

La mixité funzionale rappresenta un requisito fondamentale nell'ambito della strategia di rigenerazione urbana e, in ragione di ciò, sta ricevendo una rinnovata crescente attenzione sia sul piano concettuale, come declinazione del principio di integrazione, sia al livello degli strumenti di pianificazione necessari alla sua realizzazione per giungere a obiettivi generali di sostenibilità.

La tesi si focalizza, dunque, sull'indagine dei fattori che favoriscono o ostacolano la mixité funzionale negli insediamenti, sull'osservazione in chiave storico-evolutiva dei rapporti tra esigenze socio-economiche, strategie spaziali e struttura funzionale della città, sull'esame dello stato dell'urbanistica in Italia e dei suoi strumenti disciplinari in relazione agli effetti della metropolizzazione, della crisi economica e del deterioramento delle risorse ambientali, rispetto ai quali modulare le nuove scelte per il sistema funzionale della città contemporanea. In linea con il metodo induttivo adottato, l'approfondito esame di alcune recenti esperienze di pianificazione – selezionate per il forte carattere sperimentale e per la diversità degli approcci culturali e progettuali – è posto alla base delle riflessioni operative e finalizzato all'individuazione di nuovi riferimenti metodologici per l'innovazione del piano locale.

Dalla sintesi dei percorsi di ricerca conoscitivo-interpretativi, emergono interessanti spunti per l'interpretazione e la definizione progettuale del sistema funzionale della città contemporanea, caratterizzato da luoghi funzionalmente misti, strutturati in rete secondo un modello insediativo policentricamente compatto e incardinati sulla trama degli spazi pubblici. Integrazione, mescolanza e flessibilità sono così individuati come principi per la qualità e l'abitabilità dell'ambiente urbano; interconnessione, specializzazione e complementarità sono assunti, invece, come motori di competitività e sviluppo. Tale quadro viene posto alla base di una proposta, a carattere sperimentale, finalizzata alla messa a punto di nuovi riferimenti operativi per il governo del sistema funzionale in un piano locale innovato.

Mixed land use represents a fundamental requirement in the urban regeneration strategy and, for this reason, it is getting renewed growing attention both on the conceptual level, as a specification of the integration principle, and on the level of planning tools necessary for its realization to achieve general sustainability objectives.

Therefore, the thesis focuses on: the investigation of the factors that favor or hinder the mixed land use in the urban settlements; the historical-evolutionary observation of the relationships between socio-economic needs, spatial strategies and functional structure of the city; the examination of the state of urban planning in Italy and its disciplinary instruments in relation to the effects of metropolisation, the economic crisis and the deterioration of environmental resources, with respect to which new choices for the functional system of the contemporary city should be modulated. In line with the inductive method that has been adopted, the in-depth examination of some recent planning experiences - selected for their strong experimental nature and for their diversity of cultural and design approaches - is placed at the basis of operational considerations and aimed at identifying new methodological references for the innovation of the local plan.

From the synthesis of the cognitive and interpretative research paths, interesting suggestions emerge for the interpretation and the design of the functional system of the contemporary city, characterized by mixed-use places, that are networked according to a polycentric and compact model and hinged on the plot of public spaces. Integration, mixture and flexibility are thus identified as principles for the quality and livability of the urban environment; in addition, interconnection, specialization and complementarity are taken as levers for competitiveness and development. This framework is the basis of a proposal of an experimental nature, aimed at developing new operational references for the management of the functional system in an innovated local plan.

Mixité funzionale e rigenerazione urbana
Principi e regole per un piano locale innovato

DOTTORANDO
Manuel Torresan

Dottorato di Ricerca
Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

Sapienza Università di Roma | SAPIENZA UNIVERSITY OF ROME | ciclo CYCLE XXXII | nov. 2016 - oct. 2019
Scuola di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura | DOCTORAL SCHOOL IN CIVIL ENGINEERING AND ARCHITECTURE
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura | PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE DEPARTMENT



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dottorato di Ricerca PIANIFICAZIONE, DESIGN, TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA
PhD PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE
Coordinatore | Director
Prof. Fabrizio Tucci

Curriculum PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANA E DEL PAESAGGIO
Curriculum TERRITORIAL, URBAN AND LANDSCAPE PLANNING
Coordinatore Curriculum | Curriculum Chair
Prof.ssa Emanuela Belfiore

Mixité funzionale e rigenerazione urbana

Principi e regole per un piano locale innovato

Dottorando | PhD Candidate Manuel Torresan
Supervisore | Supervisor Prof.ssa Laura Ricci

Ciclo | Cycle XXXII
Novembre 2016 - Ottobre 2019



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DOTTORATO DI RICERCA

Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

COORDINATORE

Prof. Fabrizio Tucci

CURRICULUM

Pianificazione territoriale, urbana e del paesaggio

COORDINATORE CURRICULUM

Prof.ssa Emanuela Belfiore

Mixité funzionale e rigenerazione urbana

Principi e regole per un piano locale innovato

DOTTORANDO

Manuel Torresan

SUPERVISORE

Prof.ssa Laura Ricci

CICLO XXXII

Novembre 2016 - Ottobre 2019

Le intricate mescolanze di usi diversi nelle città non sono una forma di caos: al contrario, esse rappresentano una forma complessa e altamente evoluta di ordine.

Jane Jacobs

INDICE

- p. 7 Premessa
- p. 8 Campo di interesse e motivazioni della ricerca
- p. 11 Obiettivi
- p. 15 Metodologia e articolazione
- p. 16 Esiti della ricerca

PARTE I CITTÀ, URBANISTICA E FUNZIONI:

IL CONTESTO E GLI APPROCCI

- p. 23 *Introduzione alla prima parte*

CAPITOLO 1 LA MIXITÉ FUNZIONALE E IL QUADRO CONCETTUALE: GLI APPROCCI E LE DEFINIZIONI

- p. 29 *Introduzione al primo capitolo*
- p. 31 1.1 Il dibattito disciplinare
- p. 44 1.2 I principi definitori
- p. 60 1.3 I modelli teorici

CAPITOLO 2 LA CITTÀ OCCIDENTALE E I PARADIGMI FUNZIONALI: LE FASI

- p. 79 *Introduzione al secondo capitolo*
- p. 84 2.1 La città pre-industriale e la crescita graduale: stratificazione e commistione
- p. 97 2.2 La città industriale e l'espansione pianificata: zonizzazione e separazione
- p. 134 2.3 La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité

CAPITOLO 3 PIANI URBANISTICI ITALIANI E FUNZIONI: UN PERCORSO PER L'INTEGRAZIONE

- p. 169 *Introduzione al terzo capitolo*
- p. 172 3.1 Lo sviluppo capitalistico post-unitario: risanamento, ampliamento e rappresentazione
- p. 185 3.2 La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, crescita quantitativa e omogeneità
- p. 210 3.3 La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione

PARTE II RIGENERAZIONE URBANA, PIANI URBANISTICI E MIX FUNZIONALE:

I RIFERIMENTI OPERATIVI

- p. 261 *Introduzione alla seconda parte*

CAPITOLO 4 LA DIMENSIONE STRUTTURALE E LA STRATEGIA DI RIGENERAZIONE URBANA

- p. 269 *Introduzione al quarto capitolo*
- p. 271 4.1 Il piano strutturale e i sistemi
- p. 278 4.2 I principi e le scelte
- p. 307 4.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione strutturale

CAPITOLO 5 LA DIMENSIONE OPERATIVA E L'INTENSIFICAZIONE DEL MIX FUNZIONALE

- p. 325 *Introduzione al quinto capitolo*
- p. 327 5.1 Il piano operativo e gli ambiti
- p. 353 5.2 Gli indirizzi funzionali per la trasformazione
- p. 371 5.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione operativa

CAPITOLO 6 LA DIMENSIONE REGOLAMENTARE E LA DIFFUSIONE DELLA MIXITÉ FUNZIONALE

- p. 379 *Introduzione al sesto capitolo*
- p. 381 6.1 Il regolamento urbanistico e i tessuti
- p. 390 6.2 Le regole di riorganizzazione funzionale
- p. 432 6.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione regolamentare

PARTE III INTEGRAZIONE FUNZIONALE, QUALITÀ URBANA E PIANO LOCALE: LA SPERIMENTAZIONE

- p. 445 *Introduzione alla terza parte*

CAPITOLO 7 I NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

- p. 451 *Introduzione al settimo capitolo*
- p. 455 7.1 Il sistema funzionale contemporaneo: interdipendenza e vitalità
- p. 470 7.2 L'interscalarità del sistema: una rete di luoghi specializzati e complementari
- p. 481 7.3 L'integrazione funzionale nel luogo: una mescolanza di usi varia e flessibile

CAPITOLO 8 LA MIXITÉ FUNZIONALE NEL PIANO LOCALE INNOVATO

- p. 495 *Introduzione all'ottavo capitolo*
- p. 497 8.1 Le scelte
- p. 518 8.2 Gli strumenti

APPENDICE LE SCHEDE

SCHEDE A RIGENERAZIONE URBANA E INTEGRAZIONE FUNZIONALE: CONCETTUALIZZAZIONI E APPROCCI

- p. 549 A.1 Nord America: *suburbia* e i tentativi di integrazione funzionale
- p. 555 A.2 Inghilterra: la vitalità urbana come obiettivo delle *Planning Policy*
- p. 563 A.3 Paesi Bassi: l'affermazione del *Multiple land use* come principio di pianificazione
- p. 568 A.4 Francia: la polisemia della *mixité*

SCHEDE B STRATEGIE E STRUMENTI PER LA MIXITÉ FUNZIONALE: I PIANI

- p. 575 B.1 Piano regolatore generale di Roma
- p. 598 B.2 Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Bologna
- p. 619 B.3 Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Reggio Emilia
- p. 648 B.4 Piano di governo del territorio di Bergamo
- p. 670 B.5 Piano di governo del territorio di Milano

- p. 699 *Bibliografia ragionata*
- p. 715 *Bibliografia in ordine alfabetico*

Premessa

Questa ricerca si inserisce nell'ambito del curriculum *Pianificazione territoriale, urbana e del Paesaggio* del Dottorato di ricerca in *Pianificazione, Design e Tecnologia dell'architettura*, in coerenza con i suoi orientamenti scientifici e, in particolare, è tesa a fornire contributi alla lettura multidimensionale delle dinamiche di trasformazione fisico-funzionale della città, alla ricerca di nuove articolazioni del progetto urbanistico che perseguano obiettivi di sostenibilità nelle sue diverse declinazioni e all'individuazione e alla definizione di metodi e strumenti per l'indirizzo della pianificazione dei processi insediativi.

La tesi intende così contribuire alla necessità di dare forma e sostanza a un approccio innovato nel campo della pianificazione urbanistica locale, basato su principi di complessità, integrazione, sostenibilità e condivisione, affrontando la questione specifica del mix funzionale nel più ampio quadro delle strategie di rigenerazione urbana. Il convincimento di partenza, supportato dagli esiti di diversi studi nazionali e internazionali, è che la ricchezza di funzioni costituisca un elemento di coerenza urbana, coesione sociale e rafforzamento della base economica della città contemporanea.

Il concetto di *mixité* funzionale e la sua centralità nel fornire qualità all'ambiente urbano, vengono approfonditi nella ricerca secondo un approccio induttivo, iterativo e interscalare, sino a individuare le possibili strategie e regole per la costruzione della città mista. Lo strumento urbanistico attraverso cui concretizzare questo concetto, con particolare riguardo alla rigenerazione urbana della città esistente, viene individuato nel piano locale che, con questo lavoro, si vuole approfondire a partire da quelle sperimentazioni che ne hanno saputo innovare forma e contenuti in relazione al mix funzionale.

In contrasto con la discontinuità e la frammentazione che caratterizzano la città contemporanea e richiamandosi alle finalità sociali della disciplina urbanistica, lo studio tende così alla ricerca di un modello che contribuisca a un nuovo *welfare* urbano, che si sostanzia anche nella possibilità di poter abitare, lavorare, usufruire di

servizi e godere di occasioni di vita collettiva attraverso una città policentrica fatta di tessuti urbani compatti, densi e funzionalmente ricchi e complessi.

Campo di interesse e motivazioni della ricerca

La tesi prende le mosse dal riconoscimento della rilevanza della varietà funzionale nei processi di rigenerazione urbana, testimoniata dall'interesse crescente per progetti che, alle diverse scale, tendono a realizzare spazi compositi e multifunzionali capaci di favorire attività diverse e reciproche interazioni¹. La mixité funzionale rientra, più in generale, nella tendenza contemporanea dello studio di modelli di sviluppo di ambienti urbani caratterizzati da notevole complessità.

Il ritorno alla visione d'insieme, dopo le 'urbanistiche' della post-modernità seguite alla crisi della grande impalcatura concettuale della Modernità, evidenzia l'affermarsi di una "nuova idea di città", «una città compatta, densa, in equilibrio con l'ambiente»² con propri valori, principi e strategie. Si tratta di un vero e proprio cambiamento di paradigma, che contrappone alla composizione bidimensionale della Modernità – «basata sui concetti di separazione delle funzioni, di gerarchia, di recinti di "spazio aperto", di contrappunto tra densità edilizie»³ – la composizione tridimensionale di una città varia, «funzionalmente mista, strutturata in rete, imperniata sugli spazi pubblici»⁴, riconducibile a un nuovo quadro di principi compositivi. In questa città, la mescolanza delle attività e la loro riorganizzazione in rete sono assunte come principi base di un nuovo ordine funzionale⁵.

Non può sfuggire come la possibilità di realizzare questa città sia strettamente legata all'applicazione del principio della mescolanza funzionale al piano urbanistico locale che in Italia, nonostante il lungo dibattito teorico e disciplinare, nonché le diverse proposte di riforma e alcuni accoglimenti regionali, è in qualche modo ancora legato al modello di piano della Legge 1150 del 1942, uno «strumento onnicomprensivo che unisce l'indeterminatezza temporale al grande dettaglio progettuale [...] concepito per regolare l'espansione della città, rigido rispetto alla complessità delle dinamiche di trasformazione»⁶. In questo quadro, la ricerca intende approfondire le questioni relative alla mixité funzionale per fornire risposte all'esigenza di rigenerare la città esistente, facendo specifico riferimento alla forma del piano locale innovato.

Nel sistema di pianificazione italiano è necessario, infatti, superare l'incongruenza della vigente disciplina urbanistica statale, realizzata secondo riferimenti culturali, sociali ed economici ormai superati rispetto all'attuale fase storica. Un ampio dibattito teorico disciplinare, nazionale e internazionale, ha messo in luce già a partire dagli anni Ottanta del XX secolo, infatti, la centralità delle questioni relative alla trasformazione urbana e, in particolare, alla ricerca di qualità, sperimentate a partire da quelli che Giuseppe Campos Venuti

1. Cfr. P. Savoldi, «Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen, Amburgo», *Imprese & Città*, n. 3, 2014, p. 115.

2. R. Casseti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, 2014, p. 135.

3. R. Casseti, *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi Editore, 2016, p. 28.

4. *Ibidem*.

5. Cfr. R. Casseti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., cap. 4 "Verso un nuovo corpus disciplinare dell'urbanistica contemporanea: la costruzione di un nuovo ordine funzionale".

6. L. Ricci, *Piano locale e...*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 11.

ha definito “Piani della terza generazione”⁷. La fine dell’espansione urbana ha originato, dunque, una riflessione teorica e tecnica che ha orientato la disciplina urbanistica verso un ripensamento un ripensamento del proprio modo di operare e anche del proprio senso.

Nel passaggio dalla “cultura dell’espansione” alla “cultura della trasformazione” si è verificato un cambiamento di processo, di modello urbanistico e di approccio analitico⁸: assume centralità il confronto con la città esistente e acquisiscono maggiore importanza le morfologie e i contenuti funzionali dei suoi tessuti, quali elementi fondamentali per la qualità urbana e per l’uso sociale ed economico della città. A questi cambiamenti si dovrebbe informare, livello nazionale, il “nuovo piano”, secondo un percorso che non si è ancora pienamente compiuto: permane infatti un vetusto sistema di pianificazione «rimasto ancorato concettualmente e operativamente alla fase di espansione della città e incapace di cogliere le nuove esigenze legate invece, principalmente, alla domanda di trasformazione, modernizzazione e riqualificazione dell’esistente»⁹, nonostante una ormai diffusa e acquisita consapevolezza dell’esaurimento della fase di espansione urbana. Alla necessità di ripensare gli strumenti con un maggiore indirizzo verso la città esistente si è tentato di dar risposta a partire dagli anni Novanta, quando – anche negando la pianificazione come necessario quadro di coerenze – sono stati concepiti e praticati nuovi strumenti, come i cosiddetti “programmi complessi” che hanno caratterizzato quella stagione.

Dal 1995, tuttavia, con il XXI Congresso dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, si è avviato con un processo di riforma che ha inteso affrontare la crisi del piano, resa evidente nel decennio precedente dalla contrapposizione piano/progetto, proponendo la riarticolazione della sua forma e l’innovazione dei suoi contenuti, e tesa a superarne le rigidità e i limiti. La nota “tripartizione” dello strumento urbanistico¹⁰ avanzata dalla riforma, che separa dimensioni differenti con l’intento di confrontarsi «in particolare con l’efficacia e con il tempo delle previsioni urbanistiche»¹¹, ha ispirato varie legislazioni regionali e sperimentazioni, tuttavia «[...] quella riforma non è mai realmente decollata: in primo, luogo perché il Parlamento non ha mai approvato la legge sui principi fondamentali del governo del territorio [...]; in secondo luogo, perché le leggi regionali cosiddette “riformiste”, ispirate cioè alle proposte dell’INU solo in una minoranza dei casi l’hanno tradotta in norme coerenti con la stessa, interpretandone correttamente la sostanza»¹². Inoltre, vi è una «resistenza culturale e disciplinare, oltre che giuridica, ad abbandonare il vecchio modello regolativo, a dimenticare il PRG»¹³ tanto nelle pubbliche amministrazioni, quanto nel mondo della professione e, talvolta, negli insegnamenti universitari. Come già accennato, infine, la contraddittoria convivenza di un impianto legislativo nazionale superato e di un variegato panorama di quadri normativi regionali obbliga alla prudenza nella sperimentazione da un lato, mentre produce, dall’altro, un numero di strumenti e regole diversi che richiamano alla necessità di un riassetto organico e, per quanto possibile, unitario.

7. Cfr. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989.

8. «Questi sono, dunque, i segni fondamentali della trasformazione urbanistica: è cambiato il processo urbano, perché le maggiori città invece di crescere tendono a modificarsi al proprio interno; è cambiato il modello urbanistico di riferimento e alla cultura dell’espansione si tende a sostituire quella della trasformazione; è cambiato, quindi, anche l’approccio analitico, nel senso che ai contenuti funzionali considerati prevalentemente come fabbisogni quantitativi, si aggiunge la ricerca conoscitiva sulle qualità urbanistiche e in modo particolare sui tessuti della città e del territorio. La logica è che a questi cambiamenti si dovrà adeguare anche il nuovo piano». *Ivi*, p.217.

9. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005, p. 91.

10. Il Piano Strutturale «con carattere solo programmatico, non conformativo dei diritti edificatori e non vincolistico»; il Piano Operativo, relativo «agli interventi di trasformazione urbana, con carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo dei diritti edificatori e una durata di cinque anni»; il Regolamento urbanistico, relativo «agli interventi sul patrimonio edilizio esistente (manutenzione qualitativa, ampliamento, sostituzione, ristrutturazione)». F. Oliva, «Serve ancora il piano?», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011, pp. 8-9.

11. P. Vitillo, «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 24.

12. F. Oliva, «Serve ancora il piano?», *cit.*, p.9.

13. *Ibidem*.

È, dunque, a partire dalla necessità di integrare ulteriormente il modello riforma urbanistica richiamato che, con la presente tesi, si intende indagare con metodo induttivo le modalità di intervento in termini di disciplina funzionale nel panorama delle sperimentazioni locali, mettendo in relazione la strumentazione con contenuti teorico-metodologici.

La tesi intende assumere gli esiti del dibattito e della sperimentazione che si sono sviluppati a partire dalla proposta di riforma, contestualizzandoli nel più ampio e recente quadro di riferimento della rigenerazione urbana. Nonostante non si sia ancora pienamente affermata una sua elaborazione complessiva nel dibattito culturale e nelle politiche urbane, la rigenerazione urbana è qui intesa come parte integrante della politica ordinaria delle città – che può trovare relazione con il piano locale – per fornire una risposta integrata secondo principi di sostenibilità e di resilienza «ai cambiamenti ambientali e socio-economici, dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quale rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell’ambiente urbano e il senso stesso dell’uso collettivo degli spazi»¹⁴.

La tesi riconosce, inoltre, l’appartenenza all’attuale fase della pianificazione alla “generazione della metropolizzazione”, e ritiene essenziale confrontarsi con gli squilibri funzionali che la rendita immobiliare sottesa ai processi di metropolizzazione della città e dei territori contemporanei comporta. Tale situazione, che comporta anche la distribuzione di grandi nodi funzionali nel territorio in funzione dell’accessibilità privata con non secondarie conseguenze sulla sostenibilità degli insediamenti, rende ancor più necessario riflettere sul governo delle funzioni in un orizzonte metropolitano co-pianificato a cui rapportare le nuove dimensioni strutturali, operative e regolative del piano locale, aggiornate con puntuali riferimenti teorici, strategie e strumenti che tengano adeguatamente conto degli aspetti funzionali, all’interno della più ampia strategia di rigenerazione urbana.

In particolare, se è vero che è «la ricerca di zone con maggiore qualità [...] a guidare la distribuzione delle famiglie, delle attività di servizio e di quelle produttive»¹⁵ e che la maggior parte della popolazione vive ormai in contesti urbani e periurbani, assume particolare importanza l’elaborazione di un modello policentrico, sostenibile e accessibile, caratterizzato da tessuti densi e funzionalmente misti, che può determinare un rinnovato vantaggio competitivo rispetto alle aree della dispersione urbana

Va rilevato, tuttavia, come quello della mixité funzionale sia un richiamo fin troppo frequente nelle retoriche delle politiche urbane, nel dibattito scientifico e nei piani, al quale non sempre corrispondono studi, strategie e regole puntuali. Il già evidenziato tema della contraddittoria convivenza di un ordinamento che si rifà a principi di origine moderna e i diversi tentativi di sperimentazione operativa rispetto alle problematiche della città contemporanea ha anche nella questione funzionale un nodo da sciogliere: da almeno

14. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull’attività svolta dalla Commissione», 2017, p. 48.

15. L. Ricci, «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci et al. (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018, p. 18.

trent'anni è stato, infatti, individuato il rapporto conflittuale «tra lo zoning imposto dai piani urbanistici e le *mixités* tanto ricercate strategicamente [che] ha condotto a esperienze interessanti che tendono a superare e/o a rinnovare l'uso di questo strumento»¹⁶. Di fronte alla frammentazione della città contemporanea e ai fenomeni di isolamento e separazione che comportano la creazione di nuove disuguaglianze¹⁷ appare giusto e sfidante l'obiettivo di dare concretezza a una città socialmente non segregata, spazialmente non frammentata e dove la rigenerazione urbana non risulti in fenomeni negativi di *gentrification* o di creazione di *enclave*. In tal senso, diventa fondamentale il contributo di una efficace *mixité* funzionale nell'ambito di un modello di città attento alla scala umana e alle relazioni, che consideri le rilevanti questioni ambientali e della mobilità, e adotti approcci multiscalari, multidimensionali e adattativi.

Obiettivi

Per le motivazioni sin qui espresse, e nella consapevolezza dell'esaurimento della fase di espansione della città e della necessità di innescare e sostenere i processi di rigenerazione urbana, l'obiettivo generale di questa tesi è quello di giungere alla definizione di riferimenti teorici e operativi utili ad integrare la previsione e la gestione degli aspetti funzionali nell'ambito di un modello di piano locale innovato. Il lavoro tenta di fornire una visione complessiva, teorica e operativa, della *mixité* funzionale e di porla in relazione alle istanze della città contemporanea e al governo delle sue trasformazioni, anche in relazione alla strategia di rigenerazione urbana; in tal senso, si intende avanzare la proposta di un modello che, a partire dall'osservazione di una selezione di sperimentazioni ritenute di particolare portata innovativa e in relazione ai nuovi riferimenti disciplinari, possa avanzare principi, strategie e strumenti adattabili alla varietà dei contesti insediativi italiani.

L'intento di innovare i riferimenti concettuali e operativi di pianificazione locale, con specifico riferimento alla *mixité* funzionale, scaturisce inoltre da una concezione applicativa dell'urbanistica «disciplina che esiste in quanto la si pratica perseguendo molteplici finalità concrete che convergono in un obiettivo finale: garantire ad una comunità migliori condizioni di vita nell'abitare, nel produrre, nel muoversi, nella disponibilità di spazi per il tempo libero»¹⁸.

Il perseguimento dell'obiettivo avviene attraverso il soddisfacimento di tre esigenze disciplinari imprescindibili, che si basano sul convincimento della necessità di una continuità tra comprensione e proposta: contestualizzazione, operatività e sperimentazione¹⁹.

L'esigenza di *contestualizzazione* pone la riflessione sulla distribuzione delle funzioni urbane in un campo di confronto con le dinamiche evolutive della città occidentale e con le elaborazioni teoriche e applicative interne alla disciplina. L'obiettivo specifico è quello di

16. C. Barattucci, *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013, p. 21.

17. S. Sassen, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2008.

18. F. Oliva, «Dieci requisiti per la qualità nell'urbanistica», S. Storchi (a cura di), *La qualità nell'urbanistica*, Parma, Monte Università Parma Editore, 2017, p. 29.

19. Cfr. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, cit., pp.38-41; L. Ricci, *Piano locale e...*, cit., p.14.

approfondire il dibattito disciplinare, mettendo a fuoco caratteri e componenti della mixité funzionale in relazione al contesto insediativo contemporaneo e nell'attuale quadro economico, ambientale e sociale.

L'esigenza di *operatività* trova origine nella natura applicata dell'urbanistica e la necessità di intervento nella città contemporanea; essa si traduce in una lettura critica – sotto il profilo specifico della ricerca di mixité funzionale – di selezionate esperienze di pianificazione locale. L'obiettivo specifico è quello di identificare le politiche, le strategie, gli strumenti e le procedure di piano più adeguate a rispondere alle istanze di rigenerazione urbana e riorganizzazione funzionale della città contemporanea.

Verso il soddisfacimento di queste due prime esigenze, la tesi costituisce così l'occasione per costruire un apparato organico sul tema del mix funzionale, al fine di individuare quei nodi che possono costituire ambito di innovazione disciplinare sia in chiave teorico-metodologica che operativa. La ricerca intende concentrarsi su contenuti che possano originare linee di indirizzo strategiche cui far corrispondere efficaci strumenti disciplinari. Se dal dibattito emerge un generale e diffuso consenso sulla necessità di costruire una città mista, meno diffuse sono le traduzioni del principio della mescolanza funzionale nei piani locali e ancor più rare sono le sperimentazioni che ne hanno declinato in modo originale e specifico le modalità di realizzazione.

La mixité è un tema ricorrente e trasversale alle discipline del progetto contemporanee, per le sue diverse declinazioni possibili sia a livello morfologico, sia sociale, sia funzionale. Tuttavia, nell'ambito della pianificazione, mentre si riscontra un'attenzione crescente sul perseguimento della mescolanza funzionale al fine di migliorare la qualità della vita in città, soprattutto nelle ricerche internazionali, in termini operativi sembra mancare una sua effettiva e diffusa presenza negli strumenti urbanistici che solo in pochi casi assumono la realizzazione della città mista come un obiettivo di piano²⁰. Anche dai fronti più avanzati della sperimentazione emerge un panorama di iniziative variegato che necessita di ricomposizione e integrazione.

Un'esigenza di *sperimentazione* viene suggerita, quindi, dalla necessità di ricomporre la frammentarietà dei tentativi di sviluppo della mixité funzionale, per la messa a punto di un quadro di coerenze metodologico. L'obiettivo specifico consiste, quindi, nella predisposizione di una metodologia di intervento, basata su riferimenti concettuali e operativi, per una innovata articolazione delle previsioni funzionali, tesa alla creazione di una *città mista* nel quadro riformato del piano locale. Tale metodologia di intervento assume in partenza la necessità: di un approccio conoscitivo di tipo qualitativo delle relazioni spaziali tra le attività umane, quale chiave di lettura della complessità; di un'interscalarità della proposta, che deve permettere sia la messa in connessione logica e metodologica previsioni di piano e realizzazioni progettuali, sia l'applicabilità ai

20. Su questo, vanno ricordati gli studi di Bernardo Secchi per il Piano regolatore della città di Prato, all'inizio degli anni Novanta, in cui il termine *mixité* venne adottato per descrivere la frammentazione di forme e funzioni (residenziali e produttive) nell'assetto urbanistico che si era formato nella zona extra muraria della città e che ha costituito il tema di maggior interesse per il progettista, oggetto di rifiuto nei precedenti piani per la città toscana. Anche Giuseppe Campos Venuti, negli stessi anni, sosteneva l'importanza della mescolanza di funzioni nei piani "della terza generazione", proponendo, a seconda della parte di città interessata, una riarticolazione tesa all'equilibrio. In particolare, in conseguenza del passaggio dalla "cultura dell'espansione" a quella della trasformazione, la sua attenzione è rivolta al ripensamento funzionale e morfologico degli spazi ineditati, degradati o mal utilizzati compresi all'interno dei tessuti urbani: «E l'esistenza massiccia di questi spazi - interstizi, vuoti, friches, fringes o come si voglia chiamarli - da occupare con un mix di terziario, residenza e servizi, spinge anche a nuovi interessi per le forme urbanistiche, per un inserimento morfologicamente più consapevole dei nuovi insediamenti nel vivo della città esistente». G. Campos Venuti, «Un piano della terza generazione», *Urbanistica*, n. 81, 1985, p. 54.

diversi schemi insediativi, pur nella consapevolezza delle specificità di ciascuno; di un approccio sistemico, che permetta di declinare la mixité nelle molteplici componenti della città e del territorio (insediativa, ambientale, infrastrutturale); di un'integrazione fisica, sociale ed economica tra le diverse funzioni, prendendo in considerazione la loro compatibilità e il territorio di riferimento, che renda possibile la realizzazione di luoghi centrali, nuovi o rinnovati, nelle diverse forme dell'urbano.

L'assunto di partenza è che l'articolazione e l'intreccio, nello spazio e nel tempo, di differenze morfo-tipologiche, funzionali e sociali possano apportare qualità positive nella costruzione della città. Intendendo quest'ultima come il luogo dove si possono dispiegare le differenze e le interazioni, assume particolare rilevanza il tema dell'assortimento delle funzioni, della loro distribuzione, della loro mescolanza e della loro capacità di influenzare la qualità della vita del cittadino e la competitività delle imprese.

L'esistenza e la possibilità di accesso a determinate funzioni determinano l'inclusione o meno dell'uomo nella vita della città, creano o eliminano fratture sociali, fortificano o indeboliscono la struttura economica, contribuiscono a costruire il diritto alla città o lo negano. Nella città-territorio, in particolare, sono evidenti le esternalità negative dei processi di metropolizzazione ed è necessario porvi rimedio; uno scarto sistematico tra qualità (ambientali, sociali, urbane) richieste e offerte è all'origine di una nuova questione sociale, originata anche da pesanti asimmetrie nell'accesso alle opportunità urbane. Questa riguarda anche il nesso tra l'abitare la città e la realizzazione di una mixité condivisa nell'ambito urbano-metropolitano; inoltre, l'agibilità delle risorse materiali e immateriali alle diverse scale (locale, urbana, territoriale), che si realizza anche con l'accesso alle reti infrastrutturali, contribuisce a rendere 'disfunzionali' le divisioni funzionali e sociali del presente e del recente passato²¹.

La zonizzazione prevista per la città moderna e le nuove forme esclusive e introverse della città contemporanea hanno entrambe, diversamente, ridotto la complessità e l'integrazione funzionale propria della città tradizionale. Tuttavia, mentre le prime hanno spesso fallito nel proporre una separazione finalizzata all'ordine che, nei risultati, ha riproposto una tradizionale 'caoticità', le seconde stanno realizzando un disordine esteso e incontrollato, in cui la separazione tra funzioni – anche attraverso 'recinti' – appare una soluzione idonea ed efficace a contrastarlo²². Il pianificatore, oggi, si trova spesso ad operare con gli strumenti del primo caso (l'articolazione per zone omogenee) di fronte alla realtà vasta e complessa del secondo. La presente ricerca sostiene, pertanto, l'utilità di utilizzare strumenti innovati propri della disciplina urbanistica per realizzare nella città contemporanea una "caoticità positiva", intendendola come fertile compresenza e costruttiva integrazione di diverse forme, funzioni e gruppi sociali.

21. Cfr. C. Donolo, «Notizie sul governo di Babilonia sui territori urbanizzati e sulla loro governabilità», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

22. Cfr. M. Marcelloni, «Questioni della città contemporanea», in Id. (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005, p. 28.

In opposizione alla separazione delle funzioni come principio organizzativo della città, la tesi indaga, quindi, le alternative possibili per innovare una delle basi dell'urbanistica moderna e dei suoi strumenti²³, ponendole in relazione con la rigenerazione urbana quale finalità più attuale per la disciplina. Questa riflessione appare caratterizzata da diverse questioni che la ricerca si pone l'obiettivo di indagare.

- Il progetto e il governo della mixité di funzioni nelle grandi trasformazioni e il rapporto con gli usi e le pratiche esistenti. Nella previsione delle destinazioni d'uso, come regolare il limite tra la necessità di un equilibrio tra attività a livello di piano e la fattibilità rispetto al coinvolgimento degli operatori immobiliari?
- Il governo delle funzioni all'interno dei tessuti storici e consolidati e negli interstizi urbani. Come tutelare o incentivare il mix funzionale nella città esistente in risposta alle mutate esigenze dell'abitare, del lavorare e della fruizione di servizi?
- La flessibilità nel tempo. A livello di piano e di progetto urbano, come garantire l'adattabilità delle previsioni alle diverse esigenze che si susseguono? Quali assetti spaziali permettono la necessaria flessibilità ai cambi di funzione?
- Il modello di città. Quale modello di città risulta più adatto a permettere in modo efficiente lo sviluppo di usi nuovi, anche inizialmente non previsti?
- Adeguatezza del livello dei servizi. Come individuare e realizzare i servizi, pubblici e privati, più idonei alla scala di riferimento? Come rilevare la mancanza o l'eccesso di funzioni in riferimento alle diverse popolazioni urbane?
- I nuovi modelli dell'abitare. Come integrare nel piano una varietà delle soluzioni residenziali, anche in relazione alle nuove esigenze contemporanee?
- I nuovi spazi della produzione. È possibile riportare il lavoro nei nuovi quartieri urbani per arricchirne le varietà funzionale senza creare attriti conflittuali con gli altri usi?
- La rete del commercio, dell'ospitalità e dei servizi. Come permettere lo sviluppo di un mix attrattivo di funzioni terziarie che arricchisca la vita in città, sia economicamente sostenibile ma non si sostituisca alle altre funzioni?
- I livelli di pianificazione. Come declinare il tema della mixité nei diversi strumenti urbanistici? Quale livello di pianificazione risulta più idoneo a governare la mixité funzionale? Con quali regole e procedure?
- La vitalità dello spazio pubblico. Come sostenere, a livello di piano, la creazione di uno spazio pubblico di qualità che generi virtuose e reciproche relazioni con le funzioni prospicienti?
- Efficacia. Quali sono le leve disponibili per gli attori pubblici per raggiungere il loro obiettivo di diversità funzionale?
- In che modo gli obiettivi di competitività, attraverso la specializzazione economica territoriale, sono combinati con l'attrattività, attraverso la diversità funzionale e, in particolare, tra la funzione produttiva e la funzione residenziale?

23. *Dimensionamento, standard e zoning* si sono affermati come la base del piano urbanistico moderno, supportati da una normativa che – prevedendoli e regolamentandoli – ha fatto in modo che una prassi diventasse il modo più diffuso e consolidato per la redazione del piano. Cfr. P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocchi, 2001, p. 43.

Il mix funzionale costituisce un fattore di qualità di cui non si può non tenere conto nella predisposizione di qualsiasi azione per la città, e rappresenta un obiettivo da sviluppare nella pianificazione locale. Questo lavoro, in definitiva, ha l'ambizione di avanzare soluzioni sperimentali per rispondere alla domanda che Jane Jacobs si poneva nel 1961 «In che modo le città possono generare su una parte abbastanza estesa del loro territorio una mescolanza di usi e una diversità sufficienti a mantenere in vita il tipo di civiltà che esse rappresentano?»²⁴.

Metodologia e articolazione

La tesi, secondo un approccio *induttivo*, propone una riflessione che, a partire dall'analisi del dibattito teorico disciplinare e delle sperimentazioni di piano locale, tenta di comprendere la complessità predisponendo un quadro interpretativo degli orientamenti adottati per la pianificazione di un mix funzionale attento allo sviluppo sociale ed economico, partendo dall'assunto che già diverse categorie di lettura e strumenti di intervento validi siano presenti nelle pratiche e nelle teorie della disciplina. Si ritiene importante, infatti, osservare concretamente ciò che è in atto nella pianificazione e i relativi effetti nelle trasformazioni concrete per poter avanzare nella comprensione della metamorfosi della città contemporanea affinché l'urbanistica possa proporre efficaci soluzioni per il suo governo.

