti e la loro ricucitura entro uno schema complessivo (fig. 67).

La redazione del piano si presenta molto ricca di elaborati ma sono sostanzialmente questi tre (tavola di struttura, disegno del suolo, progetti norma) i documenti cui si affida la nuova forma del piano morfologico. Si tenta di segnare uno stacco netto rispetto al piano burocratico, caratterizzato soltanto da retini ed indici di edificabilità, per presentare un documento che restituisca la cognizione del risultato qualitativo e progettuale della città costruita nel suo insieme e non soltanto in poche aree privilegiate, come nelle concezioni più banali del progetto urbano già esaminate.

In un'ottica che considera il concorso alla qualità dell'ambiente urbano di tutti gli elementi che lo formano, piccoli e grandi, si elaborano alcuni strumenti che dovrebbero indirizzare anche l'intervento più minuto sui tessuti edilizi e sui



manufatti che vi si collocano. Si arriva a costruire degli abachi tipologici come guida per gli interventi privati in ambito residenziale o produttivo, calibrati sul diverso carattere dei contesti urbani e paesaggistici che ne fanno da cornice (si riprende una interpretazione in classi di caratteri ambientali che già Piccinato aveva formulato per Siena, nel 1956) (fig. 70).

Malgrado i sofisticati presupposti culturali che accompagnano questa esperienza, la sua efficacia in termini di capacità esecutiva e progettuale si è rivelata molto esigua, per insufficienze e debolezze che attengono ai meccanismi di attuazione (moltiplicazione dei progetti norma, scarsa selettività degli obiettivi e della definizione della loro fattibilità, incertezza operativa nel modo di realizzazione del disegno del suolo, eccessiva fiducia nelle schede progettuali e negli abachi - strumenti che si spingono molto oltre quella che è la competenza di un piano generale)<sup>30</sup>.

Tali incertezze si presentano come ancor più pronunciate nei successivi piani di Secchi.

#### 2.4.2 Bergamo: P.R.G del 1992

Progettista: Bernardo Secchi

Il piano prosegue e sviluppa i temi già visti a Siena, in alcuni casi approfondendoli ed in altri lasciandoli meno definiti e più superficiali.

Si ha una diversa e più articolata interpretazione della nozione di sistema: se a Siena la struttura del piano portava ad una sintesi di luoghi e funzioni (aree di trasformazione e loro relazioni), qui la specificità della città viene scomposta attraverso cinque temi che ne costituiscono la struttura (che già Astengo aveva letto nelle diverse soglie di sviluppo e nelle diversificazioni: luoghi centrali, spazi della mobilità e connessioni, luoghi dell'abitare, luoghi della produzione, sistema ambientale (fig. 71). Ad ogni sistema corrisponde un apparato di regole che lo sottopone ad una particolare disciplina e che poi necessita di un trattamento capace di ricomporre forme e funzioni dei sistemi parziali in un disegno complessivo di assetto (simile, con le dovute distinzioni, a come lo intendeva Piccinato). La loro mappatura e la loro ricomposizione in una tavola di sintesi, cioè in un disegno di assieme delle relazioni tra i sistemi, sembra nuovamente adottare un linguaggio da zonizzazione (retini e funzioni), abbandonando le rappresentazioni più sensibili e raffinate (ma forse più velleitarie) di Siena, dove avevamo una restituzione delle relazioni ambientali e spaziali del paesaggio urbano attraverso il progetto di suolo (che non è più presente tra gli elaborati) (fig. 72).

Anche gli altri strumenti innovativi messi a punto a Siena ricevono una interpretazione più asciutta: il *progetto dello spazio aperto* delimita le aree pubbliche che accompagnano percorsi e luoghi di connessione importanti ma stavolta la loro definizione progettuale è lasciata ad una individuazione di aree e zone da trattare con norme tecniche apposite ma senza un disegno progettuale (si riporta

<sup>30</sup>Per un resoconto del Prg di Siena, cfr. di Biagi, Paola, Gabellini, Patrizia, "Il nuovo piano regolatore di Siena", in *Urbanistica*, n. 99, 1990, p.31.

lo schema del progetto di suolo lungo la prevista nuova linea tramviaria lungo l'asse del 'sentierone', che già Astengo nel 1969 aveva assunto come elemento portante della struttura urbana, fig. 73).

Infine, anche i *progetti-norma* assumono un aspetto esclusivamente legato ad una zonizzazione normativa, con la sola indicazione di quantità edificatorie, dei volumi, delle altezze e di schematiche indicazioni viarie, cancellando qualunque prefigurazione sulla morfologia o la qualità architettonica. I progetti norma vanno, inoltre, incontro ad una moltiplicazione eccessiva (più di 40), sintomo di scarsa selezione delle priorità e di inesistente gerarchia tra i diversi provvedimenti, spesso meccanicamente conseguenti alla sola raccolta delle domande di trasformazione avanzate dai diversi soggetti (fig. 74).

## **2.5 I piani ambientali e perequativi della scuola riformista**

### **2.5.1 Le alterne vicende dell'urbanistica bolognese (1955-1978)**

La pianificazione urbana a Bologna, ed in Emilia Romagna in generale, presenta molti motivi di interesse che la pongono come esperienza all'avanguardia nell'ambito del panorama nazionale.

La città si era dotata di un primo Prg nel 1955, consulente generale: Plinio Marconi, (fig. 75). Si trattava di un piano che prevedeva una crescita demografica poco plausibile (un milione di abitanti in dieci anni), sparsa in tutte le direzioni e con densità e carichi urbanistici molto alti a gravare sulle arterie principali di traffico in entrata (quasi tutta questa nuova dotazione edilizia era di attuazione privata); si prevede una diffusa edificazione della collina; c'erano inoltre altri aspetti insoddisfacenti, dal punto di vista delle previsioni di servizi e di attrezzature sociali, del verde e dei quartieri industriali tutti localizzati senza una razionalità complessiva e in aree periferiche e dequalificate (pur se i quartieri di edilizia popolare progettati dallo stesso Plinio Marconi sono tuttora l'esempio più riuscito di insediamento residenziale pubblico realizzato in città - si consiglia di andarli a visitare, in via Gaetano Tacconi).

Dall'inizio degli anni '60 si decide di cambiare impostazione e di rivedere quanto fatto finora. La scelta è per una prassi urbanistica la cui gestione è guidata dall'iniziativa dell'amministrazione pubblica, che in tal modo può farsi carico del rispetto dei requisiti delle dotazioni e dei servizi a vantaggio della collettività. Tale cambiamento di rotta viene deciso come strategia politica complessiva a livello nazionale: sono i primi anni dei governi del centrosinistra e il Pci, impossibilitato ad entrare a far parte del governo nazionale dopo l'avvicinamento del Psi ai governi democristiani, decide di usare la bandiera della buona amministrazione locale per legittimarsi anche a livello nazionale. All'interno di questa strategia, viene inviato a Bologna, per dare un nuovo corso all'urbanistica cittadina in qualità di assessore, il romano Giuseppe Campos Venuti.

