

## VIII CONGRESSO NAZIONALE DEI SOCI

### PER UNA NUOVA CULTURA DELLA CITTÀ NEGLI ANNI NOVANTA

contributo di Antonio Cederna e Antonio Iannello

16

**A** quasi cinquant'anni dall'approvazione della prima legge organica in materia urbanistica, non esiste oggi in Italia una pianificazione territoriale moderna. Dopo gli sforzi compiuti negli anni Sessanta congiuntamente dal Ministero dei lavori pubblici e da quello della programmazione economica (che portarono alla formulazione dei Piani di assetto territoriale dopo un lungo e proficuo dibattito nei Comitati regionali per la programmazione economica), anche le speranze di un nuovo corso della politica del territorio suscitate a partire dal 1970 dalla nascita delle Regioni titolari della materia urbanistica sono andate clamorosamente deluse. Le Regioni sono state incapaci di attuare la pianificazione: non si sono dotate dei Piani territoriali e nemmeno hanno saputo esercitare l'indispensabile funzione di controllo e di coordinamento dei Piani comunali.

Sicché la disciplina oggi vigente sul territorio è formata dal mosaico dei Piani regolatori degli ottomila Comuni, in massima parte mal fatti, spesso non rispettati e sempre sconsiderati tra loro: il quadro è disastroso. Mentre le Regioni hanno abdicato agli essenziali compiti di coordinamento e di controllo, la legislazione nazionale, dopo il faticoso e lento cammino compiuto nel decennio 1967-1977 che aveva portato ai primi sia pur limitati risultati positivi con la legge «ponte» e la legge Bucalossi, ha imboccato la strada della controriforma urbanistica. Si passa dallo «snellimento delle procedure» per le opere pubbliche e per l'«incentivazione» dell'attività edilizia (privata) alla progressiva eliminazione dei controlli sull'attività urbanistica dei Comuni perfino nella delicata materia del recupero dei centri storici (legge 457 del 1978). Quasi a compensazione dell'illimitata autonomia concessa ai Comuni, si provvede a limitarne i poteri di controllo sull'attività dei privati con l'introduzione dei «silenzio-assenso».

La mortificazione degli interessi generali è il risultato sia della totale abdicazione dei pubblici poteri che rinunciano all'essenziale funzione di controllo dell'uso del territorio e sia della frammentazione e sovrapposizione delle competenze che costituiscono ostacolo insormontabile allo svolgimento di una seria azione di indirizzo e di coordinamento dell'attività di governo. L'istituzione nel 1980, dopo anni di sollecitazioni e di

grandi aspettative, del nuovo Ministero dell'Ambiente è un'occasione mancata per «mettere ordine» nella frammentazione e nel caos delle competenze a livello centrale riunendo in un'unica sede i poteri riguardanti il territorio e l'ambiente.

Sicché il nuovo ministero si aggiunge a quelli tradizionali dei Lavori Pubblici, dell'Agricoltura e Foreste, dei Trasporti, della Marina Mercantile e a quello di più recente istituzione per il coordinamento della protezione civile.

Accentua la confusione la creazione, dopo le elezioni politiche del 1987, di un altro ministero senza portafogli: quello delle aree urbane che risponde soltanto ad esigenze di spartizione del potere tra i partiti che compongono la maggioranza.

Queste gravi carenze strutturali sono anche il pretesto per proseguire nella linea della controriforma urbanistica.

Emblematici sono i provvedimenti legislativi approvati recentemente (i mondiali di calcio del 1990, la celebrazione della scoperta dell'America e i parcheggi). Le ultime iniziative governative si muovono sulla stessa linea: con le proposte allegate alla legge finanziaria per il 1990 si tenta di smantellare ogni residua regola di controllo sul territorio (disegno di legge «Disposizioni in materia di edilizia residenziale, acquedotti e viabilità ordinaria») e si arriva a proporre la svendita generalizzata del demanio pubblico che dovrebbe costituire invece la base per la riqualificazione delle città e del territorio (disegno di legge «Disposizioni per la gestione produttiva dei beni immobili dello Stato e disposizioni in materia tributaria»).