La ricerca ha, quindi, un carattere teorico-metodologico e non ricorre, pertanto, all'analisi applicativa in uno specifico ambito territoriale, questo perché – in piena consapevolezza della varietà dei contesti, delle loro peculiarità insediative e della relatività delle situazioni socio-economiche, nonché delle diversità istituzionali e normative – si intende qui avanzare verso la messa a fuoco di una visione d'insieme, concreta ma generale. Dovendosi comunque identificare un campo d'azione, sufficientemente plurale ma al tempo stesso coerente, e in considerazione del carattere di operatività che si intende perseguire, si sono delimitati gli ambiti geografici di riferimento: per l'approfondimento degli approcci al mix funzionale ci si è riferiti alle esperienze dei paesi dell'Europa occidentale e del nord America; per l'analisi degli strumenti si sono prese in considerazione le esperienze di alcune città grandi e medie italiane accomunate dalla volontà di potenziare il mix funzionale urbano, ma selezionate sulla base di approcci culturali e progettuali diversi, in modo da poter restituire un quadro ampio della sperimentazione in corso.

La trasversalità del tema oggetto di ricerca comporta una indagine su più fronti sia dal lato delle problematiche (fisiche, economiche, sociali), sia da quello degli strumenti. Il processo da seguire nello studio non può che assumere, quindi, una natura *iterativa*, secondo fasi continue di approfondimento, modifica e verifica del percorso. Per questo, la tesi affronta una pluralità di campi di indagine per

24. J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, p. 134.

l'individuazione e il progressivo affinamento di una proposta di sintesi che ricomponga le analisi tematiche.

Infine, pare indispensabile assumere l'*interscalarietà* come modalità di ricerca per un lavoro che riguarda una disciplina del progetto e ha come oggetto la mixité funzionale, un concetto che per propria natura si può sviluppare e declinare alle diverse scale territoriali, urbane e progettuali. L'approccio interscalare si evidenzia, in fase di analisi, nell'approfondimento di interrelazioni tra mix funzionale e aspetti fisici, sociali ed economici che avvengono a livelli diversi e si influenzano reciprocamente, nonché nello studio di strumenti operativi che interessano diverse scale territoriali o diversi momenti di pianificazione; in fase di proposta, permette di ipotizzare una metodologia di intervento organizzata per livelli e fasi di approfondimento successivi, che realizza la mixité alle diverse scale del progetto, ponendo le previsioni in una «connessione logica e metodologica»²⁵ e declinando i principi comuni in modo appropriato tra i diversi strumenti.

I propositi di ricerca vengono perseguiti, dunque, tramite una metodologia esplorativa caratterizzata da un approccio induttivo, iterativo e interscalare, con il fine di rispondere alle imprescindibili esigenze disciplinari di contestualizzazione, operatività e sperimentazione²⁶ che corrispondono alle tre principali fasi in cui si articola la ricerca.

La prima parte e la seconda parte si articolano ognuna in tre capitoli a prevalente carattere problematico-interpretativo; la terza parte, a carattere sintetico-propositivo, integra contenuti teorico-definitivi con altri più propriamente metodologico-sperimentali.

Le tre parti della ricerca sono supportate da un'appendice, composta di due sezioni, contenente schede a carattere critico-illustrativo.

Una specifica bibliografia ragionata per temi è considerata a tutti gli effetti una parte della tesi; essa è suddivisa in tre capitoli corrispondenti alle tre parti in cui si sviluppa il lavoro e, oltre a costituire la base di studio per la redazione della ricerca, costituisce una "ricerca nella ricerca" dotata di proprio valore e significato. Alla bibliografia ragionata, si aggiunge una bibliografia generale in ordine alfabetico.

25. Tale connessione è particolarmente importante per l'attuazione di una strategia di riequilibrio urbano e metropolitano, la quale richiede «[...] la messa a punto di un sistema di pianificazione innovato, [...] che utilizzi un approccio interscalare in cui la pianificazione d'area vasta interagisca dialetticamente con la pianificazione comunale [...]». L. Ricci, «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, Trento, LISt, 2014, p. 102.

26. Cfr. par. "Obiettivi", p. 11.

Parte prima

La prima parte della ricerca (*Città, urbanistica e funzioni. Il contesto e gli approcci*) risponde all'esigenza di *contestualizzazione* del rapporto tra città e mix funzionale.

Il tema della mixité funzionale viene introdotto sotto il punto di vista teorico-definitivo e problematico-interpretativo attraverso le elaborazioni disciplinari, nazionali e internazionali, più rilevanti (capitolo 1: *La mixité funzionale e il quadro concettuale: gli approcci e le definizioni*); la base di elaborazione di questo capitolo sono le evidenze emerse dall'analisi di una casistica internazionale di esperienze progettuali, normative e di ricerca, tese al superamen-

to della zonizzazione monofunzionale per favorire la rigenerazione urbana illustrati nelle Schede (appendice A: *Rigenerazione urbana e integrazione funzionale: concettualizzazioni e approcci*). Successivamente, al fine di comprendere l'origine della domanda attuale di mix e integrazione funzionale che motiva questa ricerca, viene fornito un inquadramento storico-evolutivo, riferito alla città occidentale, della distribuzione delle funzioni in ambito urbano in relazione ai modelli di città e ai paradigmi socio-economici propri delle diverse fasi identificate (capitolo 2: *La città occidentale e i paradigmi funzionali: le fasi*). Infine, a completamento delle contestualizzazioni precedenti e a raccordo con la seconda parte di analisi operativa, la ricerca approfondisce l'articolazione del mix funzionale nell'urbanistica italiana contemporanea, in particolare dal Secondo dopoguerra ad oggi, adottando l'analisi generazionale dei piani formalizzata da Giuseppe Campos Venuti²⁷. Tale modalità di lettura appare adeguata e in linea con gli indirizzi della ricerca, poiché «lo scopo dell'analisi generazionale urbanistica non è certo quello di fornire una sistemazione teorica o una classificazione gratuita dei fenomeni e degli avvenimenti, ma al limite quello di condurre una ricerca finalizzata a trovare una guida per l'azione»²⁸ (capitolo 3: *Piani urbanistici italiani e funzioni: un percorso per l'integrazione*).

Attraverso diverse prospettive di lettura, si intende così con la prima parte mettere a fuoco, all'interno del dibattito disciplinare, un insieme di riferimenti per l'interpretazione dei fenomeni riguardanti le componenti funzionali della città, prestando particolare attenzione alle relazioni tra le trasformazioni urbane e quelle sociali ed economiche.

Parte seconda

La seconda parte della ricerca (*Rigenerazione urbana, piani urbanistici e mix funzionale. I riferimenti operativi*) risponde all'esigenza disciplinare di *operatività ed è orientata ad evidenziare, secondo un approccio problematico-interpretativo, le relazioni tra le molteplici questioni della città contemporanea e la mescolanza funzionale all'interno di esperienze di pianificazione, coerentemente con metodo induttivo adottato. Sono state, pertanto, individuati cinque recenti piani orientati verso la rigenerazione urbana, in cui l'aspetto del governo degli usi è particolarmente rilevante nel raggiungimento dei propri obiettivi generali; l'analisi puntuale dei piani, eterogenei per forma e approcci culturali e progettuali, è svolta secondo una struttura comune, che permette confronti complessi fra i casi di studio, ed è restituita sotto forma di Schede (appendice B: *Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani*).*

L'articolazione della seconda parte assume la forma del *piano riformato* quale struttura di indagine trasversale dei piani selezionati. La ragione risiede nel fatto che la rigenerazione urbana è assunta quale riferimento fondamentale nei casi di studio e poiché essa si realizza attraverso una strategia unitaria e interscalare di governo pubblico, si ritiene che debba essere declinata, e quindi anche studiata, sia in

27. L'analisi generazionale è definita come «[...] lo studio delle generazioni urbanistiche: considerate come l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società nazionale per quanto riguarda le città e il territorio. [...] lo scopo dell'operazione non è di carattere storico, ma mira a realizzare la conoscenza e il confronto e a valutare le manifestazioni dell'urbanistica per meglio misurarsi con esse. Un approccio che non nasconde, dunque, l'intento di partecipare, di formulare proposte, rifiutando impossibili neutralità [...]». G. Campos Venuti, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, a cura di F. Oliva, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 8.

28. *Ibidem*.

termini di strumento, sia di sistematicità. Si è quindi trovata utile ed efficace corrispondenza con la forma e i contenuti²⁹ definiti dal nuovo piano³⁰.

Nel primo capitolo (capitolo 4: *La dimensione strutturale e la strategia di rigenerazione urbana*) si traccia un quadro di analisi ampio, utile a inquadrare le strategie di mixité nell'ambito dei principi generali e delle scelte complessive dei piani analizzati, con riferimento ai tre sistemi – insediativo, ambientale, infrastrutturale – nella convinzione che l'obiettivo di integrazione funzionale non possa realizzarsi senza la sinergia con altre previsioni. Nei due capitoli seguenti, il livello di lettura si concentra prioritariamente sulle modalità realizzazione della mixité funzionale nel sistema insediativo, quale ambito privilegiato di verifica del superamento del concetto di separazione e di affermazione di quello di integrazione (capitolo 5: *La dimensione operativa e l'intensificazione del mix funzionale*; capitolo 6: *La dimensione regolamentare e la diffusione della mixité funzionale*). Ciascuno dei tre capitoli indaga i piani secondo tre livelli: le caratteristiche dello strumento e l'articolazione del territorio prevista; i contenuti peculiari dello strumento (strategie o regole); le sperimentazioni metodologiche introdotte.

Parte terza

La terza parte della ricerca (*Integrazione funzionale, qualità urbana e piano locale. La sperimentazione*) intende rispondere ad un'esigenza di sintesi del percorso di ricerca conoscitivo-interpretativo della prima e della seconda parte (capitolo 7: *I nuovi riferimenti teorico-metodologici*) e avanzare una proposta a carattere sperimentale finalizzata alla messa a punto di nuovi e innovati riferimenti operativi per un governo del mix funzionale orientato alla rigenerazione urbana (capitolo 8: *La mixité funzionale nel piano locale innovato*). Tale proposta individua, in particolare, il riequilibrio e l'integrazione funzionale quali *scelte* finalizzate ad una nuova qualità urbana, e gli indirizzi e le regole che sostanziano tali strategie attraverso gli *strumenti*.

Esiti della ricerca

Nella realizzazione della città mista sono coinvolte un grande numero di variabili e molteplici piani di comprensione e di intervento, diversi e relativi sono i percorsi possibili e gli strumenti interessati, vario e plurale è il panorama di discipline, istituzioni, contesti territoriali coinvolti. Nella tesi emerge come il pianificatore pubblico, ai vari livelli istituzionali, non sia l'unico attore nella creazione del mix funzionale; il ruolo di guida decisivo dell'amministrazione pubblica necessita, infatti, dell'apporto positivo del settore immobiliare, ed entrambi i soggetti devono tenere conto dei bisogni e delle preferenze dei settori economici, sociali e delle famiglie al fine di rendere sostenibile ogni tipo di operazione, preconditione per realizzare l'auspicato grado di diversità urbana. La consapevolezza di

29. Il riferimento è ai contenuti di scenario, riferiti alle politiche e alle grandi scelte previste per il territorio di riferimento nel periodo medio-lungo del Piano strutturale; ai contenuti di gestione della città esistente da realizzarsi in un tempo indeterminato; ai contenuti di trasformazione sostanziale relativi agli interventi pubblici e privati, da realizzare in un periodo definito.

30. «Il piano per la città contemporanea è un piano nuovo, [...] connotato da una nuova forma (strutturale e operativa), da nuovi contenuti disciplinari, sostenibilità ambientale, mobilità collettiva e riqualificazione urbana, da nuovi meccanismi attuativi [...], dall'uso della fiscalità locale e generale per il reperimento delle risorse necessarie alla costruzione della città pubblica». L. Ricci, «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», *cit.*, p.103.

tale complessità e della complementarità degli approcci obbliga a rifuggire dal proporre determinazioni univoche e generalizzanti, che negherebbe l'utile complementarità di approcci diversi in un campo d'indagine complesso e dinamico³¹.

L'esito sperimentale della ricerca si sostanzia, quindi, nella proposta di un percorso per la definizione e il governo del mix funzionale in un piano locale innovato, che tiene conto delle tendenze in atto e suggerisce linee e indirizzi aperti ad ulteriori approfondimenti e innovazioni. I nuovi riferimenti teorico-metodologici e i nuovi riferimenti operativi avanzati nella terza parte della ricerca, partendo dalla conoscenza critica del dibattito scientifico contemporaneo e delle esperienze operative di pianificazione, esprimono infatti la necessità di indicare la direzione di un nuovo ed efficace modo di interpretare la realtà urbana e di guidarne gli assetti funzionali.

L'auspicio ultimo quello di contribuire, con gli esiti della ricerca, al processo di rinnovamento in atto della cultura urbanistica, attraverso la ricomposizione dialettica di riferimenti oggi frammentati, verso un processo di riforma unitario finalizzato dalla rigenerazione urbana, che non può prescindere dal confronto con la società e l'economia, nella convinzione che, per sostenere e migliorare la mixité, è necessario che anche i rapporti economici e sociali migliorino, sempre tenendo presente che tale condizione è necessaria ma non sufficiente al raggiungimento della qualità urbana. In quanto urbanisti, il nostro contributo a tale obiettivo è quello di creare le migliori condizioni spaziali per l'integrazione e il riequilibrio, affinché si possa sviluppare un ambiente vitale, inclusivo e competitivo.

31. Cfr. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, *cit.*, pp.42-43.

PARTE 1

Città, urbanistica, funzioni

Il contesto e gli approcci

Introduzione alla prima parte

In questa prima parte viene affrontata l'esigenza disciplinare di *contestualizzazione* del problema di ricerca introducendo il tema dei rapporti tra città, piano urbanistico e disciplina funzionale sotto l'aspetto teorico definitorio e problematico-interpretativo, a partire dalle elaborazioni disciplinari, nazionali e internazionali ritenute più rilevanti e pertinenti alle finalità della ricerca. L'obiettivo specifico è quello di individuare le dinamiche evolutive delle articolazioni funzionali nella città occidentale e, in particolare, italiana, in relazione al mutare del quadro economico, sociale e culturale e ai rispettivi modelli insediativi.

La parte si articola in tre capitoli, ciascuno composto di tre paragrafi, oltre che di una introduzione ai contenuti. Alle questioni affrontate in questa parte sono legate le schede di approfondimento dell'appendice A, *Rigenerazione urbana e integrazione funzionale: concettualizzazioni*, che riportano un novero di esperienze culturali, normative e di ricerca orientate al superamento della zonizzazione funzionale.

Nel primo capitolo, *La mixité funzionale e il quadro concettuale: gli approcci e le definizioni*, si ritiene necessario inquadrare e approfondire il concetto di mixité funzionale, tracciando un quadro del dibattito disciplinare che ne ha permesso l'affermazione e delle ricerche tuttora in corso, esaminando i fattori che incidono sull'affermazione di un ambiente funzionalmente misto e proponendo i modelli teorici che ne hanno tentato una sistematizzazione.

Nel secondo capitolo, *La città occidentale e i paradigmi funzionali: le fasi*, viene presentata una lettura diacronica delle fasi principali di modernizzazione della città e dei suoi assetti funzionali in relazione ai paradigmi socio-economici e ai valori di riferimento, assumendo un vasto arco temporale di analisi, dal Rinascimento ad oggi, utile a dimostrare l'ampia tensione delle città verso la creazione di ambienti funzionalmente misti e la durata relativa del principio di separazione, che pure molto ha segnato i modi e i contenuti della pianificazione delle città.

Il terzo capitolo, *Piani urbanistici italiani e funzioni: un percorso per l'integrazione*, focalizza i contenuti del capitolo precedente sulle vicende dell'urbanistica italiana, adottando lo strumento interpretativo dell'analisi generazionale formalizzato da Campos Venuti. Per ciascuna fase individuata, dal periodo postunitario all'attuale generazione della metropolizzazione, il tema funzionale viene indagato attraverso piani paradigmatici e messo in relazione al quadro socio-economico, alle più rilevanti questioni urbane da affrontare e agli strumenti concepiti e sperimentati nel periodo.

Questo percorso di contestualizzazione è finalizzato a far emergere gli elementi teorico-disciplinari che permetteranno una migliore indagine delle recenti sperimentazioni, oggetto di analisi nella seconda parte a carattere operativo.

Indice prima parte

CAPITOLO 1 LA MIXITÉ FUNZIONALE E IL QUADRO CONCETTUALE: GLI APPROCCI E LE DEFINIZIONI

- p. 29 Introduzione al primo capitolo
- p. 31 1.1 Il dibattito disciplinare
- p. 44 1.2 I principi definitori
 - p. 44 1.2.1 La definizione della mixité funzionale
 - p. 47 1.2.2 Le valenze della mixité funzionale
 - p. 49 1.2.3 I limiti della mixité funzionale
 - p. 52 1.2.4 Il mix funzionale e la residenza
 - p. 53 1.2.5 Il mix funzionale e le attività economiche
- p. 60 1.3 I modelli teorici
 - p. 61 1.3.1 La diversità urbana di Jacobs
 - p. 69 1.3.2 Il modello di Rowley
 - p. 72 1.3.3 Il modello di Hoppenbrouwer e Louw

CAPITOLO 2 LA CITTÀ OCCIDENTALE E I PARADIGMI FUNZIONALI: LE FASI

- p. 79 Introduzione al secondo capitolo
- p. 84 2.1 La città pre-industriale e la crescita graduale: stratificazione e commistione
 - p. 87 2.1.1 L'organizzazione spaziale degli usi: gli indirizzi della trattatistica
 - p. 93 2.1.2 Le disfunzioni delle grandi capitali e l'urgenza di un piano
- p. 97 2.2 La città industriale e l'espansione pianificata: zonizzazione e separazione
 - p. 99 2.2.1 La soluzione dei conflitti socio-spaziali: gli approcci allo zoning
 - p. 119 2.2.2 La critica alla zonizzazione funzionale e le questioni aperte
- p. 135 2.3 La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité
 - p. 146 2.3.1 L'approccio sistemico: la messa in rete delle componenti funzionali
 - p. 159 2.3.2 La mixité funzionale e la necessità di una misura della qualità

CAPITOLO 3 PIANI URBANISTICI ITALIANI E FUNZIONI: UN PERCORSO PER L'INTEGRAZIONE

- p. 169 Introduzione al terzo capitolo
- p. 172 3.1 Lo sviluppo capitalistico post-unitario: risanamento, ampliamento e rappresentazione
 - p. 172 3.1.1 I piani della modernizzazione
 - p. 178 3.1.2 I piani della razionalizzazione
- p. 185 3.2 La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, crescita quantitativa e omogeneità
 - p. 185 3.2.1 I piani della ricostruzione
 - p. 197 3.2.2 I piani dell'espansione
- p. 210 3.3 La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione
 - p. 210 3.3.1 I piani della trasformazione
 - p. 232 3.3.2 I piani della metropolizzazione

CAPITOLO 1 La mixité funzionale e il quadro concettuale: gli approcci e le definizioni

In questo primo capitolo si propone un inquadramento del concetto di mixité funzionale, poiché si è ritenuto necessario approfondire il significato di un'espressione onnipresente della pianificazione contemporanea, che viene solitamente inclusa tra gli obiettivi di rigenerazione urbana senza tuttavia essere accompagnata da un quadro sufficientemente esaustivo di valutazioni che consideri la molteplicità di fattori che la favoriscono o la ostacolano, in abbinamento a numerosi altri aspetti che incidono sulla creazione di qualità di vita in città, in particolare i modi di vivere e i modelli culturali.

Nel primo paragrafo, *Il dibattito disciplinare*, si attinge soprattutto ai contributi di tipo teorico che hanno permesso l'affermazione contemporanea del concetto di mixité funzionale in campo urbanistico, sostituendosi al principio di separazione, uno dei pilastri della cultura moderna, evidenziando altresì le ricerche nazionali e internazionali in corso.

Nel secondo paragrafo, *I principi definitori*, si propone una riflessione sui tentativi di definizione della mixité funzionale, sulle sue potenzialità e i suoi limiti, nonché sugli elementi che influenzano la realizzazione di ambienti funzionalmente misti in relazione alle peculiarità della residenza e alle attività economiche.

Nel terzo paragrafo, *I modelli teorici*, si riportano le ricerche più significative tese all'individuazione e alla messa a sistema dei fattori e delle grandezze che compongono il mix funzionale, partendo da un'approfondita rilettura della diversità urbana proposta da Jane Jacobs, un riferimento che costituisce ancora una valida base per ulteriori riflessioni teorico-metodologiche e sperimentazioni.

Tale studio introduttivo è finalizzato sia ad un miglior inquadramento delle sperimentazioni esaminate, oggetto della seconda parte della tesi, sia ad una più robusta e consapevole formulazione di nuovi riferimenti operativi, oggetto della terza parte.

**CAPITOLO 1 LA MIXITÉ FUNZIONALE E IL QUADRO CONCETTUALE:
GLI APPROCCI E LE DEFINIZIONI**

- p. 29 Introduzione al primo capitolo
- p. 31 1.1 Il dibattito disciplinare
- p. 44 1.2 I principi definatori
- p. 44 1.2.1 La definizione della mixité funzionale
- p. 47 1.2.2 Le valenze della mixité funzionale
- p. 49 1.2.3 I limiti della mixité funzionale
- p. 52 1.2.4 Il mix funzionale e la residenza
- p. 53 1.2.5 Il mix funzionale e le attività economiche
- p. 56 *Il rapporto tra città e produzione nel capitalismo cognitivo*
- p. 60 1.3 I modelli teorici
- p. 61 1.3.1 La diversità urbana di Jacobs
- p. 61 *Le quattro condizioni di diversità*
- p. 64 *Le errate attribuzioni alla mixité funzionale*
- p. 66 *Alcuni fattori di impedimento*
- p. 67 *La città e l'automobile*
- p. 69 1.3.2 Il modello di Rowley
- p. 72 1.3.3 Il modello di Hoppenbrouwer e Louw

Introduzione al primo capitolo

Il concetto di *mixité funzionale*, secondo diversi studiosi, presenta ambiguità e sfaccettature sia nei suoi aspetti teorici sia in quelli applicativi¹. L'espressione è divenuta, a partire dalla fine del secolo scorso, un "mantra" nella pianificazione contemporanea², quasi che non si ritengano necessari approfondimenti sul suo significato e dimostrazioni sugli effetti che le si attribuiscono, poiché la si ritiene intrinsecamente portatrice di auspicabili valori positivi, tanto da costituire un tassello fondamentale della più ampia strategia di sviluppo sostenibile tesa a raggiungere obiettivi di equità sociale, vitalità economica e qualità ambientale. Se le potenzialità di una trasformazione urbana che prevede l'introduzione di un mix di funzioni nell'ambito di riferimento sono state ampiamente evidenziate, talvolta appare che gli aspetti di ricerca e analisi su questo tema vengano sottovalutati a favore di sentimenti di nostalgia e condizionamento ideologico.

Nei processi di governo del territorio di numerosi paesi occidentali, da tempo si ricercano regole per il potenziamento del mix funzionale e si sono implementate diverse politiche tese a promuoverne e sostenerne l'applicazione nelle trasformazioni urbane³; tuttavia, pur essendo vero che in molti casi le azioni di arricchimento della mixité funzionale hanno contribuito a rigenerare centri città in declino e hanno aggiunto una nuova dimensione alle scelte urbanistiche, vi sono anche casi in cui non tutti i residenti o non tutti i tipi di uso hanno potuto beneficiare di questi cambiamenti. Non è ancora chiaro, quindi, se gli obiettivi che si ricercano con la mixité funzionale siano effettivamente raggiungibili tramite essa.

L'efficace realizzazione della mixité funzionale coinvolge numerosi aspetti della vita in città, pertanto non risulta sufficiente un modesto cambiamento di alcune politiche di governo del territorio per promuovere la creazione e il mantenimento di un ambiente urbano attrattivo, vivibile e sostenibile; così come appare necessario un approccio alla questione più ampio rispetto alla sola progettazione di trasformazioni che comportano un ambiente funzionalmente

1. Cfr. A. Rowley, «Mixed-use Development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking?», *Planning Practice & Research*, n. 11:1, 1996, pp. 85-98.

2. « "Mixed use" has become a mantra in contemporary planning, its benefits taken for granted. Few question its premises or endeavor to clarify its meaning». J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *Dialogues in Urban and Regional Planning 1*, n. 4363, 2002, p. 71.

3. Cfr. E. Hoppenbrouwer, E. Louw, «Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands», *European Planning Studies*, n. 13:7, 2005, pp. 967-983.

4. Cfr. A. Rowley, *op.cit.*

misto, poiché esse possono offrire solo alcuni dei benefici associati alle aree miste della città esistente che vengono solitamente prese ad esempio⁴. Nei centri delle città e nelle parti urbane più consolidate, infatti, la mixité delle funzioni è associata a modi di vivere e a modelli culturali, pertanto è evidente che anche le operazioni di trasformazione e ristrutturazione di tessuti urbani che prevedano un ricco mix funzionale non costituiscano una panacea dei problemi della città contemporanea, anche se non deve essere sottostimato il contributo che ne può derivare.

Lo studio dei paradigmi concettuali della mixité funzione non vuole, in tal senso, essere un esercizio, ma il tentativo di rintracciare analisi e strumenti, grazie alle ricerche già svolte su questo tema, attraverso cui contestualizzare le diverse esperienze di pianificazione oggetto di analisi in questa tesi e poter proporre un esito sperimentale maggiormente consapevole.

In questo capitolo, viene essenzialmente proposta una contestualizzazione di tipo teorico: nel primo paragrafo, vengono sinteticamente riportate le fasi del dibattito disciplinare che hanno permesso la maturazione del concetto di mixité funzionale e la comprensione della sua rilevanza per la città contemporanea, nonché i più recenti fronti di ricerca aperti in questo campo; nel secondo paragrafo, vengono esplicitati i principi definatori della mixité funzionale, ossia i tentativi di definizione, le valenze e le criticità che le vengono attribuite, i fattori sociali, economici, culturali e ambientali che la influenzano, gli elementi che possono influire sulla sua desiderabilità da parte degli abitanti e delle attività economiche di un certo contesto; infine, nel terzo paragrafo, vengono riportati tre modelli concettuali di lettura/progettazione della mixité funzionale, i quali tentano la messa a sistema delle grandezze che la compongono e la condizionano.

1.1 Il dibattito disciplinare

La mixité è stata evidenziata come un concetto *polisemico*⁵, e finanche *ambiguo*⁶, che si è affermato nella disciplina tra gli anni Settanta e Ottanta ritagliandosi uno spazio crescente come tratto distintivo di nuove politiche, piani e progetti. Il suo utilizzo è frequente, ma la sua definizione è vaga e viene comunemente intesa come una commistione tra diversi gruppi sociali, tipologie di funzioni e forme dello spazio costruito, finalizzata alla realizzazione di un ambiente urbano di maggiore qualità. La mixité può interessare anche uno solo dei tre aspetti, si avranno allora, rispettivamente, una *mixité sociale*, una *mixité funzionale* o una *mixité morfologica*, anche se difficilmente un'azione esercitata in un singolo ambito potrà non interessare anche gli altri due. Per quanto riguarda la mixité funzionale, oggetto di questa tesi, risulta quindi sicuramente più facile definirla "in negativo"⁷ come l'opposto del principio di separazione degli usi che si realizza nell'ambiente urbano tramite la zonizzazione funzionale, il quale, a partire dagli anni Sessanta, è stato oggetto di forti critiche per le conseguenze sulla vita in città soprattutto in termini di segregazione sociale, effetti connaturati a quel tipo di applicazione dello *zoning* ed evidenziati nel dibattito, tra gli altri, da Henri Lefebvre, Jane Jacobs e Giancarlo De Carlo.

Pur essendo la suddivisione della città in zone specializzate per funzioni piuttosto antico in Europa, e anche in realtà lontane dalla civiltà occidentale⁸, a partire dal Secondo dopoguerra, essa, già codificata nell'urbanistica tedesca di fine Ottocento, viene adottata dal razionalismo come la principale modalità per realizzare la "città funzionale". Gli architetti del Movimento moderno individuarono durante il IV CIAM (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*) del 1933 le quattro funzioni "abitare", "lavorare", "ricrearsi" e "circolare" come le esigenze umane a cui l'urbanistica doveva dare risposta. Gli esiti del IV CIAM furono fatti propri da Le Corbusier con le 95 proposizioni della Carta di Atene, tra le quali risulteranno particolarmente rilevanti nella costruzione della città da quel momento in avanti: la separazione dell'abitazione dalla strada; la realizzazione

5. Cfr. C. Barattucci, «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 111, 2014.

6. Cfr. A. Rowley, *op.cit.*

7. «Un dato "oggettivo" della mixité è infatti, per differenza, la sua diversità rispetto all'omogeneità funzionale propugnata, in alcuni momenti tra Ottocento e Novecento, quale grimaldello universale per la creazione di un'utopica - quanto improbabile - città finalmente ordinata, per suo statuto nettamente altra rispetto al caos ingovernabile della metropoli ereditata dall'antichità, dolorosamente sottoposta alle brutali trasformazioni inferte dalle Rivoluzioni industriali». F. De Matteis, «Il principio della mixité: fatti e misfatti della cultura urbana moderna», prefazione a C. Maggini, *Mixité. Strategie di composizione della realtà francese contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011, p. 7.

8. Ad esempio, già nell'800 d.C. le città cinesi erano costruite secondo una zonizzazione piuttosto rigida. Cfr. J. Xie, «Human Dimensions of the Street: The Origin and Formation of the Traditional Chinese Street in the Tang-Song Period», *Journal of Urban Design*, n. 17:3, 2012, pp. 389-412.

dei centri direzionali; la circolazione stradale distinta da quella pedonale; la previsione di attrezzature pubbliche collettive.

Già alcune esperienze innovative di inizio Novecento, come il Piano di Amsterdam del 1935 di Cornelis van Eesteren, avevano sperimentato il superamento l'ottocentesco *piano per elementi* attraverso un *piano per aree*⁹, in cui: il suolo da urbanizzare viene suddiviso in aree da assoggettare a successiva pianificazione unitaria di dettaglio; il criterio di ripartizione individuato è quello della zonizzazione secondo le quattro funzioni, ulteriormente articolate secondo le conseguenti specificazioni logiche; alla zonizzazione funzionale è spesso associata quella tipologica. In tutta Europa, la costruzione delle grandi espansioni che hanno caratterizzato il Secondo dopoguerra venne influenzata dai principi della Carta e si realizzarono interi nuovi quartieri secondo i canoni suggeriti dal Movimento moderno: l'impianto aperto con edifici dalle forme razionali, realizzati in prefabbricazione e circondati da ampi spazi verdi; la puntuale assegnazione delle funzioni; i tracciati stradali indipendenti dalla collocazione degli edifici.

Anche se è stato rilevato come i primi piani che si rifacevano alla Carta di Atene ne avessero assunto i principi, ma interpretandoli, integrandoli e adattandoli sapientemente al contesto e mediandoli rispetto al sapere consolidato, ciò che rileva in questa sede è notare l'effetto, vasto e concreto, che essa ha esercitato per lungo tempo sulla disciplina, sulla pratica professionale e sulla città, per la realizzazione della quale, le istituzioni, il mercato e i progettisti ne assunsero i contenuti, "necessariamente in forma semplificata", come materiale stesso della progettazione urbanistica¹⁰. Un contesto, quello del periodo moderno, in cui gli indirizzi dei CIAM trovarono largo consenso e una larga diffusione anche per il sostegno avuto dalle spinte della società industriale e grazie alle innovazioni che la caratterizzarono nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, le quali permisero la nascita di una nuova struttura produttiva indifferente al contesto.

La città occidentale fu dunque interessata in vario modo, a partire dagli anni Trenta, da una generale separazione tra cose e funzioni, tra persone e attività: lo spazio aperto da trama densa che unisce ed esprime significati propri, diventa spazio vuoto che allontana e comunica l'assenza. È proprio nello spazio aperto che la combinazione tra specializzazione funzionale, grandi aree verdi senza specificità e differenziazione, indipendenza della maglia viaria, diffusione dell'automobile ed edificazione standardizzata e decontestualizzata, produsse e rese manifesta la perdita della complessità e della varietà dei rapporti caratteristici di un ambiente urbano. In questo quadro, si innestò più tardi un cambio della struttura funzionale della città, con la formazione di poli di attività non residenziali ed attrezzature decentrate nel territorio che determinano la nascita di *luoghi centrali* alternativi, che tuttavia non riescono ad assumere una *identità* propria¹¹. La crisi dello spazio aperto della modernità testimonia la rinuncia alla comprensione e alla progettazione della

9. Cfr. G. Di Benedetto, *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1977.

10. Cfr. C. Olmo, «Prefazione», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.

11. Cfr. E. Belfiore, *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Roma, Gangemi Editore, 2001.

complessità strutturale dello spazio urbano, dove la mancanza di qualità spaziale, urbanistica ed edilizia, la povertà di funzioni e la concentrazione di problematiche sociali, hanno sostenuto la formazione di aree di disagio a cui le varie discipline prima, e le istituzioni poi, hanno iniziato a prestare crescente attenzione, individuando nell'assenza della *mixité* della città tradizionale uno dei fattori scatenanti.

In particolare, furono l'insoddisfazione e l'insofferenza di una parte della cultura urbanistica e architettonica verso le categorie concettuali del Movimento moderno a sollecitare nel dibattito culturale e disciplinare, a partire dagli anni Sessanta, una fase di revisione critica alla strumentale semplificazione della realtà urbana, alla propugnata *tabula rasa*¹², ai principi dominanti dell'efficienza, del controllo razionale e del progresso. Tale modello urbano, promotore di una crescente specializzazione sociale, economica e funzionale della città, veniva ritenuto causa della mancanza o dello sradicamento dell'equità sociale e della vita in comune negli interventi di trasformazione della città che andava realizzando, e la pianificazione tramite zonizzazione funzionale era ritenuta una delle principali responsabili di questi effetti. In Italia, Giancarlo De Carlo, con lo scritto *Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azionamento*¹³, fu tra i primi ad esprimere un forte giudizio negativo sullo *zoning funzionale* avanzando in particolare una critica sotto il profilo sociologico, in quanto produttore di segregazioni di determinati gruppi, sotto il profilo ideologico, in quanto basato su un'antitesi tra città e campagna e sotto il profilo morfologico, in quanto limitante l'orizzonte formale della città moderna; in definitiva, lo *zoning* veniva visto da una parte della cultura disciplinare italiana come contrario al principio stesso dell'urbanistica che, per De Carlo, è quello di dare forma allo spazio. Negli Stati Uniti, ebbero invece grande seguito le riflessioni e le azioni della sociologa Jane Jacobs, che con il celebre libro *The Death and Life of Great American Cities*¹⁴ criticò aspramente i metodi di pianificazione e di ristrutturazione urbanistica allora in uso negli Stati Uniti, fortemente incentrati sull'uso dell'automobile, proponendo, in opposizione alle scelte derivanti da una metodologia deduttiva, alcuni principi derivanti dall'osservazione diretta della vita sociale ed economica della città. Gran parte delle riflessioni contenute nel libro ruotano attorno al concetto di "diversità urbana", finalizzata al recupero della qualità di vita nei nuclei urbani, e alle modalità per raggiungerla poiché «la diversità, la comodità, l'interesse e la vitalità che mancano non si formano per il solo fatto che la zona ne ha bisogno»¹⁵. Pertanto, è ragionevole ritenerla una delle prime e tra le più appassionate sostenitrici della *mixité* urbana dell'età contemporanea; nei suoi scritti, si dimostra particolarmente dura con il dettato razionalista della separazione delle funzioni urbane:

[...] questo modo di analizzare le città è diventato una tattica urbanistica abituale; i risultati ottenuti dallo studio delle singole categorie di usi vengono poi raccolti in "ampi quadri d'insieme". [...] Per poter capire le città occorre prendere direttamente in considerazione come

12. «Dagli anni quaranta agli anni sessanta di questo secolo questo l'indirizzo della *tabula rasa*, ossia il rinnovo urbano legato ai modi della ricostruzione distruttiva, diventa dominante, prima negli Stati Uniti e poi in Europa. Propriamente non è un metodo di rimodellamento tradizionale dello spazio [...] ma un'azione sovversiva di sostituzione che passa per l'azzeramento totale dell'insediamento preesistente posto come la condizione necessaria per l'avvento pieno delle forme, oltre che dei principi della nuova struttura insediativa. [...] Si preparano così le basi per la costruzione dello "spazio aperto" dell'urbanistica funzionalista che potrà immettere nella struttura continua dello "spazio chiuso" quelle aree nuove, disarticolate e fuori scala, che una felice espressione francese definisce *chapes flottantes*». Ivi, p. 212.