Per intraprendere questo nuovo corso vengono usati gli strumenti dati dalle leggi di "riforma parziale" degli anni '60: la 167/1962 per l'edilizia economica e popolare, soprattutto. Si redige una variante generale al piano regolatore, tutta

incentrata sulla realizzazione di quartieri di edilizia pubblica. La realizzazione dei Peep inverte la tendenza che li voleva in aree esterne, di scarso pregio e poco accessibili (fig. 76). Si intraprendono vaste operazioni di acquisizione fondiaria in terreni subito al di fuori della zona consolidata, dove vengono previsti quartieri con un'ampia dotazione di servizi ad essi integrati (Bologna è stata la prima ad avere i centri di quartiere). Nascono così i quartieri del Fossolo, del Cavedone, della Beverara, del quartiere Lama<sup>31</sup>. Vi sono altre iniziative che qualificano questa azione urbanistica: si mette il vincolo di inedificabilità totale su tutta la collina (sull'esempio del piano di Firenze del 1962 di Edoardo Detti) e si prevedono aree verdi a ridosso dei quartieri storici e a corredo dei piani Peep; si predispongono alcuni provvedimenti strategici per la risoluzione dell'attraversamento automobilistico della città (la tangenziale complanare, realizzata in quattro anni) nonché la realizzazione di alcuni grandi servizi urbani (ospedali e plessi scolastici).

Un decennio di amministrazione urbanistica diretta in modo molto attento dalla mano pubblica permette di alzare di molto la dotazione di standard per abitante, che arrivano a superare di gran lunga quelli della legge ponte, e di programmare in modo coordinato la nuova edificazione e le urbanizzazioni, tanto che il nuovo piano regolatore, redatto nel 1970 dal comune stesso (ultimo atto compiuto dall'allora assessore Campos Venuti) non fa che ratificare le strategie fino ad allora adottate.

Il Prg del 1970 contiene una ulteriore strategia che lo qualifica e lo porta all'attenzione della cultura disciplinare nazionale: il piano di recupero del centro storico, redatto da un gruppo di lavoro guidato da Pierluigi Cervellati. Formalmente si tratta di un Peep che contiene strategie di intervento pubblico diretto su alcuni comparti del centro storico (da risanare/trasformare radicalmente) e regole di disciplina degli interventi sul patrimonio diffuso, che anticipano di molto quelle che saranno inserite nella legislazione nazionale (fig. 77).

Questa esperienza, di un certo interesse dal punto di vista del metodo di rilevamento del patrimonio e della formulazione della conseguente normativa tecnica di attuazione, aveva l'obiettivo di risanare e adeguare alcune aree del centro storico con la finalità di permettere il mantenimento della residenzialità dei ceti popolari che li occupavano in condizioni disagiate. Tale finalità viene perseguita con l'uso degli strumenti del Peep, applicati alle aree dei tredici comparti del centro, con le stesse procedure usate per i quartieri di nuova realizzazione (in pratica si equiparava un Peep in aree esterne ad un intervento che contemplava l'esproprio dell'edilizia storica, in quanto entrambi motivato dalla pubblica utilità).

Gli altissimi costi di esproprio e di realizzazione degli interventi ed il discutibile metodo di *ripristino tipologico* adottato (in pratica si demoliva per intero tutto il tessuto interno all'isolato, lasciando soltanto le facciate esterne e ricostruendo poi gli organismi edilizi secondo un modello di casa a schiera ideale, desunto da Cervellati e dai collaboratori in base a qualche ricerca storica, fig.

<sup>31</sup>Per una rassegna dei Peep, cfr. Piazza Vernetto, Maria, "Documentazione sull'applicazione della 167", in *Urbanistica*, n. 39, p. 20 e segg. e n. 41, p. 25 e segg.

78), suscitarono in egual misura critiche e consensi, aprendo la strada alla realizzazione di stravaganti (e molto meno motivate dal punto di vista della politica sociale) simulazioni di tessuto medioevale anche nell'ambito di quartieri periferici del tutto avulsi dal contesto storico (case Cassarini-Pallotti, in v. Marco Polo, progettate dai tecnici dell'Ufficio edilizia storica del Comune-che si consiglia di andare a vedere)(fig. 79).

Bologna, in quanto punta più avanzata dell'urbanistica italiana, alle soglie degli anni '80 si trova a fronteggiare le questioni emergenti che abbiamo visto essere comuni a tutte le altre esperienze di pianificazione urbanistica:

- pur con gli alti livelli di qualità urbana raggiunti ( $34m^2/m^2$  di standard per abitante), anche qui ci si trova di fronte ad una diffusa insoddisfazione nei confronti della qualità morfologica e progettuale delle realizzazioni edilizie dei decenni precedenti (i Peep erano ben attrezzati e dotati di verde e servizi ma l'adozione di uno schema per grandi blocchi di edilizia aperta ne comprometteva la qualità residenziale);
- si deve affrontare la questione del cambiamento del mondo industriale, con il tema delle aree dismesse e dei relativi progetti di riconversione e progettazione di alcune porzioni di città particolarmente rilevanti, tema del tutto inedito per l'amministrazione bolognese e per il quale necessitano strumenti nuovi rispetto a quelli già sperimentati con successo (Peep, piani servizi, convenzioni);
- si impongono con forza i temi ambientali e il progetto ecologicamente appropriato degli insediamenti urbani, argomento inscindibile da un nuovo progetto del trasporto collettivo, che anche a Bologna era stato trascurato (a metà degli anni sessanta si vota in consiglio comunale l'abolizione e lo smantellamento delle linee tramviarie);
- si ripropongono i nodi dell'efficacia attuativa, stavolta sotto la forma della strumentazione perequativa, metodo che viene considerato il più adatto ad una redistribuzione equilibrata degli oneri e dei vantaggi delle trasformazioni urbane e che si trova a dovere far fronte ad una gestione urbanistica che non può più essere affidata al pubblico, attraverso estese operazioni di esproprio (che come abbiamo visto per il Peep centro storico si era dissanguato).

Questi contenuti caratterizzano quindi le ultime esperienze di scuola *ri-formista*, cioè di quella parte della cultura urbanistica italiana che ha inteso il piano regolatore come strumento di governo pubblico del regime dei suoli e dello sviluppo urbanistico.

Ai temi classici del contenimento delle espansioni urbane e della rendita immobiliare si affiancano quindi i temi del piano ambientale, della qualità dello spazio insediativo, della definizione di una disciplina per le aree dismesse e della perequazione (dispositivo che dovrebbe poter permettere l'abbattimento dei costi pubblici delle trasformazioni urbane).