I veri ostacoli all'attuazione della pianificazione territoriale e urbanistica non vengono eliminati. Irrisolto è infatti, il problema degli espropri: dal 1968 non si è posto rimedio definitivo alla falla aperta dalla sentenza n. 55 della Corte costituzionale. Per l'ignavia, l'arretratezza culturale e la miopia della classe politica si è a un passo dal riportare in auge la vecchia legge sugli espropri del 1965.

Dal 1942 non è stato ancora emanato il regolamento di attuazione della legge urbanistica. In quel regolamento si dovevano precisare i contenuti dei Piani regolatori comunali, intercomunali e regionali, indicare le metodologie, gli apporti tecnici e specialistici obbliga-



Porta Marzia a S. Ercolano. La cinta muraria della città si fa risalire all'anno 295 a.C. (anche se le opinioni sono contrastanti) un periodo di grande prosperità per Perugia

tori. Con il regolamento si potrebbe mettere ordine nel groviglio normativo esistente, eliminare arbitri e sopraffazioni, imporre la qualificazione alle strutture tecniche degli Enti locali, assicurare l'efficienza all'amministrazione pubblica.

E proprio l'inefficienza, l'arretratezza culturale e tecnica della pubblica amministrazione, oltre che la dilagante corruzione, sono le motivazioni addotte per giustificare quei provvedimenti legislativi, che hanno in pratica sancito l'istituzionalizzazione dell'inadempimento e dell'inefficienza della pubblica amministrazione. Governo e Parlamento perseguono il disegno di smantellamento dello Stato, lasciando la pubblica amministrazione in una condizione di totale marasma e abbandonando il territorio all'anarchia urbanistica. I frutti non hanno tardato a manifestarsi: l'abusivismo edilizio è dilagato in tutto il Paese, diventando un fenomeno incontrollabile. Dal silenzio-assenso alla sanatoria degli abusi edilizi, una delle pagine più vergognose della nostra storia repubblicana, il passo è stato breve e ha segnato la fine dell'urbanistica italiana.

#### 1. Ipotesi di nuove categorie di intervento in materia di pianificazione territoriale.

Oggi, un fattore positivo quale è quello dell'esaurimento dei tradizionali fattori della espansione quantitativa sta determinando nel nostro paese una attenzione per i problemi della «città esistente» basata su preoccupanti presupposti.

Se infatti si guarda alle vicende urbanistiche di cui maggiormente si discute oggi non è difficile rilevare macroscopiche contraddizioni fra le enunciazioni di principio e gli obiettivi perseguiti nella pratica. Ed in effetti: — proliferano interventi tradizionali e ingiustificati di espansione e di consumo del territorio non urbanizzato (Fondriaria a Firenze, Standiana e nuova espansione in terziario a Ravenna ecc.);

— si propongono sovraccarichi funzionali in situazioni che andrebbero, viceversa, decongestionate (Expo a Venezia);

— con il pretesto del recupero delle aree dismesse si decidono o si propongono cambiamenti di destinazione d'uso, ingiustificati mediante il ricorso alla nefasta

pratica delle varianti (Genova Fronte Porto, Firenze Fiat Novoli, Roma Ostiense aree FFSS), (1);

— si continua a dar credito ad interventi devastanti in contesti storici (Napoli Regno del possibile);

— si insiste a considerare le aree industriali dismesse o quelle appartenenti al demanio pubblico terreno di conquista per nuove operazioni speculative (vedi il citato disegno di legge del governo sulla svendita del demanio pubblico).

Le iniziative elencate hanno in comune, oltre agli aspetti negativi citati, la caratteristica di *derivare* tutte o da proposte di iniziativa privata o, all'opposto, da pervicaci tentativi di privatizzare beni pubblici e di essere basate sullo *sfruttamento* intensivo della rendita fondiaria. Si persegue con lucidità un disegno di aggiornamento delle vecchie logiche proprietarie utilizzando sapientemente l'assenza (che si prolunga — come appena ricordato — irresponsabilmente da ormai dieci anni) di norme adeguate in materia di regime degli immobili.