13. In G. De Carlo, *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965.

14. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

15. J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, p. 134.

fenomeni essenziali non i singoli usi, bensì le loro combinazioni e mescolanze. [...] Una mescolanza di usi che sia abbastanza complessa per mantenere nella città la sicurezza delle strade, i contatti pubblici e lo scambio d'usi richiede un'enorme varietà d'ingredienti. Perciò il primo e più portante problema urbanistico delle grandi città è questo: in che modo le città possono generare su una parte abbastanza estesa del loro territorio una mescolanza di usi e una diversità sufficienti a mantenere in vita il tipo di civiltà che esse rappresentano¹⁶?

Un'attenzione alla scala umana che venne messa in evidenza nel dibattito anche da Kevin Lynch con *The image of the city*¹⁷, nel quale la percezione degli spazi da parte delle persone che lo utilizzano viene indagata sino a proporre un approccio di lettura e interpretazione della città radicalmente nuovo, che aveva la finalità di incidere sulla metodologia di formazione dell'ambiente urbano. L'attivismo di quegli anni contro i modi e i fini delle operazioni di trasformazione urbana, cui partecipò la Jacobs in prima persona, stimolò Kevin Lynch e Lloyd Rodwin a indagare in modo analitico l'ambiente urbano poiché «*there is usually only the most nebulous connection between act and protestation*»¹⁸. Convinti che la principale preoccupazione del pianificatore dovesse essere quella di comprendere l'ambiente fisico e contribuire a dargli forma per raggiungere gli scopi della *community*, gli autori, partendo dall'analisi delle forme esistenti per determinare la loro efficacia rispetto agli obiettivi iniziali, formularono nell'articolo *A theory of good urban form* un sistema di indagine innovativo, utile a rafforzare anche le metodologie più consolidate della pianificazione, in cui venne attribuita una particolare importanza allo spazio fisico, alle complesse relazioni che i flussi instaurano con esso e all'assetto spaziale delle funzioni urbane; qui compare, inoltre, il concetto di *grain* che verrà meglio sistematizzato nell'ultimo libro di Lynch, dallo stesso titolo, del 1981¹⁹:

La grana, cioè la struttura interna di un insediamento, è un altro aspetto fondamentale del suo tessuto, un aspetto che viene spesso confuso con la densità. Con questo termine intendo il modo in cui i differenti elementi che compongono un insediamento sono mescolati fra di loro nello spazio. Questi elementi possono essere: le attività, le tipologie edilizie, le persone, o altri aspetti²⁰.

Il lavoro di Lynch sulla "figurabilità", infine, rafforzò l'idea, sostenuta anche dalla Jacobs, che i luoghi vitali abbiano bisogno di chiarire il loro ordine funzionale.

Nello stesso periodo, in Francia, mentre era in corso la stagione dei *grand ensemble*, la critica all'urbanistica moderna si consolidò anche con la lucida lettura di Henri Lefebvre²¹ che vedeva nei nuovi complessi residenziali la sede di una "falsa socialità" e di una segregazione sociale che avrebbe portato alla nascita di ghetti urbani; Lefebvre «attribuisce dunque una grande responsabilità al *pensée analytique* dello zoning, strumento che a suo avviso contiene già in sé la separazione, la segregazione, l'isolamento»²².

Sempre nel corso degli anni Sessanta, il danese Jan Gehl studiava l'ambiente urbano²³ e indagava principi e regole per una progetta-

16. Ivi, p. 135.

17. K. Lynch, *The Image of the City*, Cambridge, The M.I.T. Press, 1960.

18. K. Lynch, L. Rodwin, «A theory of Urban Form», *Journal of the American Institute of Planners*, n. XXIV:4, 1958, p. 479.

19. K. Lynch, *Good City Form*, Cambridge, The MIT Press, 1981.

20. K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Milano, ETAS libri, 1990, p. 273.

21. H. Lefebvre, «Les nouveaux ensembles urbains», *Revue Française de Sociologie*, n. I, 1960, pp. 186-201; H. Lefebvre, «Pour un nouvel urbanisme», *Revue française de sociologie*, n. II:3, 1961, pp. 191-198; H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968.

22. C. Barattucci, «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *cit.*, p. 130.

23. «I miei primi studi in Italia risalgono alla metà degli anni sessanta, quando, in tutta l'Europa, si costruivano i giganti di cemento del movimento Funzionalista. Le vecchie città venivano modernizzate con grattacieli, strade larghe, percorsi urbani liberi, immensi parcheggi. In questo processo, la vita cittadina tradizionale veniva scacciata via dalle strade e dalle piazze. Reagendo a questo modo di procedere, sono venuto in Italia, per studiare un approccio secolare di altro tipo, umano nei confronti della città e della vita che vi si svolge». J. Gehl, «Prefazione», *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Rimini, Maggioli Editore, 1991, p. 11.

zione urbana più attenta alle necessità dell'uomo, per giungere alla pubblicazione nel 1971 di *Livet mellem husene*²⁴, nel quale vengono individuati i caratteri ambientali che influenzano la vita di relazione tra le persone, una ricerca finalizzata alla realizzazione di uno spazio pubblico capace di divenire luogo per le attività sociali che si svolgono all'aperto.

L'abitudine a vivere in città e in quartieri residenziali privi di vita, conseguenza dell'industrializzazione, la separazione delle funzioni urbane e la dipendenza dall'automobile hanno snaturato le città, trasformandole in noiose e monotone²⁵.

La distribuzione e il distanziamento delle residenze assicura aria e luce, ma è anche causa di un diradamento eccessivo della popolazione e delle attività. La differenziazione delle funzioni fra abitazioni, aree produttive, edifici pubblici, ecc., può ridurre gli svantaggi e i limiti fisiologici, ma allo stesso tempo riduce anche i possibili vantaggi derivanti dai contatti di vicinato. Le grandi distanze fra la gente, le attività e le funzioni caratterizzano le nuove aree urbane. I collegamenti, basati sull'automobile, contribuiscono poi a ridurre ulteriormente i rapporti interpersonali; mentre la progettazione puramente meccanica e priva di sensibilità degli spazi esterni nei singoli progetti ha un effetto drammatico sulle attività all'aperto²⁶.

La ricerca di nuovi modi di costruire la città, con un'attenzione maggiore verso i bisogni dell'uomo e la consapevolezza delle sue relazioni con lo spazio e le attività che vi si realizzano, ha preso corpo nel tempo con gli apporti di studiosi e professionisti nel campo della progettazione urbana. Gordon Cullen definisce la pianificazione funzionalista come "*desert planning*" e pone l'accento sul concetto di paesaggio urbano. Il *Townscape*²⁷ è l'arte di dare una coerenza visiva e un'organizzazione al miscuglio di edifici, strade e spazi che compongono l'ambiente della città; anche l'impostazione di Cullen è basata sull'attribuzione di un maggior peso tra le relazioni tra le persone e lo spazio. Altri tornano a guardare alle modalità di costruzione della città tradizionale, alle sue forme, alle sue regole. Tra questi, Léon Krier fu negli anni Ottanta un forte oppositore alla divisione della città in zone funzionalmente omogenee, ritenendola un'imposizione antidemocratica e sostenuta da argomentazioni pseudoscientifiche; da essa, discende per Krier la frammentazione della vita urbana, l'isolamento degli individui e un inevitabile spreco energetico.

La politica delle infrastrutture industriali è stata fondata sulla separazione spaziale (e territoriale) delle funzioni. Tutti gli stati industriali, indipendentemente dalle loro ideologie, hanno promosso e imposto una funzionale DIVISIONE IN ZONE delle città e delle campagne con uguale brutalità e con argomenti pseudo-scientifici, contro ogni resistenza delle popolazioni urbane o rurali. La divisione funzionale in zone non è uno strumento innocente; si è rilevato il mezzo più efficace per distruggere il corpo sociale e fisico, infinitamente complesso, delle comunità urbane preindustriali, della democrazia urbana e della cultura. [...] La Divisione in Zone è l'ASTRAZIONE di comunità; riduce anche la più orgogliosa delle comunità a una mera entità statistica, espressa in cifre e densità. La Divisione in Zone, imposta dalle grandi

24. J. Gehl, *Livet mellem husene*, Copenhagen, Arkitektens Forlag, 1971.

25. J. Gehl, *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Rimini, Maggioli Editore, 1991, p. 25.

26. Ivi, p. 51.

27. G. Cullen, *Townscape*, New York, Reinhold Pub. Corp, 1961; G. Cullen, *The Concise Townscape*, London, Routledge, 1971.

industrie e dai loro imperi finanziari e amministrativi, può essere combattuta solo dalla pressione democratica che richiede la ricostruzione di comunità urbane dove RESIDENZA, POSTO DI LAVORO e CENTRI RICREATIVI siano distribuiti entro distanze percorribili a piedi. [...] La Divisione funzionale in zone su territori estremamente estesi ha avuto come risultato di portare al massimo livello i consumi energetici. La schiavitù degli spostamenti a cui è stato condannato ogni cittadino lo obbliga a sprecare tempo ed energia in trasporti quotidiani, e contemporaneamente lo ha fatto diventare un agente potenziale e involontario di spreco di energia²⁸.

L'impalcato teorico di Krier esercita una grande influenza sul cosiddetto movimento del *New Urbanism*²⁹ negli Stati Uniti. I progetti del *New Urbanism* assumono come centrale la promozione di stili di vita sostenibili, permessi da un ambiente urbano misto a livello funzionale e tipologico, di residenze e di attività, fruibile attraverso gli spazi pedonali di un tessuto compatto. Dagli anni Ottanta, le sperimentazioni progettuali, a partire dal piano della città di Seaside (California) di Andrés Duany ed Elizabeth Plater-Zyberk, e le attività del *Congress for the New Urbanism*, fondato nel 1993, hanno diffuso significativamente le questioni della mixité funzionale dagli ambienti culturali statunitensi al settore immobiliare, alla pratica professionale e agli *zoning code* municipali. Il *New Urbanism* sostiene un modello di città non lontano da quello proposto dalla Jacobs attraverso i suoi quattro generatori di diversità urbana (mescolanza di funzioni; isolati corti; varietà di edifici per tipologia, età e condizioni; alte densità), ma con maggiore sensibilità alle questioni ecologiche e ambientali che si sono nel frattempo affermate.

La creazione di spazi urbani che, con la loro varietà fisica e funzionale, possano dare corpo a un'ampia diversità di relazioni sociali ed economiche è stato anche oggetto di critica, ritenendola una forma di "determinismo fisico", come sostenuto da Herbert Gans³⁰, dissentendo sul fatto che i caratteri dell'ambiente fisico possano indirizzare direttamente il comportamento umano. In particolare, il ritenere da parte di Jacobs che la mancanza di diversità sia la causa della "morte" della città è avversata da Gans, il quale sostiene che questa teoria ignora il peso di fattori sociali, economici e culturali sulla vitalità o la monotonia della città.

Del lavoro della Jacobs appare comunque importante sottolineare l'intuizione della rilevanza della questione della mixité funzionale nella vitalità urbana, il tentativo di identificarne gli elementi generatori e l'esortazione ai pianificatori di andare oltre la semplice zonizzazione monofunzionale per ricercare nuovi strumenti che siano più adatti alla creazione di un ambiente di vita e di lavoro migliore.

Le intricate mescolanze di usi diversi nelle città non sono una forma di caos: al contrario, esse rappresentano una forma complessa e altamente evoluta di ordine. Tutto ciò che siamo andati finora esponendo aveva lo scopo di mostrare come funzioni questo complesso ordine di usi commisti³¹.

[Eugene] Raskin ha avanzato l'ipotesi che il maggior difetto dello zoning stia nel consentire la *monotonia*. Penso che ciò sia giusto, e che

28. L. Krier, *Carta per la ricostruzione della città europea*, Il Covile, 2002. Prima pubblicazione in L. Krier, *Léon Krier: Drawings*, Bruxelles, Archives d'Architecture Moderne, 1980.

29. Un approfondimento sul rapporto tra *zoning* e *mixed use* nella pianificazione tradizionale americana e nel *New Urbanism* è contenuto nella Scheda A.1 in appendice "Nord America: *suburbia* e i tentativi di integrazione funzionale.

30. Cfr. H. Gans, *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York, London, Basic Books, 1968, pp. 25-33.

31. J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, cit., p. 207.

subito dopo, in ordine di gravità, venga il fatto di ignorare le *dimensioni* degli usi, dove esse sono un elemento importante, o di confonderle col *tipo* di uso; ciò porta alla disgregazione visuale (e talvolta funzionale) delle strade, o ai tentativi indiscriminati di vagliare e isolare i vari tipi di usi, quali che siano le loro dimensioni e i loro effetti pratici. Viene soffocata in tal modo, senza necessità, la diversità stessa, anziché una sua manifestazione singola che in determinati luoghi può risultare inopportuna³².

Le influenze che tale intuizione ha esercitato nelle riflessioni culturali successive, fino ad oggi, in campo urbanistico e architettonico sono notevoli. La progressiva focalizzazione che si è realizzata nel dibattito verso i temi della qualità urbana si è sempre più intrecciata con la questione del superamento della zonizzazione funzionale, che nel frattempo era però stata adottata come base della pianificazione dagli ordinamenti urbanistici di numerosi paesi. Tuttavia, a livello di Comunità europea, gli indirizzi nel campo delle politiche urbane a partire dalla fine degli anni Ottanta indicavano la necessità di perseguire modelli di sviluppo urbano misti, in particolare il concetto di mix è stato fortemente sostenuto nel *Green Paper on the Urban Environment* del 1990:

*The mixing of urban uses – of living, moving, working – is possible and, increasingly, necessary. This new concept takes as its model the old, traditional life of the European City, stressing density, multiple use, social and cultural diversity*³³.

Le politiche urbane e le sperimentazioni degli anni Ottanta e Novanta in Europa si muovevano effettivamente verso questa direzione: il “superamento” della zonizzazione, la ricerca della mixité e i tentativi di una sua codifica andavano diffondendosi in molti paesi.

In Francia³⁴, con i *projet urbaine*, si ricercava operativamente una mixité sociale, morfologica e sociale, anche nel tentativo dotare la disciplina di nuovi riferimenti dopo che erano emersi tutti i limiti della stagione dei *grand ensemble*, che aveva segnato profondamente l’urbanistica e le città francesi, soprattutto sugli aspetti di tenuta sociale delle periferie urbane.

In Inghilterra³⁵, il sostegno alla mixité funzionale veniva dato nell’ambito delle politiche per il mantenimento della vitalità dei centri urbani, in cui grande attenzione era posta soprattutto alla tutela delle attività economiche come agenti di socialità e sicurezza urbana. Le questioni relative al mix funzionale vennero affrontate con una serie di politiche governative che, partendo da quelle del settore commerciale all’inizio degli anni Novanta, si arricchirono nei successivi aggiornamenti con nuovi obiettivi, riferiti in particolare allo sviluppo sostenibile, nuove strategie e nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, come il *sequential approach*, fino ad essere incluse, nel 2012, nella Politica quadro nazionale di pianificazione (NPPF).

Nei Paesi Bassi³⁶, all’inizio degli anni Novanta comparve il concetto di “*Multiple land use*” come capacità del suolo agricolo di arricchirsi

32. *Ivi*, p. 221.

33. Commissione della Comunità economica europea, *Green Paper on the Urban Environment*, 1990.

34. Sul tema dell’affermazione del concetto di mixité in Francia e sulle ricerche in corso, si veda la Scheda A.4 in appendice “Francia: la poliseimia della mixité”.

35. Sul tema delle politiche a sostegno della vitalità dei centri urbani inglesi, si veda la Scheda A.2 in appendice “Inghilterra: la vitalità urbana come obiettivo delle “Planning Policy”.

36. Sull’elaborazione del concetto di Multiple Land Use, si veda la Scheda A.3 in appendice “Paesi Bassi: l’affermazione del “Multiple land use” come principio di pianificazione”.

di nuove funzioni e attività che vadano oltre la produzione, ma in breve tempo divenne un nuovo approccio generale di pianificazione. In un contesto dove la scarsità di suolo è particolarmente sentita, sia in ambito urbano che rurale, il suo “uso multiplo” venne ritenuto una scelta obbligata verso la sostenibilità sociale, ambientale ed economica. Tale concetto è stato oggetto di numerose ricerche³⁷, soprattutto negli anni Duemila, nel tentativo di definirne la natura, i caratteri e i campi di applicazione.

In Italia³⁸, la stagione dei cosiddetti “programmi complessi”, all’inizio degli anni Novanta, promosse la trasformazione qualitativa, ponendo attenzione alle diverse dimensioni che riguardavano l’ambiente urbano: fisica, sociale, economica e partecipativa. Tale esperienza, pur nell’incertezza di alcuni esiti, contribuì all’evoluzione del concetto di recupero e all’affermazione, nelle riflessioni teoriche così come nella sperimentazione, del principio di integrazione funzionale, assieme alla consapevolezza della necessità di azioni articolate e differenziate.

La crescente consapevolezza in tutti i settori dei limiti dello sviluppo, a partire dall’inizio degli anni Novanta, ha sostenuto l’avanzamento di nuovi principi della pianificazione, che fanno riferimento, tra gli altri, alla diminuzione della necessità degli spostamenti, e in particolare a un minor ricorso all’automobile, alla riduzione dei consumi energetici e al contenimento del consumo di suolo, nonché a una generale maggiore qualità di vita in città. L’ampio ricorso alla mixité funzionale nella pianificazione contemporanea, come strategia capace di soddisfare gli obiettivi di sostenibilità sopra riportati, permette di indicarla come uno degli elementi del progetto urbanistico contemporaneo, particolarmente rilevante, assieme allo spazio pubblico, nella costruzione di “centralità” ed elemento scatenante le relazioni sociali ed economiche tra parti.

Va detto, tuttavia, che tale diffusione del concetto di città mista non si sarebbe potuto affermare se non in presenza di un più radicale e generale ripensamento dell’idea di città, entro la quale si affermano anche nuovi principi di composizione delle funzioni nello spazio, derivanti da una fase di grandi cambiamenti socio-economici e da una ripresa del dibattito teorico sui fini della pianificazione. Secondo la lettura di Roberto Cassetti³⁹, l’idea dell’urbanistica moderna di una «città suddivisa in aree funzionalmente omogenee, separate dal verde e connesse da una rete imponente di canali di traffico»⁴⁰, passando per la formula funzionale postmoderna del declino industriale basata sull’intrattenimento, sugli eventi e sul consumo, è stata sostituita dalla fine degli anni Novanta, e con forza crescente negli anni Duemila, da una nuova visione d’insieme che pone la questione funzionale – assieme a quella della nuova forma urbana – al centro dei propri principi. Questi sono rintracciabili nei “piani simbolo” dei nuovi paradigmi dell’urbanistica: la “ricomposizione in rete dei centri urbani” attraverso la loro interconnessione e la realizzazione di complementarità funzionali tra di essi (piano dell’Île-de-France,

37. Cfr. E. Louw, F. Bruinsma, «From mixed to multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006, pp. 1–13; R. Vreeker, «Evaluating effects of multiple land-use projects: A comparison of methods», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006, pp. 33–50; A. Lagendijk, «Multifunctional Land Use as a Planning Challenge», P. Nijkamp, C. A. Rodenburg, R. Vreeker (a cura di), *The Economics of Multifunctional Land Use*, Maastricht, Shaker Publishing, 2003.

38. Si veda la sez. “I nuovi strumenti e gli ordinamenti legislativi regionali” nel par. 3.3.2 “I piani della metropolizzazione”.

39. Cfr. R. Cassetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi, 2014.

40. R. Cassetti, *I nuovi paradigmi dell’urbanistica. L’idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016, p. 13.

1994); il “ricompattamento” e la “miscelazione funzionale della città” (piano di Amsterdam, 1996); la “ricostruzione della trama fisica delle relazioni urbane” attraverso la realizzazione di assi radiali di densificazione multifunzionale (piano di Berlino, 1994)⁴¹. Il quadro tracciato discende da una nuova concezione della città come campo unitario d’azione, insediamento funzionalmente misto e luogo della vita sociale, che delinea “quattro nuovi pilastri della composizione dello spazio”: intensificazione funzionale, interconnessione in rete, ricostruzione della trama degli spazi collettivi, e ricomposizione dei nodi e degli assi portanti in sequenze spaziali⁴².

Questo riconoscimento da parte dell’urbanistica di una nuova grande ondata di cambiamento della città e del territorio, avvia la riflessione sui valori, sui principi e sulle strategie di pianificazione. François Ascher, riconducendo i caratteri distintivi del processo di modernizzazione a tre dinamiche basilari (*individualizzazione, razionalizzazione e differenziazione sociale*) e alla loro progressiva radicalizzazione, riconosce, dopo i due momenti essenziali per la civiltà occidentale delle rivoluzioni urbane del Rinascimento e dell’industrialismo, l’appartenenza dell’attuale periodo ad una “terza modernità” cui corrisponde una “terza rivoluzione urbana moderna”, rispetto alla quale si informano i “nuovi principi dell’urbanistica⁴³”. Un novero di fattori economici e sociali si intreccia con nuove questioni attinenti all’evoluzione delle comunicazioni e dei trasporti, al tema del *rischio*, alla nuova sensibilità ambientale, alle istanze di maggiore qualità urbana, che, nell’insieme, determinano l’ampiezza dei cambiamenti in atto nelle città e nei territori, nelle *metapoli*⁴⁴, “vaste conurbazioni, estese e discontinue, eterogenee e multipolari”, che rappresentano una nuova sfida per la urbanistica alle diverse scale di intervento. In tale contesto, *l’eterogeneità* – la diversificazione, la mixité funzionale – costituisce un nodo centrale nella riflessione e nei nuovi principi delineati da Ascher:

Le soluzioni uniche e monofunzionali, fragili e scarsamente articolate, lasciano spazio a risposte di tipo multifunzionale, più adatte a fronteggiare i cambiamenti, la varietà delle circostanze, le disfunzioni e le crisi. Le performance urbane sono fondate più sulla valorizzazione e il coordinamento delle potenzialità locali che sulla massificazione. Le economie di diversificazione primeggiano sulle economie di scala. Ciò deve tradursi in una maggiore diversità funzionale delle zone urbane, in una multentralità, nella polivalenza di una parte delle attrezzature e dei servizi, e in un rafforzamento del ruolo dei trasporti e delle diverse infrastrutture di rete che, oggi più che mai, assicurano l’efficienza complessiva dei servizi urbani metropolitani. I nodi di connessione tra le diverse reti assumono un’importanza particolare, e fanno soprattutto dell’intermodalità nei trasporti un obiettivo chiave delle dinamiche urbane⁴⁵.

La mixité funzionale rientra, quindi, a pieno titolo, nella più ampia tendenza contemporanea dello studio di modelli di sviluppo di ambienti complessi, che abbraccia tanto le zone urbane più dense quanto i centri medio piccoli e rurali, dove nelle prime è necessaria la conciliazione tra elementi diversi per innalzare una qualità

41. *Ivi*, p. 23.

42. *Ivi*, pp. 27–43.

43. Cfr. F. Ascher, *I nuovi principi dell’urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006.

44. Cfr. F. Ascher, *Métapolis, ou l’avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.

45. F. Ascher, *I nuovi principi dell’urbanistica, cit.*, p. 86.

46. Si veda, in proposito, il capitolo 3.3 “La terziarizzazione dell’economia: riqualificazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione”.

47. L. Mazza, «Chi ha paura della zonizzazione», *Rassegna Urbanistica Nazionale. Seminari. Suppl. a Urbanistica informazioni*, n. 140, 1995, p. 35.

48. L. Mazza, «Luoghi comuni e cultura tecnica», *Urbanistica*, n. 145, 2011, p. 29.

49. Art. L101-2: «Dans le respect des objectifs du développement durable, l’action des collectivités publiques en matière d’urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants: [...] 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l’habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l’ensemble des modes d’habitat, d’activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d’intérêt général ainsi que d’équipements publics et d’équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d’amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l’usage individuel de l’automobile».

50. A tale riguardo, sono stati prodotti numerosi dossier e rapporti di ricerca, tra cui: «Mixité fonctionnelle versus zoning: de nouveaux enjeux? La mixité fonctionnelle à l’épreuve. Une perspective européenne: les expériences de Milan, Copenhague, Hamburg» (2012); «La mixité fonctionnelle à l’échelle métropolitaine a-t-elle du sens? L’exemple des clusters du Grand Paris» (2012); «La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France» (2013); «Les espaces économique de la ville. Spécialisation et intégration» (2014); «La mixité fonctionnelle au regard du commerce. Retour sur 4 quartiers en rénovation urbaine» (2015).

urbana finalizzata allo sviluppo e alla connessione globale, nei secondi è fondamentale la rivitalizzazione e l’apporto di servizi per fermarne l’abbandono. Nel mezzo, nelle zone della dispersione e nelle periferie della modernità, la mixité è quanto mai necessaria per superare il degrado fisico e la segregazione sociale. Numerose sperimentazioni di piani locali, anche in Italia, a partire da quella che è stata definita la generazione dei piani “della trasformazione” e, con maggiore enfasi, in quella successiva dei piani “della metropolizzazione”, hanno introdotto come obiettivo dello strumento la realizzazione di ambienti urbani funzionalmente misti⁴⁶.

La necessità di introdurre forme di mix funzionale negli strumenti dell’urbanistica è largamente condivisa e praticata, dunque, nella disciplina. Tuttavia, il concetto di mixité funzionale da un punto di vista tecnico è stato da più parti definito come “ambiguo”, “nebuloso”; chiaritone il fine, infatti, non appare ancora chiaro a quali criteri si debba informare la pianificazione di una città funzionalmente mista, quali parametri – ammesso che possano essere identificati – si debbano seguire per programmare e progettare la mixité e come questi si relazionino alla tecnica della zonizzazione, ancora oggi utilizzata nella totalità dei piani, rispetto alla quale, sin dagli anni Sessanta, la mixité è stata messa in contrapposizione. Luigi Mazza, ha efficacemente sintetizzato questi aspetti, da un lato ribadendo la “neutralità” della zonizzazione come tecnica, dall’altro sottolineando che il tema del mix funzionale non può essere affrontato soltanto con la definizione di regole e quantità, ma contestualizzandolo in un insieme più ampio di fattori, di politiche e di strumenti.

Nella tecnica urbanistica la zonizzazione è ovviamente solo uno strumento che può essere usato a diversi fini, ma a cui non può essere imputato alcun fine, né alcun esito necessario; la zonizzazione è uno strumento che serve per disegnare confini, visibili o invisibili, ovvero per operare esclusioni. [...] Una volta fissati politicamente i criteri di distribuzione, il sapere tecnico di cui disponiamo, permette di risolvere, almeno in teoria, il problema allocativo in termini di razionalità tecnica; mentre il contributo del sapere tecnico alla distribuzione di beni di cittadinanza è marginale. [...] L’ignoranza di queste relazioni spiega forse meglio di altri motivi la resistenza a riconoscere il piano come uno strumento costitutivo e allocativo, e il diffuso rifiuto della zonizzazione come strumento tecnico, quasi che fosse la zonizzazione responsabile degli esiti delle nostre scelte distributive⁴⁷.

Il concetto di mix funzionale è una delle più tediose giaculatorie della cultura tecnica, la quale sembra ignorare che il mix funzionale non si può imporre per legge, sono le dinamiche sociali e del mercato a determinarlo, se e quando è necessario. Il mix dipende, per esempio, dalla domanda di spazi per il lavoro e dalla possibilità-opportunità di localizzarli laddove sarebbero necessari per sollecitare il mix; dipende inoltre dalle forme organizzative che assume la distribuzione commerciale, un sistema non statico ma che non sembra avere il mix tra i suoi obiettivi. Inoltre è giusto non dimenticare che molti di coloro che lamentano la mancanza del mix all’atto pratico non sarebbero disposti a pagarne il prezzo in termini di diverse forme di inquinamento, eccessi di densità,

di traffico, ecc. Uno sguardo anche superficiale al mondo intorno a noi dice che le città crescono e si trasformano segregando gli usi e con la tendenza a specializzare le diverse aree della città, per motivi di compatibilità e di cooperazione. L'esclusione e la segregazione che ne derivano può essere contenuta e contrastata solo con interventi di governo del territorio autorevoli e specifici⁴⁸.

Si pone quindi con forza, nel dibattito scientifico attuale, il tema del rapporto tra *zoning* e *mixité* e quali siano le soluzioni operative da adottare per realizzare i nuovi principi dell'urbanistica.

In Francia, dove il perseguimento di ambienti funzionalmente misti è un dato da lungo tempo acquisito, anche attraverso la sua affermazione come obiettivo generale nel *Code de l'urbanisme*⁴⁹, nella *Politique de la ville* e in numerosi progetti pubblici, l'agenzia interministeriale PUCA - Plan, Urbanisme, Construction, Architecture ha sostenuto un vasto programma di ricerca quadriennale (2011-2015) "*Mixité fonctionnelle versus zoning: de nouveaux enjeux?*" per approfondire sviluppi e tendenze in tema di mixité funzionale, i ruoli degli attori e degli strumenti, gli impatti sulle trasformazioni complessive, sull'economia, sull'occupazione e sullo spazio pubblico⁵⁰. Sempre in Francia, lo IAU-*Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France* ha condotto ricerche sulle modalità di realizzazione della mixité e sulla loro efficacia in rapporto agli obiettivi analizzando gli interventi di rinnovamento urbano⁵¹.

Le ricerche francesi sono state riportate in Italia, con specifico riferimento ad operazioni di progetto urbano, da Massimo Bricocoli e Paola Savoldi⁵², mentre un significativo contributo all'analisi dell'evoluzione e dell'affermazione della mixité come principio di pianificazione nell'urbanistica francese è stata affrontata e riportata in Italia da Chiara Barattucci⁵³, anche in prospettiva comparata con l'esperienza italiana.

Nei Paesi Bassi, invece, un importante filone di ricerca si concentra sul già citato *Multifunctional/Multiple Land Use* applicato alle diverse scale, locale e regionale, e ai diversi territori, urbani e rurali. Numerosi sono i ricercatori coinvolti in una vasta produzione scientifica, ma in particolare si segnalano i lavori di Hugo Priemus, Peter Nijkamp, Caroline Rodenburg e Ron Vreeker⁵⁴, relativi all'inquadramento del fenomeno, alla valutazione del modello, alla comparazione dei progetti e alle esternalità economiche generate. Ulteriori lavori di altri autori pongono il *Multifunctional/Multiple Land Use* in relazione alla misurazione e alla rappresentazione della multifunzionalità, agli investimenti immobiliari, al recupero delle aree dismesse, alle condizioni per lo sviluppo dei progetti, all'accessibilità dei luoghi di lavoro, agli spazi verdi e all'agricoltura, alla modellizzazione spaziale e alla valutazione ambientale.

Oltre tali ricerche su molteplici fronti condotte in Francia e nei Paesi Bassi, si sono prodotti, a partire dal Duemila, diversi studi che pongono la mixité in relazione ad aspetti operativi specifici, in particolare in quei paesi del mondo anglosassone dove si fa riferimento a

51. «La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine» (2009); «La mixité fonctionnelle un objectif à définir et à négocier, au cas par cas» (2011).

52. M. Bricocoli, «Mix funzionale e fattibilità del progetto urbano. Il caso di Bicocca a Milano», *Imprese & Città*:3, 2014, pp. 120-128; P. Savoldi, «Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen, Amburgo», *Imprese & Città*, n. 3, 2014, pp. 113-119.

53. C. Barattucci, *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013; C. Barattucci, «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *cit.*

54. Cfr. H. Priemus, C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional Urban Land Use: A New Phenomenon? A New Planning Challenge?», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 269-273; C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «The Assessment of Multi-Functional Land Use», M. Deakin *et al.* (a cura di), *Sustainable Urban Development Volume 2. The Environmental Assessment Methods*, Abingdon, Routledge, 2007; C. A. Rodenburg *et al.*, «Willingness to pay for multifunctional megaprojects: A stated preference analysis among firms in the Amsterdam Zuidas area», *European Planning Studies*, n. 18:5, 2010, pp. 709-735; R. Vreeker, «Urban Multifunctional Land Use and Externalities», *44th Congress of the European Regional Science Association: «Regions and Fiscal Federalism»*, Porto, Portugal, 2004; R. Vreeker, H. L. F. de Groot, E. T. Verhoef, «Urban multifunctional land use: Theoretical and empirical insights on economies of scale, scope and diversity», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 289-306.

55. Cfr. K. T. Geurs, B. van Wee, P. Riethoven, «Accessibility appraisal of integrated land-use-transport strategies: Methodology and case study for the Netherlands Randstad area», *Environment and Planning B: Planning and Design*, n. 33:5, 2006, pp. 639–660; R. Cervero *et al.*, «Travel More: Jobs-Housing Balance or Retail-Housing Mixing?», n. 4363, 2008; R. Cervero, «Use, Transit-Oriented Development and Land Use», M. Ehsani, F. Wang, G. L. Brosch (a cura di), *Transportation Technologies for Sustainability*, New York, Springer, 2013; R. Cervero, «Jobs-Housing Balancing and Regional Mobility», n. 4363:1989, 2007; R. Cervero, C. Sullivan, «Green TODs: marrying transit-oriented development and green urbanism», n. 4509, 2011; R. Ewing, R. Cervero, «“Does Compact Development Make People Drive Less?” The Answer Is Yes», *Journal of the American Planning Association*, n. 83:1, 2017, pp. 19–25; P. Filion, «Suburban mixed-use centres and urban dispersion: What difference do they make?», *Environment and Planning*, n. 33:1, 2001, pp. 141–160.

56. Cfr. P. Newman, I. Jennings, *Cities as Principles and Practices*, *Cities*, 2008; A. van den Dobbelen, S. de Wilde, «Space use optimisation and sustainability - Environmental assessment of space use concepts», *Journal of Environmental Management*, n. 73:2, 2004, pp. 81–89; M. Brown, F. Southworth, T. Stovall, *Towards a climate-friendly built environment*, Arlington, Pew Center on Global Climate Change, 2005; F. Musco, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

57. Cfr. R. Atkinson (a cura di), *Thematic Strategy on the Urban Environment. Report of the Academic Sector*, Bristol, Eura-UWE, 2005.

58. Cfr. P. Calthorpe, W. Fulton, *The regional city: Planning for the end of sprawl*, Washington D.C., Island Press, 2001, p. 274.

59. Cfr. A. Duany, E. Talen, «Transect planning», *Journal of the American Planning Association*, n. 68, 2002, pp. 245–266.

60. Cfr. J. W. Matthews, G. K. Turnbull, *Neighborhood street layout and property value: The interaction of accessibility and land use mix*, *Journal of* [>>]

una zonizzazione particolarmente rigida e fortemente sedimentata nella pratica. Il superamento di tale forma di pianificazione a favore del *mixed use development*, anche per gli impatti che comporta sul mondo economico e della produzione, è sostenuto attraverso numerosi studi che evidenziano le ricadute positive e gli aspetti problematici della mixité funzionale, anche in relazione a diverse questioni settoriali.

In particolare, la ricerca di un equilibrio tra funzioni è stata posta in esame rispetto ai possibili effetti sul sistema dei trasporti⁵⁵, campo in cui si è concentrato il lavoro di Robert Cervero, anche in riferimento al modello *Transit Oriented Development* del *New Urbanism*.

Il filone di ricerca in campo trasportistico non è separato da quello sulla sostenibilità⁵⁶, che pone in relazione il concetto di città mista con la riduzione del consumo di suolo, dell'inquinamento, dei consumi energetici e la realizzazione di capitale sociale, proponendo modelli di città densa e compatta in opposizione allo *sprawl*, come espresso, tra gli altri, da Rob Atkinson⁵⁷, Calthorpe e Fulton⁵⁸ e da Andres Duany ed Emily Talen⁵⁹.

Un ulteriore campo di indagine è relativo al rapporto tra mix funzionale, disegno della trama urbana e valori immobiliari. Un settore di ricerca particolarmente sviluppato nel mondo anglosassone, dove la possibilità di realizzare interventi a destinazione funzionale mista dipende quasi totalmente dalla valutazione costi-ricavi delle società di investimento e di costruzione: rispetto alla consolidata tradizione nella realizzazione di insediamenti monofunzionali, non è infatti ancora acclarato in quali casi gli interventi a destinazioni funzionali miste/multiple trovino sufficiente riscontro nella domanda di mercato e ripaghino il maggiore costo sopportato dall'operatore⁶⁰.

Le relazioni tra mixité funzionale e commercio urbano⁶¹ sono tra le più indagate, in ragione dello stretto legame che viene individuato tra vitalità dei centri urbani e presenza di attività di servizio compatibili con gli altri usi. Altri campi di studio mirano, invece, a verificare in che misura la mixité funzionale sostenga la sicurezza urbana⁶² e come la mixité possa migliorare la qualità nel campo dell'housing sociale⁶³.

In conclusione si segnalano, invece, quegli autori che con i loro scritti hanno contribuito a indagare la mixité sotto molteplici categorie d'analisi in una chiave integrata: nella seconda metà degli anni Novanta Alan Rowley⁶⁴ e Andy Coupland⁶⁵ (Regno Unito), nei primi Duemila Dean Schwanke⁶⁶ (Stati Uniti) e Jill Grant⁶⁷ (Canada), più recentemente, Sonia Hirt⁶⁸ (Stati Uniti) e Michael Gentin⁶⁹ (Australia).