### 2.5.2 Bologna: P.R.G del 1985-89

Consulenti generali: Giuseppe Campos Venuti, Fernando Clemente, Paolo Portoghesi. Normativa: Alberto Predieri

Il piano viene redatto dopo un lungo periodo di pianificazione continuativa della città e del suo territorio, che ha prodotto alti standard di servizi ed una buona dotazione di aree pubbliche per i nuovi quartieri abitativi ma che, al momento, si trova a fronteggiare alcune nuove questioni critiche, legate al recupero delle periferie, alla scarsa qualità morfologica dei tessuti urbani, alla congestione del traffico ed al rilancio della mobilità collettiva, all'abbandono di alcune rilevantissime aree urbane dismesse, alle necessità di decentramento funzionale, alla diminuzione della qualità ambientale.

La proposta (figg. 80-81) articola le proprie strategie su un doppio binario (le *due velocità* del piano, nelle parole di uno dei suoi progettisti):

1. si individuano alcune aree strategiche soggette a trasformazione, intensiva e localizzata, che costituiscono il potenziale di sviluppo della città con le sue nuove funzioni specialistiche (aree programma per le sedi universitarie, i nuovi complessi decentrati degli uffici pubblici, le funzioni direzionali), chiamate Zone Integrate di Settore - ZIS (sette in tutto) (figg. 82-84). Tali aree (in giallo nella figura) occupano una fascia lungo la periferia intermedia e sono servite dai sistemi di trasporto pubblico collettivo previsti;
2. il resto del territorio comunale è sottoposto ad una disciplina più morbida, che dovrebbe governare la riqualificazione estensiva delle aree (soprattutto periferiche) consolidate, con progressivo adeguamento dei servizi e degli standard ambientali, possibilmente migliorando anche la qualità morfologica e la unitarietà del disegno urbano (simili alle *regole di trasformazione* di Secchi).

A questi provvedimenti si affiancano i progetti per la nuova mobilità e per la qualità ambientale:

- due linee diametrali di metrò leggero di superficie, la cui direttrice principale si svolge sull'asse sud-ovest/nord-est, in parte su tracciati delle ferrovie locali esistenti e che dovrebbe servire le sette aree di trasformazione; una terza linea percorre la direttrice nord;
- previsioni per un nuovo sistema del verde (che dovrebbero definire i confini di crescita della città consolidata): un nuovo parco fluviale lungo i Reno, uno lungo il Savena, il parco della tangenziale, altri sulle aree militari dismesse e a ridosso della collina.

Il piano, pur con tutti i suoi ambiziosi obiettivi, non si attua: troppe e troppo indefinite le trasformazioni da intraprendere, non c'è un quadro chiaro di priorità di intervento e di impegni da parte dell'amministrazione e dei soggetti economici locali sull'agenda delle trasformazioni (i temi ambientali, le infrastrutture, i nuovi progetti urbani e le grandi funzioni, la nuova qualità abitativa

diffusa), né vi è alcuna indicazione sul modo di reperire le risorse per questo vasto programma di interventi. La velleità di molte di queste ipotesi emerge immediatamente da uno sguardo agli approfondimenti progettuali che risolvono nello specifico le aree dismesse (il Lazzaretto, l'area Repubblica-Stalingrado, il mercato ortofrutticolo): null'altro che esercizi di calligrafia, progetti puramente dimostrativi dal sapore storicistico e di tendenza (probabilmente il contributo è ispirato da Portoghesi, tra gli estensori del piano, ma materialmente i progetti vengono elaborati dai tecnici dell'ufficio storico, la cui scarsa sensibilità progettuale abbiamo già incontrato in precedenza) (fig. 83).

Se le riflessioni più mature sul progetto urbano lo concepiscono come disegno di sintesi che mette assieme attori, risorse, tempi, interpretazione di forme e quadri normativi, nel caso dei progetti delle ZIS di Bologna non si trova nulla di tutto questo.

Il piano si vede quasi subito sorpassato da una lunga serie di interventi immobiliari settoriali e di riconversioni urbane, decise volta per volta dall'amministrazione durante gli anni seguenti, prive di una coerenza complessiva con l'assetto urbano complessivo (soprattutto infrastrutturale) e spesso di scadente qualità, sintomo della palese assenza di un indirizzo strategico coerente sul futuro della città. Ogni decisione che riguardi la realizzazione di opere di interesse collettivo è relegata ad una attuazione futura che a venti anni di distanza non ha prodotto ancora nessun esito (le tre linee di metropolitane leggere tangenziali sono diventate una unica linea di metropolitana in galleria, con un tracciato centripeto e con problemi di fattibilità evidenti, tanto da renderne inattuabile la realizzazione (di recente pare sia stata accantonata definitivamente), il decentramento universitario è appena accennato e le Zis vengono realizzate senza alcuna infrastrutturazione preventiva e con volumetrie esorbitanti, come all'ex mercato ortofrutticolo o nella zona Fiera-Stalingrado).

### **2.5.3 Reggio Emilia: P.R.G del 1994-2000**

Consulente generale: Giuseppe Campos Venuti.

In questo piano vengono affinati ed esplicitati i temi del riequilibrio ecologico degli insediamenti urbani. Inoltre, sulla scorta di un dibattito che ha impegnato l'Istituto nazionale di urbanistica per tutta la prima metà degli anni '90, si mette a punto la strumentazione perequativa come meccanismo per abbattere i costi di riconversione urbana a carico dell'operatore pubblico ed in tal modo facilitare l'attuazione del piano (che a Bologna si era, come visto, arenata).

Reggio aveva in vigore un piano regolatore del 1983, che presentava molti motivi di perplessità: era un piano che prevedeva una dotazione di volumetrie di costruito eccessive, soprattutto a destinazione terziaria (che, come abbiamo visto nel caso Bicocca, rimaneva quasi tutto invenduto), che qui lasciavano in eredità 375 h di residenza e terziario inattuati; inoltre quasi tutte queste nuove realizzazioni andavano a sistemarsi in aree sensibili e semicentrali, saturandole e compromettendo la possibilità di recuperare le bassissime quote di verde pub-

blico presente nell'area centrale della città ( $6.8 m^2/ab$  contro i 30 dello standard regionale) (fig. 85).

Il piano si pone alcuni fondamentali principi di abbattimento dei carichi insediativi e delle previsioni, come premessa alla riconversione e al miglioramento della qualità ecologica delle realizzazioni. Questi obiettivi sono già riscontrabili nel sintetico 'schema di struttura' che introduce le tavole (fig. 87), in esso vediamo rappresentati una ventina di provvedimenti progettuali: pochi nuovi insediamenti, mirati interventi viabilistici, aree naturali da valorizzare. Tra questi provvedimenti spicca la previsione del nuovo collettore fognario separato, un tema abbastanza inconsueto ma che si iscrive coerentemente nella strategia ambientale intrapresa (il miglioramento del bilancio ambientale poggia anche su provvedimenti come questo, che non influisce sull'immagine urbana o sulla quotidianità dei cittadini bensì sugli equilibri ecologici delle attività urbane nel loro complesso).

