

Reperti e profili dell'urbanistica italiana *

Patrizia Gabellini

Il Catalogo di Rapu (volume e cd rom assieme) può essere considerato un libro di urbanistica, non solo uno strumento di consultazione a servizio della ricerca. E', questa, un'affermazione che deve essere argomentata e io cercherò di farlo, benché in maniera indiretta, attivando alcune chiavi di lettura dell'urbanistica italiana che il Catalogo suggerisce e supporta, quindi riferite alla forma documentale dei piani che esso descrive (tramite la base dati catalogografica) e mostra (tramite i documenti riprodotti) e ai significati generali che tale forma suggerisce.

Lascio alle letture che seguono il compito di portare, con differenti strategie espositive, altri argomenti a sostegno dell'affermazione.

Reperti e collezioni

Rapu rappresenta l'urbanistica italiana attraverso dei *reperti*, esito di un ritrovamento e di una inevitabile selezione, date le quantità in gioco e considerati i caratteri del patrimonio culturale interessato. E' infatti difficile stimare l'entità dei piani comunali prodotti in Italia dall'Unità a oggi (certamente decine di migliaia) ed è ancora più difficile rimettere insieme i documenti che li costituiscono¹. Per questi motivi accettare la prospettiva del reperto, ossia della raccolta incrementale di singoli documenti di piano, e organizzare di conseguenza l'archiviazione e la pubblicazione, è sembrata una scelta ragionevole, la sola praticabile.

I reperti (singoli documenti di piano) sono destinati ad aumentare e, nel tempo, a formare alcune *collezioni*, per loro natura aperte². Lungo questo percorso, che presuppone la paziente continuità dell'accumulo e la collaborazione di numerosi e differenti soggetti³, esse trasmettono informazioni e comunicano significati via via più completi e convincenti, costruendo progressivamente un inedito panorama dell'urbanistica italiana.

Il Catalogo ordina oltre 3000 reperti, documenti per un terzo scritti e per due terzi disegnati, la cui distribuzione nello spazio e nel tempo mostra addensamenti e rarefazioni dovuti al concorso di ragioni diverse.

La disomogeneità nella distribuzione spaziale (il numero dei documenti è sensibilmente variabile da una regione all'altra⁴), da un lato segnala differenti

* Testo in corso di stampa in P. Gabellini, B. Bonfantini, G. Paoluzzi (a cura di), *Piani urbanistici in Italia. Catalogo e documenti dell'Archivio RAPu*, Libreria Clup, Milano 2007.

¹ Vastità e complessità del patrimonio sono argomenti trattati ampiamente, e da diversi punti di vista, nell'insieme dei testi raccolti in questo volume.

² RAPu ha generalmente privilegiato le collezioni "tecniche" rispetto alle collezioni "amministrative" (comprehensive dei documenti che scandiscono l'iter di approvazione e battezzano le procedure), benché la distinzione non sia sempre semplice e talvolta risulti discutibile in sé. Inoltre, è partito dalle collezioni "minime", ovvero dagli insiemi documentali costituiti da relazione illustrativa, norme tecniche, tavole di progetto, ricerche strettamente connesse (testi e immagini).

³ Come ricorda il nome scelto, Rete Archivi Piani urbanistici, il progetto è stato impostato confidando sulla costruzione di una rete organizzativa, tale da convogliare l'attività di differenti soggetti. Si veda per questo il testo di presentazione del Catalogo.

⁴ Per un "colpo d'occhio", si confrontino le mappe regionali che scandiscono il Catalogo.

dinamiche territoriali e/o di diversa iniziativa delle amministrazioni comunali, dall'altro restituisce i rapporti istituiti da Rapu con alcuni comuni e istituzioni: le concentrazioni in Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Liguria, Lazio riflettono le une (sono regioni popolate con molte città medio-grandi; il governo del territorio è stato al centro delle scelte amministrative di città emiliano romagnole e toscane) e gli altri (gran parte delle ricerche locali di RAPu interessano comuni lombardi e liguri; presso la Dicoter si trovano molti documenti di piani laziali).

La disomogeneità lungo l'asse del tempo, in primo luogo testimonia l'esistenza di fasi nelle quali l'attività urbanistica è stata più o meno intensa (negli anni fra le due guerre mondiali, ad esempio, si è verificata una straordinaria fioritura di iniziative a fronte di nuovi processi urbani legati alle prime forme di integrazione territoriale), ma risente anche della reperibilità (molti documenti sono andati dispersi) e delle caratteristiche dei giacimenti esplorati (la numerosità dei piani di ricostruzione che emerge dal Catalogo va ricondotta alla dotazione dei fondi custoditi presso gli archivi ministeriali della Dicoter, il principale giacimento centralizzato dal quale Rapu ha potuto attingere).

Gli indici per luogo e per data che corredano il Catalogo e le informazioni riportate sulle mappe regionali, dunque, sono solo parzialmente spie della effettiva produzione di piani urbanistici; per questo le interpretazioni mantengono un carattere indiziario.

Pur con le necessarie cautele, dovute al carattere processuale dell'iniziativa, il Catalogo e il sito dell'archivio digitale Rapu (www.rapu.it) offrono uno spaccato significativo che consente alcuni ragionamenti sulle tecniche e sui temi dell'urbanistica italiana, in particolare del secolo che va dall'Unità d'Italia al trasferimento delle competenze urbanistiche alle regioni, passaggio che segna un'importante diversificazione dei percorsi⁵.

Una prima lettura dei singoli reperti, visitando la galleria dei documenti nel sito Rapu che ne custodisce il database e la riproduzione digitale, consente di osservare apparizioni, lievi modifiche e importanti trasformazioni, scomparse e riapparizioni di alcuni tipici prodotti tecnici: raffigurazioni, relazioni, normative, indagini. Questa

⁵ Rapu ha cominciato a lavorare sul periodo più recente dell'urbanistica italiana in occasione di alcune ricerche locali (Lecco, Como, Monza, Ferrara, Mantova, Bergamo, si vedano i Preprint pubblicati da Libreria Clup), su sollecitazione delle amministrazioni che hanno sostenuto economicamente il lavoro. La consulenza al Centro studi Oikos per la costruzione dell'Archivio informatizzato della pianificazione della Regione Emilia Romagna ha riguardato in modo particolare la catalogazione dei piani prodotti dopo l'attivazione delle deleghe regionali in materia urbanistica (si veda la ricca documentazione sui piani emiliano romagnoli nel sito del Planning center della Regione Emilia Romagna <http://www.regione.emilia-romagna.it/planningcenter/>). Queste prime esplorazioni consentono di verificare la profonda svolta intervenuta negli anni Ottanta del Novecento e, a partire dalla promulgazione delle leggi regionali di seconda generazione, una sensibile differenziazione nella forma dei documenti che vanno a costituire, ora, tre diverse componenti del piano comunale: piano strutturale, piano operativo, regolamento urbanistico edilizio. Peraltro, la diversa concezione e forma dei piani e la rivoluzione nei modi di produzione indotta dall'informatizzazione, hanno sollecitato l'adeguamento delle schede catalografiche e del sistema di riproduzione messo a punto da RAPu per archiviare il patrimonio documentale dei periodi antecedenti.

ricognizione della “folla” documentaria, comunque, porta in primo piano persistenza e ripetizione e attenua l’impatto delle differenze non eclatanti.