- [>>] *Real Estate Finance and Economics*, vol. xxxv, 2007; H. R. A. Koster, J. Rouwendal, «the Impact of Mixed Land Use on Residential Property Values*», *Journal of Regional Science*, n. 52:5, 2012, pp. 733–761; Y. Song, G. J. Knaap, «Measuring the effects of mixed land uses on housing values», *Regional Science and Urban Economics*, n. 34:6, 2004, pp. 663–680; J. R. Delisle, T. V. Grissom, «An Empirical Study of the Efficacy of Mixed-Use Development: The Seattle Experience», *ARES*, 2011.
61. M. Carmona, «London's local high streets: The problems, potential and complexities of mixed street corridors», *Progress in Planning*, n. 100, 2015, pp. 1–84; J. Grant, K. Perrott, «Where Is the Café? The Challenge of Making Retail Uses Viable in Mixed-use Suburban Developments», n. 48:January, 2011, pp. 177–195; K. G. Atkins, «Analysis of Town Center Mixed-Use Developments to Determine Key Retailer Success Factors», 2005; J. Ferm, «Preventing the displacement of small businesses through commercial gentrification: are affordable workspace policies the solution?», *Planning Practice and Research*, n. 31:4, 2016, pp. 402–419.
62. S. I. Suddle, «Physical safety and multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006, pp. 83–98; T. Oc, S. Tiesdell, «The fortress, the panoptic, the regulatory and the animated: Planning and urban design approaches to safer city centres», *Landscape Research*, n. 24:3, 1999, pp. 265–286; P. Cozens, D. Hillier, «Revisiting Jane Jacobs's "Eyes on the Street" for the Twenty-First Century: Evidence from Environmental Criminology», S. Hirt, D. Zahm (a cura di), *The Urban Wisdom of Jane Jacobs*, Routledge, 2012; I. Fasolino, G. Graziuso, *The quality of spaces and public facilities. Remedies for urban insecurity*, 2015.
63. F. Rossi Prodi et al., *Abitare Sociale. Modelli architettonici e urbanistici per l'housing*, Firenze, Alinea, 2013.
64. A. Rowley, *op.cit.*
65. A. Coupland (a cura di), *Reclaiming the City. Mixed use development*, London, E & FN Spon, 1997.
66. R. L. Levitt, D. Schwanke, *Mixed-Use Development Handbook*, Washington D.C., Urban Land Institute, 2003.
67. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *cit.*; J. Grant, «Encouraging mixed use in practice», 2004.
68. S. A. Hirt, «To zone or not to zone? Comparing European and American Land-use Regulation», *PND online II*, 2010; S. A. Hirt, «Mixed Use by Default: How the Europeans (Don't) Zone», *Journal of Planning Literature*, n. 27:4, 2012, pp. 375–393; S. A. Hirt, «Form Follows Function? How America Zones», *Planning Practice and Research*, n. 28:2, 2013, pp. 204–230; S. A. Hirt, «The rules of residential segregation: US housing taxonomies and their precedents», *Planning Perspectives*, n. 30:3, 2015, pp. 367–395; S. A. Hirt, «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *Land Use Policy*, n. 50, 2016, pp. 134–147.
69. M. Gentin, «All mixed up», vol. xiv, Sydney, University of South Wales, 2007, p. 5477.

1.2 I principi definatori

Nel primo paragrafo di questo capitolo, è stata inquadrata la mixité funzionale nell'ambito dell'evoluzione del quadro disciplinare. Come si è visto, nuovi principi dell'urbanistica mirano alla formazione di un contesto adatto ad ospitare la complessità della città contemporanea attraverso la creazione di un ambiente urbano vitale ed eterogeneo dal punto di vista sociale, funzionale e morfologico, in cui lo spazio pubblico è il luogo in cui si tessono relazioni umane ed economiche e gli interventi di recupero e trasformazione mirano alla ricerca della più alta qualità urbana. Di seguito, vengono proposti alcuni riferimenti che aiutano l'inquadramento del concetto di mixité funzionale, ossia le definizioni, le valenze e le criticità che le vengono attribuite, i fattori che la influenzano, gli elementi che incidono sulla sua desiderabilità da parte degli abitanti e delle attività economiche.

1.2.1 La definizione della mixité funzionale

La definizione della mixité funzionale si sviluppa in particolar modo nel corso degli anni Ottanta, quando si afferma e consolida nell'ambito del dibattito urbanistico riguardante la trasformazione urbana in chiave qualitativa⁷⁰, a partire dalla constatazione degli esiti negativi che la specializzazione funzionale modernista ha determinato sulla città e dal convincimento che una varietà delle combinazioni e interazioni fisiche, socio-economiche e visive sia essenziale per la qualità e la vitalità urbana⁷¹.

Il concetto di mixité funzionale richiama una molteplicità di questioni, dall'articolazione degli usi alle relazioni con la mobilità, dalla complementarità e compatibilità delle funzioni e all'uso sostenibile del suolo, e il suo significato non è esente da ambivalenze. Una prima distinzione da fare riguarda il contesto geografico in cui l'espressione viene usata: nel Nord America viene soprattutto associata a grandi trasformazioni in siti specifici nella forma di "megastructures", mentre nei paesi europei viene principalmente promossa alla

70. Cfr. A. Rowley, *op.cit.*

71. Cfr. A. Lagendijk, «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use», *Canadian Journal of Regional Science*, n. 24:1, 2001, pp. 81-100.

scala urbana come parte del modello di “città compatta” e anche, a scala più vasta, nello sviluppo regionale⁷².

Una importante prima puntualizzazione viene da Rowley che, nel riconoscere l’ambiguità del termine, ravvisa la possibilità che esso degeneri rapidamente «*into just another marketing slogan for a product that is a very pale imitation of the genuine article*»⁷³, in particolare per opera del settore immobiliare. Lagendijk, tuttavia, sottolinea come in una dinamica di apprendimento collettivo, l’ambiguità non costituisca un peso ma rappresenti una caratteristica essenziale della trasposizione di concetti-chiave dalla teoria alla pratica in contesti di innovazione e che, anzi, essa contribuisca alla sua “realizzazione interpretativa” verso molteplici direzioni⁷⁴.

Come nota Jill Grant, l’espressione “*mixed use*” compare frequentemente in letteratura, ma raramente viene definita⁷⁵, e viene accettato generalmente un concetto di mixité funzionale come “l’opposto della pianificazione per zone omogenee avanzata dal CIAM”; se ne dovrebbe dedurre che un mix di due o più delle quattro note funzioni costituisce la mixité funzionale, ma appare una concettualizzazione assai riduttiva.

Nel Nord America, nonostante le rilevanti evoluzioni teoriche del concetto e le numerose sperimentazioni, viene comunque ritenuta ancora valida la prima definizione data nel 1976 dallo *Urban Land Institute* che definisce il “*mixed-use project*” come un piano coerente, con tre o più usi, funzionalmente e fisicamente integrati, generatori di reddito⁷⁶. Dean Schwanke riprende questa definizione nel 2003, sostenendo che il *mixed use* sia caratterizzato da tre elementi⁷⁷:

1. tre o più usi significativi (come commercio/intrattenimento, uffici, residenze, hotel, centri civici/culturali/ricreativi) che in progetti ben pianificati si sostengono a vicenda;
2. una significativa integrazione fisica e funzionale delle componenti del progetto (e quindi un uso del terreno relativamente intenso), compresa una continuità dei collegamenti pedonali;
3. una trasformazione in conformità con un piano coerente (che generalmente stabilisce il tipo e la scala degli usi, le densità consentite e gli articoli correlati).

In Europa, assumendo le riflessioni della pianificazione olandese sul “*Multiple land use*”, la mixité funzionale implica un concetto di uso insieme intensivo e multifunzionale, che può riferirsi sia a contesti urbani che rurali⁷⁸.

Nonostante il concetto possa sembrare semplice, uno sguardo più attento agli obiettivi e alle strategie dei sostenitori della mixité funzionale evidenzia almeno tre diversi piani concettuali, che rivelano la sua polisemia in relazione ai diversi contesti in cui se ne fa uso e alla frequente interazione con altri tipi di mixité⁷⁹.

Un primo livello è quello relativo all’*intensità nell’uso del suolo*, ad esempio incoraggiando un mix dell’offerta residenziale, che si sviluppa accostando diverse tipologie e densità edilizie nella stessa

72. *Ibidem*.

73. A. Rowley, *op.cit.*, p. 96.

74. Cfr. A. Lagendijk, «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use», *cit*.

75. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *cit*.

76. Cfr. R. Witherspoon, J. P. Abbett, R. M. Gladstone, *Mixed-use developments: new ways of land use*, Washington D.C., Urban Land Institute, 1976.

77. D. Schwanke, *Mixed-Use Development Handbook*, Washington D.C., ULI-the Urban Land Institute, 2003, pp. 4–5.

78. E. Hoppenbrouwer, E. Louw, *op.cit*.

79. Cfr. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *cit*.

zona, nonché attraverso diverse modalità di accesso alla casa. In questo caso, la finalità del mix sarebbe un incremento della densità media complessiva, con effetti sulla mixité sociale in quanto la differenziazione dei tagli e delle tipologie degli immobili, e le conseguenti diverse fasi dei cicli di vita, permettono l'accesso a persone con diversi livelli di reddito.

Un secondo piano riguarda la *diversità funzionale nei tessuti* per incoraggiare la vitalità urbana attraverso la frammistione di attività compatibili che non generino conflitto tra di loro. In questo caso, la finalità è quella di creare sinergie e relazioni, ad esempio accostando usi residenziali con attività commerciali e direzionali, in cui i residenti permettono di tenere viva l'area dopo gli orari di lavoro, mentre le funzioni non residenziali possono costituire occasioni di servizio o lavoro per gli abitanti.

Il terzo livello intende il mix funzionale come *l'integrazione di attività normalmente separate*, che comporta il superamento, in particolare, di barriere normative per portare questi usi separati in prossimità tra di loro. Tali separazioni spesso sono imposte da aspetti regolamentativi soprattutto per quanto riguarda gli impatti ambientali, il rumore o il traffico; ma anche i modelli economici possono contribuire a sviluppare aree speciali, come i distretti produttivi o commerciali (ad esempio, un distretto della moda).

Oggi, l'integrazione di alcune attività che un tempo erano separate sarebbe auspicabile e possibile, anche in relazione ai diminuiti impatti del settore industriale contemporaneo; tuttavia, è implicito che il ricorso all'aggettivo "compatibile" riconosce che non tutti gli usi possono esserlo. Questo rappresenta il principale dato acquisito nelle sperimentazioni sulla mixité: considerare gli usi e le compatibilità tra di essi, operando una separazione solo tra quelli caratterizzati da conflitti non risolvibili, e ricercare le sinergie tra tutti gli altri. Come nota Patrizia Gabellini, «nella continua metamorfosi che investe processi produttivi, destinazioni funzionali e modi di abitare, la questione della compatibilità si ripropone continuamente, suggerendo di volta in volta il tipo di mixité più opportuno per dare continuità ai ritmi di vita e indurre articolazione sociale. Alla grande e piccola scala sembra fondamentale il ruolo dello spazio aperto, per separare, filtrare, legare»⁸⁰.

Dalla casistica riportata, emerge come la mixité funzionale si possa difficilmente disgiungere:

- dalla mixité sociale, che si gioca in particolare attraverso gli assetti proprietari e include l'idea che tra le specificazioni del mix, specialmente per la residenza, debba essere inclusa quella della compresenza tra proprietà, privata e pubblica;
- dal fattore scalare, poiché il perseguimento della mixité funzionale si può realizzare a livello di piano sovralocale (le grandi attrezzature, ad esempio), di piano locale (le regole di ammissibilità in un tessuto), di progetto urbano (la dislocazione delle diverse funzioni nell'ambito), di progetto architettonico (la distribuzione funzionale sul piano orizzontale e verticale);

80. P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001, p. 128.

- dalla dimensione temporale, in quanto uno stesso spazio può soddisfare in modo sequenziale diverse funzioni in differenti momenti (orari, giornalieri, della settimana, del mese, dell'anno, ecc.), tanto più è ampio l'arco temporale di fruizione, tanto più il mix potrà essere vario;
- dai gradi di compatibilità, in quanto la mixité dovrebbe ricercare e sostenere la coesistenza e il buon funzionamento tra componenti del mix, per attivare sinergie ed evitare conflitti;
- dalla dimensione economica, in quanto la mixité si può sviluppare come insieme di funzioni in rete legate ad una funzione principale, anche attivando effetti agglomerativi tra attività differenti ma complementari;
- dalla dimensione immobiliare, poiché la qualità urbana che deriva dalle mescolanze di funzioni e dalla possibilità di interazioni (visuali, fisiche e sociali) in un'area mista comporta generalmente un aumento dei valori immobiliari, con effetti anche in campo sociale, ma va ricordato anche che il mix funzionale impatta sulla fattibilità economica delle operazioni;
- dalla dimensione conservativa, poiché la mixité nella città consolidata non sempre deve essere creata, ma più frequentemente deve essere salvaguardata dal suo indebolimento.

1.2.2 Le valenze della mixité funzionale

Le qualità della mixité funzionale sono stata messe in relazione agli obiettivi di sostenibilità economica, sociale e ambientale, soprattutto per quanto concerne questioni relative alla domanda di trasporto, di sicurezza e vitalità urbana⁸¹; associata alla densità, alla qualità progettuale e alle connessioni in rete, la mixité funzionale è anche ritenuta necessaria nei processi di contrasto alla dispersione urbana⁸². Al contrario, la zonizzazione monofunzionale è ritenuta causa:

- di segregazione sociale e mancanza di vitalità urbana;
- di maggiori costi energetici e ambientali dovuti agli spostamenti casa-lavoro, per i quali spesso si rende necessario l'uso individuale dell'automobile;
- di un ambiente poco adatto allo sviluppo di piccole attività economiche e all'attrazione di modesti investimenti;
- di maggiori costi per la fruizione di servizi e di attrezzature per il tempo libero;
- di insicurezza in relazione alla temporalità delle zone le quali, vivendo solamente in determinati orari ed essendo isolate fisicamente dal resto della città, possono risultare deserte in determinati periodi.

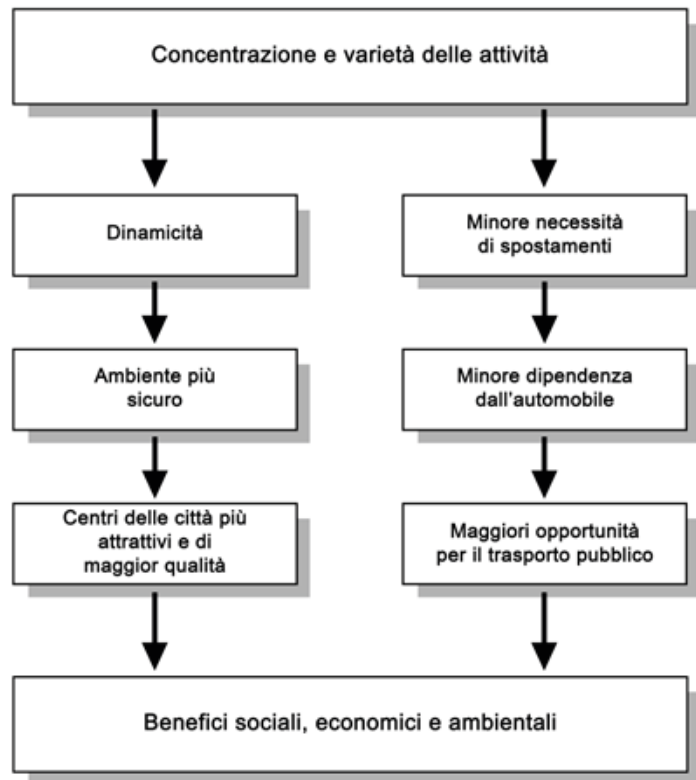
Le argomentazioni più consolidate a favore della mixité funzionale fanno riferimento in particolare alla qualità dell'ambiente urbano, all'equità sociale, alla salute e alla sicurezza, e si possono riassumere nei seguenti punti:

- stimola la vitalità economica alle diverse scale;
- diminuisce la necessità di investimenti in infrastrutture, tipici

81. «In terms of physical form, sustainable planning is based upon an acceptance of the need for appropriate mixing of uses so as to minimise transport requirements and add to safety, security and vitality. Hence such use maximisation can achieve social, economic and environmental aims. In addition, higher density development in many contexts can contribute to sustainable development aims, for similar reasons. Such aims can be achieved for instance by the incorporation of appropriate use mixes in land use allocations, for instance in local plans». R. Atkinson, *op.cit.*

82. Nel contrasto allo sprawl, «The issue is not density, but design, the quality of place, its scale, mix, and connections». P. Calthorpe, W. Fulton, *op.cit.*, p. 274.

Figura 1.1 I vantaggi dell'ambiente misto. (Fonte: A. Coupland, 1997, p. 3)



della città diffusa, e ne consente un uso più equilibrato nell'arco della giornata;

- contribuisce all'equità sociale, perché consente a una maggiore varietà di persone, comprese fasce deboli della popolazione (ad es. giovani, genitori separati, anziani, poveri, disabili) di accedere più comodamente ai servizi e ai luoghi di lavoro;
- migliora la qualità dell'ambiente, perché riduce la necessità di viaggiare in automobile e permette, al contempo, una maggiore sostenibilità economica del trasporto pubblico, attenuando, quindi, le emissioni inquinanti e i fenomeni di congestione;
- migliora la salute pubblica, perché permette alle persone di ricorrere a sistemi di trasporto della mobilità dolce;
- rende le città più animate e sicure, dove le attività avvengono a tutte le ore del giorno;
- aiuta le persone ad abituarsi alla differenza sociale e alla convivenza;
- può rendere più facile l'accesso alla casa se associata alla mixité tipologica.

83. Questi due elementi sono, ad esempio, posti alla base delle politiche governative inglesi che supportano la mixité funzionale sin dalla fine degli anni Novanta. Cfr. Great Britain Department for Transport Local Government and the Regions, *Mixed-use development: practice and potential*, 2002. Si veda anche la Scheda 4.2 in appendice "Inghilterra: la vitalità urbana come obiettivo delle "Planning Policy".

Da questo primo elenco, emerge come la mixité funzionale venga legata, in particolare, a due elementi: la mobilità e la vitalità urbana⁸³. Uno sviluppo funzionalmente misto dovrebbe comportare la riduzione della domanda di trasporto grazie alla risposta a una molteplicità di esigenze nelle immediate vicinanze; inoltre, la mixité

contribuisce alla vitalità e alla diversità urbana e può migliorare la qualità e l'attrattività complessiva dei tessuti, sia intensificandone le attività, sia estendendone la vitalità in un arco temporale più lungo (giorno/notte, giorni lavorativi/fine settimana) con benefici anche in termini di prevenzione della criminalità e promozione della sicurezza.

Tale attenzione alla vicinanza e al mescolamento delle funzioni, alla possibilità di fruire a piedi, in bicicletta o con mezzi pubblici di attività economiche, servizi e attrezzature pubbliche posti a breve distanza dal luogo di residenza o di lavoro inquadra la mixité funzionale soprattutto ad una scala di quartiere o settore urbano.

Il progetto di città orientato alla mixité funzionale⁸⁴ è solitamente caratterizzato da:

- brevi distanze per raggiungere le diverse funzioni, in particolare tenendo in considerazione i tragitti;
- casa-lavoro e casa/lavoro-servizi, calcolati in ragione del rango della funzione;
- alta permeabilità carrabile e ciclo-pedonale;
- varietà delle unità residenziali e per attività (tipologia, dimensione, costo);
- alta qualità progettuale degli spazi pubblici e degli edifici;
- compattezza dell'insediamento;
- sviluppo lineare della densità, dal centro ai margini;
- aumento generalizzato della densità (residenziale, commerciale, dei servizi) come sostegno all'equilibrio finanziario dell'operazione e della sostenibilità della gestione di attività economiche e dei servizi;
- capillare rete del trasporto pubblico, preferibilmente in sede propria;
- adozione di tecnologie per l'efficienza energetica e gli aspetti ecologici degli insediamenti.

1.2.3 I limiti della mixité funzionale

Il contributo fornito dalla mixité alla vitalità e al miglioramento dell'ambiente urbano viene diffusamente riconosciuto, «*Mixed use development is no panacea, but its contribution to continuing to improve towns and cities should not be underestimated*»⁸⁵. Tuttavia, si può affermare che un ambiente funzionalmente misto sia condizione necessaria ma non sufficiente per migliorare la vita in città e l'ambiente urbano, in quanto si deve tenere conto anche dei limiti della mixité nelle operazioni di rigenerazione e trasformazione. L'esperienza urbana è, infatti, il risultato di molti fattori, tra cui la diversità sociale, la varietà economica, la ricchezza architettonica, la presenza di servizi e di spazi per la vita in pubblico.

Come sostiene Gehl⁸⁶, un mix di usi corretto e ben gestito dovrebbe aiutare la promozione della "vita tra gli edifici" ma affinché questa si realizzi occorre tenere conto anche di altri aspetti, tra cui soprat-

84. Cfr. A. Coupland, *op.cit.*; D. Schwanke, *op.cit.*; J. Grant, «Encouraging mixed use in practice», *cit.*

85. A. Coupland, *op.cit.*, p. 290.

86. J. Gehl, *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali, cit.*

tutto quello di un valore sufficientemente alto di densità edilizia e, conseguentemente, quello di un gran numero di persone e attività che gravitano attorno ad una determinata area, già evidenziato da Jacobs⁸⁷ come necessario affinché si possa sviluppare e mantenere la diversità funzionale.

In secondo luogo, va ricordato che vi possono essere aspetti negativi connessi ad un'alta mixité funzionale e che possono colpire particolari gruppi sociali, variare nel tempo ed essere, talvolta, poco prevedibili in quanto risultato dell'incontro di una molteplicità di variabili. Ad esempio, un'area pedonale con locali notturni o un'area di mercato sono caratterizzate da grande vitalità urbana e, in linea teorica, desiderabili, ma i disagi che ne conseguono possono essere più o meno accettati dai residenti in funzione di aspetti solo in parte prefigurabili.

Inoltre, un'alta mixité funzionale, in assenza di adeguata qualità urbanistico-edilizia, può portare a condizioni indesiderate come la congestione del traffico, le problematiche relative alla sosta, a un'eccessiva concentrazione di persone, a usi imprevedibili degli spazi aperti e chiusi, a un sovraccarico delle infrastrutture.

Anche da un punto di vista percettivo-sensoriale possono sorgere problematiche. Su questo aspetto, Lynch propone una articolata riflessione, dove giunge a sostenere che né la mixité è di per sé garanzia di vitalità urbana, in quanto una sovrabbondanza di funzioni diverse porta a una offerta di attività che può causare "stress urbano", né una semplice formulazione quantitativa delle funzioni da insediare può offrire sufficienti garanzie per la progettazione urbana.

[il principio di diversità] ricorre così spesso quando si parla della qualità della città. Esso è applicabile a tutte le cose desiderabili. Una varietà di persone, di cibo, di posti di lavoro, di divertimenti, di ambienti, di scuole, di libri è sempre auspicabile. La varietà di situazioni ambientali disponibili significa che è più facile per qualsiasi individuo trovarne una congeniale, o acquistare una nuova competenza. E la coerenza perciò migliora.

Però scopriamo che è difficile trovare il modo di misurare la diversità. Tutte le cose sono in qualche misura eguali e in qualche misura diverse le une dalle altre, e le loro differenze possono essere più o meno importanti. Il loro apparire simili o dissimili dipende dalle necessità e dalle percezioni dell'osservatore. [...] Per quanto desiderabile in astratto, la diversità non può essere identificata e misurata finché non si sa come le persone percepiscano le differenze, e in quali aspetti la varietà risulti importante per loro.

Non c'è soltanto questo; noi troviamo anche che la varietà ha i suoi limiti. [...] Troppe possibilità paralizzano la capacità di scegliere. Un po' dello stress della vita cittadina sta nell'abbondanza delle offerte, nella costante pressione a dover scegliere e decidere. [...] Un buon ambiente è un posto che offre accessibilità ovvia e facile a una moderata quantità di persone, di merci e di situazioni, e dove questa varietà può allargarsi ulteriormente se la persona è disponibile a impegnare altre energie – un mondo esplorabile, le cui grandi diversità possono essere ricercate o ignorate a proprio piacimento⁸⁸.

87. Cfr. par. 1.3.1 "La diversità urbana di Jacobs".

88. K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, cit., p. 196.

Non può essere, quindi, solamente il mix funzionale a garantire la qualità dell'ambiente urbano, ma una progettazione della natura degli usi, della riduzione delle occasioni di conflitto, delle soluzioni che offrono maggiore sicurezza, dei rapporti tra aree pubbliche e private. Tuttavia, un ulteriore limite è dato dal fatto che la pianificazione e la progettazione sono solo una componente del complesso mosaico, non è sufficiente un certo ambiente fisico per determinare processi sociali ed economici, in quanto vi sono fattori esterni alla dimensione progettuale che condizionano ciò che è costruito e la sua qualità.

[...] in urbanistica, come d'altronde in tutte le scienze sociali, a ogni azione può corrispondere una reazione diversa, poiché risulterà mediata da molti fattori, come aspetti culturali, sociali, economici, antropologici, tecnologici, normativi ecc. Il rapporto tra causa ed effetto, quindi, si differenzia secondo le varie situazioni urbane, soprattutto quando ci si riferisce alla strumentazione operativa, sia per esercitare una tutela non solo inibitoria, sia per assumere il "progetto" come estrinsecazione materiale di un complesso processo di valutazione⁸⁹.

Inoltre, le risorse private, da investimenti di mercato, e quelle pubbliche, come investimenti, incentivi e detassazioni, giocano una parte importante nel sostenere le iniziative di rigenerazione urbana verso la creazione di ambienti misti; vi è anche il rischio che le amministrazioni pubbliche, in presenza di una ristrettezza di risorse disponibili, siano portate ad accettare operazioni di rigenerazione monofunzionali (residenziali, direzionali, commerciali e del tempo libero) nelle grandi aree dismesse, mentre gli investimenti nei centri storici possono condurli a tematizzazione in chiave turistica o elitaria⁹⁰.

Talvolta, i tentativi trasformare un'area urbana in un ambiente di tipo misto, progettandone la mescolanza degli usi, palesano i loro limiti nei rapporti con la popolazione insediata – intesa come gruppo di persone residenti o legate a vario titolo alle attività economiche locali – che può opporre resistenza a tale cambiamento, generalmente per il previsto insediamento di funzioni non desiderabili ma anche per una difesa della propria identità socio-economica e culturale. In America, ad esempio, proprio mentre negli anni Ottanta si diffondeva la previsione di zone per attività miste, nasceva e si rafforzava il fenomeno NIMBY (*Not-In-My-Back-Yard*) con il quale tipicamente si indica l'opposizione da parte di una comunità locale a opere di interesse pubblico sul proprio territorio, ma alle quali non si opporrebbero se venissero realizzate altrove. Ciò pone in evidenza il fatto che il mix funzionale può trovare resistenza da parte dei residenti di un'area, soprattutto se comporta un incremento di densità urbana o l'inserimento di funzioni non "gradite" a livello sociale (ad esempio, un centro di accoglienza), ambientale (un centro di trattamento rifiuti) o anche servizi che, pur desiderabili, comportano potenzialmente un "disturbo" alla tranquillità del contesto (una scuola, un asilo, un parco giochi).

89. S. Garano, *La città nell'incertezza e le contraddizioni dei piani. Dalla progettazione al labirinto procedurale e normativo*, Roma, Gangemi Editore, 2015, p. 95.

90. Cfr. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *cit.*

La ricerca varietà e integrazione funzionale può inoltre condurre, paradossalmente, alla segregazione sociale con il manifestarsi di processi di gentrificazione, con la conseguente espulsione di fasce di popolazione residente generalmente a basso reddito, incrementando così il problema dell'accesso alla casa, o con l'espulsione di attività economiche che, seppur ancora consentite nel nuovo assetto funzionale, risentono negativamente della trasformazione, a causa della concorrenza delle altre nuove imprese, o per l'aumento dei costi di locazione, o perché non incontrano il favore dei nuovi abitanti⁹¹. La rigenerazione urbana, in tal senso, può risolvere alcuni problemi di quartieri in declino, ma non senza generare ulteriori questioni.

Il potere della mixité funzionale rispetto ai possibili sistemi di governo della città sta dunque, talvolta, nel suscitare forme spontanee o strutturate di contestazione o, detto altrimenti, nell'indurre i soggetti istituzionali che decidono delle trasformazioni urbane a prendere in conto le posizioni espresse dalla società locale; un potere che ha a che vedere con le implicazioni collettive della mixité funzionale. La dimensione collettiva di tali implicazioni non attiene tanto all'idea di città giusta, sostenibile, competitiva. Queste sono argomentazioni assunte più spesso dalla municipalità o dagli operatori che promuovono il progetto. È invece sul piano della qualità di vita entro una prospettiva di quartiere che il dibattito sulla mixité sembra suscitare attenzione e mobilitazione locale ⁹².

Abitanti e operatori economici sono stati, quindi, identificati come i due principali gruppi sociali che possono trarre benefici o svantaggi da un ambiente funzionalmente misto, e che possono eventualmente opporsi o contribuire a crearlo. Nei due paragrafi seguenti, vengono introdotti alcuni elementi che possono influire sulla desiderabilità della mixité funzionale rispetto alle specificità di entrambi.

1.2.4 Il mix funzionale e la residenza

Le opportunità offerte dalla città, densa e mista, continuano ad essere apprezzate e ad attrarre flussi di persone, tuttavia il parallelo favore riservato alla città diffusa e allo stile di vita di cui è portatrice genera un paradosso per cui un "utente" della città mista è al contempo attratto e respinto da essa. Ciò può ricondursi al fatto che solo parti limitate di essa offrono un'esperienza urbana appagante e, frequentemente, la residenza in queste zone non è economicamente affrontabile dalla maggioranza della popolazione o non vi si trova, comunque, un'offerta abitativa con caratteri adeguati alle esigenze di determinate fasce di popolazione (ad esempio, le famiglie, alla ricerca di zone tranquille, con un certo livello di privacy, spazi verdi e servizi, ad un prezzo accessibile); all'opposto vi è chi risiede in città per necessità, e non per scelta, in ragione di convenienze legati ai costi e ai tempi di trasporto.

92. P. Savoldi, *op.cit.*, p. 118.

91. *Ibidem*.

Rispetto a tale quadro, nella riflessione sulla desiderabilità dei una

città funzionalmente mista da parte delle persone, deve essere tenuto conto dell'impatto delle nuove tecnologie sulla vita quotidiana e sul modo di vivere la città. Esse hanno, infatti, già notevolmente modificato e continueranno a farlo, in particolare, i rapporti sociali, il modo di fare acquisti, il modo di lavorare. Gli aspetti positivi che vengono generalmente attribuiti all'ambiente urbano misto attengono ai vantaggi delle relazioni di vicinato, alla possibilità di avere a disposizione una varietà di negozi a breve distanza dall'abitazione, all'accorciamento delle distanze tra luoghi di residenza e luoghi di lavoro. Le nuove tecnologie sembrano, tuttavia, mettere in discussione tali vantaggi, in quanto la rete di contatti personali è sempre più slegata dal luogo di abitazione; l'approvvigionamento di beni avviene *on-line* con comodità, assortimento e prezzo; i nuovi lavori e i mezzi telematici riducono la necessità di una presenza fisica, e quindi il pendolarismo, permettendo una migliore conciliazione dei tempi di vita e lavoro⁹³.

Il quadro descritto esercita notevoli ripercussioni sulla localizzazione delle funzioni nel tessuto urbano, pone interrogativi su quali caratteristiche debba avere un ambiente urbano misto nella società digitale e quanto, infine, sia effettivamente un modello di città effettivamente necessario.

1.2.5 Il mix funzionale e le attività economiche

Storicamente, la mixité tra residenza e funzioni non residenziali si è realizzata spontaneamente nei centri urbani con la compresenza di attività direzionali e commerciali, servizi pubblici, attività culturali e di intrattenimento, connotando lo spazio pubblico come luogo di incontro⁹⁴. In Europa, a partire dagli anni Settanta, l'intensificazione dei processi di metropolizzazione ha indebolito i sistemi urbani con particolare riferimento a fattori quali la dispersione spaziale, l'aumento degli spostamenti con mezzo privato, i nuovi modelli di consumo disponibili in ambito extra-urbano, con il conseguente adeguamento dell'offerta da parte del settore immobiliare per rispondere a questi nuovi stili di vita.

Il processo di continuo cambiamento delle imprese, accelerato dalla globalizzazione, porta ad una costante ricerca di miglioramento nella gestione delle proprie risorse. Tra di esse emergono sempre più quelle relative alla localizzazione, alle caratteristiche dell'edificio e alla qualità ambientale interna ed esterna; questi elementi influiscono particolarmente sui processi di rigenerazione urbana e sull'articolazione del mix funzionale a livello locale. Molto dipende, tuttavia, dallo specifico settore di attività, come di seguito sinteticamente evidenziato.

Le attività produttive, industriali e artigianali, sono tra quelle ritenute generalmente meno compatibili con le funzioni come la residenza e con i servizi ad essa generalmente correlati, che – anche per qualche forma di retaggio razionalista – nei piani vengono usualmente tenute separate dalle altre attività urbane e localizzate nelle

93. Cfr. A. Rowley, *op.cit.*

94. Cfr. P. George, «Città», *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1991, p. 25; I. Tagliaventi, «La città variabile», A. Bucci, D. Diolati (a cura di), *Città, commercio, architettura*, Firenze, Alina, 2004, pp. 9–13; K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, *cit.*

zone più esterne della città. Tuttavia, il dibattito e le sperimentazioni su questo tema si muovono da molti anni verso l'integrazione, promuovendo un approccio che tenga conto dell'impatto della singola attività sul contesto, anche in considerazione del progressivo ammodernamento in senso ecologico dei processi produttivi, anziché generalizzare una rigida regola a un intero settore. È questa, in Italia, una posizione portata avanti dalla fine degli anni Settanta⁹⁵ dall'urbanistica riformista:

L'esperienza di trent'anni ci ha progressivamente spinto a trasgredire e poi a rifiutare molte indicazioni della Carta d'Atene. Ad esempio, trasferire le fabbriche e le residenze operaie «nel sole e nel verde della campagna», come suggerivano i padri razionalisti, non è apparsa più una soluzione lungimirante. Perché nel frattempo avevamo imparato che l'inquinamento prodotto dalle fabbriche, se trasferito in campagna ci ritornava nell'aria che respiriamo, sulle foreste, nell'acqua dei fiumi: e che dunque l'inquinamento non va trasferito, ma ridotto e abbattuto nei processi di produzione. Così come abbiamo capito che all'espulsione dalla città di fabbriche o residenze popolari, contribuiscono in modo determinante interessi economici esclusivamente guidati dalla valorizzazione dei suoli, che spesso contrastano con il più generale interesse di una integrazione produttiva e sociale di tutti i tessuti urbani⁹⁶.

La localizzazione delle attività direzionali è stata oggetto, nei decenni passati, di un acceso dibattito, con riferimento ai fenomeni di terziarizzazione dei centri storici e di polarizzazione che l'alternativa realizzazione di "centri direzionali" produce. Questa contrapposizione si è nel tempo ammorbidita, tenendo conto che oggi «il terziario viene proposto come elemento di equidistribuzione e diffusione della qualità»⁹⁷ e come elemento qualificante degli insediamenti misti.

La cultura urbanistica moderna [...] tende ad opporsi a questi risultati negativi [la terziarizzazione dei centri storici] con la formazione di centri direzionali periferici, la cui realizzazione è stata però fortemente ostacolata per anni, finché il regime immobiliare ha ritenuto conveniente la difesa dei valori centrali. Ma nei casi in cui tale decentramento si è realizzato, spesso l'alto pregio della destinazione direzionale ha eliminato la residenza dal nuovo insediamento [...] creando così zone più rigidamente monofunzionali di quelle centrali: altro difetto da contrastare riaccorpando anche in questo caso abitazione e produzione, massimizzando la vitalità e quindi la qualità del tessuto urbano con una pluralità di funzioni⁹⁸.

In tempi recenti, a seguito dell'introduzione delle nuove tecnologie nelle attività direzionali e della possibilità di interazioni a distanza, alcuni sviluppi – soprattutto nel nord Europa – hanno suggerito che il "virtual office" possa sostenere, e anche prediligere, lo sviluppo di realtà decentrate suburbane, sia come luogo di residenza, sia come localizzazione ideale degli edifici direzionali, a scapito delle ubicazioni nei centri urbani⁹⁹. Di questi ultimi viene apprezzata la vitalità del contesto e gli effetti sull'immagine aziendale, tuttavia vi sono fattori quali l'accessibilità, la sicurezza e i costi che sono ritenuti prioritari: un ambiente funzionalmente misto può essere accettato soprattutto a livello di complesso immobiliare, ma meno a livello di

95. Il piano regolatore di Pavia del 1976, ad esempio, introdusse il principio della "salvaguardia produttiva" che si opponeva all'espulsione delle fabbriche all'esterno della città, prescrivendone invece il mantenimento e l'ammodernamento.

96. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 53.

97. P. Gabellini, *op.cit.*, p. 188.

98. G. Campos Venuti, *op.cit.*, p. 208.

99. Cfr. J. van Meel, *The European Office. Office design and national context*, Rotterdam, 010 Publishers, 2001; R. Hascher, S. Jeska, B. Klauck, *Office Buildings*, Basel, Birkhäuser, 2002; A. Harrison, P. Wheeler, C. Whitehead, *The Distributed Workplace: Sustainable Work Environments*, London, Spoon Press, 2003.

singolo edificio o di quartiere urbano¹⁰⁰. Questo punto apre interrogativi sull'effettiva desiderabilità della mixité da parte delle attività direzionali che deve essere attentamente valutata in fase di pianificazione, tenendo conto comunque i caratteri e le dimensioni della singola azienda influiscono in modo rilevante su questo aspetto.

Per quanto riguarda, infine, gli spazi commerciali, che tradizionalmente caratterizzano le quinte dello spazio pubblico, i cambiamenti nella società, la crisi economica e l'avvento dell'acquisto elettronico hanno portato in Italia a una diminuzione dei negozi nei centri urbani e del numero di operatori, a cui corrisponde un aumento delle grandi superfici di vendita e la concentrazione degli operatori, ma anche la comparsa di fenomeni di *demalling*. Già negli anni Novanta, il mercato *retail* Regno Unito – che vedeva dimezzate il numero delle unità del 1950, con un aumento del 30% delle superfici rispetto agli anni Settanta – contava poche dozzine di operatori nel settore della distribuzione, i quali si sviluppavano per guadagnare quote di mercato anziché per soddisfare i bisogni della popolazione¹⁰¹.

La crisi del commercio al dettaglio e il fenomeno delle dismissioni commerciali [...] vedono coinvolti anche molti paesi europei, e da qualche anno toccano da vicino anche il nostro Paese. I cambiamenti nelle abitudini di spesa dei consumatori, la crisi economica dell'ultimo decennio, il consistente sviluppo dell'e-commerce e la costruzione di nuove strutture di vendita di grandi dimensioni stanno, infatti, sempre più accompagnandosi a una crescente presenza di negozi vuoti nei centri urbani e alla chiusura anche di centri commerciali extra-urbani¹⁰².

In Europa, il commercio è un elemento fondamentale di cui tengono conto le politiche urbane¹⁰³ orientate alla rivitalizzazione centri urbani, con significative sperimentazioni in Gran Bretagna, Portogallo e Francia¹⁰⁴, finalizzate all'arresto dello spopolamento, di persone e imprese, e al miglioramento della loro attrattività.

Il commercio locale, infatti, per la capacità catalizzare i fenomeni di aggregazione, di infondere senso di sicurezza e di includere socialmente le fasce deboli della popolazione, gioca un ruolo vivificatore del centro urbano, anche contribuendo a formarne il senso di appartenenza e l'identità; tali caratteristiche appaiono tanto più importanti se paragonate alla generale tendenza verso l'omologazione e l'appiattimento degli spazi urbani e delle sue funzioni. In tal senso può essere assimilato a un "servizio pubblico", come recentemente proposto nel nuovo Piano di governo del Territorio del Comune di Milano che lo ha introdotto nel proprio Catalogo dei servizi, o ancora può configurarsi «come un bene pubblico: la cui presenza arreca benefici anche a chi non ne usufruisce direttamente, mentre il suo costo è prevalentemente a carico di coloro che se ne servono e solo in misura assai ridotta a coloro che non ne usufruiscono. Tale condizione potrebbe fornire una spiegazione di natura economica, seppure non una giustificazione dal punto di vista politico-amministrativo, della ridotta attenzione di cui la sopravvivenza del commercio urbano in genere è stata sinora oggetto»¹⁰⁵.

100. Cfr. A. Rowley, *op.cit.*

101. *Ibidem.*

102. L. Tamini, L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017, p. 8.

103. Si vedano, in merito, gli approfondimenti in questa tesi sulle *Planning Policy* inglesi (Scheda 1.2) e sulle ricerche e sperimentazioni francesi (Scheda 1.4).

104. Cfr. C. Morandi, *Il commercio urbano: esperienze di valorizzazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011.

105. F. Brunetti, C. Santini, «Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai "piccoli leader"», *Sinergie*, n. 71, 2006, pp. 250–251.

Quest'ultima riflessione da un lato introduce l'opportunità di un'azione pubblica che consideri la capacità di questo settore economico di valorizzare le basi socio-culturali, le identità locali, le relazioni stratificate e le conoscenze, dall'altro pone la questione di come il privato possa assumere nuove forme e modi di operare in risposta alle modificate esigenze del consumatore e, più in generale, della società. Sono entrambi temi che interessano il campo della pianificazione urbanistica, soprattutto in relazione al tema della mixité funzionale, che in questo settore di attività necessita di ragionamenti e previsioni *a grana fine*, guidando le spontanee inclinazioni delle imprese verso la creazione di un mix efficace di attività in equilibrio con le altre funzioni urbane.

Gli usi che compaiono più frequentemente nel dibattito sulla mixité, dunque, afferiscono ai settori del commercio e dei servizi, del direzionale pubblico e privato e del loro rapporto con la funzione residenziale, mentre meno spazio viene dato agli usi produttivi, industriali e artigianali, alla logistica e alle aree per infrastrutture tecnologiche¹⁰⁶. La separazione tra spazi della produzione e quelli destinate ad altre funzioni urbane è stata, più di altre, oggetto di una particolare attenzione nell'urbanistica razionalista, tanto da costituire una delle sue argomentazioni più forti, e che si è sostanziata con successo attraverso la zonizzazione monofunzionale nei piani; tuttavia, da molto tempo questo principio di pianificazione è stato criticato, proponendovi, in alternativa, quello dell'integrazione.

La necessità integrazione sociale e produttiva costituisce uno dei principi della proposta riformista; attraverso la verifica critica dei modelli dell'urbanistica moderna, che nella pratica non raramente celavano finalità di carattere speculativo, emerge come la scelta di separare la funzione produttiva dalle altre attività umane abbia avuto anche caratteri non pienamente giustificati. Si è compreso che la separazione del lavoro non porta giovamento alla vitalità dei tessuti urbani, né riduce l'inquinamento sulla città, in quanto il punto dove questo va ostacolato più efficacemente è nell'ambito dei processi produttivi¹⁰⁷.

Oggi, la diffusione e la tendenza a prevalere di modelli produttivi radicalmente diversi da quelli della tradizionale città industriale, decisamente più compatibili con le altre funzioni, evidenzia l'opportunità di un ritorno all'integrazione delle diverse dimensioni della vita urbana. Una necessità che oggi è sempre più evidente per generare qualità, ma che sconta la permanenza nelle norme e nella prassi operativa la tendenza a separare le funzioni produttive *tout court*, quando invece il criterio potrebbe essere quello di permettere sempre l'insediamento di tutte le attività produttive compatibili, ed isolare, invece, solamente quelle che producono particolari effetti indesiderati o manifestano specifiche esigenze spaziali e localizzative legate ai processi produttivi.

106. Cfr. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *cit.*

107. G. Campos Venuti, *op.cit.*, p. 66.

Il rapporto tra città e produzione nel capitalismo cognitivo

Il riscontro di nuove forme di organizzazione degli spazi della produzione, radicalmente diverse dal passato, è interessante nella pre-

figurazione di nuovi assetti urbanistici della città che vadano verso l'integrazione del lavoro nei tessuti urbani. In particolare, alcuni elementi di innovazione, quali la frammentazione dimensionale e i processi di micro-sostituzione, il ritorno degli spazi della manifattura nella città compatta, l'importanza assunta dalla conoscenza nei nuovi processi produttivi e la crescente dimensione relazionale all'interno dei luoghi della produzione, contribuiscono a tracciare nuove relazioni tra spazi della produzione e spazi urbani¹⁰⁸.

Il rinnovamento del rapporto tra urbanistica e produzione appare tanto più necessario con la comparsa di nuovi paradigmi economici conseguenti alla deindustrializzazione della città fordista iniziata negli anni Ottanta, alla globalizzazione e alla smaterializzazione della produzione. Nel capitalismo contemporaneo, il ruolo svolto dalla conoscenza assume una portata rivoluzionaria e costituisce l'attuale motore della crescita economica: il lavoro è divenuto per lo più di tipo cognitivo, il consumo si realizza nella sua dimensione di "esperienza" e nel riconoscimento di attributi immateriali al bene da acquistare. Questo comporta che il fattore di produzione "conoscenza" determini uno sviluppo di tipo qualitativo orientato ad aumentare il valore aggiunto del prodotto nelle fasi di produzione immateriale (design, pubblicità, servizio al cliente, ecc.), anziché in quelle della manifattura, con evidenti ricadute sulla città in termini spaziali e localizzativi, determinando il passaggio da una produzione estensiva, ad alta necessità di spazio, a una di tipo intensivo, a bassa necessità di spazio ma ad alto bisogno di qualità urbana¹⁰⁹.

La dimensione globale dell'orizzonte di riferimento determina l'aumento dell'importanza delle reti e delle relazioni, e la necessità di compensare i differenziali dei costi del lavoro con differenziali cognitivi di pari importanza, facendo valere i sistemi locali come risorsa unica. Globalizzazione e smaterializzazione cambiano il modo di fare innovazione e determinano la necessità di riposizionamento del settore produttivo, in cui l'accesso delle conoscenze avviene con la ricerca e il *global sourcing* (anziché con macchine, lavoro specializzato, imitazione), mentre la creatività si realizza attraverso la multiculturalità, un ambiente metropolitano e la propagazione della conoscenza attraverso comunità epistemiche¹¹⁰.

Se si assume come valida la teoria che il capitalismo – nelle sue diverse declinazioni – possa determinare la conformazione fisica dello spazio urbano e le caratteristiche culturali e sociali degli abitanti¹¹¹ e si ritiene che l'urbanistica abbia anche la finalità di sostenere la crescita delle città ricomponendo le fratture sociali determinate dal modello economico dominante, allora, con l'affermazione dell'economia cognitiva e dell'industria culturale, in cui il capitalismo cognitivo sostiene la rinascita urbana, risulta ancora più necessario rivedere gli strumenti della pianificazione per predisporre le condizioni per uno sfruttamento positivo della globalizzazione, tanto nelle grandi aree quanto nei piccoli centri, facilitando la creazione di sinergie tra funzioni, produttive e non, ed evitare la segregazione spaziale tra nuovi gruppi sociali.

108. Cfr. C. Pacchi, «Città e produzione. Una nuova connessione», *Urbanistica*, n. 158, 2016.

109. Cfr. L. Murrau, «L'economia della conoscenza e la rivoluzione del capitalismo cognitivo», *Menabò di Etica e Economia*, febbraio 17, 2010.

110. Cfr. E. Rullani, *La fabbrica dell'immateriale*, Roma, Carrocci, 2004; E. Rullani, «L'economia della conoscenza e il lavoro che innova», *Knowledge Working. Lavoro, lavoratori, società della conoscenza*, Milano, Mondadori, 2008, pp. 165–184.

111. Cfr. A. J. Scott, *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, C. Trigilia (a cura di), Bologna, il Mulino, 2011.

L'incompatibilità che veniva attribuita tra le "città della produzione" (industria, artigianato, commercio, ecc.) e le "città d'arte e cultura" oggi sta scomparendo a favore della più sincretica visione della città post-fordista, una declinazione della quale è la "città creativa", dove lavoro, residenza, tempo libero, cultura e l'ambiente fisico si integrano secondo diversi gradi di coesistenza; appare sufficientemente solida la definizione di 'capitalismo cognitivo-culturale' per sottolineare come le basi della maggior parte dell'attività economica, soprattutto nei centri più avanzati, siano costituite dalle capacità cognitive ed emotive della forza lavoro, che rappresentano anche la "terza ondata" dell'urbanizzazione, a seguito della prima basata sul sistema fabbrica-laboratorio e della seconda associata al fordismo¹¹².

In questa nuova struttura economica, le attività produttive e i gruppi socioeconomici si addensano nelle aree urbane principalmente per due ragioni: la possibilità di fitte reti di relazioni formali e informali che permettono la circolazione della conoscenza e delle informazioni; la riduzione dei costi e dei rischi connessi alle difficoltà del mercato del lavoro contemporaneo.

L'osservazione delle dinamiche della produzione creativa e culturale, ai fini dell'individuazione di strategie di rigenerazione urbana basate sulla mixité funzionale, risulta particolarmente interessante negli spazi centrali della città compatta, caratterizzati da una densità edilizia relativamente elevata – e, quindi, prossimità – e da una porosità permessa dalle dismissioni di piccola scala che hanno consentito un certo ricambio funzionale. In questo contesto, una chiave di lettura importante degli spazi di lavoro contemporanei, dall'interno all'esterno, è la tensione tra possibilità di messa in comune di spazi, pratiche e informazioni – peculiarità del capitalismo cognitivo – e strategie di separazione – propria del modello industriale tradizionale¹¹³. L'organizzazione spaziale interna risente della riduzione delle dimensioni fisiche e della mobilità dei dispositivi di lavoro e della recuperata concezione delle forme di lavoro artigiano che si traducono in spazi flessibili (non specializzati) e visibili (trasparenti); la rilevanza attribuita alle interazioni determina, inoltre, la creazione di spazi porosi e permeabili di relazioni con l'esterno, da sale per seminari condivise, a caffetterie, a spazi aperti, destinati alla frequentazione di pubblici diversi che evidenziano il confine sfumato esistente nel capitalismo cognitivo tra momenti di lavoro e di ricreazione; lo spazio pubblico esterno, invece, non appare direttamente influenzato dalle nuove attività, se non per gli effetti di addensamenti di attività simili o di usi temporanei. Si osserva come «[...] alla scala urbana questi spazi non assumano connotati molto differenti da quelli degli spazi di lavoro novecenteschi (concentrazione e specializzazione funzionale, separazione dall'esterno, filtro all'ingresso, in molti casi invisibilità). Alla micro-scala invece avvengono i processi di scambio più interessanti, che si basano tuttavia su processi di creazione di comunità specializzate, in questo senso

112. Cfr. A.J. Scott, «Beyond the Creative City: Cognitive-Cultural Capitalism and the New Urbanism», *Regional Studies*, n. 48:4, 2014, pp. 565-578.

113. Cfr. A. Bruzzese, C. Pacchi, «Spazi e pratiche sociali nelle nuove forme del lavoro», *Urbanistica*, n. 158, 2016, pp. 127-130.

relativamente tradizionali, che tendono quindi a escludere contatti di più ampio raggio»¹¹⁴.

Nel ripensare il futuro delle città, e nello specifico quelle italiane, l'introduzione delle nuove tecnologie può essere l'occasione per individuare una modalità di valorizzazione integrata dei materiali urbani esistenti e di un grande patrimonio culturale diffuso. Una mixité armonica che si realizza anche tra *innovazione* e *tradizione*, in alternativa al modello delle *smart city* che «vengono vendute non tanto per attuare una città ideale, quanto come ricette necessarie per combattere un futuro apocalittico, fatto di carenze energetiche, traffico invivibile, inquinamento diffuso e problemi diffusi di sicurezza», un modello che «non tiene conto di una dimensione rilevantissima della città, che non è solo quella che viene amministrata e quella che consuma, ma quella che produce, sempre più importante perché il settore dei servizi – motore crescente dell'economia occidentale – abita prevalentemente in città»¹¹⁵.

Alcuni scenari produttivi appaiono, quindi, come ambiti di intervento meritevoli di attenzione, per creare una città intelligente e funzionalmente mista, «che utilizza innovazione, tecnologie, creatività, cultura e comunità per garantire sviluppo economico, qualità della vita e attrattività di persone e risorse, con benefici positivi per cittadini e imprese e di conseguenza per tutto il territorio circostante»¹¹⁶:

- i distretti artigiani, dove artigianato tradizionale e *maker* contemporanei si contaminano;
- i distretti del commercio, visti come 'neo-ecosistema urbano' che, nel fornire lavoro e servizi, contribuiscono anche alla creazione di capitale sociale e sicurezza, contenendo gli impatti ambientali;
- il turismo culturale, in cui il territorio con caratteri peculiari diventa chiave dell'economia post-industriale e fonte di vantaggi competitivi;
- la produzione e il consumo di cibo, e i conseguenti nuovi rapporti tra città e campagna;
- il *welfare* urbano e la *social innovation*, come contrasto alla nuova povertà urbana attraverso nuovi approcci sistematici e rilevanti innovazioni nelle soluzioni e nei modelli di business in cui le istituzioni siano registi, garanti e promotori dei processi.

La città densa e mista appare, quindi, la sede di opportunità e innovazioni, portatrici di sviluppo economico e sociale, e pertanto appare necessario affrontare in campo urbanistico il rapporto tra città e produzione anche in direzione delle istanze che provengono dai nuovi paradigmi economici.

114. Ivi, p. 130.

115. A. Granelli, «Aziende che (ri)generano città. Città che (ri)generano aziende», *Urbanistica*, n. 158, 2016, pp. 134–135.

116. Ivi, p. 135.

1.3 I modelli teorici

Nella critica alla pianificazione razionalista statunitense degli anni Cinquanta, Jane Jacobs sostiene in *The Death and Life of Great American Cities* che un mix bilanciato di residenza, lavoro e servizi può fornire uno spazio pubblico vitale e sicuro e che una mixité “a grana fine” di diversi usi può generare quartieri vivaci e stimolanti.

Secondo Jacobs, l’urbanistica moderna rifiutava la città e gli esseri umani che la vivono, negando l’importanza della complessità che si stratifica in una comunità, nella convinzione che i principi elaborati secondo un metodo deduttivo fossero i soli validi per pianificare le città. Tra questi, la separazione funzionale era quello maggiormente praticato e, per Jacobs, essa portava alla distruzione di comunità ed economie innovative, generando invece parti di città isolate le une dalle altre, in contrasto con quello che le comunità avrebbero voluto come ambiente di vita.

In questo paragrafo, il “modello” di Jane Jacobs per la creazione di una città vitale attraverso la mixité degli usi viene illustrato in dettaglio, in quanto ritenuto un riferimento che, a quasi sessant’anni di distanza, costituisce ancora una valida base per ulteriori riflessioni teorico-metodologiche e sperimentazioni in diverse discipline.

Successivamente, vengono infatti illustrati gli sviluppi portati avanti negli anni Novanta dall’inglese Alan Rowley e, successivamente, dagli olandesi Eric Hoppenbrouwer ed Erik Louw, i quali, partendo dai lavori di Jacobs e di Lynch, hanno progressivamente implementato un modello teorico che tiene conto dei diversi fattori che incidono sulla mixité funzionale, delle dimensioni in cui essa si sviluppa e degli elementi che la possono descrivere.

Tali modelli, la cui conoscenza appare utile per una proposta operativa sul mix funzionale come strategia di rigenerazione urbana, sono descritti nella seconda e terza sezione di questo paragrafo.

1.3.1 La diversità urbana di Jacobs

Jane Jacobs¹¹⁷ ritiene che siano soprattutto i singoli individui e organizzazioni, ciascuno agendo secondo i propri fini e idee e al di fuori di un quadro formale, ad arricchire la diversità urbana. Pertanto, il compito principale dell'urbanistica deve essere quello di creare un ambiente in cui queste attività possano svilupparsi positivamente poiché, la diversità non si genera 'automaticamente', ma si realizza mediante la formazione di "vari ed efficaci raggruppamenti economici di funzioni" che necessitano di un *quid* che catalizzi la capacità di interazione economica degli abitanti/fruitori del quartiere. La sociologia indaga, quindi, le condizioni della diversità urbana, caratteristiche che i quartieri devono possedere per risultare economicamente e socialmente adatti alla formazione della diversità e alla sua crescita.

Particolarmente rilevante, nella riflessione di Jacobs, è il ruolo delle attività economiche, come soggetti che necessitano di diversità dell'ambiente urbano per il loro sviluppo e, al contempo, la generano: «la diversità urbana consente e stimola essa stessa la formazione di altra diversità»¹¹⁸.

Le quattro condizioni di diversità

La tesi centrale di Jacobs è che la diversità urbana non sia un fatto accidentale, ma discenda da rapporti economici concreti e osservabili, i quali originano le ricche mescolanze urbane. Adottando un approccio induttivo, Jacobs osserva i luoghi in cui si realizza la diversità, studiando le ragioni economiche che la rendono possibile, e propone quattro "generatori di diversità" che devono essere tutti compresenti in dato contesto:

1. mescolanza di più funzioni primarie, per assicurare la presenza di persone a ore diverse del giorno e che utilizzino in comune le attrezzature della zona;
2. ridotta dimensione degli isolati, per un'elevata permeabilità pedonale;
3. varietà delle condizioni degli edifici, per fornire diverse soluzioni di redditività;
4. elevata densità di popolazione, residente e non.

La necessità della mescolanza di funzioni primarie

Nel primo punto si distinguono le funzioni primarie, come la residenza, i maggiori usi produttivi e di servizio, capaci di generare importanti flussi di persone in un'area, e le funzioni secondarie, la cui domanda viene originata dalle primarie, che consistono in attività di servizio alla piccola scala come negozi, bar e ristoranti, ma che possono diventare, per effetto della propria *accumulazione*, un uso primario. Un primo risultato dei movimenti di persone tra questi diversi usi, che aggiungono varietà allo spazio pubblico, consiste nell'avere una migliore distribuzione dei flussi nell'arco della giornata, a differenza di una zona monofunzionale che tende a concentrare le persone solo in determinate fasce temporali.

117. J. Jacobs, Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane, *cit.*, p. 225.

118. *Ivi*, p. 135.

Alla base del ragionamento vi è la necessità di rendere sostenibili le attività non residenziali per alimentare la diversità urbana attraverso la formazione di centri di integrazione economica. Questa si realizza se:

- gli usi primari sono *attraattivi e complementari*, con riferimento a flussi proporzionati nel tempo;
- vi è compresenza di diversi *tipi di popolazione* (residenti, lavoratori, visitatori esterni);
- la mescolanza funzionale è *efficace*, cioè le persone condividono le medesime strade e attrezzature.

Nel centro città, la mescolanza di funzioni è fondamentale, in quanto un raggruppamento di usi più complessi può costituire una “zona di incubazione” capace di generare un effetto economico positivo sulle altre parti della città, anche tramite espulsione. Tuttavia, il centro spesso tende ad essere paradossalmente monofunzionale e l'intervento pubblico dovrebbe sostenere le attività private che lo mantengono vivo anche in orario serale e notturno, favorendole indirettamente con l'inserimento di funzioni pubbliche. Nei quartieri residenziali, invece, l'elemento di vitalità maggiore può essere quello apportato dalle attività lavorative, il cui insediamento deve essere consentito e incoraggiato dal soggetto pubblico. Tuttavia, spesso, la mancanza di un mix funzioni primarie in questi quartieri è solo una parte del problema, mancando anche una o più delle altre tre condizioni di diversità.

La necessità di isolati piccoli

Il secondo punto, evidenzia come gli isolati lunghi causino un autoisolamento delle strade con negative ricadute sociali ed economiche. Un lungo isolato viene frequentato solo dalle persone che lo abitano o vi hanno uno specifico interesse per raggiungere le strade maggiori, in cui diventano possibili raggruppamenti di usi economici. Questo contrasta con il principio relativo alla mescolanza delle attività, secondo cui persone diverse in ore diverse devono usare le stesse strade. Ciò determina, per le vie isolate, l'impossibilità di avere un bacino d'utenza che renda sostenibile l'esistenza delle attività e la scarsa possibilità di incubazione di nuove attività; al contrario, nelle vie in cui confluiscono le vie isolate si determina un sovraccarico di flussi e un'alta concentrazione di funzioni economiche, con una loro non ottimale distribuzione, in quanto non tengono conto della scala del mercato da servire e della distanza degli utenti.

Le strade che devono interrompere la “monotonia” dei lunghi isolati, tuttavia, non devono essere “inutili come una passeggiata”, ma devono esistere ragioni positive perché vengano usate e devono pertanto possedere «punti economicamente vitali: posti in cui fosse possibile far spese, guardare, mangiare e bere qualcosa»¹¹⁹. L'insediamento di sedi idonee per attività commerciali, che permettono una ripartizione di servizi, di opportunità economiche e di vita collettiva, deve pertanto essere consentita a livello di regole urbanistiche anche nelle vie minori.

La necessità di edifici vecchi

Se una zona urbana è composta solo da edifici nuovi, le attività che vi si insedieranno saranno solo quelle in grado di sostenere elevati costi di esercizio e, quindi, o altamente redditizie o sovvenzionate pubblicamente. In tale modo, si escludono nuove iniziative spontanee che hanno generalmente bisogno di bassi costi fissi; poiché l'obiettivo è, invece, quello di incrementare la diversità, c'è bisogno di diversificare le iniziative immobiliari, prevedendo edifici a redditività elevata, media, bassa e nulla.

Questo, tuttavia, è un risultato che necessita di tempi lunghi, grazie ai quali si originano effetti economici attraverso un assortimento vario e permanente di costruzioni portato da un processo dinamico di invecchiamento e rinnovamento. Uno dei problemi è dunque rappresentato da quei quartieri i cui edifici sono stati costruiti contemporaneamente, fisicamente omogenei, che procedono uniformemente verso il declino: una loro contemporanea sostituzione ricreerebbe l'errore originale, negando la formazione di diversità. Più opportuno è correggere le altre tre condizioni mancanti, lasciando una parte degli edifici vecchi «essi diventeranno qualcosa di più che semplici vestigia o segni di un precedente fallimento: diventeranno la sede necessaria (e preziosa per il quartiere) di molte sfumature di diversità, a redditività media, bassa o nulla. [...] il valore economico dei vecchi edifici non è sostituibile a volontà, perché è una creazione del tempo»¹²⁰.

La necessità di concentrazione

Pur essendoci un nesso tra la concentrazione della popolazione e le attività specializzate che tale popolazione può alimentare, non è sufficiente una grande quantità di persone per alimentare la diversità urbana, bensì una loro alta concentrazione spaziale. Jacobs contesta la presunta corrispondenza – molto forte nell'urbanistica americana – tra elevate densità residenziali e abbassamento della qualità di vita, soprattutto per la confusione tra il concetto di densità di alloggi e quello del loro sovraffollamento. Un uso del suolo intensivo a fini abitativi è considerato interessante solo in relazione al costo delle aree, mentre – obietta Jacobs – esistono ragioni più profonde, legate alla vitalità. Naturalmente la densità di abitazioni non è di per sé un fattore risolvete, in quanto esistono quartieri densamente popolati ma in forte stagnazione, poiché sono presenti altri fattori negativi, «Rimane però sempre il fatto che le forti concentrazioni di persone sono una delle condizioni necessarie di una fiorente diversità urbana; e ne consegue che nei quartieri dove la gente abita dev'essererci una forte concentrazione di abitazioni sul suolo a ciò destinato. In mancanza di un numero sufficiente di persone, gli altri fattori che influenzano l'intensità e la localizzazione della diversità non avrebbero gran che su cui agire»¹²¹.

Le densità di abitazioni più opportune non possono essere calcolate in astratto. Tuttavia, Jacobs segnala che le densità "intermedie" sono le più critiche, in quanto possono suscitare problemi intrinse-

120. *Ivi*, p. 186.121. *Ivi*, p. 191.

camente urbani senza però generare al contempo vitalità, sicurezza, comodità e interesse; una densità capace di stimolare la massima diversità trova, a sua volta, il suo limite superiore quando valori troppo elevati inibiscono la diversità a causa dell'alta standardizzazione che riduce la gamma di possibilità legate ai tipi e all'età degli edifici. Pertanto è necessario trovare il giusto equilibrio tra alte densità abitative e varietà tipologiche. Questo è fortemente legato al rapporto tra superfici libere e superfici edificate residenziali che deve essere ragionevolmente alto (circa da 30:70 a 40:60), al contrario di quanto avviene nei complessi residenziali (mediamente 80:20) in cui vi sono vasti spazi liberi, difficili da sorvegliare e causa di inconvenienti. L'aumento delle superfici edificate residenziali, comunque, non deve realizzarsi sacrificando lo spazio libero da residenze, che deve comprendere una articolata rete dei percorsi (condizione n. 2), edifici destinati ad usi non residenziali e attrezzature all'aperto come i parchi per mescolare le funzioni (condizione n. 1).

La combinazione di questi accorgimenti [...] produce effetti completamente diversi sia rispetto ad una squallida e massiccia alta densità associata ad un elevato indice di edificazione, sia rispetto ad un'alta densità "alleviata" dalla presenza di vaste aree residenziali non edificate. I risultati sono del tutto diversi perché [...] ciascuno di essi contribuisce in un suo modo singolare e indispensabile, alla diversità ed alla vitalità di una zona così che dalle elevate densità può scaturire qualcosa di costruttivo e non meramente inerte¹²².

Le errate attribuzioni alla mixité funzionale

Jacobs argomenta, inoltre, l'opportunità di creare una forte diversità urbana confutando le teorie che attribuiscono alla mixité una serie di conseguenze negative, e dimostra come queste siano piuttosto da attribuire alla monotonia della destinazione d'uso omogenea prevista dalla zonizzazione monofunzionale, riferendosi in particolare alle questioni estetiche, la congestione, la comparsa di usi degradanti.

Una fiorente diversità urbana - del tipo di quella catalizzata dalla presenza di usi primari mescolati tra loro, di strade frequenti, di una mescolanza di edifici di età diversa e con diverso livello di spese generali, e di dense concentrazioni di utenti - non porta affatto con sé gli inconvenienti della diversità convenzionalmente ipotizzati dalla pseudoscienza urbanistica. Mi propongo ora di provare quest'asserzione e di dimostrare come questi inconvenienti siano fantasticherie che, come tutte le fantasticherie prese troppo sul serio, riescono d'intralcio nell'affrontare la realtà¹²³.

Le questioni estetiche

Jacobs riporta che per alcuni la diversità urbana è intrinsecamente portatrice di un aspetto disordinato mentre la monofunzionalità risulterebbe esteticamente ordinata, tuttavia essi non considerano che la monotonia e la ripetitività creano disorientamento nel fruitore della città, tanto che spesso si ricorrono ad artifici architettonici o di arredo urbano per fornire differenti visuali in sostituzioni delle più

122. *Ivi*, p. 203.

123. *Ivi*, p. 208.

naturali indicazioni di direzione e movimento, senza le quali l'ambiente urbano appare disorientante e caotico. In sintesi, la ricerca dell'ordine visuale nell'ambiente urbano può adottare tre soluzioni: quella delle zone omogenee; quella delle zone omogenee che falsamente appaiono diversificate; quella delle zone autenticamente diverse che possono fornire risultati estetici da sicuramente interessanti a molto piacevoli.

La congestione del traffico

Per Jacobs non è da imputare all'esercizio della fruizione delle funzioni urbane da parte delle persone, quanto alla necessità di usare le automobili per l'insufficiente densità degli insediamenti e la mancanza di una ampia gamma di diversità sufficientemente concentrata. Il ricorso al mezzo privato diventa tanto più inevitabile, quanto la crescente necessità di fornire ampie strade e parcheggi separa ancor di più le funzioni. Questo, di norma, potrebbe non avvenire in zone urbane densamente popolate e diversificate, dove «quanto più intensamente variata e fittamente assortita è la diversità in una zona, tanto più la gente cammina; anche la gente che affluisce dall'esterno in una zona vitale e variata, sia in automobile sia con mezzi pubblici, quando si trova all'interno di essa si sposta a piedi»¹²⁴.

Lo stimolo alla comparsa di usi degradanti

Questo fenomeno è possibile, ma Jacobs distingue gli usi veramente dannosi da altri che sono ritenuti tali ma non lo sono:

- usi economicamente poveri (ad esempio, i depositi di rottami) che sottraggono vitalità, causano danni estetici e occupano molto spazio: non sono una conseguenza nociva della diversità urbana (infatti mancano nelle zone vitali) ma sono usi che crescono in zone già trascurate che mancano di una concorrenza per assicurarsi lo spazio disponibile. Per risolvere un simile problema è quindi necessario catalizzare la diversità, non temerla, predisponendo un ambiente economico fertile;
- usi produttivi e servizio (ad esempio, bar, teatri, uffici e industrie) che non sono affatto dannosi, ma si ritiene ciò perché si considerano gli effetti che hanno in suburbi e zone stagnanti, mentre gli stessi usi nei quartieri vitali sono riconosciuti come decisamente necessari;
- usi realmente dannosi *per natura*, che sono parcheggi, depositi di autocarri, stazioni di servizio e le grandi pubblicità stradali, i quali, a differenza degli usi poveri, riescono a competere per insediarsi nelle zone vitali e diversificate causandone il danneggiamento, anche visuale;
- usi realmente dannosi *per dimensione*, per i quali il problema non è la funzione in sé, ma la sua lunghezza sul fronte stradale. Il contrasto a questo carattere dovrebbe essere uno dei veri scopi della teoria dello zoning, distinguendo le diverse nature e scale delle strade e le dimensioni e forme degli edifici che vi prospettano

124. Ivi, p. 214.

Alcuni fattori di impedimento

L'analisi sulla diversit  urbana di Jacobs, dopo averne elencato i fattori di sviluppo e sfatato alcuni miti negativi, si occupa di due fattori di impedimento che dovrebbero essere trasformati in fattori costruttivi.

L'autodistruzione della diversit 

In un processo di arricchimento della diversit  di un'area, lo spazio utile diventa oggetto di una concorrenza da parte di attivit  e persone disposte a ottenerlo, sostituendosi a usi meno redditizi e a residenti a pi  basso livello di reddito. Questo processo porta alla distruzione della complessa integrazione economica e sociale che ha originato il successo dell'area, rendendola via via sempre pi  monotona, sia visualmente che funzionalmente, con l'abbandono delle persone che la frequentavano per scopi diversi da quelli alla fine predominanti, destinandola a un declino. Jacobs individua un aspetto generale di ci  che oggi viene definita *gentrification*, secondo il termine coniato pochi anni dopo da Ruth Glass¹²⁵. La diversit  che favorisce lo sviluppo di un dato luogo pu , oltre determinati livelli, essere distrutta da s  stessa. Esempi tipici di questo sono gli eccessi portati dal turismo quando prevale sulla presenza di residenti, o i ristoranti che soppiantano gli usi primari che ne avevano portato alla nascita. Secondo Jacobs questo costituisce una «disfunzione organica della citt  in quanto tale»¹²⁶ e naturale conseguenza del processo di creazione della diversit  – che si basa sempre sulla sostituzione di usi come prodotto della competizione economica per lo spazio, positiva finch  produce un incremento netto di diversit  – a cui occorre offrire alternative di sviluppo dirottandola verso altre zone trattandosi di «un processo che si svolge per un certo tempo in modo funzionale e salutare ma che ad un certo punto critico, non riuscendo a modificarsi, diventa una disfunzione»¹²⁷.

A questo riguardo, Jacobs riterrebbe necessaria una sorta di meccanismo di "feedback urbanistico" ma poich  non   possibile un simile automatismo, avanza tre proposte per utilizzare positivamente la proliferazione di usi in un'area come agente di sviluppo di altre zone, la cui ovvia preconditione   che esse siano idonee a tali usi e possiedano le premesse per un loro successo. I tre fattori avanzati sono:

- lo *zoning mirato alla diversificazione*, non con lo scopo di bloccare in un dato momento usi e condizioni esistenti, quanto di sostenere la vitalit  evitando che modifiche e sostituzioni non siano prevalentemente dello stesso genere (ad esempio intervenendo su et , dimensioni e tipi degli edifici), accompagnato da provvedimenti fiscali e adattamenti opportuni;
- gli *edifici pubblici*, la cui localizzazione e permanenza nel tempo deve contribuire all'aumento e al mantenimento di diversit  di un'area;
- le *alternative concorrenziali*, per creare un rapporto pi  equilibrato tra richiesta e disponibilit  di "zone urbane diversificate, animate ed economicamente vitali".

125. «One by one, many of the working class quarters of London have been invaded by the middle classes – upper and lower. [...] Once this process of 'gentrification' starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original working class occupiers are displaced and the whole social character of the district is changed». R. Glass, «Introduction», Centre for Urban Studies (a cura di), *London: Aspects of Change*, London, 1963, p. xviii.

126. J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, cit., p. 234.

127. *Ibidem*.

I “vuoti di confine”

Si tratta del secondo fattore negativo, che vede la tendenza di singoli usi concentrati (ancorché alcuni desiderabili o necessari) a influire negativamente sulla vitalità urbana creando vuoti funzionali attorno a barriere. Esempi lineari sono le sedi ferroviarie, le autostrade urbane, i canali; esempi puntuali sono i complessi residenziali e universitari, i parchi industriali, i grandi parchi pubblici. Questi rappresentano barriere che trasformano le strade limitrofe in “vicoli ciechi” dal punto di vista funzionale, dove diminuisce progressivamente il numero di utenti e la varietà di usi e le destinazioni possibili.

La scarsità di usi attorno a un confine può essere causata dal fatto che viene attraversato solo da chi vi abita o lavora (i complessi); l'attraversamento è impedito completamente (ferrovie) o limitato nel tempo (un grande parco pubblico); l'intensità d'uso entro il confine è troppo bassa rispetto alla sua estensione (un parco industriale).