I temi sintetizzati nello schema iniziale affrontano le seguenti questioni:

- salvaguardia del centro storico, ben conservato e di alto pregio;
- puntare sul recupero dell'esistente e contenere le nuove espansioni (a fronte del residuo inattuato di edificazione terziaria e residenziale);
- puntare sulla mobilità collettiva;
- pochi e mirati interventi per la mobilità automobilistica, soprattutto al fine di sgravare alcuni tratti di collegamento ed attraversamento dell'area urbana;
- adeguare lo standard di servizi e di verde all'interno dei quartieri (oltre alle quote di sup. edificabile esiste anche un residuo inattuato di verde urbano molto consistente);
- provvedere ad una riabilitazione ambientale che agisca su una dimensione estesa e complessa del sistema territoriale.

Tutta la disciplina di zonizzazione impiegata è tesa a perseguire questi obiettivi e si usa in modo generalizzato lo strumento della perequazione, al fine di riequilibrare gli eccessi di volumetrie previsti dal vecchio piano e di recuperare aree da potere destinare al verde urbano. Per non andare incontro a ricorsi e contestazioni, la perequazione deve stabilire regole generalizzate atte a governare e finanziare tutte le trasformazioni intensive: tutti i terreni nella stessa situazione giuridica (di diritto) ed urbanistica (di fatto) si vedono assegnati le medesime potenzialità edificatorie e lo stesso contributo in oneri monetari e cessione di aree al pubblico.

Si mette a punto un meccanismo che permette di correggere e decongestionare le previsioni per le aree centrali: una zonizzazione mista e perequata che possa eliminare i problemi di monofunzionalità delle quote residue. Si prevedono, infatti, zone integrate, che eliminano le grandi aree a terziario del piano precedente. Si concede un cambiamento di destinazione d'uso con il seguente

dispositivo: il 25% della quota precedente resta a terziario, il 40% diventa residenziale, il restante 35%, a scelta dell'attuatore, potrà essere realizzato come terziario o come residenziale. In cambio di questa concessione, che sblocca le previsioni (fuori mercato) del terziario pregresso, si ottiene un drastico ridimensionamento del milione di  $m^3$  inattuati e si recuperano aree da destinare al verde urbano (la diminuzione di quote avviene in modo generalizzato usando bassi indici perequativi) (fig. 92).

L'abbattimento delle volumetrie delle nuove realizzazioni permette di recuperare molte superfici per il verde e per la qualità ambientale. Difatti, il problema del fabbisogno di verde (pubblico e privato) viene affrontato imponendo la concentrazione dei volumi edificati sul 30% del lotto, il 40% viene ceduto per il verde pubblico ed il restante 30% resta a verde condominiale (il principio è che, ai fini della qualità ambientale, non importa che il verde sia pubblico o privato, l'importante è che sia verde con reali qualità ambientali: cioè permeabile, compatto e con alberature consistenti) (le aree a tre colori: rosso, verde scuro e verde chiaro in fig. 92 mostrano questi insediamenti, dettaglio in fig. 94).

Il resto della strumentazione di piano è volto a recuperare qualità ambientale diffusa (fig. 89), l'aumento della permeabilità dei suoli (fig. 90-91) e la salvaguardia paesaggistica, dello spazio agricolo e delle colture (fig. 88), il progetto paesaggistico ed ecologico dei nuovi interventi infrastrutturali (fig. 93).

Un piano pragmatico ma con solide ragioni di fondo: regole semplici e generalizzate per favorire i meccanismi attuativi, garantire l'uguaglianza di trattamento nei confronti del regime immobiliare e la compatibilità ambientale delle scelte pubbliche e private<sup>32</sup>.

Il Psc della città di Reggio, redatto pochi anni dopo l'approvazione definitiva del Prg (1999), non ha mutato gli orientamenti di assetto che l'amministrazione aveva precedentemente adottato. Ci si trova di fronte ad un'esigenza diffusa di riabilitazione dell'esistente, non ultime le realizzazioni edilizie operate nei comparti urbanistici di nuova realizzazione che, nonostante le premesse in favore della qualità ambientale complessiva, hanno invece ottenuto un risultato di scadente qualità edilizia ed architettonica, conforme alla maggior parte delle realizzazioni frutto dell'ultimo decennio di bolla immobiliare (figg. 94-99).

#### **2.5.4 Il nuovo piano di Roma (1994-2007)- sezione facoltativa**

Con il cambio di amministrazione avvenuto nei primi anni novanta (1993: giunta Rutelli), si decide di mettere mano ad un nuovo piano regolatore per la capitale. Era ancora in vigore il vecchio piano del 1962-1965 di Piccinato, anche se ormai irricognoscibile per la interminabile serie di varianti cui era andato incontro e quindi privo di efficacia residua. La città era stata nel frattempo governata attraverso leggi speciali (legge per "Roma capitale", legge sui mondiali di calcio del 1990) e da tempo le amministrazioni non avevano più avuto la forza per formulare proposte e politiche urbanistiche d'insieme (la legge sui mondiali di

---

<sup>32</sup>Si veda Campos Venuti, Giuseppe, "Il preliminare del PRG di Reggio Emilia", In *Urbanistica*, n. 103, 1994.



calcio aveva promosso la realizzazione di alcune rilevanti linee di trasporto ferroviario metropolitano ma si trattava di operazioni prive di un coordinamento generale ed inoltre realizzate molti anni dopo l'evento sportivo).

Nel 1994 viene assegnato l'incarico per la redazione del nuovo Prg; vista la complessità del tema, vengono coinvolti tantissimi esperti; per affinità politica e per autorevolezza viene designato come consulente generale Campos Venuti.

La proposta di piano avanzata assume tutte gli indirizzi ed i temi elaborati dall'*urbanistica riformista* nell'ultimo periodo, temi che avevano l'ambizione di anticipare un impianto di riforma legislativa nazionale ancora da venire (che abbiamo visto esemplificato nell'esperienza di Reggio): importanza di un riferimento d'assetto complessivo dato dallo *schema strutturale* e basato 1) su un'armatura di trasporto pubblico (specialmente quello ferroviario) connessa ad un sistema di progetti urbani, 2) sulla rilevanza e priorità per i temi ambientali e di tutela del verde come coordinate di riferimento per le trasformazioni, 3) sull'attenzione al ruolo dei servizi come strumento di integrazione dei quartieri periferici, 4) sull'uso della perequazione urbanistica come strumento base per la negoziazione con i privati e per il contenimento delle esorbitanti previsioni insediative, 5) sull'operatività e l'efficacia diretta delle scelte di trasformazione.