Italia Nostra ritiene che per sconfiggere la linea che si sta affermando, accanto al rilancio di un'azione puntuale e continua per promuovere un'azione politica e legislativa, occorre *anche* mettere a punto una metodologia di pianificazione radicalmente innovativa. Le proposte che qui di seguito si illustrano hanno origine dalla convinzione che i nuovi piani urbanistici, perché siano davvero basati sulla ricerca di quella qualità insediativa costantemente violata dalla pratica urbanistica vigente nel nostro paese, devono assumere criteri tutt'affatto originali rispetto a quelli adottati finora. Molto in sintesi, l'ipotesi che si sottopone a discussione è che i nuovi piani siano impostati su tre livelli operativi:

- a) il recupero e la conservazione dell'impianto urbanistico e dell'edilizia di interesse storico;
- b) la salvaguardia del territorio non urbanizzato;
- c) la ristrutturazione e la qualificazione delle aree urbanizzate prive di interesse storico.

(1) La sezione dell'INU in Lombardia ha ampiamente criticato i cambiamenti di destinazione per Milano Bicocca ed altre aree ex-industriali e le aree del progetto passante ferroviario (cfr. Urbanistica informazioni n. 104 e precedenti).

Il metodo del *restauro* — criterio moderno per ogni intervento sul patrimonio storico — in particolare in un territorio devastato come il nostro, si deve applicare non solo agli edifici e alle opere d'arte, ma anche alla città e al territorio.

## 2. Il recupero e la conservazione dell'impianto urbanistico e dell'edilizia di interesse storico.

Il *restauro urbano* è il solo metodo corretto per intervenire nei centri storici e — anche in questo caso — le finalità e i criteri per attuarlo non differiscono da quelli individuati per gli edifici e le opere d'arte. Il *restauro urbano* si realizza mediante un insieme di analisi e di progetti — dai confronti catastali all'individuazione delle tipologie edilizie, dalla comparazione dell'assetto pre-industriale al ripristino filologico delle aree alterate. Il centro storico è da considerare un *unico monumento* e come tale va utilizzato per «qualificare» l'assetto urbano contemporaneo.

Dal punto di vista teorico l'evoluzione e l'approfondimento culturale su questo tema sono sedimentati in un bagaglio di conoscenze le cui tappe salienti sono rappresentate: — dal riconoscimento del valore di bene culturale unitario (monumenti ed edilizia minore) per i centri storici;

— dall'applicazione dell'analisi tipologica per la redazione del piano del centro storico di Bologna di Pierluigi Cervellati;

— dagli studi di Saverio Muratori e Gianfranco Caniggia sull'evoluzione del tipo e sul rapporto fra tipo e tessuto.

Infine, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, si è definitivamente affermata la convinzione che la tutela dell'integrità dei centri storici non potesse essere disgiunta dalla salvaguardia dei ceti sociali che vi abitano e dalle attività che tradizionalmente si svolgono in tali insediamenti.

Tutto ciò sul piano della teoria. Nella pratica si è invece affievolita l'attenzione ai caratteri complessi del recupero. Il piano di recupero previsto dalla legge 457/1975 (e ancor più le traduzioni regionali di questo strumento — si pensi alla cosiddetta legge Verga della regione Lombardia — per non parlare della agevolazio-

ni procedurali eccessive introdotte con la legge 47/1985 sull'abusivismo ed in particolare con l'art. 26 sulle opere interne), con il pretesto della semplificazione procedurale ha in realtà prodotto prevalentemente esiti negativi, con il diffuso stravolgimento degli impianti tipologici. In nessun modo invece si sono contrastati l'ipersfruttamento e la *terziarizzazione* o, all'opposto, l'abbandono ed il degrado estremo. Solo l'attenta vigilanza di associazioni culturali e di pochi benemeriti ha peraltro impedito che venisse applicata ai centri storici la *ristrutturazione urbanistica*, che è la discutibile categoria di intervento prevista dall'art. 51 della legge 457.

Il rilancio di una pianificazione basata sulla conservazione dei centri storici richiede invece la ripresa dei criteri di analisi scientifica dei tipi edilizi e degli impianti urbani che però debbono trasformarsi, in tempi ragionevoli e controllati, in più rigorose prescrizioni normative degli interventi ammissibili. Le prescrizioni della pianificazione relative agli insediamenti urbani storici — nonché, in quanto non incongrue, alle strutture insediative storiche isolate — devono essere rivolte:

a) alla conservazione delle anzidette caratteristiche di tali insediamenti, mediante la previsione della manutenzione, del *restauro* e del *risanamento conservativo* degli elementi fisici in cui esse siano riconoscibili e significative;

b) al ripristino delle anzidette caratteristiche, od alla riapplicazione delle anzidette regole conformative, mediante la previsione di trasformazioni degli elementi fisici, o dei loro insiemi, in cui esse siano state alterate o contraddette.