Per modellizzare il fenomeno, Jacobs distingue il suolo in:

- “generico”, che permette la circolazione pedonale pubblica;
- “speciale”, che non permette normalmente il libero attraversamento, in quanto precluso, scoraggiato o non motivato (comprende edifici di residenza, di lavoro o altro).

Tra i due esiste un rapporto di tensione, in quanto il suolo speciale è necessario per generare flussi sul generico, ma costituisce anche un ostacolo al movimento. Qualora il suolo speciale rappresenti un ostacolo troppo esteso, questa tensione si annulla e si crea una “zona morta”, un vuoto nel suolo generico, in cui circolazione e intensità d'uso diminuiscono bruscamente, potendo causare conseguenze economiche e sociali negative. Ad una scala maggiore, i confini possono separare le parti di una città, con effetti non sempre nocivi, ma a livello di quartiere un'eccessiva frammentazione è fortemente negativa.

È necessario riconoscere che questi usi sul “suolo speciale” sono normalmente necessari e importanti per la vita urbana, quindi tenere conto di questo loro carattere intrinseco ed evitare di erigere barriere non necessarie, che possono generare un vuoto dannoso anche per le stesse attrezzature. Si dovrebbe quindi cercare, con una giusta progettazione, di rendere i loro perimetri punti di attività, in relazione funzionale con il tessuto urbano circostante.

La città e l'automobile

Infine, le questioni connesse alla mobilità sono per Jacobs strettamente connesse a quello della diversità urbana. La mobilità è una necessità primaria, in quanto rende possibile la fruizione della molteplicità di scelte e l'intensità degli scambi che costituiscono il fondamento della vita in città. Il punto è dunque come assicurare la mobilità senza distruggere la complessità urbana. La mobilità privata tende a erodere i tessuti urbani eliminandone o riducendone

la complessità e l'integrazione funzionale; tuttavia, l'automobile in sé non è l'unica responsabile, in quanto vi è pure la mancanza di interventi su altri bisogni, usi e funzioni.

Secondo la sociologa, è indispensabile tendere a ridurre il numero di automobili circolanti, far sì che esse siano usate nel modo più intenso ed efficiente possibile e impiegare estensivamente il trasporto pubblico, al fine di implementare soluzioni a favore sia dei pedoni che delle automobili stesse. Tra queste sono da guardare con cautela quelle che prevedono la separazione di auto, attività e pedoni poiché possono presentare complicazioni e, salvo per le zone ad uso intensissimo, in generale la separazione non appare giustificata.

La vita attira la vita. Quando l'isolamento dei pedoni viene applicato come una specie di astratto e delicato meccanismo, e troppe forme di vita e di attività vengono sacrificate o soppresse per farlo funzionale, la disposizione che ne risulta non soddisfa. Concepire i problemi del traffico urbano in termini semplicistici di antagonismo tra pedoni e veicoli, e proporsi come scopo primario la loro separazione, significa affrontare il problema dal lato sbagliato¹²⁸.

Uno dei maggiori problemi del conflitto tra veicoli e pedoni è il predominio dei primi che, come primo effetto, rende difficoltoso l'attraversamento da un lato all'altro della strada, che sono le sue parti più interessanti «mentre cammina, la gente s'interessa alle vetrine, agli edifici, all'altra gente» e dunque il maggiore vantaggio portato dalle strade pedonali non è tanto la mancanza delle automobili in sé quanto «che queste strade non sono sopraffatte e dominate da un flusso troppo intenso di veicoli e sono facili da attraversare»¹²⁹.

La progressiva erosione della città da parte delle automobili causa due conseguenze che si aggravano nel tempo: un calo di efficienza dei trasporti pubblici e una rarefazione degli usi, intervallati da sempre più ampi parcheggi non efficientemente utilizzati, che portano ad ulteriori necessità di utilizzo dell'automobile, «In tal modo l'erosione dovuta all'automobile elimina a poco a poco le ragioni per usare una zona, e al tempo stesso rende quella zona meno animata, comoda, concentrata e sicura per coloro che hanno ancora motivo di usarla»¹³⁰.

Per Jacobs, la soluzione è l'eliminazione – selettiva, graduale e supportata dal trasporto pubblico – dell'automobile dalla città, attraverso pressioni d'uso prevalenti su quelle del traffico, con l'obiettivo di stimolare la diversità e intensificare gli usi urbani

Nella vita delle città reali, che è ben diversa da quella delle città ideali, l'eliminazione dell'automobile rappresenta probabilmente l'unico mezzo per ridurre il numero assoluto degli autoveicoli circolanti, per stimolare un miglioramento dei trasporti pubblici, per promuovere (e al tempo stesso rendere possibile) una maggiore intensità e vitalità degli usi urbani¹³¹.

128. *Ivi*, p. 326.

129. *Ibidem*.

130. *Ivi*, p. 330.

131. *Ivi*, p. 340.

1.3.2 Il modello di Rowley

Alan Rowley ha rilevato che «l'analisi e le conclusioni di Jacobs erano radicate nelle osservazioni sulla vita della città e sull'economia negli Stati Uniti alla fine degli anni Cinquanta e da allora molte cose sono cambiate. Ora è ancora più difficile mantenere, e tanto meno riprodurre, il tipo di diversità, vitalità e senso generale della comunità che tanto ammirava»¹³². Nel 1996, egli ha proposto un modello concettuale degli usi misti principalmente basato sulla *trama interna* di un insediamento – ripresa dalle riflessioni di Lynch sulla forma degli insediamenti¹³³ – come maggiore determinante dei suoi caratteri e qualità, definendone i caratteri principali: grana, densità, permeabilità.

- La *grana*¹³⁴ si riferisce al modo in cui le differenti componenti di un insediamento (persone, attività, funzioni, edifici e spazi aperti) sono mescolate insieme. Una grana fine, tipica della città storica, si riferisce a molti elementi simili che sono dispersi tra molti elementi diversi; la grana grossa, tipica della città moderna, si realizza con ampie aree di un elemento separate dalle loro simili da vaste aree di altri elementi. Un passaggio brusco da tra gruppi di elementi determina una grana nitida mentre una transizione graduale realizza una grana indistinta.
- La *densità* è legata ai concetti di mixité e grana: essa dipende infatti dal numero di utenti e dalla combinazione delle funzioni. In accordo con Jacobs, sono necessarie densità abitative medio-alte per mantenere la vitalità nelle città.
- La *permeabilità* si riferisce alla possibilità “democratica” di scelta nei movimenti pedonali, così come deriva dall'impianto di strade e percorsi.

Il modello introduce poi il fattore scalare, distinguendo diversi *setting* dell'uso misto:

1. l'edificio;
2. l'isolato;
3. la strada;
4. il quartiere.

Vengono inoltre evidenziate quattro *tipologie localizzative* per gli usi misti:

1. centri città;
2. aree urbane interne e *brownfield*, comprese le aree dismesse o sfitte, le zone in crescita che necessitano di rigenerazione;
3. aree suburbane o ai margini della città;
4. aree rurali, se le regole di pianificazione lo consentono.

Infine, individua tre *approcci* per mantenere o promuovere uno sviluppo urbano ad uso misto:

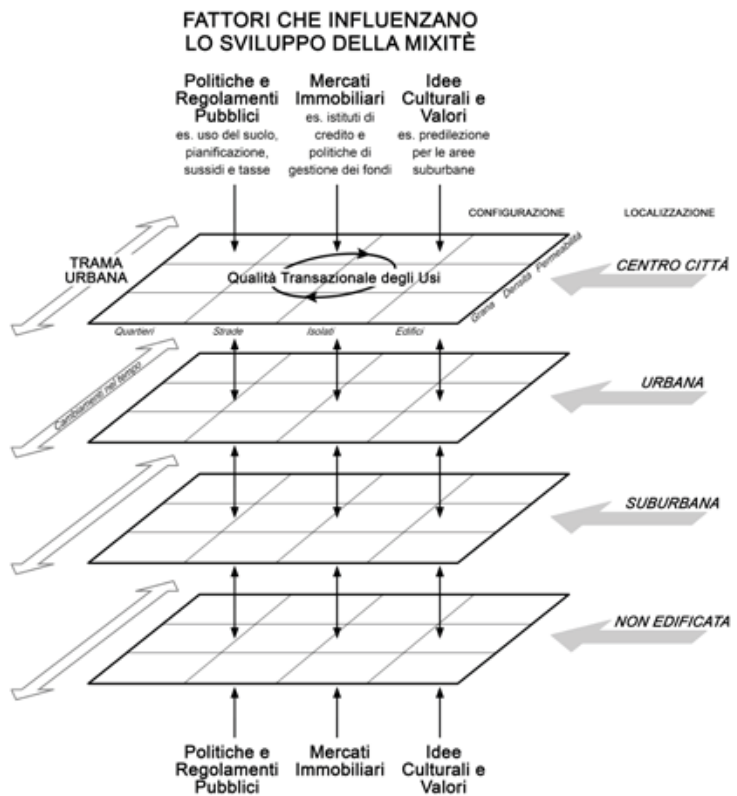
1. conservazione di impostazioni di usi misti consolidate;
2. rivitalizzazione graduale e ristrutturazione incrementale delle aree urbane esistenti (compresi *infill*, riuso, conversione e *re-furbishment*);
3. riassetto complessivo o riqualificazione di aree e siti più grandi.

132. A. Rowley, *op.cit.*, p. 88. Traduzione dell'autore.

133. Cfr. K. Lynch, L. Rodwin, *op.cit.*; K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana, cit.*

134. Data l'esplicita riproposizione di Rowley del medesimo concetto di “*grain*” espresso da Kevin Lynch in “*A theory of Urban Form*” (1958), in “*The Pattern of the Metropolis*” del 1961 (trad.it “*La struttura della metropoli*”, 1964) e in “*A theory of good city form*” del 1981 (trad.it. “*Progettare la città. La qualità della forma urbana*”, 1990) viene adottata la traduzione di *grain* con il termine italiano “grana”, già definita nel lavoro del 1961 come “il grado di compattezza con cui i vari elementi - come i negozi e le abitazioni - sono tessuti tra di loro” e in quello del 1981 come “la struttura interna di un insediamento”; allo stesso modo si sono assunte le traduzioni “fine” (*fine*), “grossa” (*coarse*), “nitida” (*sharp*), “indistinta” (*blurred*).

Figura 1.2 Graficizzazione del modello di Rowley. (Fonte: A. Rowley, 1996, p. 86)



Gerarchia delle Transazioni di MacCormac

Incremento dell'interazione con la strada

- Mercato rionale
- Ristoranti e bar
- Residenze
- Piccoli negozi e uffici
- Supermercati
- Condomini
- Grandi uffici
- Grande industria
- Magazzini
- Parcheggi

Riduzione dell'interazione con la strada

Fonte: adattato da MacCormac (1983).

Figura 1.3 La gerarchia delle transazioni di MacCormac (Fonte: Oc, Tiesdell, 1999, p. 279. Traduzione dell'autore).

Ciò definito, secondo Rowley una particolare operazione di trasformazione per usi misti è il prodotto di due o più di queste variabili, ma problemi e opportunità variano a seconda dei contesti reali, la cui natura viene determinata, in particolare, da tre dimensioni: flussi, titolarità e presenza, tempo.

Flussi. Uno degli effetti che maggiormente vengono ricercati con la mixité è la capacità di generare flussi e, conseguentemente, di apportare maggiori livelli di vitalità urbana; tuttavia, attività e usi del suolo differiscono in termini di flussi che sono capaci di generare. È quella che viene definita da MacCormac¹³⁵ "transactional quality" dei diversi usi, con ciò riferendosi alla diversa portata che essi possono avere sulla vita pubblica e sullo stimolo alle interazioni sociali. Questa caratteristica viene vista come la base del senso della presenza umana e del coinvolgimento esperito nelle città, criticando il fatto che essa viene largamente ignorata dalle categorie di uso del suolo della pianificazione tradizionale. Ai due estremi si situano il parcheggio, che non ha poco o nessun significato per un passante, e il mercato all'aperto, che offre un'intensa serie di scambi tra il pubblico e gli operatori. I supermercati nascondono i loro scambi dentro un edificio e difficilmente si relazionano con la strada, allo stesso modo i grandi edifici direzionali contribuiscono poco alla vitalità dello spazio pubblico, a differenza di piccoli uffici e laboratori, con vetrine e ingressi a livello strada, che realizzano gli scambi in un modo simile a quello di un negozio.

135. R. MacCormac, «Urban reform: MacCormac's manifesto», *Architects Journal*, 1983, pp. 59-77. citato in A. Rowley, *op.cit.*, p. 87.

Titolarità e presenza. Ulteriori dimensioni afferiscono ai concetti di proprietà e occupazione sia per quanto concerne gli usi residenziali sia per quelli produttivi/commerciali. Rowley richiama la necessità di sostenere un mix anche di questi aspetti, ciò riguarda quindi l'esistenza di una varietà che riguarda:

- i titoli di occupazione degli alloggi (proprietà, affitto, condivisione) e degli spazi non residenziali (piena proprietà, locazione, accordi di licenza);
- i soggetti che occupano le proprietà, con attenzione a garantire il soddisfacimento di bisogni per le diverse fasce sociali (ad esempio, residenze protette per anziani, alloggi di diverse tipologie e metrature per diverse possibilità reddituali) e imprenditoriali (ad esempio, minimarket così come commercio specializzato).

Tempo. Infine, il tempo è una dimensione importante per la mescolanza di attività e funzioni. Il tempo in relazione alla mixité funzionale di edifici, isolati o quartieri viene riferito a:

- funzioni *in compresenza*, la cui fruizione si esercita in tempi diversi e slegati, in relazione agli orari propri di varie attività spazialmente separate, e rappresenta il caso più diffuso;
- funzioni *in sequenza*, la cui fruizione si esercita in tempi diversi e conseguenti, poiché le attività occupano lo stesso spazio ad orari diversi; questa condivisione – anche se aumenta la complessità gestionale – permetterebbe un doppio vantaggio, da un lato di incrementare i flussi e arricchire la vita sociale di una comunità, dall'altro quello di consentire l'esercizio di attività che non si possono permettere un costo di locazione alto o permanente.

Quest'ultimo aspetto permette di introdurre ad un altro concetto, relativo alla dimensione temporale, cioè il tempo legato al *ciclo di vita dell'investimento immobiliare o dell'edificio*. Ciò può essere esemplificato con le unità commerciali di un nuovo (o rinnovato) edificio, il cui costo può essere affrontato solo dalle attività più remunerative, tuttavia, con il passare del tempo, si verificheranno cessioni e subaffitti, suddivisioni e accorpamenti, nonché oscillazioni del mercato immobiliare, che possono portare ad un mix più ricco di attività, varietà delle popolazioni che frequentano l'area e stili di vita differenti.

Il modello di Rowley costituisce il primo tentativo recente di concettualizzazione della mixité, tuttavia, alcuni aspetti non sono presi in considerazione¹³⁶.

Condivisione di spazi nel medesimo tempo. Il modello si concentra principalmente sulla presenza di funzioni in diversi edifici, trascurando di considerare la dimensione dei punti multifunzionali (ad esempio, un alloggio che può essere usato al contempo come luogo di lavoro).

Dimensione verticale. Il modello considera la distribuzione orizzontale delle funzioni, trascurando le possibilità che vengono dalle stra-

136. Cfr. E. Hoppenbrouwer, E. Louw, *op.cit.*

tificazioni funzionali degli edifici multipiano.

Tempo. Questo aspetto, pur contemplato nelle riflessioni di Rowley, non viene inserito nel modello.

Scala. Nel modello, Rowley considera le dimensioni della strada e dell'isolato, che tuttavia afferiscono alla medesima scala; lo stesso Rowley riconosce nelle sue argomentazioni, invece, come il *setting* "strade e spazio pubblico" costituiscano una particolare fattispecie, poiché la varietà di attività che qui si realizzano non dipende soltanto dal mix funzionale, ma da altre caratteristiche derivanti dal design urbano e degli usi pubblici. Inoltre, è assente la scala dell'intera città, poiché per Rowley il mix di funzioni è naturalmente presente a questa scala.

Dimensioni e interrelazioni. Nel modello è assente un elemento evidenziato da Caroline Rodenburg *et al.*¹³⁷, cioè la dimensione dell'intreccio delle attività costituita dalla misura in cui esse sono disperse all'interno di un'area, anche se appartenenti alla medesima categoria funzionale (ad esempio, più unità commerciali singole in un'area realizzano un numero di relazioni superiore alla stessa superficie raccolta in un'unica unità nel medesimo spazio di riferimento).

1.3.3 Il modello di Hoppenbrouwer e Louw

A partire dal modello elaborato da Rowley, Eric Hoppenbrouwer ed Erik Louw¹³⁸ nel 2005 affinano il quadro concettuale per la comprensione e la progettazione della mixité funzionale, delineando secondo una prospettiva spaziale un modello di usi misti basato su tre fattori: dimensioni, scala, trama (texture) urbana.

Le *dimensioni* sono:

1. spazi condivisi (multifunzionali): uso misto di un punto
2. dimensione orizzontale: usi misti rispetto a una superficie piana
3. dimensione verticale: usi misti su più livelli
4. dimensione temporale: usi misti in sequenza

La *suddivisione scalare* è molto ampia (da edificio a città) per permettere a ogni tipo di operazione di mixité di essere opportunamente classificata secondo questo aspetto. Le scale considerate sono:

1. edificio
2. isolato
3. quartiere
4. città

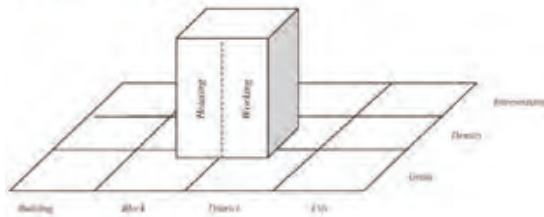
La *trama urbana* viene declinata nelle sue componenti principali di:

1. grana
2. densità
3. intreccio di funzioni

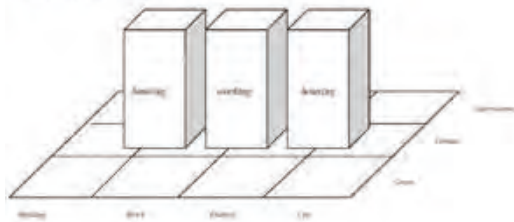
¹³⁷. Cfr. C. A. Rodenburg, R. Vreeker, P. Nijkamp, «Multifunctional Land Use: An Economic Perspective», P. Nijkamp, C. A. Rodenburg & R. Vreeker (a cura di) *The Economics of Multifunctional Land Use*, Maastricht, Shaker Publishers, 2003, pp. 3-15.

¹³⁸. Cfr. E. Hoppenbrouwer, E. Louw, *op.cit.*

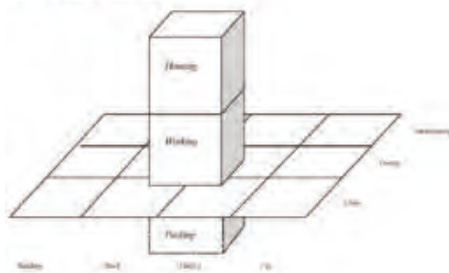
I. Shared premises dimension (point)



II. Horizontal dimension



III. Vertical dimension



IV. Time dimension

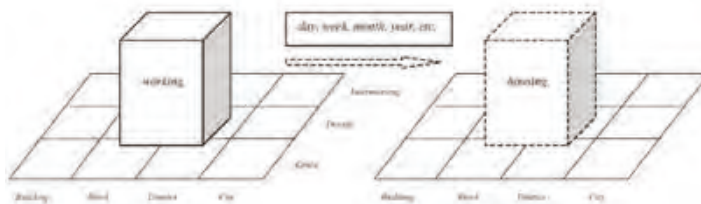


Figura 1.4 Il modello concettuale della mixité funzionale nelle quattro dimensioni. (Fonte: Hoppenbrouwer, Louw, 2005, p. 973)

	Building	Block	District	City
Shared premises dimension	✓			
Horizontal dimension		✓	✓	
Vertical dimension	✓	✓	✓	
Time dimension	✓	✓		

Tabella 1.1 Componenti della mixité funzionale: le dimensioni in relazione alla scala. (Fonte: Hoppenbrouwer, Louw, 2005, p. 974)

	Grain	Density	Interweaving
Shared premises dimension		✓	
Horizontal dimension	✓		✓
Vertical dimension	✓	✓	✓
Time dimension	✓	✓	

Tabella 1.2 Componenti della mixité funzionale: le dimensioni in relazione alla texture urbana. (Fonte: Hoppenbrouwer, Louw, 2005, p. 974)

139. Cfr. K. Lynch, Progettare la città. La qualità della forma urbana, *cit.*, pp. 196-197.

Gli autori combinano le quattro dimensioni con gli elementi della scala e della trama urbana, evidenziandone le relazioni più plausibili/verosimili in forma tabellare. Nella prima combinazione, riportata in Tabella 1, emerge che alle scale più alte si realizza solo la dimensione orizzontale, mentre alle scale inferiori trovano applicazione le altre dimensioni. Nella seconda combinazione, riportata in Tabella 2, emerge come la dimensione degli spazi condivisi/multi-funzionali sia legata solamente al fattore densità, per la dimensione orizzontale e verticale sono rilevanti tutte e tre i fattori, mentre per la dimensione temporale non è pertinente il fattore “intreccio” perché riguarda aspetti funzionali in relazione alla spazialità di un’area limitata.

Hoppenbrouwer e Louw sostengono che un’ampia varietà di progetti a uso misto può essere ricondotta a questo modello multidimensionale per una loro opportuna analisi. La scelta di privilegiare le quattro componenti (funzioni, dimensioni, scala e trama urbana) risiede nella volontà di evitare che il modello diventi troppo complesso o di difficile gestione; tuttavia i due autori riconoscono che l’introduzione di ulteriori elementi come il tipo di *collocazione nella città* o il tipo di *occupazione dello spazio* può risultare utile nello sviluppo del concetto di *mixed use*; in particolare, sarebbe utile sviluppare una riflessione in termini di *urban design* che comprenda anche aspetti non strettamente progettuali come l’esperienza urbana¹³⁹, la natura degli usi, le definizioni di pubblico e privato, i conflitti e la sicurezza.

CAPITOLO 2 La città occidentale e i paradigmi funzionali: le fasi

In questo secondo capitolo, si è ritenuto opportuno indagare l'origine della domanda di integrazione funzionale contemporanea e, pertanto, viene ricostruito un quadro storico-evolutivo del rapporto tra struttura funzionale urbana, modelli di città e paradigmi socio-economici.

Assumendo la periodizzazione proposta da François Ascher, il capitolo si articola in tre paragrafi, corrispondenti alle tre grandi fasi di modernizzazione della città occidentale.

Nel primo paragrafo, *La città pre-industriale e la crescita graduale: stratificazione e commistione*, si sottolinea la diffusa mescolanza funzionale presente nei contesti urbani pre-industriali delle diverse epoche, che trovava un limite solo nelle questioni di carattere igienico ed estetico, largamente affrontate dai trattatisti rinascimentali. Nel secondo paragrafo, *La città industriale e l'espansione pianificata: zonizzazione e separazione*, si osserva la crescente rilevanza attribuita all'organizzazione urbana come soluzione alle problematiche socio-economiche della Rivoluzione industriale; essa porta alla nascita dello zoning, la cui progressiva codificazione ha il suo apice nell'accezione funzionale espressa dalla Carta di Atene. Nel terzo paragrafo, *La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité*, si evidenziano le questioni che hanno portato al superamento della zonizzazione, verso la ricerca di ambienti funzionalmente misti e di una "messa in rete" di funzioni complementari, in parallelo all'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile, per rispondere alle nuove questioni della città contemporanea.

Tale lettura diacronica, che volutamente assume un così vasto orizzonte temporale, sottolinea il legame esistente tra la distribuzione delle attività urbane e i valori e gli obiettivi della società in un dato momento storico attraverso il modello di città di riferimento, ma soprattutto permette di evidenziare la lunga permanenza dell'assetto funzionalmente misto dell'ambiente urbano, e la relatività della presenza di un modello basato sulla separazione che, pur culturalmente superato, esercita tutt'oggi influenze sulla pianificazione. Il capitolo intende così dimostrare la necessità di innovazione del modello normativo di piano vigente in Italia, in relazione alle mutate esigenze socio-economiche contemporanee e al corrispondente cambiamento della struttura funzionale della città, che necessita di nuove strategie spaziali orientate alla sostenibilità e basate sul ricompattamento dell'edificato, sulla mescolanza funzionale e sull'integrazione in rete.

CAPITOLO 2 LA CITTÀ OCCIDENTALE E I PARADIGMI FUNZIONALI: LE FASI

- p. 79 Introduzione al secondo capitolo
- p. 84 2.1 La città pre-industriale e la crescita graduale: stratificazione e commistione
- p. 87 2.1.1 L'organizzazione spaziale degli usi: gli indirizzi della trattatistica
- p. 88 *Leon Battista Alberti e il De Re aedificatoria*
- p. 90 *Il Filarete e il Trattato di Architettura*
- p. 91 *Francesco di Giorgio Martini e il Trattato di architettura civile e militare*
- p. 92 *La specializzazione delle conoscenze e la manualistica settoriale*
- p. 93 2.1.2 Le disfunzioni delle grandi capitali e l'urgenza di un piano
- p. 97 2.2 La città industriale e l'espansione pianificata: zonizzazione e separazione
- p. 99 2.2.1 La soluzione dei conflitti socio-spaziali: gli approcci allo zoning
- p. 101 *La suddivisione per funzioni prevalenti nella matrice igienista tedesca dell'Ottocento*
- p. 103 *L'irrigidimento del modello tedesco negli Stati Uniti del primo Novecento*
- p. 110 *L'affermazione della "città funzionale" nell'Europa del Secondo dopoguerra*
- p. 119 2.2.2 La critica alla zonizzazione funzionale e le questioni aperte
- p. 122 *Le cause del successo dello zoning*
- p. 123 *La critica allo zoning*
- p. 130 *Il superamento della codificazione moderna e l'attestazione dello zoning come tecnica*
- p. 134 2.3 La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité
- p. 135 *La critica al Moderno*
- p. 141 *Il processo di metropolizzazione*
- p. 144 *Una nuova idea di città, un nuovo piano*
- p. 146 2.3.1 La messa in rete delle componenti funzionali: l'approccio sistemico
- p. 146 *Il pensiero sistemico*
- p. 148 *L'approccio sistemico nella pianificazione*
- p. 152 *I sistemi territoriali di riferimento nel piano e la rigenerazione urbana*
- p. 154 *La riorganizzazione in rete del sistema funzionale*
- p. 159 2.3.2 La ricerca di qualità e l'integrazione funzionale

Introduzione al secondo capitolo

Dopo un primo inquadramento teorico-disciplinare, in questo capitolo si ripercorrono, attraverso una lettura diacronica, le tre grandi fasi che hanno segnato i rapporti tra la città e la sua struttura funzionale, assumendo come centrale il periodo della città industriale, rispetto al quale si collocano una città pre- e una post- industriale; in particolare, si mutua la periodizzazione del processo di modernizzazione proposta da François Ascher e basata sulle tre rivoluzioni urbane moderne della civiltà occidentale: quella del *Rinascimento*, quella dell'*industrialismo* e quella, attuale, della *terza rivoluzione urbana*¹.

L'assunzione di un orizzonte temporale così esteso permette di evidenziare la relatività di alcune questioni funzionali nella città e la lunga permanenza di altre, e, soprattutto, i nessi tra il governo delle funzioni urbane e i rispettivi modelli di città, sottolineandone il legame con gli specifici valori e obiettivi della società di un dato periodo storico². Ai fini della tesi, tali argomentazioni sono utili a dimostrare l'inadeguatezza del modello di riferimento del piano locale vigente a livello nazionale oggi, in relazione alle mutate esigenze socio-economiche e, più in generale, alle articolate istanze presenti nella società contemporanea.

Lungo la storia, la maggior parte degli insediamenti umani è stata caratterizzata dalla multifunzionalità legata, in prima analisi, alla possibilità di usufruire delle varie funzioni urbane in relazione a una mobilità di tipo pedonale. Residenza e lavoro, produzione e scambio di beni e servizi, avvenivano in prossimità spaziale e in relazione funzionale, talvolta raggiungendo elevati livelli di densità di popolazione, di edifici e di attività.

La città tradizionale dell'Europa mediterranea storicamente si organizza attorno a tre elementi: il "sacro", che simboleggia la protezione degli dei e impone doveri collettivi; la "sovranità", che rappresenta il potere e il suo esercizio; il "mercato", dove si realizza l'economia

1. Cfr. F. Ascher, *I nuovi principi dell'urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006.

2. Cfr. R. Casseti, *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016, Premessa.

propria della città e che può costituire anche il simbolo della democrazia laddove è anche luogo deputato allo scambio di idee della popolazione e delle strutture politiche della società antica. L'unità di questi tre elementi varia nel corso del tempo, separandosi all'inizio del Medioevo per poi riunirsi verso la sua fine, e caratterizza la forma della città incidendo sulla conformazione dei suoi spazi, sulla distribuzione delle componenti funzionali e dei monumenti, sul sistema di circolazione³. Nella città preindustriale, i diversi ceti sociali e la maggior parte delle attività convivono in un tessuto urbano largamente indifferenziato, i luoghi di lavoro sono frammisti a quelli per abitazione; solamente le funzioni ritenute pericolose o nocive per la salute vengono allontanate dagli spazi della vita quotidiana.

Le irregolari e lente fasi dello sviluppo urbano vengono però accelerate a partire dalla metà del XIX secolo quando, nelle città delle regioni coinvolte dalla Rivoluzione industriale, compaiono nuove tecniche di produzione che, ribaltando i tradizionali rapporti funzionali tra città e campagna, realizzano un fenomeno di inurbamento progressivo che modifica i caratteri sociali e morfologici della città storica. L'afflusso continuo di masse contadine pone questioni non trascurabili relative all'abitazione, al consumo e ai servizi, a cui viene data risposta con nuovi modelli di sviluppo urbano, spesso privi di rapporto con le parti più antiche delle città. Il suolo, in questo quadro, assume gradualmente delle specializzazioni funzionali che divengono sempre più nette, in contrasto con i caratteri indifferenziati sino ad allora predominanti, per rispondere alle necessità spaziali della nuova economia e al connesso aumento della popolazione. Il rapido e caotico processo di crescita urbana necessita, quindi, di strumenti nuovi per ricomporre i conflitti spaziali e sociali della nuova città industriale: nasce in questo contesto la disciplina urbanistica moderna «elaborata con uno spirito scienziato, igienista e liberista che influenza i suoi strumenti principali»⁴.

In questa fase, tra le principali finalità dichiarate, vi è quella di perseguire la salubrità e l'igiene dei luoghi di vita e, quindi, di operare una separazione tra i quartieri residenziali e quelli industriali, nocivi per la salute – ancorché i quartieri operai si posizionano comunque in prossimità delle fabbriche. La valorizzazione fondiaria e il controllo sociale completano il quadro degli obiettivi per la costruzione della città borghese, tuttavia il discorso sulla separazione delle attività nocive dal resto della città – principio, peraltro, perseguito anche nelle leggi, negli statuti e nelle teorie dei secoli precedenti – costituisce uno dei principali argomenti dell'urbanistica delle origini. In particolare, è la cultura amministrativa tedesca a codificare e sviluppare lo strumento del regolamento edilizio che «fissa le condizioni minime accettabili in tema di igiene, estetica e circolazione»⁵ e lo *zoning* come dispositivo che permette la suddivisione della città in zone, determinandone le densità e la distinzione degli usi, anche se «questa sembra però potersi raggiungere solo indirettamente, come risultato di alcune decisioni riguardanti i modi dell'edificazione. La sola distinzione affrontata in modo diretto è quella riguardante le aree industriali»⁶.

3. Cfr. P. George, «Città», *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1991, p. 25.

4. C. Barattucci, *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013, p. 30.

5. G. Piccinato, *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Roma, Officina Edizioni, 1974, p. 125. Cfr. anche R. Baumeister, *Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*, Berlin, Ernst & Korn, 1876, III, cap. 12.

6. G. Piccinato, *op.cit.*, p. 108.

Agli inizi del Novecento, la tecnica dello zoning si diffonde rapidamente dalla Germania verso molti paesi europei e gli Stati Uniti, tuttavia fino all'incontro con il Movimento moderno «non aveva avuto un vero e proprio linguaggio; era uno strumento normativo che si esprimeva con numeri e indici, non era molto più di una tecnica per calmierare il costo delle aree. Il razionalismo, attraverso i Ciam e la Carta d'Atene gli ha conferito un linguaggio e per giunta innovativo»⁷.

A partire dagli anni Venti e Trenta, quindi, la realizzazione della città industriale si incentra su una sempre maggiore definizione spazio-temporale della vita urbana, suggerendo una declinazione dello zoning di tipo funzionale. Anche in Italia, soprattutto nel Secondo dopoguerra, tale modello incontra una grande affermazione, promuovendo – in assenza di una cultura ecologica sviluppata – il distanziamento dei quartieri industriali da quelli residenziali, mentre, sulla base del valore dei suoli, avvengono l'espulsione verso l'esterno delle attività produttive e dei quartieri popolari verso l'esterno e la destinazione delle zone centrali e intermedie alle residenze di maggior livello economico e al settore terziario che, in alternativa, viene decentrato in nuovi quartieri dedicati, i “centri direzionali”, ottenendo comunque un effetto segregativo⁸.

Un simile modello di città, concepito per una circolazione tra funzioni basata sugli spostamenti automobilistici individuali, mostrava già alla metà del Novecento i suoi limiti negli Stati Uniti. Qui, la forte suddivisione funzionale, che frapponne rilevanti distanze tra le diverse attività urbane, provoca fenomeni di congestione del traffico e comporta necessità di aprire nuove e sempre più ampie strade nel tessuto urbano; queste forniscono, altresì, l'occasione per operazioni di “rinnovamento urbano” che realizzano un tipo di città basato sulla segregazione funzionale e sociale, in sostituzione di tessuti esistenti, funzionalmente e socialmente misti. Queste operazioni, come visto nel precedente capitolo, attirano le prime voci critiche, tra cui quella di Jane Jacobs che si interroga sull'opportunità di seguire un modello che appare in contrasto con le opportunità stesse che la vita urbana offre. In Italia, Giancarlo de Carlo nel 1965, con lo scritto *Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azionamento*⁹, fu tra i primi urbanisti a esprimere una forte critica allo zoning, con argomentazioni riguardanti gli aspetti morfologici, sociologici e ideologici.

La crisi della città industriale ha fornito l'occasione per ripensare il rapporto tra città e funzioni, superando la monofunzionalità delle parti urbane proposta dal Movimento moderno, verso una maggiore integrazione funzionale. La sovrapposizione spazio-temporale o la giustapposizione fisica nelle immediate vicinanze di residenza, luoghi di lavoro e servizi, a partire dagli anni Novanta del XX secolo, è divenuta così un importante paradigma della pianificazione urbanistica in molti contesti europei e nord americani¹⁰. Negli Stati Uniti, dove l'applicazione dello zoning si è via via intensificata lungo tutto il XX secolo, è il Movimento del *New Urbanism* a fare della mixité

7. G. De Carlo, «Il coraggio della tabula rasa», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998, p. 354.

8. Cfr. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 207.

9. Lo scritto è contenuto in G. De Carlo, *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965.

10. Cfr. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *Dialogues in Urban and Regional Planning 1*, n. 4363, 2002, pp. 15–36; S. A. Hirt, «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *Land Use Policy*, n. 50, 2016, pp. 134–147.

11. United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, United Nations, 1987.

12. «Mere zoning must be replaced by developing the city as a project which assure a new quality of social and economic life» Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, COM(90) 218, 1990, p. 5. «[...] the practice of strict zoning ignores the patrimony and geographical reality of the city. "Functional exactness" destroys the flexibility of the city and its buildings [preventing] the city from functioning as a dynamic, organic whole». Ivi, p. 26. «The strict zoning policies of the past decades which have led to the separation of land use and the subsequent development of extensive residential suburbs have in turn stimulated commuter traffic, which is at the heart of many of the environmental problems currently facing urban areas». Ivi, p. 40.

13. «[...] the "mixing" of urban uses [...] is possible and, increasingly, necessary. This new concept takes as its model the old, traditional life of the European city, stressing density, multiple use, social and cultural diversity. Different social professional and age groups living together also create the basis for a civil coexistence which is undermined by growing mutual ignorance and distrust. However, the housing estates of the periphery, increasingly suffering from vandalism and crime provoked by limited occupational choice, monotony and isolation also have to be urbanized in this new-old pattern: by creating greater heterogeneity, centres of greater density, life, and variety of uses». Ivi, p. 29.