Una lettura contrastata, in grado di far apprezzare soprattutto gli scarti, è possibile mettendo a confronto gli insiemi di documenti scritti e disegnati riferiti a un medesimo strumento, cioè attraverso le *collezioni* presenti nel patrimonio Rapu (alcune riprodotte nel cd rom allegato a questo Catalogo⁶) che restituiscono la forma generale assunta dai piani nel tempo. L’osservazione delle collezioni, quasi sempre emblematiche, in parte “devianti” rispetto alla produzione di routine, spesso d’autore (quindi espressione di investimenti esplorativi, dimostrativi, celebrativi, con ruolo fondativo o di suggello di una posizione), permette di rintracciare e approfondire la dimensione inaugurale ed “espansa” del pensiero e della tecnica urbanistica. Le collezioni, infatti, fanno risaltare gli elementi di novità e le differenze (come i reperti non riescono a fare), ridimensionando alcuni luoghi comuni e mostrando quanto sia riduttiva una lettura dicotomica del tipo: continuità vs innovazione.

Per queste ragioni è sembrato importante suggerire e praticare una doppia modalità di esplorazione dell’archivio RAPu, offrendo strumenti di consultazione con caratteristiche diverse: questo volume e il sito internet per i reperti; il cd rom allegato al volume per le collezioni.

Una periodizzazione mista

Per districarsi tra migliaia di documenti è necessario individuare qualche regola d’ordine, tipicamente una *periodizzazione* che, in base ad alcuni criteri rilevanti e condivisibili, riesca a cogliere le cesure nella disposizione lungo l’asse del tempo.

Accade spesso che le periodizzazioni dell’urbanistica siano esogene, desunte da avvenimenti esterni al campo disciplinare. Queste forme di ordinamento sono ragionevoli e imprescindibili data l’incidenza dei fatti economici, sociali, politici e culturali, ma sono penalizzanti per la riconoscibilità dei connotati peculiari della pratica urbanistica e del sapere che la sostiene. Una periodizzazione endogena,

⁶ Nel cd rom si trovano documentate 24 collezioni: Bologna 1889, Milano 1912, Torino 1919, Como 1933, Bergamo 1935, Latina 1935, Como 1937, Bari 1938, Udine 1938, Napoli 1939, Frosinone 1946, Fidenza 1947, Pescara 1947, Arezzo 1948, Macerata 1948, Taranto 1954, Pordenone 1955, Bergamo 1956, Cremona 1956, Perugia 1958, Mantova 1959, Roma 1962, Terni 1967, Reggio Emilia 1969.

Le collezioni lasciano scoperto il periodo che va dagli anni Ottanta ai giorni nostri, sul quale si dispone di un’ormai ampia documentazione per il concorso favorevole di più fattori: il ruolo di diffusione svolto dalle Rassegne urbanistiche dell’Inu, nazionali e regionali (la prima rassegna regionale, nel 1982, ha riguardato l’Emilia Romagna, la prima nazionale si è tenuta a Ferrara nel 1989 e, da allora, l’Istituto nazionale di urbanistica ha pubblicato in cartaceo e digitale i materiali); la programmazione della rivista *Urbanistica*, che ha seguito con continuità i cambiamenti che intervenivano nel modo di fare piani pubblicando le esperienze più significative a partire dai medesimi anni; la divulgazione gestita direttamente dai progettisti con monografie (si veda per esempio Augusto Cagnardi, *Un nuovo senso del piano. Piani regolatori Gregotti Associati*, Etaslibri, Milano 1995) e dalle stesse Amministrazioni con mostre e libri, poi anche con cd rom e siti internet (un’idea della ormai vasta documentazione disponibile sui piani si può avere consultando l’appendice bibliografica curata da Marina La Palombara nel mio libro *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma 2001).

costruita a ridosso dei piani in quanto prodotti caratteristici, cambia la scansione temporale, il peso e il senso delle svolte, ed è certamente più efficace per cogliere le dinamiche dei temi e delle tecniche⁷.

Potendo ormai disporre di un repertorio inedito di documenti di piano, materiale prezioso per studiare l'urbanistica dall'interno, mi sembra che si creino finalmente le condizioni per recuperare esplicitamente una *periodizzazione integrata* che ponga, cioè, la produzione tecnica disciplinare (da cui la periodizzazione prende le mosse) sullo sfondo di alcuni fatti influenti, legati alla storia generale del paese. Operazione intenzionalmente volta a superare opposizioni che, se hanno avuto il pregio di cambiare il corso di ricerche e approfondimenti (RAPu non sarebbe mai stato concepito se non si fosse affermata la necessità di una storia interna), possono esaurire la loro carica euristica a causa dell'impermeabilità alle ragioni di contesto⁸.

Per cominciare questo percorso integrato mi limiterò a legare una periodizzazione interna, solidamente ancorata alle *caratteristiche tecniche* dei piani, con le principali leggi che hanno modificato *l'istituto* del piano, considerando come utile interfaccia i *temi* proposti dalla forma (tecnica) dei piani.

Come sintetizza Chiara Mazzoleni nello scritto che segue, facendo riferimento alle leggi che hanno inciso sull'istituto del piano, si possono individuare sostanzialmente «tre fasi segnate da adattamenti, revisioni e sviluppi dell'assetto normativo della materia urbanistica. La prima, *dal 1865 all'inizio del '900*, è caratterizzata dal ricorso a regole e procedimenti dotati di una certa stabilità e a strumenti giuridici convenzionali, i quali vengono adattati alle azioni di regolamentazione dello sviluppo e delle trasformazioni di parti degli aggregati urbani. La seconda, *dall'inizio del '900 fino al 1942*, nella quale si assiste all'elaborazione di nuovi tipi di normazione per materie particolari e di leggi speciali per specifici casi che anticipano i contenuti e i tratti caratteristici della nuova forma di piano che verrà delineata dalla legge urbanistica nazionale. La terza, *dal 1942 all'inizio degli anni '70*, è la fase di applicazione della legge urbanistica che dà una sistemazione organica alla materia, almeno come schema teorico, ma che per la sua attuazione porrà nel corso degli anni numerosi problemi teorici e pratici, alcuni dei quali verranno affrontati attraverso l'esperienza dei piani di ricostruzione»⁹.

Il trattamento dei legislatori lascia trapelare il cambiamento che avviene nei fenomeni urbani, nei problemi che essi generano e nel modo di percepirla e rappresentarli da

⁷ E' Bernardo Secchi che, negli anni Ottanta, afferma la necessità di studiare l'urbanistica dall'interno (*Il racconto urbanistico* , Einaudi, Torino 1984). Il testo da me scritto circa dieci anni più tardi (*Il disegno urbanistico*, Nis, Roma 1996) si inserisce in questa linea di ricerca in quanto, per una riflessione sull'urbanistica italiana, seleziona il disegno come componente documentale del piano in cui il deposito di tecniche è più denso e persistente.

⁸ Questo aspetto, peraltro, richiama la necessità di contrappuntare la ricerca orizzontale, applicata all'insieme dei documenti conoscibili, con la ricerca verticale, applicata ai casi studio. Altro percorso che le ricerche locali di RAPu, pubblicate nella collana Preprint, coltivano con sistematicità.

