

La parabola dell'urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi

L'Italia nel 1943 era poco diversa da quella che era ai tempi di Garibaldi e Cavour: un paese prevalentemente agricolo, caratterizzata dalla presenza di grandi bellezze naturali, da sonnolenti città di provincia, da una povertà endemica, soprattutto nel Sud.

Oggi il volto dell'Italia si è trasformato, diventando una delle nazioni economicamente più forte del mondo, dopo aver bruciato le tappe di un processo molto rapido di accumulazione, urbanizzazione e secolarizzazione. Le culture contadine non sono scomparse, ma sostituite da un'unica cultura nazionale urbana.

DAL DOPOGUERRA AD OGGI SONO CAMBIATE MOLTE COSE:

- si sono evolute le 'mission'
- si è ampliato il novero dei soggetti istituzionali coinvolti (decentramento)
- Alla logica autoritativa si è affiancata la sussidiarietà
- I piani di matrice ambientale si sono affiancati ai piani di matrice urbanistico-territoriale
- I piani di matrice urbanistica territoriale hanno cambiato natura e funzioni, moltiplicandosi anch'essi

L'EVOLUZIONE DELLE MISSION DELL'URBANISTICA	
1945	Ricostruzione
1955	La crescita quantitativa
1965	La crescita qualitativa
1975	La tutela dagli inquinamenti
1985	La crescita della città nella città
1995	La città sostenibile
2005	La gestione partecipata
2010	I mutamenti climatici

La LU può dividersi in 3 periodi:

- **La stagione della sospensione (1945-55):** in nome dell'emergenza postbellica i contenuti innovativi della LU sono stati accantonati e sostituiti dal ricorso diffuso a strumenti più elementari, come i piani di ricostruzione. Il piano di ricostruzione del 1948 ed il Piano Regolatore del 1955 prevedono edifici soprattutto per il ceto medio. L'edilizia pubblica, bisognosa di suoli a basso costo, viene sospinta verso la periferia. I ceti popolari, abituati alle case piccole, prive di servizi del centro storico, trovano un deciso miglioramento nella qualità dei nuovi alloggi. Ereditiamo da questo periodo il rifiuto degli strumenti ordinati e l'indifferenza verso gli effetti sul contesto.
- **La stagione dell'applicazione (1950-1985):** la LU viene riconosciuta come guida per la regolazione dei processi di sviluppo territoriale ma rivela tutti i limiti intrinseci e le debolezze di contesto. In questa fase nasce una forte dialettica tra chi voleva migliorarne l'efficacia e chi intendeva circoscriverne le capacità di incidere sulla rendita fondiaria.

- Blocco edilizio
- Manifestazione per il rilancio dell'edilizia pubblica (1970)
- Baraccati occupano case INCIS a Roma (1969)
- Manifestazione per l'equo canone a Roma (1976)
- L. 457/1978: nasce il piano per i centri storici

Il passaggio dalla stagione dell'applicazione a quella del superamento avviene con l'apparizione della prima legge regionale che ha profondamente innovato lo strumento centrale della LU - il PRG - ovvero la legge regionale Toscana 6 1995, n. 5, denominata *Norme per il governo del territorio*

- **La stagione del superamento** (1985-oggi): le forze interagenti nella fase precedente hanno operato in una logica di riforma urbanistica, alcuni cercando di aggiornarla alle esperienze europee, altri di violarne le pur esigue capacità di tutela dell'interesse pubblico.
 - Cambia il rapporto pubblico-privato (da un lato deregulation, dall'altro maggiore collaborazione)
 - Procede il decentramento amministrativo
Emerge la pianificazione ambientale
 - Si tende a riunificare le nozioni di territorio, ambiente e paesaggio
 - Si distingue tra dimensione strutturale e dimensione operativa del piano
 - Assumono centralità gli aspetti energetici, la biodiversità urbana, il cambiamento climatico

Stagione della Sospensione

Nell'immediato dopoguerra si ritrova un'Italia completamente devastata, danni causati dalle distruzioni operate nel corso della ritirata tedesca e dei bombardamenti alleati. Sono colpite principalmente le infrastrutture, le aree industriali del nord, e i centri di alcune città.