14. Ivi, p. 40. (Traduzione dell'autore).

15. «While it is true that some industrial processes are undoubtedly best located away from other land uses, existing policies have relied too heavily on exclusion rather than compatibility. [...] Further development [to avoid] nuisances should provide a more flexible framework for local planning authorities considering the location of compatible Industrial activities within urban areas. [...] The Community should undertake measures to promote the growth of small and medium sized enterprises in a harmonious way within the over all fabric of the urban environment [...]». Ivi, pp. 48-49.

funzionale, socio-culturale e tipologico-formale uno dei suoi maggiori fondamenti. In Europa, il tema della mixité funzionale si afferma soprattutto attraverso uno stretto legame con il modello della città compatta, il quale è fortemente sostenuto dall'Unione Europea nell'ambito delle politiche per lo sviluppo sostenibile con numerosi documenti dedicati all'impatto dello sviluppo urbano e alla qualità di vita in città, che sono stati prodotti a partire dal 1987 in parallelo all'affermazione del concetto di "sviluppo sostenibile" sostenuto dalle Nazioni Unite¹¹. Già dal 1990, con il *Green Paper* sull'ambiente urbano, la Commissione della Comunità europea riconosce nella zonizzazione monofunzionale¹² una delle cause del traffico e dell'inquinamento e, più in generale, una grave criticità nel perseguimento della qualità di vita in città; inoltre, a partire dall'osservazione delle sperimentazioni in corso, individua nella mixité funzionale, mutuata dalla città europea tradizionale, una soluzione "possibile e necessaria" per costruire una "base di convivenza civile", soprattutto nelle periferie urbane¹³. Pertanto, tra le "Areas of action", il *Green Paper* individua la mescolanza delle funzioni nella città compatta come priorità della pianificazione urbanistica:

Incoraggiare una maggiore diversità ed evitare lo sprawl urbano. [...] Perciò abbiamo bisogno di una revisione fondamentale dei principi su cui la pratica della pianificazione si è basata. Le strategie che accentuano la mescolanza delle funzioni e una maggiore densità delle trasformazioni urbane possono con maggiore successo avvicinare le persone ai luoghi di lavoro e ai servizi di cui necessitano nella vita di tutti i giorni. Le automobili possono diventare un'opzione anziché una necessità. Strategie di questo tipo [...] meritano una più ampia considerazione¹⁴.

Il *Green Paper* suggerisce questo approccio per ridurre il traffico e per rivitalizzare le aree urbane esistenti, da quelle centrali a quelle esterne, e soprattutto nei complessi di edilizia popolare, al fine di migliorare l'integrazione tra parti di città e aumentare la qualità di vita degli abitanti. Tra gli aspetti da tenere in considerazione vi è il sostegno alla residenza per evitare un'eccessiva terziarizzazione, l'accessibilità dei servizi e il mantenimento delle attività produttive compatibili nel tessuto urbano¹⁵.

Più recentemente, la Carta di Lipsia¹⁶ e la pubblicazione *Cities of Tomorrow*¹⁷ della Commissione europea hanno ulteriormente sollecitato il perseguimento di una città compatta e caratterizzata da varietà e mescolanza delle funzioni per lo sviluppo sostenibile delle città europee, in particolare per gli effetti sulla riduzione del consumo di energia, il contenimento del consumo di suolo, la sostenibilità degli investimenti in infrastrutture, lo sviluppo economico, sociale e culturale. Tale modello è stato concretamente esplorato, a partire dagli anni Novanta, nelle città del nord Europa, nei cui piani e progetti urbani, in risposta alle nuove sollecitazioni della realtà contemporanea, sono state messe a punto strategie spaziali che – superando il pensiero urbanistico Moderno – hanno fatto del ricompattamento dell'edificato, della mescolanza funzionale e dell'integrazione in rete alcuni dei propri pilastri:

Nei piani d'insieme delle grandi città europee [...] in luogo di una città divisa in ampie aree funzionalmente e formalmente omogenee, si è fatta strada l'immagine di una città ricompattata, densa, in cui le diverse attività urbane sono integrate fra loro, formando aree miste, che assumono la forma di nuovi poli di funzioni urbane, oppure di canali multifunzionali, che dal centro si diramano verso la periferia [...]. Inoltre, in luogo delle grandi concentrazioni di funzioni rare alternative al centro esistente (i centri direzionali) e della strutturazione gerarchica delle altre funzioni collettive [...] si sono affermati sistemi diffusi di poli urbani di diverso livello, ciascuno con il proprio profilo specifico e quindi complementari tra loro, così da formare un sistema unitario a servizio di tutta la città, non alternativo ma complementare al centro esistente¹⁸.

Le questioni relative alla compatta sono tutt'oggi piuttosto dibattute. I risultati in termini di sostenibilità non sono ancora pienamente provati ed è necessario anche considerare che, in determinati contesti, le soluzioni insediative offerte dai modelli a bassa densità riscontrano un maggior favore; tuttavia, appare chiaro che solo un tessuto urbano compatto e denso permette di raggiungere la necessaria concentrazione di popolazione, lavoro, risorse e relazioni per sostenere una ricca e complessa varietà funzionale.

La realizzazione della diversità urbana attraverso l'integrazione delle attività, in sostituzione della segregazione, risulta oggi indispensabile alla luce delle istanze di ricomposizione della città e del cambiamento della sua struttura funzionale¹⁹: sono oggi i principi di *varietà e flessibilità* a informarla, conseguendo un assetto maggiormente differenziato e con maggiori capacità di adattamento. E proprio mentre i mutamenti socio-economici contemporanei guardano al territorio come ad uno dei fattori necessari per la loro realizzazione, la zonizzazione per aree omogenee – superata nelle sperimentazioni di molti piani locali, ma ancora vigente a livello normativo – appare ancora piuttosto radicata nell'urbanistica italiana.

In tal senso, appare utile ripercorrere le tappe che hanno portato al mutamento della distribuzione delle attività nella città occidentale, con particolare approfondimento del nodo tematico della zonizzazione, in quanto si ritiene importante ricostruirne le condizioni urbane, economiche, sociali e politiche che ne decretarono l'istituzionalizzazione negli ordinamenti di molti paesi per regolare la città industriale in espansione, affinché sia ben distinta l'accezione di tecnica disciplinare da quella di finalità stessa del piano che ha caratterizzato certi periodi e contesti²⁰.

16. «An important basis for efficient and sustainable use of resources is a compact settlement structure. This can be achieved by spatial and urban planning, which prevents urban sprawl by strong control of land supply and of speculative development. The strategy of mixing housing, employment, education, supply and recreational use in urban neighbourhoods has proved to be especially sustainable». European Commission, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, 2007, p. 4.

17. «European Cities of tomorrow are places of green, ecological or environmental regeneration: [...] where non-motorised mobility is favoured by good cycling and pedestrian infrastructure, and where transport needs have been reduced by the promotion of proximity and mixed-use schemes and the integrated planning of transport, housing, work areas, the environment and public spaces; [...] with a high quality of life, high-quality architecture and high-quality functional user-oriented urban space, [...] where housing, employment, education, services and recreation are mixed, attracting knowledge-industry businesses, a qualified and creative workforce and tourism». European Commission, *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward.*, Publications Office of the European Union, 2011, p. 11.

18. R. Cassetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi, 2014, p. 18.

19. «[...] dai quattro grandi blocchi di funzioni della Modernità - industria, abitazioni, centro, verde - si è passati infatti ad una struttura molto più articolata che implica una varietà di combinazioni di sette grandi insiemi: industria, alta tecnologia, ricerca; abitazioni; formazione superiore, ricerca, cultura; decisione politica, economica e finanziaria, commercio di lusso; intrattenimento, svago, commercio di lusso; abitazioni a bassa densità nel verde; natura e tempo libero». R. Cassetti, *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata*, cit., p. 29.

20. Cfr. S.A. Hirt, «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», cit.

2.1 La città pre-industriale e la crescita graduale: stratificazione e commistione

Il perseguimento di un modello di città basato sulla sua suddivisione in zone monofunzionali, paragonato alla storia degli insediamenti umani, è un fatto piuttosto recente e di una durata relativa alquanto breve. Questo non significa che, anteriormente alla città industriale, la vita urbana si realizzasse in uno spazio funzionalmente indistinto. La questione delle regole spaziali si pose alle società umane, infatti, nel passaggio dalla vita nomade a quella sedentaria, e si rafforzò con la concentrazione nelle prime città di un gran numero di persone e di continue innovazioni produttive, le quali determinavano diversificazioni sociali, molteplicità di interessi e conflittualità. A quel punto, pertanto, divenne inevitabile affrontare da un lato il tema funzionale, per consentire la convivenza e lo svolgimento di attività diverse, e dall'altro, il tema simbolico, per tradurre in ordine spaziale l'ordine sociale, la cultura e il potere insediato.

In sostanza, anche quando la disciplina non era ancora codificata, ma comunque si edificavano città (o villaggi o anche semplici accampamenti), si manifestava chiaramente una "pratica" che metteva al loro posto gli "oggetti" che costituivano l'insediamento e tale ordine, come si può rilevare chiaramente, mostrava non solo una valenza funzionale, ma anche sociale ed estetica, era espressione di un potere e contribuiva a costruire una identità (non solo della città ma anche dei suoi abitanti)²¹.

Fin dalla nascita delle prime città, dunque, si sono verificati raggruppamenti di funzioni, in spazi aperti o edifici – ad esempio, per il culto, l'amministrazione, il commercio o lo stoccaggio – ma era piuttosto comune vivere e lavorare negli stessi luoghi. La maggior parte delle attività di produzione e distribuzione condivideva gli stessi spazi della residenza o, per lo meno, era fortemente relazionata ad essa con una *mescolanza a grana fine* che, alla scala dell'intera città, le conferiva alle sue parti un certo grado di omogeneità, sia dal punto di vista funzionale, sia sociale, sia morfologico.

21. F. Indovina, *Ordine e disordine nella città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 10.

Prima dell'urbanesimo la morfologia urbana era in effetti piuttosto omogenea. A parte un modesto centro dove risiedevano nel duomo e nel palazzo comunale (o del signore) le autorità cittadine, il tessuto della

città non era discriminato socialmente: i nobili infatti abitavano i primi piani («nobili» appunto) degli edifici, o al più i palazzi più ricchi, ma non vivevano in quartieri particolari separati dai bottegai, dagli artigiani e dalle categorie più umili. Né la città si presentava differenziata nelle sue varie parti per quanto riguarda la funzione economica: esistevano sì le vie specializzate delle varie corporazioni di mestiere (degli orefici, della lana, dei calzolari e così via), ma non esisteva separazione fra residenza, industria (o meglio artigianato) e commercio²².

Anteriormente all'affermazione dell'industrializzazione, avvenuta tra il XIX e XX secolo, e del conseguente fenomeno dell'inurbamento, quindi, la separazione spaziale a livello urbano tra luoghi di vita e luoghi di lavoro era principalmente dettata da necessità dei processi produttivi, da questioni di ruolo e *status* sociale o da volontà, convenienze o necessità individuali. Le maggiori distinzioni fisiche, come diretto riflesso di quelle sociali, si realizzavano alla scala dell'edificio, attraverso le sue dimensioni e i suoi caratteri; alla scala città, invece, la compresenza di funzioni diverse si poteva tradurre in una certa omogeneità dell'ambiente urbano.

L'osservazione della struttura funzionale nella città preindustriale evidenzia un'organizzazione della vita urbana che rifletteva una società in cui il concetto di *famiglia* era più ampio e coincideva frequentemente con quello di unità economica, e in cui il concetto di *casa* comprendeva sia le stanze destinate alla residenza, sia i laboratori, i magazzini e gli uffici, impedendo, di fatto, la specializzazione funzionale dei suoli fino all'inizio della rivoluzione industriale²³.

In una certa misura, il governo dell'ordine funzionale veniva anche esercitato attraverso localizzazioni e perimetrazioni, già ampiamente presenti nelle città preindustriali, tuttavia queste non erano intese come opposizione alla mescolanza delle funzioni urbane. Sin dall'antichità, le città si realizzavano attraverso prassi e regole che ne determinavano l'impianto e l'ubicazione delle funzioni di maggiore interesse collettivo: nell'antica Roma, così come nella maggior parte della città dei secoli successivi, erano prioritarie le questioni attinenti alla difendibilità e alla salubrità del sito²⁴, cui seguiva l'attenzione per la disposizione delle funzioni rispetto all'esposizione ai venti e la distanza di quelle più nocive dall'abitato²⁵. Nel *De architectura* di Vitruvio, la parte che tratta più esplicitamente dell'ordine funzionale della città si ritrova alla fine del primo libro, in cui si tratta della forma e della distribuzione degli edifici pubblici «Una volta stabilita la ripartizione dei vicoli e la collocazione delle strade principali, è il momento di trattare la scelta delle aree destinate agli edifici sacri, al foro e agli altri luoghi pubblici, in funzione della convenienza e delle esigenze generali della cittadinanza»²⁶. L'esame di questi elementi costituisce il nucleo urbanistico teorico più rilevante trasmesso dall'antichità agli autori successivi che segnerà, in particolare, il lavoro dei trattatisti rinascimentali e le loro riflessioni sulla città.

Come illustrato nei successivi paragrafi di approfondimento, si può rintracciare un principio di organizzazione funzionale continuo e

22. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991, pp. 28-29.

23. Confrontata con la vita moderna, la famiglia urbana medievale non costituiva un'unità privata: essa includeva quali componenti ordinari, non soltanto congiunti per sangue, ma un gruppo di artigiani e domestici la cui posizione era quella di membri secondari della famiglia. Giovani delle classi elevate acquistavano conoscenza del mondo prestando servizio quali addetti a famiglie nobili, mentre apprendisti e giornalieri vivevano quali membri della famiglia del maestro artigiano. [...] Il laboratorio era una famiglia: altrettanto l'ufficio del mercante. I membri mangiavano insieme, alla stessa tavola, lavoravano nelle stesse stanze, dormivano nello stesso dormitorio, prendevano parte alle preghiere in famiglia, partecipavano ai divertimenti in comune. [...] L'intimo intreccio fra vita domestica e lavoro, che al giorno d'oggi sopravvive in città soltanto fra i bottegai al minuto e gli artisti, impose nella casa stessa d'abitazione le sistemazioni più importanti». L. Mumford, *La cultura delle città*, M. Rosso, P. Scrivano (a cura di), Torino, Edizioni di Comunità, 1999, p. 25. Cfr. anche R. Fishman, *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, New York, Basic Books, 1987, p. 7.

24. «Non possiamo avere dubbi sulla necessità di condurre ricerche molto accurate per scegliere le zone climatiche più temperate dal momento che nella costruzione delle mura di una città bisogna rispondere al requisito della salubrità». Vitruvio, *I dieci libri dell'architettura*, Milano, Il polifilo, 1987.

25. La *Lex Carnaria*, ad esempio, nell'antica Roma obbligava la costruzione dei mattatoi al di fuori delle mura della città, così come erano ritenuti nocivi cimiteri e le fabbriche di laterizi.

26. Vitruvio, *op.cit.*, libro I cap. 7.

trasversale alle diverse società della città preindustriale, a cui si può sostanzialmente attribuire un *carattere igienico-estetico*. Due sono, infatti, i casi meritevoli di specifiche previsioni: il primo considerava le funzioni nocive per la salute, pericolose per l'incolumità della popolazione o ripugnanti alla vista o all'olfatto che dovevano – in linea di principio – collocarsi perifericamente rispetto ai luoghi della vita quotidiana della maggior parte della popolazione, dove coesistevano tutte le altre funzioni; il secondo caso era relativo, invece, agli edifici e agli spazi aperti di maggior rilievo – tipicamente, le sedi o i luoghi di manifestazione del potere civile, religioso ed economico – che rispondevano ai valori della struttura economica e sociale del proprio periodo e occupavano luoghi specifici e significanti, frequentemente nel nucleo urbano centrale. Le restanti funzioni, invece, andavano a costituire la maggior parte del tessuto urbano, a carattere indifferenziato, in una generale commistione tra luoghi di lavoro e di abitazione e tra gruppi sociali diversi, pur potendosi rintracciare distinzioni nella distribuzione della popolazione sulla base del gruppo etnico o della classe di appartenenza²⁷.

Consuetudini, buone pratiche, prescrizioni edilizie, urbanistiche e igieniche organizzavano la città per grandi comparti funzionali: macelli, ospedali, conterie erano localizzati in aree dedicate. Nel contempo, alla scala delle parti urbane e di singole unità edilizie si consentiva una notevole flessibilità e commistione di funzioni (attività artigianali, commerciali, residenziali), ma anche una straordinaria compresenza di categorie sociali. La modesta dimensione delle città e i livelli contenuti delle rendite urbane rendevano possibile questo equilibrio²⁸.

Da un punto di vista funzionale, emerge, quindi, come la città preindustriale fosse caratterizzata da un doppio canale nel governo delle funzioni: la diffusa coesistenza di usi misti da un lato, la previsione di destinazioni specifiche per un ristretto numero di attività dall'altro. Tale criterio di allontanamento dalla vita quotidiana di quelle attività che venivano percepite come insalubri sarà una regola basilare – quasi l'origine e la finalità – della teoria dello *zoning* della città industriale, quando verrà codificato come sapere tecnico proprio della nascente disciplina urbanistica, ancorché virato con forza verso un'applicazione dell'igiene urbana attraverso pesanti interventi urbanistici nelle città che spesso erano motivati soprattutto da interessi speculativi o da obiettivi militari e di ordine pubblico²⁹.

Nei due successivi paragrafi si intende, coerentemente con il metodo e gli obiettivi della ricerca, ripercorrere brevemente le teorie che hanno delineato diverse visioni di città e le loro previsioni riguardanti gli aspetti funzionali la città preindustriale. Nei secoli, molti autori si sono posti il problema della costruzione della città, combinando i suoi diversi elementi per concepire modelli di città – reali o utopiche – che potessero realizzare, attraverso l'ordine urbano, la finalità a cui erano chiamate. Tutti essi si sono dovuti confrontare con il dato funzionale che, inevitabilmente, attraversa ogni progetto urbanistico, dovendo l'organizzazione dello spazio urbano permettere, prima di tutto, lo svolgimento delle attività umane.

27. Un carattere rilevante della localizzazione, soprattutto residenziale – che, tuttavia, esula dalla trattazione della presente tesi – è l'agglomerazione e la distribuzione nella città della popolazione secondo il gruppo etnico o la classe sociale. Per un quadro d'insieme sul tema cfr. A. M. York *et al.*, «Ethnic and class clustering through the ages: A transdisciplinary approach to urban neighbourhood social patterns», *Urban Studies*, n. 48:11, 2011, pp. 2399–2415.

28. R. Pavia, «Zoning, Zooning», *Urbanistica*, n. 138, 2009, p. 119.

29. F. Indovina, *Ordine e disordine nella città contemporanea*, cit., p. 50.

2.1.1 L'organizzazione spaziale degli usi: gli indirizzi della trattatistica

Se nell'Alto Medioevo le forme della città vengono codificate secondo i canoni della teologia, a partire dall'anno Mille sono i rilevanti cambiamenti nelle strutture politiche, sociali ed economiche che caratterizzano la società europea ad esercitare importanti influssi sullo spazio urbano³⁰. Emerge, infatti, nel Basso Medioevo, un nuovo senso della città che, incentivando la prossimità spaziale, consente all'uomo un perfezionamento della sua natura associativa. Il concetto di "pubblica utilità" attiene ora alla sfera dei diritti dei cittadini; la cittadinanza, che si realizza con la proprietà, è espressione di umanità, ogni persona viene definita dallo spazio che occupa, la città persegue l'utile e il bello.

Tuttavia non è presente, in questo periodo, nessun modello di organizzazione urbana, nessuna sistematizzazione delle prescrizioni urbanistiche; nel caso dei comuni italiani, si susseguono, piuttosto, una serie di provvedimenti particolari in funzione delle necessità contingenti, che vengono al più codificati negli statuti³¹. La separazione di determinate funzioni risponde, in particolare, alla necessità di allontanare quelle attività caratterizzate da sgradevolezza, nocività o pericolosità per tutelare quiete, salubrità e incolumità pubblica. Si pensi, ad esempio, al caso delle vetrerie di Venezia che, nel 1291, il Maggior Consiglio volle trasferite e circoscritte nell'isola di Murano in quanto responsabili di disastrosi incendi³². Un caso rilevante è, inoltre, quello dello Statuto di Perugia del 1342, che tende a consolidare un insieme di regole relative allo spazio urbano. Oltre alla categorizzazione delle strade, vengono stabilite alcune regole di edificazione lungo di esse, con l'obbligo di chiedere preventiva autorizzazione, e, ai fini della ricerca, rileva il fatto che lo statuto trecentesco già individuasse luoghi della città e fasce di rispetto interdetti all'insediamento di alcune attività:

L'arte della fune e della sella d'asino non si deve esercitare nella piazza del comune, né quella del pellicciaio e del lanaiolo, e neppure è concesso di vendere paglia o erba. L'arte del *caldaraio*, quella del *panellaio* e quella del fabbro sono vietate intorno alle scuole *de doctore*, al palazzo del podestà, del capitano e del giudice di giustizia, per cinquanta passi³³.

È durante il Rinascimento che il discorso sulla città viene maggiormente strutturato, individuando meglio il proprio oggetto, il proprio fine e i propri destinatari; tra le innovazioni di questo periodo, inoltre, è particolarmente rilevante l'acquisizione della fase di progettazione come momento autonomo e antecedente quello dell'esecuzione. Secondo Rosario Pavia, è riduttivo collocare la nascita dell'urbanistica come risposta ai problemi della città industriale, vedendo piuttosto quel periodo storico come un momento di straordinaria riorganizzazione delle conoscenze con cui «la disciplina ha iniziato a ridefinire il suo statuto, le sue metodologie, i suoi ambiti operativi», mentre le origini dell'urbanistica sono anteriori e si possono rintracciare «nella fase di transizione della città di an-

30. Sulla "Rinascita dell'anno Mille", cfr. J. Le Goff, *Il basso medioevo*, Milano, Feltrinelli, 1967; G. G. Merlo, *Basso medioevo*, Torino, UTET, 2010.

31. Cfr. F. Finotto, *La città chiusa. Storia delle teorie urbanistiche dal Medioevo al Settecento*, Venezia, Marsilio, 1992.

32. «Per decreto del Maggior Consiglio di Venezia, nel 1291, le fornaci da vetro di Castello furono trasferite a Murano per liberare la città da industrie che potevano arrecarle disturbi, o danni all'igiene». L. Mumford, *op.cit.*, p. 442.

33. F. Finotto, *op.cit.*, p. 103.

34. R. Pavia, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, Milano, FrancoAngeli, 1994, p. 14.

35. Cfr. F. Choay, *La regola e il modello. Sulla teoria dell'architettura e dell'urbanistica*, Roma, Officina Edizioni, 1986.

36. Cfr. R. Pavia, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, cit.

37. L. B. Alberti, *L'Architettura [De re aedificatoria]*, P. Portoghesi (a cura di), Milano, Il polifilo, 1966, p. 7.

38. *Ivi*, p. 66.

39. «Tutti hanno bisogno della città e di tutti i servizi pubblici che ne fanno parte. Se, in base al parere dei filosofi, decideremo che la ragione e lo scopo dell'esistenza della città stanno in ciò, che i suoi abitanti possano vivere in tranquillità, nel modo più comodo possibile e senza molestie, indubbiamente occorre meditare più e più volte in che luogo la si debba costruire, in quale posizione, con quale perimetro». *Ivi*, p. 272.

40. In Alberti, è chiara la corrispondenza tra bisogno da soddisfare e funzione dell'edificio, ma anche tra *status* e tipo edilizio, in quanto la forma della città deve rispecchiare le differenze sociali: «Che gli edifici siano sorti per rispondere ai bisogni degli uomini, è manifesto. [...] l'edificio può essere costruito o per necessità vitali, o per convenienza pratica, o per soddisfacenti temporanei [...]. Ma, osservando quanti e quanto diversi edifici si possano trovare, si intende facilmente che la loro esecuzione non è tanto rivolta ai fini suddetti, né ad alcuni di essi piuttosto che ad altri; la ragione fondamentale di questa infinita varietà sta bensì nelle differenziazioni presenti nella natura umana. E se abbiamo intenzione di classificare in modo adeguato [...] i vari generi di edifici e le varie parti all'interno di ciascun genere, il metodo di una siffatta indagine impone in ogni caso di chiarire esaurientemente quali differenze vi siano tra gli uomini: giacché gli edifici sono fatti per loro, e variano in rapporto alle funzioni che svolgono nei loro riguardi» *Ivi*, p. 265.

41. R. Pavia, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, cit., p. 22.

tico regime alla città capitalistica; e per alcuni aspetti ancora oltre: nell'ambito delle trasformazioni urbanistiche della città rinascimentale-barocca»³⁴. Come evidenziato nelle ricerche di Françoise Choay³⁵, utopie e trattati di quel momento storico sono l'inizio di articolate riflessioni ed elaborazioni urbanistiche in forma scritta, rispetto alle quali i testi successivi confermano o sostituiscono determinati paradigmi, espandendo la base di conoscenze e fornendo loro una prospettiva, permanendo, tuttavia, una struttura logica nella forma della teoria costruttiva che dal XV secolo al XX secolo non presenta considerevoli discontinuità. Il trattato di architettura – nel quale il tema urbano, così come in Vitruvio, viene affrontato teoricamente e operativamente in stretta relazione a quello architettonico – è, dunque, sede di elaborazione del pensiero urbanistico con effetti sulla costruzione della città che avverrà tra il Quattrocento e l'Ottocento; in particolare, è il lavoro di Leon Battista Alberti a influenzare fortemente la formazione della disciplina³⁶. Nei trattati rinascimentali emergono i nuovi bisogni funzionali ed estetici della città preindustriale, per rispondere ai quali vengono messe a punto regole urbanistiche, programmi e impianti morfologici atti a governare lo spazio urbano.

Leon Battista Alberti e il *De Re aedificatoria*

Nel *De re aedificatoria* (1452-1485) vengono codificate regole concettuali e operative per la costruzione della città sino ad allora oggetto di prassi, consuetudini e, al più, regolate dagli statuti comunali. Con Alberti si afferma l'autonomia della disciplina e si profila la figura professionale dell'architetto, «colui che con metodo sicuro e perfetto sappia progettare razionalmente e realizzare praticamente [...] opere che nel modo migliore si adattino ai più importanti bisogni dell'uomo»³⁷: architettura e urbanistica servono, dunque, a rispondere alle necessità della società civile. Nella sua visione, edificio e città sono assimilati a un corpo umano di cui devono riprodurre l'equilibrio e l'organicità, nell'assunto che «la città è come una grande casa e la casa una piccola città»³⁸ e quindi vada ricercata la relazione tra le parti, alle diverse scale, architettonica e urbana. In Alberti, gli aspetti urbanistici che maggiormente rilevano sono la scelta dell'ubicazione della città³⁹ (*l'ambiente*) e le caratteristiche del terreno su cui costruire un edificio (*l'area*); ma anticipa anche indirizzi per il dimensionamento rapportato alla popolazione, la localizzazione delle attività produttive, la distribuzione delle classi sociali⁴⁰, la classificazione di edifici notevoli e infrastrutture urbane.

L'Alberti, in modo pragmatico, accetta la città esistente, non delinea un disegno geometrico astratto ma individua un sistema di indirizzi per «una progettazione flessibile, attenta alle forme di governo, alla cultura degli edifici monumentali e alla funzionalità economica della struttura edilizia preesistente» e «accettando l'inerzia della città preesistente, Alberti concentra i nuovi canoni progettuali solo su alcuni privilegiati [...] "isole" della nuova spazialità rinascimentale»⁴¹. Risulta interessante valutare come nel *De re aedificatoria* si affronti la questione funzionale e i rapporti tra usi diversi nel tessuto urba-

no. Alberti ha ben chiara la varietà di attività che si svolgono nella città⁴², per le quali l'architetto dovrà trovare una ubicazione idonea.

Occorre cioè tener presente che genere di costruzione stiamo per intraprendere: se un'opera pubblica o privata, sacra o profana, e così via [...]. Ben diversa infatti è la qualità e la quantità dello spazio da adibirsi per un fòro, un teatro, una palestra, o un tempio; quindi ciascuna di tali opere, in base alla propria natura e funzione, esige una diversa forma e posizione per la sua area⁴³.

Per l'Alberti urbanista, deve essere quindi, innanzitutto definito il disegno estetico e funzionale della città, nella quale collocare i suoi elementi più significativi, dei quali fornisce gli indirizzi di progettazione

[...] il principale ornamento di una città è costituito dalle strade, dal foro, da ogni edificio e dalla sua posizione, costruzione, forma, collocazione: tutti questi elementi devono essere disposti e distribuiti in guisa da rispondere nel modo più adeguato alla funzione di ciascun opera e alle esigenze di praticità e decoro. Giacchè, dove manchi l'ordine, anche la comodità, la piacevolezza, e la dignità scompaiono⁴⁴.

Così in città prevede la distribuzione di grandi piazze che possono ospitare funzioni diverse⁴⁵ «in tempo di pace serviranno per i mercati o per gli esercizi fisici dei giovani; in tempo di guerra vi si ammuccieranno le riserve di legna e di foraggio»⁴⁶; di edifici pubblici di governo «nel centro della città» con quelli per l'amministrazione della giustizia «nelle sue adiacenze [...] per dare agio, a chi fosse occupato in campagne elettorali o in vertenze giudiziarie, di fare l'una e l'altra cosa senza venir meno al proprio ufficio»⁴⁷; di edifici religiosi principali «situati nella posizione più conveniente al centro della città»⁴⁸ e monastici che «non dovranno trovarsi in mezzo al rumore e alla confusione degli artigiani, ma neppure essere interamente isolate dal consorzio dei cittadini»⁴⁹; di edifici per spettacoli «la sede adatta al teatro è all'interno della città, quella per le corse sui cocchi fuori delle mura»⁵⁰; di scuole e auditorium che «in zone che non riescano importune per chi li frequenta: dovranno essere lungi dal frastuono degli artigiani, da esalazioni e da fetori; non dovranno essere turbati da gente sfaccendata [...]»⁵¹; di altre attrezzature pubbliche come i granai, le casse pubbliche gli arsenali, che «vanno sistemati in mezzo alla città, nella zona più frequentata, perché siano più sicuri e a disposizione di tutti»⁵².

Dalle parole dell'Alberti si evince un approccio razionale al progetto urbanistico, che tende a dividere la città per zone omogenee⁵³ rispetto agli usi e ai suoi abitanti⁵⁴, per conciliare "convenienza pratica" e "comodità" con "decoro" ed "eleganza". Tuttavia, animato da spirito pragmatico, egli osserva la città esistente e, riscontrando una radicata mescolanza di usi diffusa nei suoi tessuti urbani, considera una distribuzione mista delle attività:

Riuscirà pure d'insigne ornamento per la città il distribuire le diverse botteghe degli artigiani in diverse zone e quartieri appositi: in prossimità del fòro i banchieri, i decoratori, gli orefici; più in là le spezierie, le sartorie e in genere gli esercizi reputati più rispettabili; in zone perife-

42. «Occorre poi tener presente che una città non è destinata solo ad uso d'abitazione; dev'essere bensì tale che in essa siano riservati spazi piacevolissimi e ambienti sia per le funzioni civiche sia per le ore di svago in piazza, in carrozza, nei giardini, a passeggio, in piscina etc». L.B. Alberti, *op.cit.*, p. 290.

43. *Ivi*, p. 52.

44. *Ivi*, p. 534.

45. «Il foro può essere occupato dal mercato della valuta [le botteghe dei banchieri, *N.d.A.*], ovvero dal mercato delle erbe, ovvero del bestiame o ancora del legname e così via. Ognuno di questi tipi di foro deve avere in città un luogo e degli ornamenti a lui propri». *Ivi*, p. 714.

46. *Ivi*, p. 330.

47. *Ivi*, p. 370.

48. *Ivi*, p. 235.

49. *Ivi*, p. 364.

50. *Ivi*, p. 536.

51. *Ivi*, p. 366.

52. *Ivi*, p. 394.

53. Cfr. nota al testo di P. Portoghesi. *Ivi*, p. 396.

54. Trattando delle "Opere di carattere particolare" nel Libro V, Alberti afferma che dopo aver «chiarito nel libro precedente come occorra adattare i vari tipi di edifici alle diverse categorie dei cittadini e degli abitanti» e trattato degli edifici comuni alla cittadinanza, intende occuparsi «di ciò che risponde alle necessità o alla convenienza di particolari gruppi» in quanto «altri sono gli edifici destinati all'intera collettività, altri quelli riservati ai maggiorenti, altri ancora alla plebe». Prevedendo il caso di una città in cui colui che detiene il potere politico, debba difendersi dai suoi stessi abitanti, maggiorenti o plebe, sia consigliabile la divisione della città in parti (secondo uno schema a cerchi concentrici che Erodoto attribuiva alla città di Babilonia) che «si attua nel modo più conveniente costruendovi un muro [...] in forma di cerchio all'interno di un cerchio più grande. Difatti i cittadini abbienti, desiderosi di larghi spazi, acconsentiranno di buon grado ad abitare al di fuori della prima cinta, lasciando volentieri il centro col macello, le officine e le [>>]

[>>] botteghe ai venditori di commestibili presso il fòro; e la città sarà più sicura e tranquilla se i maggiorenti saranno divisi dalla turba sfaccendata [...] dei pollivendoli, macellai, cuochi e altrettali». *Ivi*, p. 335.

55. *Ivi*, p. 536.

56. È il caso, ad esempio, degli ospedali degli ammalati contagiosi «che dovranno essere tenuti lontano non solo dalla città, ma anche dalle pubbliche strade», dei cantieri navali che «si debbono collocare fuori dagli agglomerati urbani per il pericolo rappresentato dagli incendi».

57. Non dissimile, in questo, dalla concezione politica conservatrice albertiana, che tuttavia risulta più distaccata e teoretica rispetto alla cultura del Filarete. Cfr. L. Grassi, *Introduzione*, in Antonio Averlino detto il Filarete, *Trattato di architettura*, Milano, Il polifilo, 1972.

58. Filarete distingue tre categorie di edifici privati: «Questi saranno: palazzi da gentili uomini, e casamenti da popolari e da comuni artigiani e da persone di bassa condizione e poveraglia». *Ivi*, pp. 51-52. Così vengono forniti codici di ordini per il principe, il gentil uomo, il mercante e l'artigiano, mentre per il povero non si necessita di troppo «misuramento né scompartimento di membri» in quanto si «farà come potrà, pure che possa stare al coperto». *Ivi*, p. 331.

59. *Ivi*, pp. 63-64.

60. 1: «[la piazza (maggiore e) principale debba in nel mezzo e centro d'essa città, o più propinqua a quella che si può, essere collocata, siccome umbelico (al corpo) dell'omo [...] però che tutte le cose comune dellano alle proprie essere indifferenti [= ugualmente accessibili], come (è) el centro alle parti della sua circonferenza, onde (oltre allo essere in mezzo) debba intorno di fondachi e onorevoli esercizi essere ornata]». 2: «[quando per grandezza della città, una sola piazza fusse a molti incomoda [...] più piazzette si faccino]». 3: «[...] lo foro per lo mercato debba essere circondato e logge, siché ad ogni tempo commodamente si possano le compre fare e vendite». A.A. detto il Filarete, *op.cit.*, p. 363.

riche si apparteranno infine quelli sporchi o puzzolenti, specialmente le fetidissime conerie [...]. Probabilmente taluno vorrebbe che i paraggi delle abitazioni dei maggiorenti fossero del tutto scevri dal contatto impuro con la plebaglia. Altri preferirebbe che tutti i quartieri cittadini fossero provvisti senza eccezioni di tutto quanto possa essere di utilità a chicchessia; pertanto non sdegnerebbe che alle case degli ottimati si frammischiassero rivendite e altrettali botteghe⁵⁵.

In definitiva, la città teorizzata dall'Alberti accetta la mixité di tutte le funzioni comuni nei tessuti urbani, ponendo in risalto quelle di particolare importanza pubblica e isolando solo quelle ritenute insalubri o quelle con particolari necessità dettate dall'uso⁵⁶.

Il Filarete e il Trattato di Architettura

Antonio Averlino, detto il Filarete, compone il suo *Trattato di Architettura* tra il 1460 e il 1464. In forma di racconto, egli descrive la costruzione dell'immaginaria Sforzinda, sostenendo come la realizzazione di una città sia il fine più alto dell'architettura, la somma aspirazione per un progettista e il suo committente, il cui dialogo anima il trattato. A differenza del carattere normativo e programmatico dell'Alberti, in Filarete è il disegno ad assumere maggiore importanza, per la sua capacità di poter prevedere gli esiti spaziali e formali dell'idea progettuale. Tuttavia, per la grande estensione del progetto urbanistico, di una dimensione inusuale per l'epoca, Filarete non riesce a riproporre la metafora albertiana del corpo umano alla scala della città (limitandosi, dunque, a quella dell'edificio), i tessuti urbani non vengono graficamente rappresentati e appaiono più attendibili le regole urbanistiche, dimensionali, tipologiche e compositive che fornisce in forma testuale sui singoli elementi della città.

Coerentemente con la concezione verticistica della società del Filarete⁵⁷, fondata sul principio di autorità, egli concepisce la struttura urbana secondo un'organizzazione gerarchica: pone i palazzi più rappresentativi al centro della città, verso cui convergono tutte le strade che attraversano le porte; distingue le zone e le tipologie abitative secondo i ceti sociali⁵⁸; specializza le piazze a seconda del fruitore prevalente. Così al centro viene posta la piazza principale, destinata alle funzioni più nobili, a nord viene posta la piazza dei "mercantanti" e a sud quella del mercato; su di esse e tra di esse Filarete prevede dettagliatamente un'articolata distribuzione delle attività urbane.