Con riferimento al complessivo insediamento urbano storico dev'essere prescritto che le aree e gli spazi liberi, in quanto rappresentino spazi vitali nella struttura del disegno urbano storico, od in quanto tradizionalmente destinati ad usi urbani e collettivi, o perchè pertinenti a complessi insediativi storici pubblici e privati, abbiano a restare comunque ineditati, con destinazioni, *qualora non incompatibili*, a funzioni di servizio, pubblico, fino al massimo soddisfacimento delle quantità minime inderogabili di tali servizi. I restanti spazi liberi, con particolare



Chiesa ex Convento degli Olivetani.  
Oggi sede della Università Italiana.  
L'Università vanta una storia antica,  
rintracciabile fin nel duecento anche se  
ufficialmente venne costruita nel 1358  
da Clemente V

riferimento a quelli risultanti dalla demolizione di unità edilizie facenti organicamente parte dell'organizzazione morfologica del tessuto urbano, possono essere edificati sulla base di parametri ricavati dalla organizzazione morfologica storica, nonché delle caratteristiche tipologiche degli edifici contigui o circostanti, sempreché non sussista esauriente e probatoria documentazione relativa alle preesistenze. I volumi edificati dovrebbero essere prioritariamente destinati, *ove non incompatibili*, a funzioni di servizi, come sopra detto, ovvero, in via subordinata, ad edilizia pubblica ad uso abitativo.

Le unità edilizie esistenti, comprendenti edifici ed aree scoperte di pertinenza, devono essere aggregate in categorie, con riferimento alle loro caratteristiche tipologiche ed al grado di riconoscibilità e significatività delle stesse. Gli strumenti della pianificazione indicano quindi, con tavola in scala idonea, l'appartenenza delle unità edilizie alle diverse categorie, e dettano le prescrizioni circa gli interventi consentiti e/o prescritti per ciascuna di esse. In buona sostanza, mentre il grado di riconoscibilità e significatività delle caratteristiche tipologiche delle unità edilizie dovrebbe determinare il grado di trasformabilità delle medesime, e quindi la loro attribuzione ad un'astratta categoria d'intervento (del restauro scientifico alla demolizione senza ricostruzione), le caratteristiche, ove riconosciute, del tipo edilizio di appartenenza (in sintesi: le costanti tipologie e le varianti sistematiche) dovrebbero orientare le modalità concrete in cui la categoria d'intervento si deve esplicare nelle unità edilizie aventi le medesime caratteristiche tipologiche, cioè appartenenti allo stesso tipo, od alla stessa classe di tipi. Tale meccanismo prescrittivo, tra l'altro, può e deve consentire di fornire basi oggettive alla disposizione

che faccia obbligo di eliminare le superfetazioni, intese come manufatto congruo rispetto sia all'impianto originario dell'edificio che alla sua crescita organica nel tempo, e che non rivesta alcun interesse per la lettura filologica e per la definizione delle caratteristiche tipologiche dell'edificio stesso.

Ancora, il medesimo meccanismo prescrittivo, tra l'altro, può e deve indicare in quali modi si possa prevedere ad inserire nelle unità edilizie gli impianti tecnologici ed igienico-sanitari (o ad apportarvi modifiche) nel rispetto delle riconosciute caratteristiche del tipo edilizio di appartenenza (oltreché, comunque, di ogni elemento di valore architettonico o storico-artistico).

A quest'ultimo proposito è opportuno aggiungere che l'eventuale inserimento di elementi estranei alla crescita organica delle unità edilizie in epoca pre-industriale, quali gli impianti igienico-sanitari ove ad essi non sia possibile destinare un'intera cellula (o vano) dell'organizzazione distributiva interna originaria, gli impianti tecnologici di servizio (soprattutto ascensori, montacarichi e simili), le eventuali scale di sicurezza, ovvero gli elementi volti ad eliminare le «barriere architettoniche», dovrebbe essere realizzato mediante elementi, comunque distinti ed evidenziati, con sottolineatura della loro «dissonanza», rispetto agli elementi costitutivi dell'organismo edilizio.