⁹ Una versione ampia della riflessione di Chiara Mazzoleni è stata pubblicata sui numeri 128/2005 e 129/2006 della rivista *Urbanistica*, con i titoli: "Trasformazioni dell'istituto del piano regolatore ed evoluzione della disciplina urbanistica. Parte I e Parte II".

parte degli esperti e delle comunità locali. Ma, soprattutto, si riverbera sui piani promuovendo la produzione di documenti e collezioni di documenti sensibilmente diversi nei tre periodi individuati.

Nella prima delle tre fasi riconosciute come fondanti la vita dell'urbanistica italiana (1865-inizio Novecento) vengono promulgate due leggi che hanno una particolare rilevanza per la forma del piano: la legge sull'esproprio del 1865 che distingue fra *piano regolatore* per la città esistente e *piano di ampliamento* per la città nuova, poi la legge del 1885 che, a seguito della epidemia di colera che colpisce la città di Napoli, mette al centro la relazione fra caratteri dell'insediamento e salute pubblica e istituisce il *piano di risanamento*. Quest'ultimo, benché se ne abbiano pochi esemplari, si configura come un *protopiano integrato*, dovendo affrontare congiuntamente i problemi di adeguamento della città esistente e quelli di creazione di nuovi quartieri per bilanciare la riduzione della capacità residenziale. Una convergenza forzosa di temi che comporta l'assunzione di uno sguardo d'assieme del territorio e l'attivazione di differenti procedimenti e procedure, con tecniche da piano regolatore a da piano di ampliamento.

La stagione dei concorsi negli anni Trenta, la ricostruzione postbellica e la grande crescita (grossomodo riconducibili alle altre due fasi normative individuate da Mazzoleni), costituiscono straordinarie occasioni di sperimentazione e di consolidamento del sapere tecnico, agendo come "ponti" tra un prima e un dopo il *piano regolatore generale comunale*, prodotto nuovo che viene riconosciuto e suggellato dalla legge urbanistica del 1942. I concorsi agiscono con una espansione dei temi e con l'articolazione delle forme testuali, i piani di ricostruzione con una loro "riduzione all'osso".

I piani dei decenni successivi introducono un fondamentale cambiamento dei temi e delle forme. Il passaggio delle competenze in materia urbanistica alle Regioni, all'inizio degli anni Settanta del Novecento, apre un nuovo capitolo della storia, interna ed esterna, del campo disciplinare, con una cesura che la seconda generazione di leggi regionali, degli anni Novanta, rende eclatante e irreversibile introducendo la scomposizione del piano regolatore. La rottura del piano integrato (la cui vita è durata grossomodo mezzo secolo) ha portato ad adottare, nelle regioni che hanno riformato, soluzioni concettualmente analoghe (distinzione tra piano strutturale, piano operativo e regolamento urbanistico edilizio), ma formalmente piuttosto differenziate, in quanto le tre componenti, indicate dalle singole leggi regionali con denominazioni differenti, ricompongono in modi diversi i tanti contenuti che nel tempo si erano caricati sul piano regolatore, e intercettano in maniera diversa lo spazio di piani sovralocali, regolamenti edilizi, piani di settore, piani attuativi e programmi complessi, combinandone variamente temi e tecniche.

Il testo di Mazzoleni mette anche in luce l'affastellarsi dei provvedimenti e la conseguente costruzione di un'intricata, talvolta contraddittoria messe normativa, che in parte spiega la fondamentale "confusione" dei riferimenti rinvenibile nei documenti di piano, esibita dalla babele delle legende¹⁰. D'altro canto, alcune

¹⁰ Non è un caso che Luigi Piccinato, commentando la prima mostra nazionale dei piani regolatori tenuta in Italia nel 1929, e Plinio Marconi commentando i concorsi per i piani di Bolzano e Arezzo

operazioni sostantive, rilevanti e imprescindibili per dare forma e organizzazione allo spazio urbano, fanno sì che nei piani l'incidenza della normativa venga decantata, subisca un processo più o meno incisivo di metabolizzazione. Per queste ragioni le due periodizzazioni, quella riferita ai documenti urbanistici e quella riferita alla produzione normativa, sono ampiamente intersecate ma non coincidenti, e rinviano entrambe, in vario modo, ad alcuni fenomeni che hanno interessato il territorio italiano.

Benché più indirette e lasche, dunque, si possono e debbono stabilire relazioni con le periodizzazioni utilizzate in campi disciplinari affini, facendo riferimento alle vicende politiche e amministrative, alle dinamiche economiche e sociali che investono il territorio. Alcune scansioni dell'urbanistica italiana, infatti, sembrano riconducibili più facilmente a eventi esterni che a sommovimenti maturati nella riflessione e nella pratica disciplinare. Per questo motivo il ricorso a criteri misti può sostenere un'operazione, sempre provvisoria e interpretativa, come la periodizzazione. Con esiti forse meno perspicui, ma più convincenti.

Otto profili

Quel che segue, dunque, è il tentativo di riconoscere alcune principali stagioni nella produzione dei piani urbanistici italiani, partendo dalla *forma* dei documenti e dai temi assunti come centrali e considerando questi ultimi una spia di alcuni principali fatti esterni (i temi come significato della forma documentale prendono senso dalle condizioni di contesto).

La prima ipotesi è che le migliaia di piani prodotti nel secolo e mezzo che ci separa dall'unità d'Italia possano essere raggruppati in otto principali insiemi: piani ottocenteschi, del primo Novecento, degli anni Venti e Trenta; piani di ricostruzione, degli anni Cinquanta, degli anni Sessanta e Settanta; piani degli anni Ottanta, degli anni Novanta e attuali. La seconda è che questi raggruppamenti rendano riconoscibili due principali svolte (suggerite con la punteggiatura nell'elenco precedente): la prima avvenuta negli anni Trenta, culturalmente sancita con la pubblicazione della Carta d'Atene e giuridicamente formalizzata nel nostro paese con la legge urbanistica del 1942. La seconda avvenuta a cavallo degli anni Settanta-Ottanta, motivata da una radicale modifica nei processi di costruzione del territorio, manifestata da una profonda crisi dell'urbanistica e dei suoi strumenti, suggellata da una revisione culturale e giuridica non ancora del tutto compiuta.

Si tratta di profili dai contorni volutamente schematici, la cui restituzione parzialmente apodittica invoca ricerche future in grado di dettagliare e aggiustare, con motivate riletture della letteratura di settore.

Seconda metà Ottocento

I piani "generalisti" nell'accezione più rigorosa, ovvero estesi all'intero territorio comunale, nella seconda metà dell'Ottocento costituiscono casi isolati, per città che

un anno dopo, pongano la questione dell'unificazione del linguaggio visivo e che questa rimanga aperta per oltre vent'anni, concludendosi nel 1949 con la proposta di una "Simbologia" per la rappresentazione dei piani urbanistici pubblicata da Giovanni Astengo, allora redattore capo, sul primo numero della nuova serie di *Urbanistica*.

registrano fenomeni di crescita consistente (Firenze, Bologna, Milano, Roma...), e quasi sempre assemblano in un disegno unitario diverse operazioni parziali, anche avviate in anni precedenti, volte alla costruzione della città moderna o, più semplicemente, all'adeguamento processuale della città antica. Dominano, infatti, i piani per interventi su parti esistenti (i "piani regolatori" previsti dalla legge 2359 del 1865) e, più raramente, su parti nuove (i "piani di ampliamento" previsti dalla medesima legge), gli uni e gli altri prevalentemente legati a opere infrastrutturali.