Lo schema strutturale (figg. 100-101) costituisce il quadro di riferimento per la coerenza complessiva delle strategie specifiche che caratterizzano tutti i temi enunciati; esse sono nel dettaglio:

- la "cura del ferro". Lo schema strutturale dovrebbe dare coesione e riequilibrare l'assetto metropolitano, assumendo come matrice dell'organizzazione territoriale il potenziamento e la valorizzazione del sistema del trasporto pubblico integrato (tramvia protetta di superficie, metropolitana, ferrovia urbana); in particolare è il trasporto ferroviario che assume il ruolo di infrastruttura portante per tutta l'area romana (Roma ha una cospicua dotazione di linee ferroviarie locali sottoutilizzate, che fanno un anello quasi completo attorno all'area centrale, quasi 300 km); in tal modo si cerca di sgravare il blocco (totalmente al collasso) dell'accessibilità stradale e su gomma, che lega l'area centrale alla sterminata periferia (ottanta nuove stazioni previste, tre grandi passanti strategici: Fiumicino-Monte rotondo, Castelli, Civitavecchia);
- le "nuove centralità". Alle linee ferrate che innervano tutta la città dovrebbe appoggiarsi una strategia di intervento che adotta in modo maturo l'approccio dell'*urbanistica per progetti*, in coerenza con gli indirizzi dello schema di struttura: nelle periferie disperse e frammentate della capitale sono previste operazioni ancora una volta a due velocità, una riqualificazione diffusa (servizi, spazi pubblici e sociali, ristrutturazione urbanistica ed edilizia) e la realizzazione di trasformazioni intensive (grandi progetti su aree dismesse o su aree marginali libere ma appoggiate ai gangli delle nuove stazioni), pensati per favorire una strategia di reale decentramento; le grandi funzioni terziarie, direzionali, commerciali trovano posto nelle nuove centralità come elementi nodali delle circoscrizioni periferiche, conferendo ad esse un corredo di funzioni metropolitane di rango superiore,

garantendo ad esse una fisionomia di nuclei urbani completi e plurifunzionali e sgravando il centro da carichi ulteriori (con l'effetto non secondario di smorzare i valori immobiliari);

- la "perequazione urbanistica" come meccanismo che consente, al contempo, di abbattere le previsioni sovradimensionate dei residui dei vecchi piani (e varianti) e di negoziare compensazioni appropriate con gli operatori privati, allo scopo di recuperare le risorse utili alla realizzazione delle infrastrutture e degli interventi di riqualificazione. In tal senso, i progetti urbani pensati per le centralità periferiche sono concepiti come iniziative mature, alle quali è garantita una operatività plausibile dal fatto che sono accompagnati da una fattibilità in termini di consenso e legittimità di interessi rappresentati (cosa che invece era meno presente nei "progetti norma", i quali restavano spesso al livello di elenco di opzioni, senza avere costruito per essi una fattibilità politica);
- la cornice della qualità ambientale come orientamento guida per ogni operazione di trasformazione e riqualificazione urbana: si assumono tutte le previsioni contenute nel piano ambientale regionale (nonostante non fosse ancora approvato), si mettono in salvaguardia 89000 h di zone naturali (cancellando l'edificabilità prevista in aree giudicate incoerenti con la nuova strategia, per un totale di 18000 h).

Nell'ambito di questa strategia per progetti, viene escogitato un meccanismo che fornisca una operatività rapida alle trasformazioni, senza attendere che si arrivi all'approvazione del piano (slogan: "pianificare facendo").

Difatti, i responsabili, prevedendo tempi lunghi per l'iter amministrativo del Prg (che effettivamente ha impiegato tredici anni per arrivare a conclusione), cercano di dare efficacia alle previsioni di intervento attraverso la redazione di una variante generale che contenga le trasformazioni più rilevanti. Tale documento viene chiamato creativamente "Variante delle certezze" (maggio 1997), a significare il fatto che (a differenza delle usuali varianti urbanistiche, poco coordinate e spesso irrazionali, non di rado speculative) dovrebbe agire per progetti esecutivi ma con garanzie di coerenza complessiva nelle linee di indirizzo generali di un piano generale ancora in fase di elaborazione. La "variante delle certezze" avvia i progetti d'area delle grandi centralità, per i quali vengono indetti concorsi e invitati progettisti famosi (Isozaki, Anselmi, Hertzberger, Fuchs, Krier) e attraverso questi può cominciare ogni operazione di decentramento regolamentato delle grandi funzioni (Enel, ministeri, Telecom) e di realizzazione infrastrutturale (attraverso le compensazioni pagate dai privati attuatori dei grandi progetti).

Ci si trova di fronte ad uno schema di piano i cui contenuti assumono tutti i temi che abbiamo visto emergere dalle domande e dalle riflessioni disciplinari più mature<sup>33</sup>. Li ripetiamo:

---

<sup>33</sup>Il piano di Roma è stato illustrato in alcuni fascicoli e riviste. Si segnalano le parti monografiche contenute in: *Urbanistica*, n. 106, 1996; *Urbanistica*, n. 116, 2001.

- necessità di un quadro di riferimento complessivo (strutturale) e di area vasta, capace di dare coerenza alle strategie di settore (pur senza avere una coerenza diretta, più un documento politico e di indirizzo che trae efficacia dalla connessa fase progettuale);
- superamento dello scarto tra previsione ed attuazione attraverso una sostenuta trasformazione per progetti, la cui operatività dovrebbe essere garantita dal fatto che in queste proposte vengono coinvolti da subito gli interessi privati, i quali garantiscono risorse compensative in cambio delle funzioni di pregio concesse, risorse che vengono indirizzate in favore della attuazione degli interventi di interesse pubblico;
- infine, riequilibrio complessivo dei pesi e della distribuzione delle funzioni di rango metropolitano (sempre attraverso la perequazione e la negoziazione si cancellavano circa 50 milioni di  $m^3$  di residenza, con un residuo di circa 400 mila stanze equivalenti), accompagnato da una continua attenzione ai temi ambientali.

Come visto anche per il caso di Reggio (ma qui con una intensità ed un impatto molto più gravosi), il processo di attuazione ha visto contraddire e spesso compromettere le buone e fondate motivazioni alla base dello schema del piano.

Le nuove centralità si sono spesso realizzate senza il corrispettivo corredo di servizi e infrastrutture pubbliche (zona della Bufalotta), secondo un modello banale e riduttivo che ha visto la costruzione di insediamenti che presentano quasi tutti un assortimento di quote residenziali, un'area commerciale (una grande struttura, molto attrattrice di traffico e poco dispensatrice di qualità urbana) e quote generiche di verde e servizi (realizzate sempre per ultime e marginali). Inoltre, dal punto di vista localizzativo si sono variate spesso le ubicazioni previste, sparpagliando a fungo le "nuove centralità" (come il nodo terziario Acilia-Madonna di Gregotti) o si sono scelti i nuovi nuclei ancora una volta lungo le direttrici automobilistiche (Casilina, Valmontone), senza il sostegno del trasporto su ferro, mentre i nodi intermodali (Bufalotta, Ponte Galeria) presentano una realizzazione di agglomerati informi con una edilizia residenziale priva di qualità, seriale e ripetitiva.