In conclusione le utilizzazioni incoerenti, nel senso appena ricordato con i «centri storici» e quindi incompatibili con essi, dislocate, sempre con riferimento a criteri di «congruità», nelle altre parti del territorio urbanizzato, possono costituire il più efficace fattore di «qualificazione». Ed ancora la preclusione dei «centri storici» a determinate funzioni, od al superamento di determinati livelli quantitativi di intensità e di presenza di certe funzioni è funzionale all'arricchimento, ed alla qualificazione delle altre parti del territorio urbanizzato, così come interventi di arricchimento funzionale delle altre parti del territorio urbanizzato sono funzionali alla difesa dei «centri storici» da utilizzazioni incompatibili, e da «squilibri» e da congestionamenti funzionali. In altri termini, la «tutela» dei «centri storici» è condizione della «qualificazione delle periferie», ed altrettanto la seconda operazione è condizione di efficacia della prima.

### 3. La salvaguardia del territorio non urbanizzato.

La crescita abnorme delle città ma anche dei centri minori è stata caratterizzata da un grande spreco di suolo agricolo e di zone di pregio ambientale. Hanno contribuito non solo gli insediamenti residenziali, ma anche i servizi pubblici, le grandi infrastrutture, lo sfruttamento turistico delle coste e della montagna. L'urbanistica contemporanea è in effetti contraddistinta dallo spreco, né poteva essere diversamente se si pensa che non ha funzionato nessuna delle forme di coordinamento previste dalle leggi. È così accaduto che, prevalendo il livello comunale, ogni comune ha previsto la sua zona industriale, le sue espansioni

turistiche, le sue attrezzature (questo anche nelle regioni di tradizionale buon governo).

Inoltre, le zone non urbane, sotto la generica e onnicomprensiva dicitura di zone agricole, sono sempre più divenute la sede di una indiscriminata disseminazione di edilizia abitativa a bassa densità, con inaccettabili riduzioni dei lotti minimi, con scarsi controlli sugli effettivi utilizzatori del surplus di cubatura riconosciuto per le attività connesse al lavoro agricolo, ed in ogni caso mai proponendo forme alternative di residenza per i coltivatori. La campagna italiana si avvia così a diventare parte di un sistema urbanizzato continuo, con la sola differenza negli indici di densità, grazie anche alla estesa rete stradale che collega le residenze sparse.

Per arrestare questa tendenza che prosegue indipendentemente dall'arresto della crescita demografica e dalla riduzione degli altri fattori tradizionali dello sviluppo, la pianificazione deve essere rifondata.

Suo obiettivo primario deve diventare la salvaguardia piena del suolo non urbanizzato residuo, della campagna, di quanto resta non utilizzato lungo le fasce costiere, di quelle stesse zone interne dove sopravvivono elementi sempre più rari di valore naturalistico e che per ciò stesso rischiano di diventare il luogo privilegiato di nuovi appetiti edificatori.

Il residuo suolo libero deve insomma rimanere patrimonio collettivo e devono approfondirsi gli strumenti della pianificazione degli spazi non urbani.



Industria 270

### 4. La ristrutturazione e la qualificazione delle aree urbanizzate prive di interesse storico.

Si può tranquillamente affermare che le aree urbanizzate prive di interesse storico e bisognose di qualificazione siano la grande maggioranza di quelle trasformate a partire dal dopoguerra, in particolare dagli anni cinquanta a seguito dei grandi spostamenti di popolazione dal sud verso il nord del paese, dalle zone interne verso i centri costieri. La bassa qualità urbanistica ed edilizia si è progressivamente estesa dagli insediamenti realizzati per soddisfare fabbisogni primari, a quelli edificati per soddisfare una domanda



Nella pagina precedente: Via Ritorta. Pittoresco vicolo in uno degli itinerari più suggestivi di Perugia

In questa pagina: Chiesa di San Francesco al Prato. Fondata verso la metà del XVII secolo, sulle forme della Chiesa superiore di San Francesco ad Assisi. Ha ospitato per anni opere d'arte di enorme valore come il politico di Taddeo di Bartolo e opere del Perugino e di Raffaello

(molto sovente indotta) di seconde abitazioni in aree pregiate e rare.