Il *Piano edilizio regolatore e di ampliamento della città* di Bologna, del 1889, documentato in RAPu, costituisce un interessante riferimento per rinvenire la forma in nuce del piano generale. Vi si trovano prime analisi dei processi in atto; una relazione che prospetta la strategia per la trasformazione della città; una relazione economico-finanziaria legata ai costi di esproprio per la realizzazione di strade e opere pubbliche, ma anche di edilizia economica e popolare; una gamma di disegni diversi per scala e per genere; approfondimenti progettuali relativi alle operazioni "strutturali" (rettifica e ampliamento di strade storiche, raccordo con la stazione ferroviaria); norme essenziali corredate da abachi per sezioni stradali e abitazioni.

Questo piano, altri esempi documentati da Rapu, i molti presenti nella letteratura specialistica¹¹, consentono di individuare quali elementi caratteristici della forma dei piani ottocenteschi:

- rudimenti analitici
- una relazione generale che talvolta propone strategie territoriali e amministrative
- una relazione economico-finanziaria, legata all'esproprio
- una varietà di disegni: piante di grande e piccola scala, prospetti, sezioni, repertori di soluzioni alternative
- norme essenziali, talvolta completate con soluzioni grafiche.

Nella diversità delle tecniche adottate e della loro miscela, più o meno ricca a seconda dei casi (ma i piani ottocenteschi sono mediamente ricchi), si propongono tre grandi aree tematiche associate ad operazioni di sventramento, ricucitura, nuova lottizzazione:

- i. *le infrastrutture*: prende forma la città moderna attraverso la costruzione di un imponente impalcato infrastrutturale
- ii. *l'adeguamento per parti della città esistente*: la città storica, spesso murata, si deve adattare alle esigenze della vita moderna. Risanamento e decoro¹² sono questioni emergenti
- iii. *l'ampliamento della città*: a differenza dell'adeguamento dell'esistente, riguarda solo le città economicamente più dinamiche, interessate dai primi fenomeni di immigrazione dalle campagne.

¹¹ Si tratta di un periodo che ha goduto dell'attenzione di molti studiosi e per il quale si può accedere anche alle pubblicazioni a stampa dell'epoca. Per tutti si veda l'ampia trattazione dell'urbanistica ottocentesca italiana fatta da Paolo Sica (*Storia dell'urbanistica. L'Ottocento 1*, Laterza, Bari 1980).

¹² Come sottolinea Chiara Mazzoleni, le disposizioni del progetto Pisanelli per la formazione dei piani regolatori, in particolare nella previsione della servitù di allineamento per la realizzazione di nuove vie e piazze e per la rettifica e l'ampliamento di quelle esistenti, differivano da quelle presenti nel diritto francese dell'epoca essenzialmente per l'introduzione del decoro cittadino, in aggiunta alla sicurezza e all'igiene pubblica.

Primo Novecento

Sono pochi gli esemplari di piani, infatti le città grandi e medie si sono già dotate di uno strumento urbanistico e i tempi non sono dei migliori. Un caso rilevante è costituito dal *Piano generale regolatore edilizio e di ampliamento* di Milano del 1912, il secondo della Milano moderna, che prevede l'abbattimento della cintura ferroviaria con la creazione di una terza zona urbana¹³. Un piano scarno, che si avvale di una sola tavola e che si concentra sui problemi di acquisizione delle aree, tanto onerosi, a fronte delle scarse risorse da richiedere al Parlamento (che deve approvarlo con specifico atto legislativo) una proroga di validità fino al 1947.

La forma dei piani del primo Novecento si riduce a:

- una relazione generale schiacciata sulla dimensione operativa: l'esproprio per realizzare strade e nuove zone
- una relazione economico-finanziaria, naturale corredo della prima
- una planimetria generale molto selettiva, con impianto stradale e cenni di azionamento
- pochi articoli normativi.

I temi non si discostano tanto da quelli del piano ottocentesco, ma si colgono i segnali di un lento e sicuro cambiamento dei pesi: si diffonde la previsione di nuove zone urbane e, benché molte amministrazioni tardino ad acquisire la pratica del piano unico, diventa "normale" disegnare l'intera città (la produzione cartografica rende più facile l'impresa), comprendere con un unico sguardo i provvedimenti parziali.

Dunque:

- i. *le infrastrutture*: riordino e potenziamento
- ii. *l'intervento per parti*: adeguamento della città esistente e nuove urbanizzazioni
- iii. *il riassetto "di massima" dell'intero territorio*: la distinzione tra piano di massima e piano esecutivo viene sancita proprio per il piano di Milano, con la legge n. 866 del 1912¹⁴.

Anni Venti e Trenta

Una stagione ricca di concorsi e segnata dalla prima produzione massiccia di piani generali, anche per la fondazione di città nuove (si veda il *Piano regolatore e di ampliamento* di Littoria del 1935), oltre che dai rari piani di risanamento (si veda il *Piano di risanamento di Bergamo alta* del 1935). Proprio questa dilatazione del campo di applicazione favorisce un'ampia sperimentazione con forme del piano inedite e in parte inconfondibili, mostrando il primo consistente accumulo di tecniche.

¹³ La Zona 1 è compresa entro il perimetro delle mura spagnole, la Zona 2 entro il perimetro del precedente piano regolatore progettato da Cesare Beruto, la Zona 3 deriva dall'abbattimento della cintura ferroviaria.

¹⁴ Come ricorda ancora Mazzoleni: «Uno [piano di massima] di carattere generale, avente come oggetto l'intero abitato di un comune e/o gli ambiti della sua prevista espansione e contenente la previsione dell'assetto e dello sviluppo urbanistico dell'area urbana, l'altro di carattere esecutivo, relativo a quell'insieme di opere di cui si reputava possibile l'esecuzione in un determinato ambito ed entro un dato termine».

RAPu documenta ampiamente questi anni, sia con reperti sia con collezioni, e consente di individuare una forma dilatata e complessa che la vicenda di Como, iniziata col *Concorso per uno studio di massima del Piano regolatore della città* del 1933 e conclusa con il *Piano regolatore e di ampliamento della città* del 1937, restituisce bene. Nei piani di questo periodo si trovano:

- indagini su più argomenti e in parte già organizzate con rappresentazioni visive e tabellari; il problema del traffico si impone sugli altri (*nel Piano regolatore generale di massima* di Napoli due tavole sono dedicate al “Riordinamento ferroviario”)
- relazioni che riflettono la gamma tematica e talvolta ripercorrono precedenti atti urbanistici confrontandosi con la loro eredità
- disegni numerosi, diversificati per genere e scala (interessanti quelli del *Piano regolatore generale edilizio e di ampliamento* di Udine)
- una tavola generale sdoppiata (planimetria e azzonamento) e spezzata in numerosi fogli per restituire alla scala adeguata scelte che tendono a coprire l'intero territorio comunale
- un azzonamento che segmenta il territorio in numerose parti¹⁵, soprattutto distinguendo accuratamente quelle residenziali: per tipo edilizio o per densità
- azzonamento e normativa rimpolpati e chiaramente raccordati: ad ogni zona la sua regola di intervento
- norme tecniche intergrate con il regolamento edilizio, un atto amministrativo autonomo rispetto al piano urbanistico
- manifesti, come aggregati comunicativi, nei concorsi.