Lo sviluppo urbano, che negli anni novanta aveva cercato di recuperare qualche coerenza con le politiche per la mobilità, da circa dieci anni ha seguito una logica per interventi puntuali, priva di coordinamento e strategie sulle grandi funzioni. Il decentramento metropolitano delle grandi funzioni attrattrici di traffico è accantonato e il sistema trasportistico (esclusa una prima fase di convinto potenziamento del sistema ferroviario, con la realizzazione della linea Ostiense-Fiumicino e delle tramvie) è tornato a gravare sulle radiali di ingresso, ancora più in crisi per la realizzazione diffusa di un numero esorbitante di strutture commerciali.

La "cura del ferro" si è vista superare da una politica di nuove previsioni viabilistiche in favore del trasporto su gomma (passante nord-ovest, terza corsia

del raccordo anulare), a cui si affianca una dissennata progettazione di grandi parcheggi interrati da realizzarsi nelle delicatissime aree centrali della città storica (Pincio, Lungotevere, Gianicolo, Giardini del Quirinale e molti altri)<sup>34</sup>.

Queste considerazioni critiche su come molte aspettative del nuovo piano siano andate incontro a vistose deviazioni (non ultimo il fallimento delle pretese di calmierare i valori fondiari delle zone centrali o l'abbattimento delle previsioni urbanistiche, che il piano nella sua ultima versione porta a 60-70 milioni di  $m^3$  ci riportano alla ricorrente considerazione di come la pianificazione costituisca un processo, da governare politicamente negoziando e contrattando entro un quadro di pubbliche garanzie lungo tutto l'arco della sua operatività, e non la sola produzione di un elaborato professionale o di un apparato di norme. Le fasi di tale processo, spesso non distinguibili secondo il limpido schema di Astengo, sono tutte egualmente importanti e una attuazione poco attenta di ognuna di esse può compromettere totalmente le buone premesse contenute nelle altre<sup>35</sup>.

### 3 Appendice: cenni sulla pianificazione d'area vasta in Italia

Il tema della predisposizione di piani territoriali che contengano ipotesi di assetto generali, tali da costituire un riferimento per governare alla scala giusta e generale i problemi critici della crescita delle aree urbane, entra a fare parte

---

<sup>34</sup>Vale la pena di soffermarsi su quest'ultimo punto: i parcheggi sotterranei, sono sempre un manufatto altamente impattante, a tutte le scale e sotto tutti gli aspetti: dal punto di vista ambientale (impermeabilizzano i suoli e generano trasformazioni irreversibili), dal punto di vista localizzativo (generano aree con uso monofunzionale, molto estese e in conseguenza marginalizzate e poco sicure), dal punto di vista progettuale (depauperano lo spazio pubblico: impedendo qualunque sistemazione a verde piantumato, imponendo lo schema distributivo sotterraneo alle aree di superficie, che divengono l'accatastamento casuale e senza disegno di rampe, griglie, bocchettoni e prese d'aria, cabine elettriche, impianti di risalita).

Se questo risulta traumatico per le aree di nuova realizzazione, prevedere tali attrezzature nelle aree centrali è ancora più insensato: esse costituiscono forti attrattori di traffico (ovviamente da tenere al di fuori dei centri antichi), sono trasformazioni irreversibili del territorio (a maggior ragione per le aree storiche, poco dotate di spazi aperti attrezzati con verde ed alberature, che quindi non saranno mai più recuperabili per dare qualità ambientale) e, se già generano un paesaggio urbano altamente degradato nelle nuove espansioni urbane, una volta realizzate all'interno delle piazze centrali dilapidano definitivamente ogni qualità nel disegno dello spazio storico. Tali considerazioni, costantemente dimenticate dalla cultura disciplinare che periodicamente ripropone provvedimenti simili con la motivazione di "togliere le macchine dalle strade del centro" o "rivitalizzarne l'accessibilità", sono già chiaramente enunciate negli scritti di una delle figure storicamente di maggior rilievo della cultura disciplinare mondiale. Cfr. Pane, Roberto, *Città antiche, edilizia nuova*, Esi, Napoli, 1959, p. 75, 116 e *passim*.

<sup>35</sup>Il piano di Roma è andato incontro a molte polemiche da parte della cultura disciplinare tradizionale, più legata all'intervento urbanistico come iniziativa pubblica (Salzano, Cerulli Irelli, De Lucia, Scandurra). Tali critiche sembrano forse eccessive se si valuta la bontà e la fondatezza delle ipotesi sulle quali era stata impostata l'intera esperienza, più motivate se riferibili alle concrete iniziative ed alle conseguenti realizzazioni. Una equilibrata valutazione delle ragioni del piano è in: Palermo, Pier Carlo, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2001, pp. 145-156. Per una sintesi critica (forse parziale ma motivata) delle vicende urbanistiche romane degli ultimi anni, si veda: Berdini, Paolo, *La città in vendita*, Donzelli, Roma, 2008, pp. 25-36, 51-61, 151-163.

della cultura disciplinare italiana molto tardi. La legge urbanistica nazionale prevedeva (l. 1150/1942, art. 5) la redazione dei piani territoriali di coordinamento, strumenti appropriati per gestire ampi temi di sviluppo economico e di assetto territoriale (infrastrutture e comunicazioni, distribuzione e sviluppo degli insediamenti, individuazione delle zone di pregio paesaggistico), ma tali piani non potevano poggiare su un'esperienza decennale matura come avveniva nelle altre nazioni più avanzate (Gran Bretagna, Germania, USA).

Per colmare questo vuoto nell'esperienza disciplinare, viene istituita nel 1952 una commissione d'indagine del Ministero dei LL.PP., che produce due volumi contenenti le linee guida per la redazione dei piani regionali (intendendo tale termine all'inglese, cioè piani territoriali di area vasta). In questo studio, redatto sotto la guida di Astengo, sono contenuti sia i principî generali che i contenuti specialistici e di redazione dei piani (teniamo presente che si attende l'istituzione delle regioni, previste dalla Costituzione italiana e che vedranno la luce soltanto negli anni 1970-1972). I piani regionali/territoriali sono piani che hanno spiccata fisionomia di programma politico-economico. Sono cioè documenti (sia grafici che normativi) pluridisciplinari che riguardano gli aspetti di sviluppo, di assetto e di organizzazione complessivi di una comunità territoriale estesa. I temi territoriali sono inesauribili e diventano ancora più complessi se si passa da una pianificazione strettamente urbana (come quella tradizionale italiana) ad una pianificazione di area vasta.