La disoccupazione è alta, la produzione industriale da riorganizzare e vi è la volontà diffusa di far sparire i segni tangibili della guerra.

Viene così data massima priorità alla ricostruzione degli edifici distrutti, ma con modalità applicative non ottimali: l'attività edilizia richiedeva semplicità organizzativa e manodopera a basso costo (quindi poco qualificata), preferendo quindi l'uso di **Piani di ricostruzione** (introdotti con il decreto 1° marzo 1945, n. 154 e disciplinati con la legge 25 giugno 1949, n. 409 *Norme per agevolare la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione*), piuttosto che affidarsi ai percorsi della recente LU.

Tale provvedimento si preoccupa più di centellinare i contributi ai soggetti impegnati nella ricostruzione che definire maggiormente i contenuti tecnici di questo nuovo strumento di piano. Al piano di ricostruzione era accordata ampia discrezionalità nel variare volumi, tessuti urbani e funzioni nelle aree centrali di molte città, zone che infatti vennero ricostruite con densità più elevate delle precedenti e carenti di aree verdi e servizi pubblici.

I Piani di ricostruzione segnarono quindi la cultura e la prassi della nascente urbanistica, diffondendo due atteggiamenti nefasti:

- la convinzione che alle situazioni di emergenza si dovesse far fronte non con gli strumenti ordinari di pianificazione, ma inventandone di nuovi
- l'indifferenza verso gli effetti che le trasformazioni operate in ambiti pur circoscritti riverberano su porzioni molto più ampie dell'organismo urbano, e dunque la scarsa considerazione dello strumento di disegno complessivo della città, quale era il PRG

La Stagione dell'Applicazione

I processi di sviluppo negli anni 50 e 60 - improntati sulla crescita del triangolo industriale e delle grandi città- videro la nascita di flussi migratori interni e quindi la necessità di nuove abitazioni. In questo periodo di sforzi per tutta la popolazione, una pianificazione razionale avrebbe potuto soddisfare l'emergente domanda sociale attraverso una regolazione della rendita fondiaria e con iniziative di edilizia pubblica a basso costo.

L'elemento fondamentale sarebbe dovuto essere il PRG della LU, ma il **Blocco edilizio**, formato da un'alleanza dominante (proprietari dei suoli, imprese costruttrici, banche e amministrazioni) che cerca di mantenere il **predominio privato** sulle trasformazioni urbane (ottenuto ostacolando la formazione degli strumenti urbanistici).

- Nel 1955 nasce Italia nostra, con la finalità di far conoscere il patrimonio storico, monumentale e paesaggistico; tra i suoi fondatori vi è Antonio Cederna, che denuncia con forza gli scempi in atto. L'attività di Italia Nostra riunirà intellettuali, storici e urbanisti, per focalizzare, tra le varie cose, l'attenzione sui problemi dei centri storici, travolti dagli sventramenti e dalle sostituzioni edilizie.
- con la Carta di Gubbio (1960) si fissano i principi della buona urbanistica per i centri storici
- Nel 1962 Fiorentino Sullo, ministro dei lavori pubblici, redige un disegno di legge che avrebbe dovuto costituire una riforma urbanistica, esaltando gli aspetti più innovativi della LU
- Nel frattempo molti italiani non hanno una casa e nascono insediamenti spontanei, L'abusivismo edilizio prende piede in tutti i comuni italiani: è abusivo sia chi per necessità di avere un'abitazione sia chi fraziona catastalmente i terreni agricoli vendendo i lotti agli autocostruttori, modulandone la taglia (minima) e la posizione (spesso rischiosa)- si parla di lottizzazione cartolare.
- Primo condono nel 1985, restituendo parzialmente il quadro quantitativo del fenomeno
- **Legge 18 aprile 1962**, n. 47, PEEP (Piano per l'Edilizia Economica e Popolare) destinata al rilancio dell'edilizia pubblica attraverso l'obbligo per i comuni con popolazione > 50.000 ab di dotarsi di tale piano. La legge conteneva anche norme tese a facilitare l'esproprio dei suoli, e costituì l'avvio per le nuove politiche pubbliche in materia abitativa (mai arrivare alla consistenza di quelle negli altri paesi europei)
- **Legge Ponte 6 agosto 1967, n. 765**, modifica la LU, primo passo verso una riforma di più ampio respiro. Innovazioni principali:
 - limitazione attività edificatorie e divieto di promuovere lottizzazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici
 - introduzione principio della partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione, a totale copertura per quelle primarie (infrastrutture, verde) e parziale per le secondarie (scuole, servizi, parchi urbani)
 - previsione di standard minimi da prevedere negli strumenti urbanistici per le attrezzature pubbliche