Le tre grandi aree tematiche comprendono ancora questioni relative all'adeguamento della città esistente, ma spiccano quelle legate al particolare momento storico (formazione di città nuove) e, per la prima volta in maniera diffusa, si pongono quelle legate alla “grande” crescita.

- i. *risanamento della città esistente*: gli interventi sistematici sulla città vecchia vengono operati con diversi gradi di intensità e di attenzione ai raccordi con la città in espansione. Concepire l'intervento come risanamento piuttosto che come adeguamento, come diradamento piuttosto che come sventramento, se da un lato indica affinamento teorico e tecnico, dall'altro prepara il terreno per un trattamento speciale di quello che comincia a chiamarsi “centro storico”¹⁶
- ii. *fondazione di città nuove*: è un atto straordinario che diventa occasione per “disegnare” le relazioni della città con il territorio di riferimento
- iii. *nuova configurazione di una città estesa*: il piano generale per la città e le sue frazioni interessa territori ampi, dove la presenza della campagna e delle parti non edificate investite dall'urbanizzazione diventano presenze “visibili” e problematiche.

¹⁵ Nella sua evoluzione, il linguaggio visivo dei piani registra in questi anni i grandi cambiamenti di paradigma: dalla cultura figurativa che alimenta il disegno iconico ottocentesco, alla svolta astratta che porta a osservare e interpretare le attività che si svolgono nello spazio fisico della città.

¹⁶ Argomento sviluppato da Bertrand Bonfantini nel suo: *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Clup, Milano 2002.

Nel 1929 si tiene la prima mostra sui piani urbanistici italiani e Luigi Piccinato la commenta sottolineando ricchezza e confusione, posizioni arretrate e innovative¹⁷. Nel 1934 Gustavo Giovannoni afferma che si è «venuta formando la nuova Scuola italiana di Urbanistica... E' sorta partendo da vari centri, avendo origine un po' dallo studio, un po' dalla pratica, un po' dalla tecnica, un po' dall'arte degli spazi, ed è giunta ad avere caratteri suoi, fusi e concordi se non unici»¹⁸. L'uno e l'altro riconoscono di questo periodo la produzione vasta, differenziata e anche contraddittoria, che segna uno scarto fondamentale rispetto al passato (non a caso le università istituiscono i primi corsi di urbanistica)¹⁹.

I concorsi, che nel convogliare energie e risorse mostrano l'esigenza di affrontare problemi inediti e/o difficili, sono un'altra occasione (assieme a mostre e pubblicazioni) per rendere noto lo stato dell'arte e stabilire confronti che favoriscono emulazione, quindi diffusione, accumulo ma anche affinamento e selezione. La forma espansa, se da un lato sembra necessaria per corrispondere alla dilatazione dei contenuti (risanamento, sviluppo e salto di scala dei fenomeni, fondazione di città nuove...), dall'altro è attribuibile anche all'assenza di indicazioni circa la natura, i contenuti e le modalità di compilazione dei piani, all'incertezza della disciplina delle aree esterne all'abitato, alla controversa interpretazione dei limiti dell'azione espropriativa, alla separazione tra piano regolatore e regolamento edilizio, i due istituti previsti dall'ordinamento giuridico per affrontare i problemi urbani²⁰.

Ricostruzione

I piani di ricostruzione, istituiti dal decreto legislativo 154 del 1945 e ripetutamente prorogati (l'ultima proroga è del 1957), segnano un'altra stagione dell'urbanistica italiana, in molti casi divorando lo spazio del piano regolatore generale comunale istituito dalla "giovane" legge urbanistica 1150 del 1942, soprattutto nei piccoli comuni dove per lungo tempo i Pdr soddisfano le esigenze di ampliamento dei centri urbani.

In quanto strumenti emergenziali, omologati ai piani particolareggiati, la loro documentazione è ridotta al minimo: solo in pochi casi i piani di ricostruzione diventano occasione per il riassetto urbanistico complessivo.

L'ampia documentazione di RAPu mette in luce la natura speditiva e ricognitiva di questi piani rispetto al patrimonio di tecniche fino ad allora sperimentato²¹ e consente di verificare come loro caratteristiche formali:

- relazioni contratte, in qualche caso lucide e tecnicamente pregnanti (come nel *Piano di ricostruzione di Fidenza*)

¹⁷ L. Piccinato, "Il 'Momento Urbanistico' alla Prima Mostra Nazionale dei Piani Regolatori", *Architettura e Arti decorative*, fasc 5-6, 1929.

¹⁸ G. Giovannoni, "Urbanistica italiana alle soglie dell'anno XII", *Urbanistica*, n.1, 1934, p.7.

¹⁹ Anche per questo periodo si dispone di studi e ricerche che ricostruiscono lo sfondo. Si veda, in particolare, G. Ernesti, a cura di, *La costruzione dell'utopia. Architetti e urbanisti nell'Italia fascista*, Edizioni Lavoro, Roma 1988.

²⁰ Come spiega Mazzoleni.

²¹ Si veda C. Mazzoleni, B. Bonfantini, a cura di, *Cento anni di piani urbanistici. Archivio piani Dicoter*, Triennale di Milano-Ministero dei Lavori Pubblici, Edizioni della Triennale, Milano 2001, in particolare il testo di Bertrando Bonfantini "L'Archivio piani Dicoter".

- tavola dello stato di fatto con censimento analitico dei danni bellici e attenzione agli edifici notevoli, individuati come riferimenti per la memoria e la vita pubblica
- una sola planimetria generale che indica le nuove “masse”
- eventuali approfondimenti sulle realizzazioni e (non richiesti) sugli spazi pubblici, all’interno o in parti nuove, in adiacenza o distanti dal nucleo danneggiato.

Il tema unico della ricostruzione si declina in relazione alla scelta del come e dove ricostruire, e i piani vi rispondono con tre opzioni:

- i. *ricostruzione interna con ristrutturazione* (Fidenza)
- ii. *ricostruzione come aggiunta in ampliamento o fondazione di un nucleo esterno*, una città-sobborgo separata che consente di aprire nuove relazioni col territorio, difficili per i centri esistenti solitamente arroccati (*Piano di ricostruzione in nuova sede dell’abitato* di Cassino, ma anche *Piano di ricostruzione* di Macerata)
- iii. *ricostruzione come occasione per il riassetto complessivo dell’insediamento* (oltre al *Piano di ricostruzione* di Pescara²², quello di Arezzo).

Anni Cinquanta

I piani, o meglio i “piani regolatori generali comunali” degli anni Cinquanta, costituiscono un altro insieme caratteristico in quanto propongono un codice tecnico sufficientemente uniformato, decantato, dopo decenni contrassegnati da “prove”, prima a fronte del formidabile cambiamento intervenuto nei processi insediativi (anni Trenta), poi di distruzioni ed emergenze traumatiche causate dalla guerra. Una breve stagione, che non copre interamente il decennio se si considera l’invadenza dei piani di ricostruzione e la precoce crisi annunciata dalle riforme legislative dei primi anni Sessanta. Un insieme abbastanza popolato e documentato, anche per merito della rivista *Urbanistica* che ha proposto ai lettori ampie selezioni dei documenti originali, ridisegnando con grafia unificata (ma fedele agli enunciati e alla gerarchia della legenda originale) le tavole generali (le “nuove” zonizzazioni), riproducendole a colori e in grande formato come non era mai stato fatto prima. Forse anche per questa loro divulgazione, sono piani noti e discussi ampiamente, messi a confronto con quelli coevi di altri paesi europei. Ciò che ha consentito di osservarne il carattere “moderatamente” razionale²³, peraltro analogo a quello della legge urbanistica che li supporta. In Italia, infatti, la Carta d’Atene si innesta su un terreno “critico” (come critici sono stati i rappresentanti italiani presenti ai lavori dei Ciam) e l’azzonamento su base funzionale, ciò che la Carta identifica come “zoning riformato”, viene revisionato, conciliato con una cultura storica e morfologica, ibridato²⁴.