I piani di settore (industria, autostrade, aree costiere, agricoltura) e su temi specifici costituiscono spesso un coacervo di iniziative contrastanti, dice Astengo; serve quindi un PIANO DEI PIANI che dia loro una coerenza ed un coordinamento complessivo, dando piena efficacia e legittimità alle previsioni dei singoli piani sottostanti e raggiungendo il giusto equilibrio tra popolazione economia e territorio<sup>36</sup>.

Scopo dei piani è quello di esaminare le specificità della regione (ripetiamo: da non intendere come ente amministrativo delimitato ma come organismo territoriale con una propria fisionomia riconoscibile, secondo i dettami della geografia umana che resta la fonte più rilevante di Astengo), analizzarne i valori e le potenzialità, i vizi e le difficoltà e "dare a questi un inquadramento favorevole ed un compimento, che si risolve in una serie di progetti territoriali espressi graficamente, che fanno affidamento sulle forze e le soluzioni che presentano contenuto strettamente tecnico"<sup>37</sup>.

I temi ed i fenomeni territoriali da regolamentare vengono enumerati e approfonditi: temi vincolistici, insediativi, trasportistici; tutti bisognosi di un coordinamento dall'alto, tramite la pianificazione regionale (agricoltura, industria, insediamenti urbani e residenzialità, trasporti ed infrastrutture, patrimonio storico e centri antichi, servizi ed attrezzature). Si tratta, come si vede di uno sforzo generoso per arrivare ad una pianificazione sovraordinata che dia

<sup>36</sup>Commissione interministeriale per i Piani territoriali di coordinamento, *I piani regionali*, Ministero del LL.PP., Roma, 1952, pp. 7-10.

<sup>37</sup>Commissione interministeriale per i Piani territoriali di coordinamento, *I piani regionali*, Ministero del LL.PP., Roma, 1952, pp. 14-17.

completezza a quel castello gerarchico di piani che abbiamo visto espresso dalla logica della legge del 1942.

I piani regionali di nazioni molto più avanzate ed attrezzate dal punto di vista amministrativo (come la Gran Bretagna) facevano leva su forme consorziate e di coordinamento volontario tra enti amministrativi diversi, mettendo in opera meccanismi di costruzione negoziata del consenso tra le municipalità, di persuasione politica e di coinvolgimento delle forze presenti nei contesti trattati. Un approccio di tipo vincolistico e direttivo, che prevede e regola ogni fenomeno, calando dall'alto le proprie scelte sulle realtà locali appare, quindi, ancora più irrealistico se riportato alla situazione italiana. Esso comunque era fondato sulla necessità, lucidamente individuata da Astengo, di una articolazione funzionale e coerente di un insieme di strumenti e azioni territoriali di livello diverso<sup>38</sup>.

Le buone ragioni che spingono ancora oggi all'approfondimento di una politica territoriale di area vasta, riguardano alcuni temi che non possono che essere affrontati in questa prospettiva dilatata (ad es. la difesa del suolo ed il dissesto geomorfologico o il tema infrastrutturale, il cui inserimento tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, a seguito della riforma costituzionale varata con la l. Cost. n. 3, 2001, ha fatto sorgere molte perplessità).

Pur con tutti i limiti appena rilevati, l'approccio seguito da Astengo nella definizione delle schede sui temi dei piani regionali era comunque squisitamente territoriale, cercando di definire caratteri, specificità ed identità dell'ambito trattato con la consueta attenzione ai valori storico-culturali, non solo agli aspetti funzionali e quantitativi.

Un approccio molto diverso, cioè più legato alla redazione di uno schema che riguardi l'organizzazione economica e l'assetto distributivo-funzionale, è quello che caratterizza la più rilevante esperienza di programmazione economico-territoriale fatta nel nostro paese: il PROGETTO OTTANTA, del 1968 (così denominato perché avrebbe dovuto fornire le proiezioni di sviluppo dell'intero territorio italiano fin alle soglie degli anni '80). I protagonisti di questa esperienza sono espressione di una cultura disciplinare più legata alle tradizioni della politica economica e dell'economia spaziale, anche se non manca il contributo di alcuni urbanisti<sup>39</sup>.

Il progetto prevede l'elaborazione di uno schema d'assetto complessivo del territorio italiano, suddiviso in entità territoriali di riferimento (tante aree metropolitane, che coprono tutta l'Italia), utili a fare da destinatario per la programmazione dello sviluppo delle attività, dei servizi, degli investimenti produttivi, delle infrastrutture (si legano in modo diretto le decisioni sullo sviluppo economico con le trasformazioni - l'approccio è quindi decisamente spostato sugli strumenti della politica economica, il territorio è quindi oggetto delle "proiezioni

<sup>38</sup>Palermo, Pier Carlo, *Prove di innovazione*, Angeli, Milano, 2001, p. 136 e segg.

<sup>39</sup>Il responsabile del progetto, Giorgio Ruffolo, è un economista che ha rappresentato un riferimento rilevante per lo sviluppo della cultura ambientale italiana (è stato anche il primo ministro dell'ambiente); altri studiosi si collocano a cavallo tra programmazione economica e pianificazione territoriale, come Franco Archibugi; pochi altri sono urbanisti puri, ad es. Piero Moroni.

territoriali” di tali scelte - secondo modelli di base economica regionale, di tipo redistributivo)<sup>40</sup>.

Il rapporto si basa su una estesa fase di indagine, che produce una proposta articolata in quattro parti, che dovrebbe individuare la futura organizzazione del paese da qui a quindici anni:

1. analisi delle risorse territoriali (aree abitate, infrastrutture, aree naturali e libere, servizi ed attività economiche) (fig. 108);
2. modello dell’assetto attuale (fattori storico-economici, assetto attuale e disegno generale, linee di evoluzione spontanea) (fig. 109);
3. modello di assetto programmatico - modi e tempi di attuazione degli interventi (fig.111 - 112);
4. linee per una politica del territorio sull’assetto alternativo (cioè un programma di attuazione per tempi e risorse)(fig. 113).

Gli intenti del Progetto '80 erano soprattutto di efficienza e funzionalità; cercano di correggere un assetto attuale squilibrato ma considerano il territorio come oggetto di azioni che poco si occupano delle specificità locali, spesso astratto e passivo destinatario di politiche dall’alto (di nuove infrastrutture, di servizi, di politiche demografiche o di difesa del suolo), diviso in sistemi individuati in modo diagrammatico e su basi prevalentemente quantitative (soglie demografiche, dotazione ed adeguamento dei servizi, attività economiche e industria). Gli urbanisti hanno molto criticato questa esperienza progettuale, imputandole (giustamente) poca attenzione alla forma del territorio, alle identità delle formazioni insediative e dei caratteri economico sociali; uno studio scarsamente dotato di proposte attente alla valorizzazione delle differenze storico-culturali (territorio come supporto indifferenziato). Resta l’interesse per un’esperienza di ricerca che ha rappresentato un episodio unico nell’ambito delle discipline territoriali e che avrebbe comunque costituito una base conoscitiva utile per elaborare ipotesi di intervento (magari ad opera di architetti-urbanisti e sociologi) più calate nei singoli contesti<sup>41</sup>.