Tuttavia per evitare che le innovazioni introdotte scoraggiassero l'attività edilizia si decise di rimandare di un anno la sua applicazione, effetti:

- **in un anno furono rilasciate licenze per più di 8 milioni di stanze, tramite procedure affrettate e al limite della legittimità.**
- 1968: la Corte Costituzionale dichiara ILLEGITTIMI gli art. 7 e 40 della LU, togliendo così al PRG la facoltà di espropriare le aree di espansione, a meno che non venisse fatto in tempi ragionevoli. Forte indebolimento del potere di pianificazione.

- **Legge per la casa 1971, n. 865** affida alle regioni la localizzazione e il coordinamento delle risorse attribuite dal governo
- **1968, n. 1187** proroga di 5 anni per l'applicazione e poi altri 3 per arrivare nel 1977 alla **Legge Bucalossi**, legge di riforma del regime dei suoli.
- **Legge del 28 gennaio 1977, n.10**, separa la proprietà dei suoli dal diritto al costruire - dallo ius aedificandi- che poteva essere esercitato solo se attribuito dal piano urbanistico e in cambio di un contributo da reimpiegare nel finanziamento delle opere di urbanizzazione. Venne dichiarata incostituzionale nel 1980
- **Legge dell'equo canone, luglio 1978, n.457**, che cerca di regolare la questione degli affitti
- **Norme per l'edilizia residenziale, 5 agosto 1978, n. 457**, esigenza di ordinamento e recupero del patrimonio edilizio esistente, specialmente dei tessuti storici.

1989: PIANO DI BACINO

1977: PIANO DELLE ATTIVITÀ' ESTRATTIVE

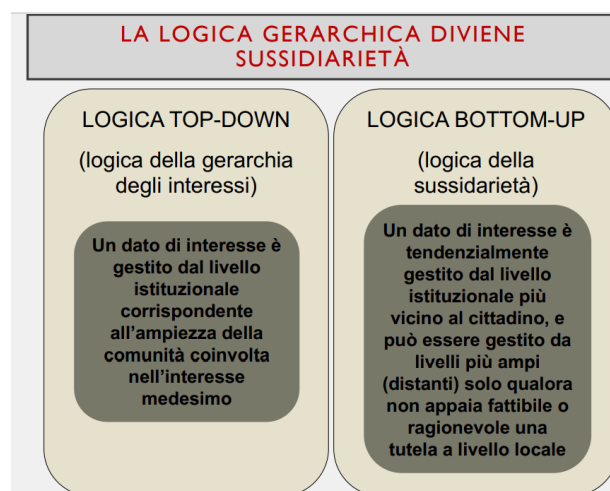
1991: PIANO DELLE AREE PROTETTE

1992: PIANO FAUNISTICO VENATORIO

1998: PIANO DI GESTIONE DEI RIFIUTI

1939/1985/2004: PIANO PAESAGGISTICO

1999: PIANO DI TUTELA DELLE ACQUE



La Stagione del Superamento

L'avvio degli anni 80 fu caratterizzato dall'affermazione della **DEREGULATION**, si chiedeva che la libera iniziativa non fosse frenata da sistemi troppo complessi di regole. Diviene leitmotiv di questi anni la teoria della mano invisibile di Adam Smith, lasciata libera di operare avrebbe indicato il giusto equilibrio tra interesse pubblico e privato.