²² Il progettista è Luigi Piccinato, Cesare Valle è l’istruttore del Ministero dei Lavori pubblici che ne mette in luce l’eccezionalità. L’istruttoria è presente tra i documenti di RAPu.

²³ Così Alberto Mioni, commentando il manuale di Cesare Chiodi *La città moderna*, in “Cent’anni di manuali di progettazione urbanistica in Italia”, *Territorio*, n.3, 1989.

²⁴ Argomento che ho toccato nello scritto *La tecnica nella Carta d’Atene*, in P.Di Biagi, a cura di, *La Carta d’Atene. Manifesto e frammento dell’urbanistica moderna*, Officina edizioni, Roma 1998. Si veda anche A.Belli, *Immagini e concetti nel piano. Inizi dell’urbanistica in Italia*, Etaslibri, Milano 1996.

Tra le collezioni di Rapu si trovano tre piani, di Bergamo, Pordenone e Mantova, che consentono di sottolineare alcuni dettagli inevitabilmente trascurati dal profilo, piuttosto noto, della forma idealtipica.

Il *Piano regolatore generale* di Bergamo presenta alcune interessanti assonanze con il piano per Amsterdam del 1932, “culla” di molte acquisizioni entrate nella Carta d’Atene e ben noto agli urbanisti italiani grazie all’ampio servizio pubblicato su *Urbanistica*²⁵: crescita urbana selettiva lungo direttrici, organizzata per quartieri e strutturata dalla viabilità, quartieri “disegnati” con il centro di vita in posizione baricentrica e un’edilizia residenziale a densità decrescente dall’interno verso la campagna. Come pochi altri piani di questo periodo, il Prg di Bergamo lega il principale quartiere di espansione a sud a un’opera infrastrutturale: lo scavalco della barriera ferroviaria²⁶, includendo nella relazione la proposta studiata dieci anni addietro.

Nel *Piano regolatore di massima della città* di Pordenone, attraverso gli schemi che “commentano” l’azzonamento, viene esplicitata l’intenzione di raccordare, attraverso l’espansione, il nucleo urbano principale con le frazioni. Senza entrare nel merito della scelta, mi sembra utile farvi riferimento perché con questo schema e con altri che restituiscono la logica delle relazioni funzionali, il piano segnala la presenza di una riflessione sulla “forma” incerta e imprevedibile della città in espansione, ovvero sui criteri per indirizzarla, e sulla differente modalità compositiva invocata da un’urbanistica che intende organizzare lo spazio fisico indirettamente, mediante la disposizione delle funzioni. In questo stesso piano, però, permangono tecniche ampiamente collaudate, come le sistemazioni puntuali di edifici notevoli realizzate attraverso operazioni di “isolamento”.

Nel *Piano regolatore generale* di Mantova si conferma l’attenzione per le grandi opere infrastrutturali: qui l’espansione della città deve superare i laghi che garantivano la difesa militare nel Lombardo-Veneto, operazione di rilevanza territoriale. Ma l’inquadramento territoriale che il piano propone è regionale: la tavola in scala 1:100.000 dal titolo “Mantova nella regione” indica un’attenzione non rituale per il ruolo della città. Due tavole insolite, “Rispetti panoramici e paesistici” e “Complessi monumentali da rispettare”, trasformano in documenti di piano l’obbligo di osservare le leggi di tutela dei beni monumentali e naturali del 1939.

Questi rapidi cenni sono un invito a tornare sui documenti dei singoli piani, per cogliere le sfumature significative che vengono penalizzate da descrizioni della forma canonica. Le caratteristiche salienti dei piani degli anni Cinquanta, infatti, sono riconducibili a:

- presenza di uno spazio strutturato per l’analisi: i censimenti della popolazione e del patrimonio edilizio sostengono la comparsa delle proiezioni
- trattamento specifico, nell’analisi e nel progetto, di alcune attrezzature (scuole in primo luogo) con riferimento a dimensionamento e distribuzione (la legge del 1942 chiede la individuazione, nel piano, di aree per servizi)

²⁵ G. Astengo, “La lezione urbanistica di Amsterdam”, *Urbanistica*, n.2, 1949.

²⁶ Un tema che si è radicato nella città, più volte ridefinito, ancora irrisolto.

- affermazione definitiva dell'azzonamento come unica tavola di progetto, riferita a tutto il territorio comunale, a differenti scale e con diversi gradi di dettaglio, ora sempre disegnata su più fogli
- presenza di una tavola di inquadramento territoriale: il piano lavora su scale diverse, "a cannocchiale", presumendo continuità e coerenza tra livelli di pianificazione
- progressiva scomparsa del centro storico dalla tavola dell'azzonamento generale, perché affidato alle cure di un apposito piano particolareggiato (che acquisisce, di fatto, una propria autonomia rispetto al piano generale di cui, secondo la legge urbanistica, il piano particolareggiato esecutivo dovrebbe costituire definizione conseguente)
- norme ormai solo scritte, riferite alle zone e ignare del regolamento edilizio le cui prescrizioni avevano accompagnato per decenni quelle del piano²⁷.

La locuzione con la quale si è soliti richiamare l'insieme dei fenomeni che hanno contraddistinto questo decennio italiano, "boom economico", ha il pregio di sottolineare la dimensione abnorme e inaspettata dei processi di cui l'urbanistica italiana ha dovuto occuparsi. Il tema della crescita è ovviamente centrale e, come per la ricostruzione, si tratta di individuarne, con i piani, entità, localizzazione, caratteristiche. Sono dunque riconoscibili tre opzioni secondo le quali l'espansione è stata declinata:

- i. *espansione esterna al centro*: si lavora solo o prevalentemente fuori dalla città esistente creando quartieri "autosufficienti" in quanto dotati di servizi di base
- ii. *espansione assieme ad adeguamento del centro*: si cerca di raccordare la città nuova con la città esistente
- iii. *espansione con tutele*: si cerca di conciliare la crescita con le preesistenze, anche paesaggistiche, di trovare così nuovi criteri compositivi dell'insediamento nel suo insieme.

Anni Sessanta e Settanta

Propongo di considerare insieme i piani di questi due decenni, distinguendoli da quelli degli anni Cinquanta, per la loro fondamentale funzione di snodo e manifesto di quella riforma graduale e per parti (a "compensazione" della riforma mancata dei primissimi anni Sessanta) che ha continuato ad aggiungere e ad aggiustare, rendendo via via più incerto e confuso il quadro normativo di riferimento. In questi piani si registra la definitiva usura dei criteri tecnici che con la legge urbanistica del 1942 si volevano ancorati alla cultura urbanistica moderna.