Questi processi di trasformazione, sempre caratterizzati dalla rapidità e dalla intensità (in quarant'anni siamo passati da 35 a 105 milioni di vani residenziali, con una media annua di 1,7 milioni di vani) hanno diversi caratteri costitutivi.

Fino alla prima metà degli anni Settanta ha prevalso l'edilizia privata legale di tipo speculativo dovuta al massimo sfruttamento della capacità edificatoria dei suoli; dalla seconda metà degli anni Settanta ha assunto un ruolo rilevante l'edilizia realizzata su aree pubbliche con scarsa attenzione agli spazi di uso pubblico. Gli standard sono rispettati ma non attuati, il verde e le attrezzature ci sono solo sulla carta, le tipologie sono incongrue (case in linea anche a (8/10 piani, edifici da migliaia di abitanti) e i nuovi quartieri sono spesso dei ghetti.

Nel centro-sud ha mantenuto un'intensità costante un abisvismo sempre più aggressivo e di infima qualità che ha distrutto risorse naturali imponenti.

A tutto questo dovrebbero aggiungersi opportune valutazioni riguardo ad un aspetto in genere trascurato e cioè alle caratteristiche tecniche e tecnologiche spesso inaccettabili e che perciò meritano un approfondimento ad hoc.

In conclusione, questa cospicua parte del patrimonio edilizio presenta problemi ambientali, urbanistici, edilizi e di sicurezza tali che la sua qualificazione non avverrà mai se affidata ad interventi sporadici e «spontanei» e devono perciò mettersi a punto strumenti adeguati di ordine culturale, teorico, legislativo, finanziario ed operativo.

Il modello ambientale ed urbanistico della qualificazione della città post-bellica non può che essere, ancora una volta, quello della città storica: l'armonioso rapporto tra tipologia edilizia e morfologia urbana che caratterizza i centri della nostra tradizione culturale

arricchita degli elementi e dagli spazi di uso pubblico (piazze, verde, servizi). Un ruolo strategico sarà perciò affidato ai «vuoti urbani» da formare ex novo utilizzando opportunamente le aree dismesse ex militari ed industriali: sarà questo il tema forse più importante dell'urbanistica dei prossimi anni.

##### 5. Il superamento della pianificazione tradizionale.

Le considerazioni fin qui svolte mostrano quanto siano obsoleti ed inadeguati i contenuti tradizionali degli strumenti urbanistici. Sia quelli comunali — il Prg destinato a regolare l'espansione non è più utilizzabile per il controllo della riqualificazione urbana e territoriale, tanto più se si pensa che i suoi contenuti sono ancora quelli della legge del 1942 avendo poco o nulla innovato la legislazione regionale — sia quelli, per niente utilizzati, sovracomunali.

Le principali e più recenti innovazioni vengono proprio dal versante degli strumenti di rilievo territoriale (piani paesistici della legge 451/1985 e piani di bacino della legge 183/1989), la cui impostazione metodologica va trasferita, per molti aspetti, alla scala comunale.

Si ritiene infatti necessario che l'attività pianificatoria comunale provveda preliminarmente (cioè nella fase di determinazione delle condizioni che debbono essere poste ad ogni ipotizzabile intervento per ragioni di tutela sia dell'«identità culturale» che dell'«integrità fisica» del territorio di competenza), tra l'altro, a perimetrare: — nell'ambito del territorio urbanizzato gli insediamenti urbani storici, cioè le parti del territorio, comunque configurate, che conservano, nella organizzazione territoriale, nell'assetto urbano, nell'impianto fondiario, nelle caratteristiche strutturali, tipologiche e costruttive dei manufatti edilizi, i segni della vicenda storica della loro conformazione originaria;

— nelle parti del territorio diverse da quelle ricomprese negli insediamenti urbani storici, sia nell'interno che all'esterno del territorio urbanizzato, le strutture insediative storiche isolate (singole unità edilizie o loro complessi) da assoggettare a discipline di tipo conservativo, in ragione del loro interesse storico-artistico, storico-testimoniale od etnologico.