Giorgio Ruffolo (1999) commenta che “ la mano invisibile del mercato ha bisogno di una forte mano visibile dello stato: cioè quadro garante e sostenitore del mercato e come correttore dei suoli guasti”.

GLi effetti negativi di questo pensiero sono stati evidenti nella crisi del 2008, ma ai tempi la mano invisibile del mercato fu usata come clava per distruggere la mano regolatrice della pianificazione.

Gli effetti della deregulation sulla pianificazione in Italia furono di due tipi:

- la **delegittimazione della pianificazione** in quanto tale, condotta tramite l'esaltazione del *progetto senza piano*, che si intrecciò con un ravvivarsi della cultura dell'emergenza, fino a sfociare nella vicenda di Tangentopoli negli anni '90.
- diffusione di un clima di incertezza che ritardò la diffusione di pratiche innovative quali l'Urbanistica Concertata, ampliando così i ritardi della pianificazione italiana.
 - realizzare determinate scelte urbanistiche come un accordo tra la volontà pubblica (depositaria del potere di pianificazione) e la volontà privata (proprietaria delle aree), tramite, ad esempio, il recupero delle aree dismesse, come avvenne in Francia con la ZAC (Zones d'Aménagement Concerté, 1976). La ZAC prevedeva uno scambio tra l'amministrazione che recupera studi o edifici e il privato che consentiva alla cessione di una parte del guadagno ottenuto dalla riqualifica effettuata in favore dell'amministrazione.
 - gli urbanisti italiani erano divisi sull'opportunità di questa pratica, ventaglio di posizioni: l'urbanistica era contratta (o negoziata) per chi ne evidenziava il potenziale corruttivo, o chi prendeva una posizione intermedia, e concertata per chi ne coglieva maggiormente i risvolti positivi.
- prima legge in materia di Urbanistica Concertata: **Legge Verga della Lombardia**, legge regionale Lombardia, 4 luglio 1986, n.22), aveva generato molte preoccupazioni, dopo pochi anni dalla sua entrata in vigore l'86% dei programmi presentati era difforme dalle previsioni urbanistiche vigenti e dai vincoli preesistenti.
- **Urbanistica Consensuale**: maturazione tecnica e politica indotta dalle esperienze europee porta a una **stagione di Programmi Complessi**, che hanno dimostrato di saper coniugare:
 - l'integrazione funzionale, proponendo trasformazioni urbane fondate sulla compresenza di tipologie residenziali pubbliche e private;
 - l'integrazione economico-finanziaria tra pubblico e privato, basata sul conferimento di capitali, immobili o plusvalenze da impiegarsi in un progetto condiviso;
 - l'integrazione organizzativa tra le capacità tecniche e operative di pubblica amministrazione ed imprenditori.

Nel corso degli anni 80 vi è anche una maturazione di processi positivi, tra cui il rilancio della pianificazione paesaggistica:

- Decreto Galasso
- L. 431/1985
- Piano di Bacino (1989)
-

Introducono :

- un insieme ambiti territoriali vengono assoggettati al VINCOLO PAESAGGISTICO
- La PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA diviene obbligatoria e il compito di redigere il piano viene dato alle regioni.