Non si tratta solo di piani generali, ma più spesso di Varianti generali dei piani elaborati in precedenza, cui possono accostarsi, talvolta raccordandosi e/o riunendosi

²⁷ Tra la tecnica che si esprime nei piani e le leggi che ne regolano la formazione si stabilisce un rapporto variabile, di inerzie e anticipazioni. In parte, ciò si riallaccia alla biografia dei progettisti: chi si è formato e ha lavorato negli anni Trenta continua a proporre (o perlomeno abbandona lentamente) alcuni modi di fare. Plinio Marconi e Luigi Piccinato, ad esempio, mantengono il regolamento edilizio agganciato alle norme di piano, almeno per tutti gli anni Cinquanta (si veda P. Di Biagi, P. Gabellini, a cura di, *Urbanisti italiani. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos Venuti*, Laterza, Roma-Bari 1992).

in uno strumento formalmente unitario, piani di zona per l'edilizia economica e popolare, piani per gli insediamenti produttivi, piani particolareggiati per i centri storici... Il campo, infatti, comincia a riempirsi di strumenti, ciascuno dei quali mette a punto i propri procedimenti, in alcuni casi affinando tecniche presenti in forma rudimentale negli strumenti "storici". Spesso sono state sequenze programmate di operazioni settoriali o parziali a decidere il destino generale delle città²⁸.

Per questa divaricazione dei percorsi, mi limiterò a delineare la forma del piano regolatore generale (ignorando la distinzione, solo burocratica, dalla variante generale), ultimo esemplare di piano urbanistico integrato prima della crisi e della sua "deflagrazione".

Le caratteristiche prevalenti dei piani di questa stagione possono essere così riassunte:

- dilatazione del campo di analisi e dei documenti relativi (con attenzione particolare ai fenomeni sociali ed economici e alla formalizzazione delle indagini)
- centralità dell'azzonamento e suo "sbriciolamento", anche per l'introduzione delle zone omogenee e dello standard urbanistico previsti nella legge 765 del 1967 (standard da individuare cartograficamente e da computare)
- disciplina specifica per i centri storici o rinvio a quella dei piani particolareggiati
- dilatazione dell'apparato normativo in relazione al moltiplicarsi delle zone e delle partizioni legate ai piani di zona e di settore. La campagna, riconosciuta come zona E, comincia ad essere studiata e disaggregata in sottozone, con procedimento analogo a quello registrato per le zone del territorio urbano
- forme di raffigurazione esclusivamente convenzionali, adatte allo spostamento dell'attenzione dalle forme fisiche della città ai processi insediativi, quindi ruolo centrale della legenda per il raccordo con le norme (la tavola del piano è, di fatto, una mappa delle norme)
- un'unica tavola di piano formata da tanti fogli, ciascuno dei quali, ad una scala grande (solitamente 1/2.000), dettaglia le prescrizioni. L'impossibilità di leggere il piano con uno sguardo d'insieme, già emersa in maniera sporadica, è ora generalizzata.

Resta centrale il tema dell'espansione, ma trova nuove declinazioni, via via più problematiche e critiche:

- i. *espansione con potenziamento* delle infrastrutture stradali e del sistema dei servizi sociali, per sostenere l'urbanizzazione e recuperare il deficit della crescita postbellica
- ii. *espansione con ristrutturazione e/o con riforma*: alla preoccupazione per la crescita a macchia d'olio si risponde decentrando le funzioni polarizzanti (tipicamente, le attività terziarie in un nuovo centro direzionale che, a Monza, è

²⁸ Il caso più noto è forse quello di Bologna, dove Giuseppe Campos Venuti ha avviato un'operazione urbanistica di generale riconfigurazione della città a partire dal Piano di edilizia economica e popolare del 1963, operazione conclusa da altri con la redazione, nel 1970, della Variante generale del Prg approvato nel 1958. Rinvio alla bibliografia del mio *Bologna e Milano. Temi e attori dell'urbanistica*, F. Angeli, Milano 1988.

tanto esteso quanto il centro storico), talvolta proponendo un modello di sviluppo “antitendenziale”, basato su una struttura alternativa (nel Prg di Reggio Emilia si organizza lo sviluppo su un nuovo asse perpendicolare alla via Emilia; a Roma il “Sistema direzionale orientale” propone un modello alternativo alla formazione di un solo centro e, in controtendenza rispetto alla scelte precedenti che orientavano lo sviluppo direzionale verso il mare, si appoggia sul Raccordo anulare a est)

iii. *espansione con tutela*: nuovi quartieri di edilizia economica e popolare, ma anche attenzione ai fenomeni di abbandono che interessano i centri storici e trattamento del degrado fisico con approccio morfo-tipologico.

Anni Ottanta

Benché già negli anni '60 e '70 fossero emersi segnali di attenzione per i processi di trasformazione interni all'insediamento, solo nei primi anni Ottanta, in concomitanza con fenomeni consistenti di dismissione degli impianti industriali, vengono esplicitamente contrapposti i piani della trasformazione a quelli dell'espansione, riconoscendo e descrivendo i caratteri di una nuova forma di piano²⁹. Dopo una fase di impegno a contenere lo sviluppo a macchia d'olio delle città, ne subentra un'altra che esprime l'esigenza di riconnettere e qualificare le parti cresciute in maniera discontinua, per salti, assumendo talvolta il carattere di “cittadelle”, talaltra della città diffusa.

Una stagione, questa, che produce bilanci delusi i quali inducono molti a chiedere più politica e meno piano, più architettura e meno urbanistica, più progetto e meno regole. Il Congresso Inu di Genova del 1984 registra un'importante rottura fra gli urbanisti, molti dei quali ritengono che il piano non riesca a trattare i temi della qualità e della forma della città e sostengono la necessità del progetto urbano, portando ad esempio le esperienze avviate in alcune città europee. Si torna a leggere *L'architettura della città*, il libro scritto da Aldo Rossi nei primi anni Sessanta, e si riprendono i contributi della scuola veneziana per dare basi scientifiche allo studio della forma urbana, per descrivere “parti morfologicamente compiute”. La parola “tessuto”, un poco desueta e comunque imbarazzante, sostituisce progressivamente la parola “zona”.

I piani degli anni Ottanta, che si propongono come alternativa riformista all'autonomia dei progetti urbani, segnano uno scarto evidente rispetto alla produzione del passato: il recupero di alcune tecniche antiche genera forme eclettiche. Il carattere sperimentale, tentativo, espanso, la presenza di espressioni progettuali mostra analogie con la produzione degli anni Trenta. Si delinea un “piano omnibus”, che ingloba progetti e regola la qualità diffusa con norme figurate, in contrapposizione a singole operazioni di trasformazione che eludono la regolamentazione e il coacervo legislativo³⁰.

²⁹ Bernardo Secchi, a partire dal 1982 con le colonne su *Casabella* e poi con gli editoriali di *Urbanistica* (raccolti le une e gli altri nel libro *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino 1989) e Giuseppe Campos Venuti, con *La terza generazione dell'urbanistica* (F. Angeli, Milano 1987), riconoscono l'inizio di una nuova stagione di trasformazione all'insegna della qualità urbana.