Un’esperienza di segno diverso viene elaborata in quegli stessi anni, si tratta della proposta per il Piano intercomunale milanese (PIM - 1963-1966). Il progettista del piano, Giancarlo De Carlo, è stato una personalità di architetto-urbanista fortemente innovativa nel panorama dell’architettura contemporanea: fin dal suo esordio come parte attiva del Team 10 (con Bakema, Van Eick, Alison e Peter Smithson), ha formulato e perseguito un approccio al progetto architettonico attento alle dimensioni dell’ascolto sociale e della lettura dei luoghi, temi

---

<sup>40</sup>Cfr. Giolitti, Antonio, "Progetto '80: le proiezioni territoriali", in *Urbanistica*, n. 57, 1971, pp. 3-5.

<sup>41</sup>Una documentazione estesa del Progetto '80 è contenuta in: Ministero del Bilancio e della programmazione economica, *Progetto '80*, 3 voll., Roma, 1969.

che sono alla base tanto dei suoi progetti edilizi, quanto delle esperienze di pianificazione urbanistica e della sua attività pubblicistica<sup>42</sup>.

Nel Pim, l'inquadramento della regione milanese viene visto non soltanto come schema organizzativo-funzionale ma come strumento per l'interpretazione ed il progetto della forma del territorio nella sua estensione più ampia.

Respingendo alcuni modelli semplificanti della geografia regionale, che legono le aree periurbane delle metropoli come conurbazione indistinta (fatta diagrammi di nodi, flussi e poli), vengono individuate alcune figure territoriali che aiutano a leggere l'articolazione della regione milanese: il nodo del capoluogo milanese, un insieme di centri minori che vi gravitano attorno (capoluoghi: Como, Lecco, Bergamo, Brescia, Cremona, Piacenza, Pavia, Novara - comuni dell'hinterland: Gallarate, Busto, Legnano, Monza) ed infine, una fascia intermedia sottesa tra questi due estremi, dove si esplicano le dinamiche di trasformazione più vivaci ma anche più incerte e caotiche.

Il territorio viene visto come un insieme continuo di relazioni, che presenta processi di mutamento e di scambio continui e differenziati: il centro ha le funzioni di rango superiore, i poli secondari svolgono un ruolo di potenziale riequilibrio rispetto al centro e di integrazione rispetto alle fasce intermedie, le quali a loro volta ospitano funzioni specialistiche (di tipo economico o di attrezzature per servizi) e sono caratterizzate da infrastrutturazione diffusa e da fenomeni di indifferenza localizzativa - secondo il modello della "città-regione", ai tempi oggetto di molti studi ed approfondimenti disciplinari<sup>43</sup>.

Le relazioni complesse tra le diverse parti del territorio non sono soltanto di dipendenza o dominanza ma configurano un sistema più evoluto. Compito del piano è di inserirsi nelle tendenze dinamiche di questo sistema, introducendo alcuni obiettivi pubblici di governo ed indirizzo. Il progetto territoriale consiste nel vedere le possibilità evolutive di un contesto, il successo delle proprie intenzionalità progettuali è nel sapersi coerentemente inserire in queste, proponendo azioni correttive ma senza forzare i fenomeni in atto (formulazione di politiche di intervento che siano recepibili dal quadro socio-economico ed istituzionale generale, il quale presenta sempre forti condizionamenti di tipo politico-amministrativo, normativo, morfologico-insediativo).

Trovandosi di fronte ad un territorio caratterizzato da relazioni reticolari, l'ipotesi di intervento propone di ridefinire l'assetto agendo sul riequilibrio delle parti e delle relazioni (con linguaggio più recente, i geografi le chiamano *nodi e reti* urbane), quindi sulle infrastrutture e sulle strutture (forme, attività, funzioni). Tale azione può realisticamente attuarsi se considera (nell'immediato e non nelle proiezioni di un futuro inafferrabile) le forze e gli interessi coinvolti nelle dinamiche di trasformazione (un approccio vicino alle concezioni anglosassoni, cui abbiamo accennato in precedenza, che abbraccia una nozione di

<sup>42</sup>Non è possibile approfondire la complessa esperienza di questo autore in questa sede. Si consiglia, per chi fosse interessato ai contributi nel campo della pianificazione, di consultare le note contenute in: Palermo, Pier Carlo, *Trasformazioni e governo del territorio*, Angeli, Milano, 2004, pp. 132 e segg.

<sup>43</sup>De Carlo, Giancarlo (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell'area milanese*, Marsilio, Padova, 1966, p. 13 e ss.



piano-processo, ben diverso dal piano come controllo continuativo del territorio, proprio della urbanistica *normativa*).

Questo approccio porta non tanto ad una proposta di disegno del territorio, quanto alla presentazione di un documento programmatico, di guida strategica e di indirizzo, sintetizzato nell'immagine metaforica della *turbina*. Questa figura fornisce uno schema di tutte le relazioni in atto e delle azioni di governo che le riguardano: un'area centrale ("il cuore"), alcune direttrici privilegiate, i nodi urbani della corona periferica ("le pale").

Le strategie proposte prevedevano un rafforzamento della rilevanza delle pale (i centri secondari), attraverso la localizzazione in essi di alcuni "interessi eccezionali" questo genererà nuove centralità complementari al capoluogo milanese e darà maggiore equilibrio alle relazioni territoriali (le quali dovranno essere sostenute da un opportuno riadeguamento infrastrutturale). L'insieme di tali interventi, infine, permetterà di evitare la saturazione trasversale di quella fascia intermedia di territorio oggetto di fenomeni di indifferenza localizzativa. Si proponeva, in tal modo, la salvaguardia delle aree verdi e del suolo libero, cui veniva dedicata un'attenzione specifica, capace di conferire ad esso un accurato disegno d'assieme, sottraendolo alla condizione di spazio marginale ed interstiziale.

Un'esperienza molto innovativa, rimasta del tutto disattesa, che mantiene pienamente il suo valore di metodo e di sensibilità interpretativa.

## Riferimenti bibliografici

- [1] ERBA, MARIA VALERIA, *Il piano urbanistico comunale*, Ed. delle autonomie, Roma, 1991.
- [2] PALERMO, PIER CARLO, *Trasformazioni e governo del territorio*, Angeli, Milano, 2004.
- [3] TAFURI, MANFREDO, *Architettura italiana 1945-1985*, Einaudi, Torino, 1985.