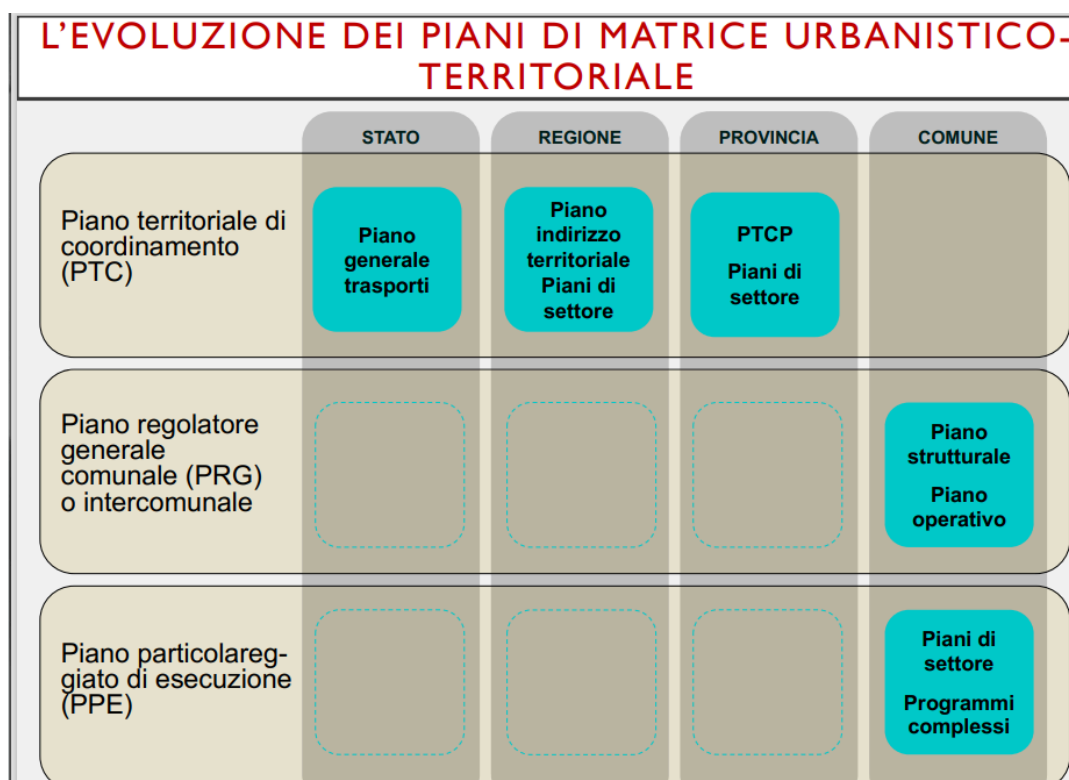
Inoltre:

- Il 1985 è l'anno del primo Condono edilizio, disciplinato dalla L. 47/1985
- L. 394/1991 **Legge quadro in materia delle aree protette**
- L. 142/1990 **Ordinamento delle Autonomie Locali**, individua nella Provincia la dimensione territoriale di connessione tra i Comuni e la Regione
- L. regionale 5/1995 Toscana, *Norme per il governo del territorio*

Di fronte alla prospettiva di abbandonare la pianificazione in favore di decisioni negoziate caso per caso, l'Istituto Nazionale di Urbanistica fra il 1992 e il 1995 ha proposto la riforma del processo di pianificazione, in vari modi recepita all'interno della legislazione regionale innovativa.

I caratteri essenziali di tale proposta sono:

- **bipartizione del vecchio PRG** in due componenti, una strutturale (piano strutturale) e una operativa (piano operativo e regolamento urbanistico).
 - **piano strutturale** contiene il disegno di governo a lungo termine e le regole di gestione delle risorse; strumento non conformativo della proprietà privata, non determina l'uso dei suoli
 - il **regolamento urbanistico**, di durata limitata a 5 anni, stabilisce l'uso dei suoli e del patrimonio preesistente, la capacità edificatoria e le trasformazioni da prendere in atto.La prima regione a distinguere le due componenti è la Toscana nella L.R. 5/1996.
- introduzione degli istituti della **co-pianificazione** (Conferenza di Pianificazione), sulla base delle innovazioni delle L. 142 e 241/1990
- definizione di un **sistema delle conoscenze** «terzo» (Statuti del territorio, quadri conoscitivi locali)
- introduzione della **perequazione urbanistica**, per il reperimento partenariale fra pubblico e privato e secondo criteri equitativi delle risorse necessarie alla realizzazione delle componenti pubbliche delle trasformazioni



Con il D.Lgs 112/1998 e poi con la L.C. n. 3/2001, che riforma il Titolo V della Costituzione, l'urbanistica diviene Governo del territorio.