³⁰ In seguito alla prima Rassegna urbanistica nazionale, la rivista *Urbanistica* documenta la produzione di nuovi piani (numero 95 del 1989) e dedica servizi ampi ai piani di Bologna, Firenze,

La nuova forma del piano si riconosce per la presenza di:

- nuovi documenti: delibere programmatiche, preliminari, bozze, album dei progetti, guide agli interventi
- rilievi stratigrafici e letture morfo-tipologiche di città e campagne³¹ per ritrovare e ri-conoscere la dimensione materiale dello spazio dopo la stagione delle survey su economia e società
- tavole iconiche con “rammendi” e “ricuciture” dell’esistente affidati alla progettazione dello spazio aperto³²
- prefigurazioni di singoli luoghi, quindi esplorazioni progettuali con requisiti morfologici tradotti sulle tavole di piano e collocati all’interno dell’apparato normativo con appositi disegni (norme figurate che indirizzano con soluzioni idealtipiche, prescrivono con schede progetto, consigliano con progetti esempio)
- partizioni minute del suolo ai fini della disciplina urbanistica
- comparsa dei “sistemi” (infrastrutturali, del verde e dei servizi, ambientali e delle centralità...) in sostituzione delle zone
- primi schemi strutturali, figure schematiche utilizzate per restituire il senso complessivo della trasformazione e del progetto urbanistico.

Il tema generale della trasformazione sembra voler contrastare la dispersione, riagganciando le frange urbane, definendo i margini, ricostruendo continuità, distribuendo polarità e nuclei di qualificazione, quindi:

- i. *qualità urbana* che si declina come riconquista di una forma, in alcuni casi nostalgica della città premoderna e ottocentesca
- ii. *diffusione dell’effetto città*, valorizzando il policentrismo, creando centralità a scale diverse
- iii. *ricomposizione delle parti* attraverso completamento e potenziamento delle connessioni, per individuare la struttura latente e/o per progettare la ristrutturazione, incardinando parti, luoghi notevoli e aree progetto.

Anni Novanta e Duemila

Nella prima metà degli anni Novanta cambia lo scenario di riferimento per il governo del territorio. Alle legge che modifica l’ordinamento delle autonomie locali istituendo i piani territoriali provinciali e la sussidiarietà (legge 142 del 1990) seguono quelle che introducono i programmi integrati di intervento (legge 172 del 1992), i programmi di riqualificazione urbana e di recupero urbano (legge 493 del 1993), strumenti complessi che accostano le politiche urbanistiche a quelle sociali, fiscali e ambientali, decretando la rottura dei recinti disciplinari.

Da oltre un decennio assistiamo, dunque, ad “operazioni urbanistiche”, all’interno delle quali possono essere redatti anche dei piani urbanistici, ma non necessariamente

poi Siena (numero 99 del 1990), piano emblematico di questa stagione, summa delle tecniche che portano il progetto *nel* piano per governare la forma e gli aspetti legati alla qualità.

³¹ Si vedano le legende dei rilievi tipologici di Jesi, Siena e Piacenza (i due ultimi pubblicati sulla rivista *Urbanistica*).

³² Si vedano, come documenti probanti, le tavole di piano pubblicate nel mio libro su *Il disegno urbanistico*, cit., a corredo del capitolo “Un genere misto”.

e non con funzione dominante. Dopo l'iperpiano degli anni Ottanta, troviamo il piano debole ed eventuale degli anni Novanta e Duemila, quasi sempre accompagnato da programmi e progetti, in miscele che trovano le loro ragioni nel caratteristico insieme di condizioni territoriali: non tanto caratteri fisici e morfologici, quanto dinamiche dello sviluppo locale, risorse e interessi mobilitati, geografie e reti attoriali, attivismo delle amministrazioni, traiettoria e avanzamento del processo urbanistico, culture civili e tradizioni. La sensibilità delle operazioni urbanistiche ai territori, ai processi e al funzionamento del sistema politico è quel che conferisce loro un deciso *connotato contestuale*³³.

Lo scardinamento del modello e la malleabilità della forma non sono altro che l'esplicita presa d'atto di comportamenti che si sono imposti nella pratica urbanistica per poter corrispondere al carattere sempre nuovo e diverso dei processi di pianificazione. Ne emerge il profilo di un piano urbanistico consapevolmente sbilanciato sull'ascolto, l'apprendimento in corso d'opera e l'interpretazione, disposto a deformarsi.

Sono connotati della forma urbanistica contemporanea³⁴:

- diversi prodotti tecnici, anche non formalizzati, che scandiscono e accompagnano un processo urbanistico dove si rincorrono schemi direttori e scenari (piani strutturali, piani strategici e documenti di inquadramento con valore di orientamento e indirizzo politico), regole attinenti all'uso dei suoli (strumenti operativi e regolamentari, generali e settoriali, con valore giuridico), progetti e programmi a vario grado di integrazione, complessità e implicazione fisica
- complessificazione della relazione generale, che tende a diventare un libro illustrato con il compito di argomentare e sostenere l'intera operazione
- relazioni economico-finanziarie, valutazioni di sostenibilità ambientale, procedure perequative, redatte da specialisti, che intervengono per stimare la sostenibilità di piani e progetti da diversi punti di vista
- articolazione del linguaggio nell'uso combinato di testi e immagini, con raffigurazioni numerose, diverse e multimediali a sostegno di differenti strategie comunicative
- disegni astratti che ristabiliscono una distanza dalle forme dello spazio confrontandosi con tempi dilatati e diacronici: diversi tipi di schemi sembrano utili per descrivere elementi strutturanti del territorio, strategie e linee guida.

Ambiente, economia, società, politiche sono tornati a dominare agende e linguaggi, molti caratteri distintivi della pianificazione strategica sono entrati nelle operazioni urbanistiche. Le preoccupazioni disciplinari relative alla densificazione spontanea delle città lasciano il posto a una sorta di angoscia per la dispersione insediativa³⁵, per processi di crescita che generano un territorio completamente urbanizzato dove

³³ Un esempio si trova documentato e commentato in A. Di Giovanni, M. La Palombara, a cura di, "Jesi: un'operazione urbanistica che costruisce politiche", *Urbanistica*, n. 128, 2005.

³⁴ Sono utili riferimenti i documenti presentati alla Rassegna urbanistica nazionale tenuta a Venezia dal 10 al 20 novembre 2004, in Istituto Nazionale di Urbanistica, *5° Rassegna Urbanistica Nazionale. I casi in rassegna. Catalogo della mostra*, cd rom, Venezia 2004, a cura di C. Giamo, V. Fabietti, e quelli raccolti nel cd rom che correda il manuale *Progettazione urbanistica* (Maggioli, Milano 2002), curato da F. Oliva, P. Galuzzi, G. Vitillo.

sono compresenti nuclei storici, spazi aperti, sobborghi, infrastrutture, frange di metropoli, entro un generale fenomeno di *Bigness*³⁶. Uno spazio inedito, interessato da pratiche altrettanto inedite, che negli anni Novanta sollecita una miriade di descrizioni puntigliose e raffinate. Si attenua l'attenzione per la forma e si accentua quella per la relazione tra le cose, per la strutturazione e la sostenibilità:

- i. *sostenibilità ambientale*, dati i processi estesi di sfruttamento e degrado delle risorse
- ii. *sostenibilità economica e finanziaria*, per il ridursi della spesa pubblica e il necessario coinvolgimento degli operatori privati
- iii. *sostenibilità sociale*, per il diffondersi di nuove forme di povertà.

³⁵ Si veda B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Roma- Bari 2005.

³⁶ Efficace la descrizione di R. Koolhaas, *Bigness, ovvero il problema della Grande Dimensione*, in (dello stesso), *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet, Macerata 2006.