«Le porte saranno negli angoli non retti; poi le strade si partiranno dalle porte e andranno tutte al centro. E quivi farò la piazza [...]. E in testa d'essa sarà la chiesa cattedrale colle sue appartenenze. Dall'altra testa sarà la corte, cioè il palazzo signorile, e ancora gli altri palazzi appartenenti, come quello del podestà e quello del capitano, con tutte quelle cose che a loro s'appartiene. [...] Poi faremo dall'un canto all'altro della piazza due altre piazze: cioè una per li mercantanti, l'altra per fare il mercato delle cose meccaniche, cioè delle cose che bisognano per vivere. [...] E poi distribuiremo gli altri edifici pubblici e privati, e così ancora chiese, secondo el luogo che meglio parrà a noi che stiano bene. E poi

nell'angolo retto per dirittura alla piazza lasseremo uno stadio di spazio per fare mercato di bestiame e anche d'altre cose [...]. E a dirittura della corte lasseremo un altro spazio d'altrettanta distanza, per cagione, quando scadesse fare alcune rappresentazioni di feste o di giostre o d'alcuna altra cagione, come dire uno teatro antico [...]. E compartiremo tutti e' luoghi, ciascheduno secondo il suo essere⁵⁹.

In Filarete, così come in Alberti, è dichiarata la volontà di “*compartire*” tutti i luoghi per la distribuzione delle funzioni; dalla minuziosa descrizione delle attività previste nella fantastica Sforzinda, tuttavia, emerge un carattere sostanzialmente misto della città, connotata da una ricchezza e da una prossimità degli usi tipica della città preindustriale.

Francesco di Giorgio Martini e il Trattato di architettura civile e militare

Francesco di Giorgio Martini, nel *Trattato di architettura civile e militare*, la cui stesura inizia dopo il 1492, tratta i temi dell'urbanistica con rigore disciplinare e, per la prima volta, in modo unitario e distinto, condensandoli in un'efficace sequenza. Nel terzo libro, *Città e castelli*, egli distingue il tema del governo dei tessuti urbani da quello delle mura e della forma della città; per quanto concerne il primo, emerge un chiaro pensiero funzionale sull'organizzazione urbana, articolato in ventidue *condizioni*, generali e valide per tutte le città.

Nelle prime tre, sono indicati gli spazi aperti – una piazza principale al centro con un numero adeguato di piazze secondarie – rispetto ai quali pone in relazione gli usi, sottolineandone il carattere strutturante per l'intera città⁶⁰. Rispetto al luogo centrale, la piazza, si collocano i luoghi del potere religioso e civile⁶¹ e gli spazi dello scambio e della relazione⁶², in connessione con gli uffici pubblici⁶³ e i servizi privati⁶⁴ del commercio e della somministrazione, rispetto alla cui ubicazione Francesco di Giorgio Martini considera anche la necessità di sicurezza urbana (anticipando l'utilità degli “occhi sulla strada” degli abitanti proposta da Jane Jacobs molti secoli dopo). Per le funzioni pubbliche particolarmente rilevanti, connotate da un alto valore simbolico, come i teatri, propone un principio di straordinarietà dell'ubicazione⁶⁵.

Le attività non residenziali e i servizi compatibili con la vita urbana possono disporsi lungo le strade⁶⁶ per la comodità degli abitanti, così come una funzione produttiva di prestigio, quale l'arte della seta, può finanche costituire un carattere di “ornamento” per l'intera città⁶⁷. In quest'ultimo caso, Francesco di Giorgio Martini anticipa un elemento di quello che sarà il modello delle economie di agglomerazione, quando sostiene l'utilità di creare un “distretto” specializzato, improntato alla concorrenza, per conferire al settore un elevato dinamismo.

Tra le regole, molto spazio viene dedicato agli usi produttivi meno compatibili con la vita in città, a causa del rumore, degli odori o dei rifiuti prodotti, secondo una preoccupazione che attraversa la sto-

61. 4: «[la cattedrale chiesa debba alla piazza essere vicina]». 5: «le chiese parrocchiali sieno alli (suoi) patroni comune et indifferenti]». 6: «[...] el palazzo del signore o signoria sia sopra alli altri elevato et espedito intorno, più vicino e propinquo alla comune piazza è possibile per la comodità delle audienze e congregazioni civili». *Ivi*, pp. 363–364.

62. 7: «[...] incontro a questa [piazza] sia una spaziosa loggia, ovvero portico, in loco di basilica dove i mercanti e cittadini in ogni tempo senza impedimento con delettazione si possono ridurre». 8: «...[quando la terra [= città] fusse grande, in più loci si facciano simili ridutti]». *Ivi*, p. 364.

63. 9: «[...] la casa delli ufficiali, la prigione, la dogana, el magazzino del sale e (tutti li) altri reduitti di ufficiali comuni [...] sieno più prossime alla piazza comune che possibile è». *Ibidem*.

64. 10: «[...] le taverne cocarie [= tavole calde] e postribolo sieno in loco coverto, non molto da quella [piazza] distanti, per evitare molti inconvenienti, li quali in simili loci spesse volte sogliono occorrere». spesse volte in simili luoghi sogliono accadere». 11: «[tutti li altri banchi e fondachi tutti insieme (più) vicine alla principale piazza sieno]». *Ibidem*.

65. 21: «[per più ornamento e perfezione della città, e per fuggire ogni ozio [...] si facci alcuno teatro ovvero anfitheatro in li quali comedie, tragedie et altre favole o storie recitare si possono, e parimente li giovani et adolescenti in diversi esercizi agili diventare possono. E questi, secondo el mio giudizio, remoti dalle comuni parti, come accidentali et extraordinarie]». *Ivi*, p. 365.

66. 15: «[...] li speziali, sarti e mercia-ri sieno per le principali strade distribuiti per commodità delli privati». 20: «[...] in più loci della terra coperti si facciano bagni e stufe o altre basiliche [= luoghi di riunione] secondo la delettazione delli abitanti». *Ibidem*.

67. 12: «[...] l'arte della seta tutta insieme e non divisa in quella via che più fusse alli forestieri e cittadini comune et usata sia collocata, come per ornamento di quella, e per la concorrenza l'uno artefice si sforzi fare dell'altro migliore opera». *Ivi*, p. 364.

ria della città dal periodo antico all'urbanistica moderna. Francesco di Giorgio Martini introduce una categorizzazione, distinguendo le attività che possono permanere in prossimità alle strade principali, ma devono essere da esse separate, come le attività di fabbri, falegnami, calzolari e macellai⁶⁸, e quelle che devono, invece, essere fortemente separate dai luoghi pubblici, come l'arte della lana, i tintori, i conciatori di pelli e i mattatoi⁶⁹.

Nelle *condizioni*, Francesco di Giorgio Martini esplicita il concetto di separazione con riferimento ad alcune attività produttive per diverse motivazioni (igiene, decoro, opportunità economica), proponendo inoltre di raggrupparle nel medesimo luogo. Una sorta di "zonizzazione" *ante litteram*, cui è sottesa una chiara regola:

[...] generalmente tutte le arti che in sé hanno bellezza e decoro sieno in le principali strade e luoghi pubblici locate, e così per contrario quelle che in sé avessero qualche sporcizia, in loci segregati da questi⁷⁰.

La specializzazione delle conoscenze e la manualistica settoriale

Con il trattato di Francesco di Giorgio Martini, termina l'epoca dei trattati generali, con l'eccezione di Scamozzi, a causa di una progressiva specializzazione delle conoscenze che darà origine a una manualistica di tipo settoriale. Sebastiano Serlio, nel suo *I Sette libri dell'architettura*, per quanto riguarda i criteri di localizzazione si riferirà a Vitruvio ed Alberti, prediligendo lo studio delle piante degli edifici e la ricerca di una qualità urbana diffusa, attraverso il trasferimento del decoro dagli edifici residenziali all'intera città. Pietro Cataneo ne *I primi quattro libri dell'architettura* ritiene, invece, la progettazione urbana e l'articolazione degli spazi come prioritaria nella definizione della qualità dell'architettura, e – in modo simile a quanto fatto da Alberti e Francesco di Giorgio Martini – elenca le localizzazioni più opportune per i diversi edifici e attività pubblici e privati⁷¹. Con Palladio e *I quattro libri dell'Architettura*, alla fine del Cinquecento, molti principi rinascimentali sono dati per acquisiti, e l'attenzione è rivolta soprattutto alle regole del costruire e all'intervento per parti; manca in Palladio un discorso urbanistico organico, mentre si concentra in particolare sull'*ornamento* e la qualità ambientale di piazze e strade.

Vincenzo Scamozzi, invece, dedica l'intero secondo libro del suo trattato *L'idea dell'architettura universale*, al tema della città, illustrando le regole urbanistiche applicate al progetto di una città fortezza; nel Capo XX "Della forma universale, e recinte della Città, e del suo piano interno, & aspetto, e compartimento delle strade dentro, e fuori" descrive dettagliatamente la distribuzione delle funzioni interne della città, mentre ospedali, monasteri e fabbricati militari sono collocati alle estremità delle strade "fuori dal concorso della città" convergenti verso le piazze.

In questa città deputeremo cinque piazze; cioè la prima e principale nel mezzo [...] più in là a parte destra, con una strada diritta con botteghe da ambo le parti, si pervenisse alla Piazza del mercato, de grani, e vini, e cose da mangiare annualmente, e dall'altra parte un'altra strada

68. 16: «[...] li fabbri e mastri di legname per li strepidi, i calzolari per l'immundizia, sieno fuori delle strade principali, vicini però a quelle». 17: «[...] sieno li beccari distribuiti in quattro o cinque luoghi per la terra [= città] più comodi, indifferenti [= accessibili a tutti] e coperti che si può per lo fetore in quelli luoghi inevitabile». *Ivi*, p. 365.

69. 13: «[l'arte della lana insieme sia [...] alquanto separata dalli loci pubblici e molto usati per alcuni strepidi, lavorii e comodità dell'arte, in quello loco situata che alle acque fusse più prossima]». 14: «[...] li tentori vicini al predetto luogo insieme per comodità loro e dell'arte, e connessi a questi le conce e addobbi [= arnesi] per più vari cuoiami. Appresso i calcinari [= conce] e stanze de' pelecani [=conciatori] per carte [= membrane per libri] e camosci, si come a tali esercizi si ricerca alle quali hanno rispetto». 18: «[...] nella estremità della terra si facciano più luoghi et insieme per ammazzare e scorticare animali per lo vitto dell'omo». *Ibidem*.

70. *Ibidem*.

71. Cfr. il capitolo VI "Di quanta importanza sia nel terminar la pianta di nuova città i buon compartimenti delle piazze, strade, tempii, palazzi, e di ogni altro spazio o edificio publico" in P. Cataneo, G. Barozzi da Vignola, *Trattati*, Milano, Il polifilo, 1985, pp. 188-207.

parimente, con botteghe, che conducesse alla piazza giornale, cioè de' Frutti, & Herbaggi, e Pescaria, & ove fusse il macello, ò Beccaria. Poi in faccia della Piazza maggiore vi fusse il Palazzo del Principie, ò regente, & là destra, e sinistra i luoghi da governo, e gli uffici Civili, e Criminali, e Camerlenghi, e dogane, e più in là l'Armamento e l'Arsenale, e simiglianti cose: e dietro al Palazzo del Principe fosse la strada, che passasse alla Piazza per negotio de' mercanti: e nell'altra faccia della Piazza maggiore fosse situato il Domo, ò Chiesa Catedrale, & il Vescovado, e simiglianti cose: e più à dietro al Domo, verso Ostro Sirocco, la Piazza da legne, bestiami, fieni e paglie. [...] Poi tra questa Piazza, e la maggiore, si potrebbe far scorrer l'Alveo del fiume, per mandar ruote d'edifici, e per l'Arti de' Tintori, e Pelatarij; & altre molte cose [...] però la negli estremi delle loro strade sarebbero luoghi per otto Monasterij, & Hospitali, e luoghi pij, e poi i luoghi da monitioni, e vittovaglie à lungo il fiume, e gli Alloggiamenti de' soldati, e Guarnigioni dispensati all'intorno, ove tutti haverebbono siti comodi, ampij, e fuori dal concorso della città⁷².

Con Scamozzi la similitudine rinascimentale tra edificio/città e corpo umano ha termine, in concomitanza con l'espansione della città oltre lo spazio delle mura a partire dal Seicento. La percezione unitaria dello spazio dei trattati italiani non sarà più proponibile, soprattutto con la progressiva affermazione delle grandi capitali europee, come Parigi e Londra, che avranno bisogno di specifici dispositivi urbanistici⁷³. Il trattato generale lascia spazio ad approfondimenti sempre più settoriali, con un'attenzione particolare al tema delle fortificazioni e a quello delle regole estetiche e della rappresentazione dell'architettura.

2.1.2 Le disfunzioni delle grandi capitali e l'urgenza di un piano

L'affermarsi degli stati moderni nel XVII secolo determina un progressivo spostamento dell'egemonia culturale dalle città italiane alle grandi capitali europee, in cui nuove elaborazioni del linguaggio architettonico sono tese a rappresentarne plasticamente il ruolo politico. In continuità con una sempre maggiore attenzione alle questioni estetiche – sollecitata dall'acquisizione della relatività delle regole, non più il prodotto di una "legge naturale" secondo canoni classici, ma «stabilita per un accordo tra architetti»⁷⁴ secondo Claude Perrault – gli aspetti funzionali della città non vengono in questa fase affrontati.

Non essendovi la percezione della complessità e dell'interrelazione dei problemi urbani, manca anche un'elaborazione di una visione complessiva⁷⁵. Si susseguono e si giustappongono, invece, singoli progetti di ampliamenti urbani, nuove strade, giardini e piazze celebrative; pur realizzandosi anche le prime opere pubbliche relative all'approvvigionamento e allo smaltimento delle acque, è soprattutto l'abbellimento diffuso della città ad essere ricercato.

Ciononostante, l'aumento delle problematiche funzionali, aggravate dalla crescita della dimensione della città, fanno anche apparire nuove sensibilità rispetto alla qualità della vita in città. Sir John

72. V. Scamozzi, *Dell'idea della architettura universale*, Venezia, 1615, p. 164.

73. Cfr. R. Pavia, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, cit.

74. H. W. Kruft, *Storia delle teorie architettoniche da Vitruvio al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 167.

75. I problemi igienici, della viabilità e degli edifici portano a istituire nel 1666 il Consiglio di Polizia di Parigi, che emetterà una serie di editti, consolidati cinquant'anni dopo in una sorta di regolamento edilizio che, tuttavia, avrà scarsa efficacia. Cfr. F. Choay, *op.cit.*, pp. 44-45.

Evelyn, ad esempio, con il pamphlet *Fumifugium; or the inconveniencie of the aer and smoak of London dissipated*⁷⁶ del 1661, solleva la questione della scarsa qualità dell'aria di Londra e della necessità di porvi rimedio attraverso una ricollocazione di talune funzioni (le industrie che utilizzavano grandi fuochi a carbone, la produzione di candele, di saponi e la macellazione degli animali) in località lontane dal centro della città, vietandone definitivamente l'insediamento futuro.

È solo dalla seconda metà del XVIII secolo che «la teoria architettonica scopre l'esigenza di un piano urbanistico generale»⁷⁷, quando ormai le grandi città sono vittime di gravi disfunzioni. In particolare, Parigi e Londra mancano di forma, ordine, servizi e opere pubbliche: oltre alla bellezza, si inizia a ricercare, congiuntamente, la funzionalità, soprattutto in risposta all'emergere delle problematiche igieniche. Su questo connubio, riflette l'architetto francese Pierre Patte in *Mémoires sur les objets le plus importants de l'architecture*, un saggio del 1769 in cui compare una metafora di grande successo – ripresa, infatti, nei secoli successivi – che propone "l'urbanistica come medicina per la città malata"⁷⁸. Patte è convinto della possibilità di risanare e migliorare la città esistente:

Innanzitutto mostrerò come sarà opportuno sistemare una città per la felicità dei suoi abitanti, quali sono i mezzi per realizzare la sua salubrità e quale deve essere la distribuzione delle sue strade per evitare ogni sorta di incidenti. Poi mostrerò qual è il modo più vantaggioso di disporre le fognature, di distribuire le acque e come è possibile costruire le case per metterle al riparo di incendi; e infine, mediante l'applicazione dei principi che avrò stabilito, giungerò a provare che le nostre città, per quanto difettose siano per le loro condizioni fisiche possono, per molto aspetti, essere corrette [...]»⁷⁹.

In Inghilterra, l'architetto John Gwynn, è allarmato, come Patte, dalle precarie condizioni della città, e denuncia la necessità di un approccio organico ai temi urbani, il bisogno di un piano. In *London and Westminster Improved. A discourse on Public Magnificence*, egli afferma: «la vera ragione è che questa profusione di bruttezze è stata imposta al pubblico soltanto per mancanza di un piano generale ben studiato»⁸⁰.

La necessità di un piano generale è ben presente in Italia nel lavoro di Francesco Milizia, *Principi di Architettura Civile*, testo in forma di trattato del 1785, nella cui seconda parte "Della comodità" affronta le questioni delle città, prendendo atto, come dato oggettivo, che esse non hanno più forma e – ormai lontana l'idea di città regolare del Rinascimento – propone come fattore di bellezza la relazione tra le parti, tuttavia «è alla ricerca di un ordine diverso, in grado di comprendere la nuova dimensione della città e il disordine della sua crescita»⁸¹.

Nella seconda metà del Settecento, Milizia è anticipatore di numerosi elementi propri del secolo successivo. Tra gli altri, avanza l'idea di un piano generale a cui riferire i progetti edilizi, che devono essere sottoposti ad autorizzazione da parte dell'autorità pubblica, e so-

76. J. Evelyn, *Fumifugium: or The Inconviencie of the AER and SMOAK of LONDON DISSIPATED*, Exeter, The Rota at the University of Exeter, 1976.

77. R. Pavia, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, cit., p. 55.

78. F. Choay, *op.cit.*, pp. 194–195.

79. P. Patte, *Mémoires sur les objets le plus importants de l'architecture*, Parigi, 1769, riportato in P. Sica, *Antologia di urbanistica dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1980, p. 32.

80. J. Gwynn, *London and Westminster improved, illustrated by plans*, London, 1766, riportato in P. Sica, *op.cit.*, p. 35.

81. R. Pavia, *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, cit., p. 62.

stiene con forza la necessità di demolire per ricostruire, anticipando la politica degli sventramenti del secolo successivo.

Si è in una gran selva piena di sentieri senza metodo, e in contraddizione a tutte le mire di comodità, e di ordine [...] Ma come riparare a tutti questi disordini, senza abbattere un'infinità di edifici, e senza un dispensio immenso per disfarli per riedificarli? [...] Il non si può è il veleno della società. [...] Diroccar fabbriche per aprire, e raddrizzar strade, e per fare piazze comode, ed ilari comunicazioni è una cosa facile; basta volerlo: non si vuol mai abbastanza. Si ha torto a dire, che il terreno nelle capitali sia troppo prezioso. Sono le strade e le piazze, che danno il gran pregio al terreno. Onde una nuova strada che si apre, oltre l'aumentar l'agevolezza della comunicazione, dà al terreno un valore, che prima non avea [...]. Per abbellire una Città bisogna distruggere più pezzi. Questa distruzione non è che apparente, ma in realtà è una nuova edificazione più bella e più sana. Qualunque grandissima Città in meno di un secolo può divenire regolare, demolendo, ove inopportunamente si è edificato, e fabbricando opportunamente ne' siti idonei⁸².

Milizia affronta in modo articolato il tema della distribuzione di edifici, strade e piazze nella città⁸³, e gli aspetti relativi all'ubicazione delle attività non variano molto rispetto ai modelli del passato già riportati: pone attenzione a criteri di localizzazione già visti con L.B. Alberti e F. di Giorgio Martini, come l'attenzione all'esposizione dei venti⁸⁴, e stila l'elenco delle funzioni che devono essere allontanate dall'ambiente urbano.

Milizia accentua la necessità di maggiore salubrità dell'ambiente urbano che si ottiene soprattutto con la presenza di spazi aperti. Nel paragrafo "Piazze", che devono essere numerose e «differenti tutte nella forma, nella decorazione, e nella grandezza, la quale deve essere relativa a quella della Città, e della sua popolazione»⁸⁵, sostiene che la loro più importante funzione sia quella di far "sfogare" la città, per tenere pulita l'aria dalle "esalazioni" dell'uomo. Allo stesso modo sono importanti i giardini di piante aromatiche nella città «per renderne l'aere più grato, e più salubre»⁸⁶, così come si usa in Asia; Milizia ritiene fondamentale l'apporto generale della vegetazione che «ristabilisce l'aria viziata, resa nociva da vapori de' corpi infiammati, o dalla respirazione degli animali»⁸⁷ e l'attenzione per il ricambio d'aria nei luoghi in cui si concentrano molte persone con le loro "esalazioni animali dannosissime", come quelli per pubblici spettacoli. Conseguentemente, è necessario

[...] situar gli Ospedali, le prigioni, le arti più clamorose, e sudice, i magazzini di legname, i fienili, le caserme e quanto può produrre cattive esalazioni, ed incendj ne' luoghi più remoti e più ventilati, o fuori dell'abitato; ed assolutamente fuori, e ne' siti più aperti si debbon collocare i cimiterj [...]. E fuori sieno ancora i macelli [...]; da macelli esterni si possono condurre, e ripartire le carni macellate nelle varie botteghe situate tutte a tramontata, e tenute nette con acque scorrenti⁸⁸. Tuttavia, dalle sue parole emerge certamente una maggiore preoccupazione rispetto ai suoi predecessori rinascimentali: «La mancanza di queste essenziali precauzioni converte la Città in voragini del genere umano, e tanto più voragini, quanto le Città sono più popolate, e più grandi»⁸⁹.

82. F. Milizia, *Principi di Architettura Civile. Tomo secondo*, Bassano, A spese Remondini di Venezia, 1785, p. 59.

83. Al tema è dedicato il capitolo "Della distribuzione di una città" del libro III.

84. «[A Settentrione] si debbon rivoltare nelle Città i macelli, i magazzini, e le botteghe de' pellaj, e di qualunque altra manifattura che tramanda cattivo odore: meglio anzi collocarle fuori della Città; ma sempre in luogo abbondante d'acqua corrente, che trasporti via le immondizie e le esalazioni». F. Milizia, *op.cit.*, p. 21.

85. *Ivi*, p. 52.

86. *Ibidem*.

87. *Ivi*, p. 53.

88. *Ibidem*.

89. *Ivi*, p. 54.

Nelle parole di Milizia, all'affacciarsi del XIX secolo, si riscontra l'urgenza di una riformulazione del sapere urbanistico. Le nuove questioni urbane renderanno non più rinviabile la definizione di una "teoria urbanistica", la nascita della disciplina moderna e la formulazione del suo strumento, il piano, per affrontare le inedite problematiche della città industriale.

2.2 La città industriale e l'espansione pianificata: zonizzazione e separazione

I processi di industrializzazione sono strettamente connessi alla nascita di un nuovo modello di città, che si innesta in una fase culturale di riconoscimento dell'impossibilità di dare soluzione scientifica alle questioni relative al gusto estetico, ancora prevalenti nella tarda città preindustriale.

Nella seconda metà del XVIII secolo, a partire dall'Inghilterra, l'industria sostituisce la vecchia economia manifatturiera diffusa, concentrando la produzione nelle città; nel settore agricolo, migliora la produttività diminuendo così il fabbisogno di manodopera, a cui corrisponde un fenomeno di urbanesimo verso le città in via di industrializzazione.

I grandi mutamenti originati dalla prima e della seconda rivoluzione industriale attraversano il continente europeo lungo tutto il XIX secolo, pur a diverse velocità a seconda delle regioni e dei paesi, investendone la struttura economica, demografica e sociale; i cambiamenti travolgono in modo dirompente la città tradizionale, il cui paesaggio urbano si modifica radicalmente assieme alle condizioni di vita della crescente popolazione, che soffre per le precarie condizioni abitative, l'insufficienza dei livelli igienico-sanitari e le pessime condizioni lavorative, originando sempre più forti conflitti sociali.

La città industriale vede una diversa articolazione degli insediamenti sul territorio, supportata da nuovi sistemi di comunicazione come la rete ferroviaria, l'esplosione di alcune città che diventano metropoli, come nel caso di Londra, e l'aumento della popolazione urbana che, spesso, si riversa all'esterno del perimetro delle mura medievali, i cui terreni vengono lottizzati. Ora, è soprattutto la valorizzazione del suolo urbano a determinare la geografia funzionale della città: nelle periferie i casamenti per gli operai e gli asili per la loro prole vengono accostati alle fabbriche in cui lavorano, le quali sono spesso causa di insalubrità dell'aria e dell'acqua, nonché a tutte quelle funzioni che già nella città preindustriale dovevano collocarsi lontano dal centro abitato, come i cimiteri e i macelli; nel

centro antico, gli edifici insalubri e fatiscenti vengono occupati dalle masse contadine accorse in città.

Mentre le fabbriche erano generalmente situate lungo i fiumi o le ferrovie parallele ai fiumi (eccetto quando il terreno piano ne favoriva l'ubicazione sparsa) nessun vincolo era posto per tentar di concentrare le industrie in zone prefisse, per separare le industrie più nocive o più rumorose che dovrebbero esser situate lontane dalle abitazioni, o per zonizzare a scopi esclusivamente residenziali le aree adatte vicine. Si lasciarono costruire stabilimenti industriali dovunque il proprietario avesse per puro caso comperato il terreno sufficiente: la libera concorrenza determinava da sola l'ubicazione, senza che si pensasse alla possibilità di un razionale piano regolatore: la confusione di funzioni industriali commerciali e domestiche andò sempre aumentando nelle città industriali⁹⁰.

Durante l'epoca dell'industrializzazione i centri urbani erano caratterizzati da una forte crescita, con uno spostamento della forza lavoro dalle campagne – anche come effetto della meccanizzazione agricola – verso le città industriali, che determinò una importante carenza di alloggi. Si verificarono, in particolare, due sconvolgimenti: uno nel rapporto tra residenza e lavoro, l'altro nel rapporto tra città e infrastrutture⁹¹.

In precedenza, funzioni come la residenza e il lavoro erano integrate attraverso la prossimità spaziale e una non netta demarcazione del tempo di lavoro e riposo; ora, invece, i tempi della produzione industriale stabiliscono un orario e un luogo di lavoro precisi, parallelamente determinando anche la durata del tempo libero. Con questo presupposto apparve ragionevole separare pure spazialmente i luoghi di residenza e tempo libero da quelli delle fabbriche, anche per gli effetti nocivi delle emissioni nell'aria⁹².

Si verifica, inoltre, una rivoluzione della mobilità che modifica il rapporto tra infrastrutture ed edifici, tra spostamenti e vita urbana. La ferrovia impone il rispetto di una opportuna distanza da essa, mentre il suo tracciato separa parti di città; l'automobile permette spostamenti a lunga distanza che richiedono strade idonee, prive di ostacoli al libero e rapido scorrimento come quelli rappresentati da pedoni, residenze o negozi⁹³.

Da un punto di vista strettamente morfologico l'urbanesimo accelerato prodotto dalla rivoluzione industriale modifica radicalmente il volto delle città, con un passaggio progressivo dagli originali caratteri indifferenziati a caratteri sempre più specializzati [...] socialmente ed economicamente, affidando al suolo urbano sempre più precise «destinazioni d'uso»: si selezionano le zone residenziali (abitazioni borghesi e operaie), la zona commerciale e finanziaria (la city) si distingue dalla zona produttiva (le fabbriche). Talune zone della città cominciano così ad acquistare valori d'uso diversi da quelli tradizionali, sia soggettivi che oggettivi. Il valore edificatorio dei suoli, che nel Medioevo era determinato soltanto dall'essere questi *infra* oppure *extra muros*, e al massimo dalla vicinanza della cattedrale o del municipio, comincia a differenziarsi: nasce il problema delle aree edificabili. Il fenomeno dell'urbanesimo si traduce dunque in una maggiore ricchezza morfologica delle città. E mentre il tessuto urbano indifferenziato fronteggiava efficacemente le

90. L. Mumford, *op.cit.*, pp. 151–152.

91. Cfr. H. Priemus, C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional Urban Land Use: A New Phenomenon? A New Planning Challenge?», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 269–273.

92. *Ibidem*.

93. *Ibidem*.

manifestazioni più elementari della vita comunitaria - abitare, lavorare, commerciare -, il tessuto urbano progressivamente differenziato si trova a dover cercare un nuovo equilibrio, determinato proprio dalle esigenze più complesse cui deve soddisfare - istruirsi, curarsi, ricrearsi - di fronte ad una comunità tanto più numerosa e socialmente articolata. La città dunque è chiamata a rispondere in ogni sua parte a quel complesso di esigenze che chiameremo «libertà urbane» e che consistono «nella possibilità per ogni uomo di fruire non solo dell'abitazione e del lavoro, di trovare una risposta non solo alle sue necessità elementari per quanto riguarda l'istruzione, l'assistenza o il commercio, ma anche di godere di ogni attività culturale, ricreativa e creativa al più elevato livello possibile⁹⁴.

Fissato questo quadro sui caratteri generali che interessano la prima fase industriale, ciò che maggiormente rileva ai fini della ricerca è il parallelo affermarsi dell'urbanistica come disciplina moderna, che deve gran parte della sua origine alla necessità di risolvere i conflitti socio-spaziali generati dalla transizione verso il nuovo modo di produzione; uno degli strumenti più potenti per affrontare la questione è stato individuato nello *zoning funzionale*, il cui impiego ha stravolto secolari modalità di costruzione della città, determinando la progressiva attenuazione della *mixité* funzionale urbana. Per questo motivo, lo *zoning* è al centro delle riflessioni di questo paragrafo, e ne vengono indagate sia le modalità con cui è stato applicato, sia i fini che attraverso di esso si è tentato di perseguire. In particolare, sono stati individuati tre distinti approcci, lontani a livello cronologico e geografico, che permettono di tratteggiarne meglio i caratteri: l'approccio tedesco di fine Ottocento, che sostanzialmente ha "inventato" la zonizzazione moderna; l'approccio statunitense di primi Novecento, che ha mutuato il modello tedesco ma portandolo alla sua applicazione estrema, con finalità sia di massimizzazione dei profitti immobiliari, sia di segregazione razziale; l'approccio europeo a cavallo della Seconda guerra mondiale, che a partire dalle elaborazioni dei Ciam si è affermato poi nella pratica e nella legislazione urbanistica della maggior parte dei paesi. Quest'ultimo aspetto rappresenta un punto di ulteriore indagine, poiché, se i limiti della zonizzazione monofunzionale sono ormai generalmente riconosciuti, rimangono numerose questioni aperte, in particolare relative alla difficoltà di superare un ordinamento legislativo che si è formato e consolidato basandosi sulla tecnica della zonizzazione di matrice razionalista.

2.2.1 La soluzione dei conflitti socio-spaziali: gli approcci allo zoning

I profondi mutamenti intervenuti nell'Occidente, originati dall'innovazione tecnologica e dalla diffusione di nuovi processi produttivi, determinano la nascita della città industriale e del suo sviluppo. Tali trasformazioni generano effetti nuovi che, divenuti quantitativamente rilevanti, sfociano in evidenti conflitti che necessitano di un

94. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani, cit.*, pp. 28-29.

“intervento riparatore”. Già con la metafora di Pierre Patte, dell’urbanistica come “medicina per la città malata”, nella seconda metà del Settecento, era stato messo in luce un carattere di un ritardo della (futura) disciplina rispetto agli avvenimenti che dovrebbe controllare, di una capacità di intervento sostanzialmente *a posteriori*.

Dall’inizio della Prima rivoluzione industriale alla metà dell’Ottocento, i tentativi di soluzione ai “mali” della città industriale sono polarizzati ed estremi: l’opposizione alla città esistente attraverso l’ideazione e la sperimentazione di nuovi modi di vita associata, tra cui le sperimentazioni di Owen, Saint-Simon, Fourier, Cabet, Godin; il lavoro puntuale sui problemi della città esistente, in assenza però di una visione d’insieme, messo in atto da tecnici e funzionari attraverso regolamenti e strumenti tecnico-giuridici che pongono le basi della moderna legislazione urbanistica. Dopo i moti del 1848, con l’organizzazione del movimento operaio e la contrapposizione ai partiti borghesi, si perde la connessione tra istanze urbanistiche e politiche, la cultura urbanistica viene isolata dal dibattito politico assumendo un carattere prevalente di tecnica al servizio del potere costituito, da cui deriva un’impostazione subalterna delle principali esperienze urbanistiche di quell’epoca, che coincide con gli anni di nascita della disciplina moderna⁹⁵.

È, infatti, negli anni compresi tra la seconda metà dell’Ottocento e i primi anni del Novecento che l’urbanistica si va definendo come una disciplina specifica, “con pretese scientifiche e globalizzanti”, tesa alla regolazione della trasformazione degli insediamenti urbani e alla loro organizzazione, nonché e alla soluzione dei conflitti sociali attraverso il controllo dell’uso del suolo. Attraverso la codifica di dispositivi come la zonizzazione, la categorizzazione di strade e tipi edilizi, la lottizzazione, la produzione regolamentare su allineamenti, distacchi e norme igieniche, l’urbanistica interviene attraverso gli uffici municipali sull’ampliamento della città e sulla sistemazione dei tessuti esistenti⁹⁶. Molti degli strumenti analitici, progettuali e normativi predisposti in questa fase hanno caratterizzato più di un secolo di trasformazioni urbane e, in parte, sopravvivono ancora oggi.

Sono anni che vedono un cambio di prospettiva nella gestione della città ad opera di un nuovo gruppo professionale che mette a punto un sapere di tipo operativo, in cui si confrontano tesi diverse, e che inizia a predisporre un *corpus* disciplinare internazionale, fatto di saggi, riviste, cataloghi e manuali che avranno rilevante influenza nella redazione di leggi e nei regolamenti nella materia urbanistica dei diversi paesi. I manuali tecnici sostituiscono i trattati di origine rinascimentale e hanno particolare successo come strumento operativo dedicato a professionisti e funzionari pubblici; il primo esempio è il lavoro di Reinhard Baumeister del 1876, *Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*, seguito da quello di Joseph Stübgen del 1890, *Der Städtebau*, e da quello di Rudolph Eberstadt del 1909, *Das Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrag*.

95. Cfr. L. Benevolo, *Le origini dell’urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1963.

96. Cfr. D. Calabi, *Storia dell’urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Torino, Paravia, 2000.

È rilevante, dunque, il contributo della cultura tedesca⁹⁷, in particolare attraverso l'attività degli ordini professionali degli ingegneri, degli architetti e dei medici, alla nascita e all'adozione di tecniche specifiche della disciplina (tra cui le analisi, le proiezioni, la zonizzazione), alla definizione del suo oggetto (tra cui il traffico, le procedure di esproprio, le regole di edificazione, la funzione degli edifici pubblici e degli spazi non edificati) e alle proprie finalità (tra cui il contrasto alle precarie condizioni della vita urbana nella città industriale). A partire da questa matrice, con specifico riferimento all'applicazione della zonizzazione, vi saranno due particolari filoni di sviluppo, uno statunitense, che si relaziona in particolare al mantenimento del valore dei suoli e alla segregazione dei gruppi sociali, e uno europeo, che eleva tale tecnica a proprio linguaggio attraverso il lavoro degli architetti del Movimento moderno. Nei successivi tre paragrafi, viene dato conto di tali approcci.

La suddivisione per funzioni prevalenti nella matrice igienista tedesca dell'Ottocento

La zonizzazione modernamente intesa nasce, quindi, come strumento di regolamentazione edilizia di matrice igienista per il governo dell'espansione urbana delle città industriali tedesche. Il suo primo fondamento teorico è una deliberazione del 1874 dell'associazione degli architetti e degli ingegneri che venne proposta da Reinhard Baumeister e Franz Adickes⁹⁸:

Secondo le esigenze, occorrerà destinare determinate strade, o intere zone della città a funzioni commerciali, industriali, residenziali, ecc. [...]. Per la realizzazione di tali raggruppamenti funzionali, sono necessari: ubicazione adeguata, mezzi di trasporto adatti, grandezze volumetriche convenienti, norme edilizie razionali e una precisa regolamentazione delle attività industriali⁹⁹.

L'azzonamento, in questa fase, è prevalentemente orientato al controllo dei rapporti di densità, altezza e distanza attraverso la previsione delle tipologie edilizie, prima ancora che al controllo della distribuzione delle funzioni che si affermerà a partire dalla fine della Prima guerra mondiale; esso guarda principalmente alle parti di espansione, dove la disponibilità dei terreni permette la realizzazione dei nuovi principi igienici applicati alla residenza, che vengono invece blandamente perseguiti nelle zone centrali¹⁰⁰.

La prima e parziale applicazione di questo tipo venne effettuata a Dresda nel 1878, in cui si specificarono la parte di città da dedicare agli impianti industriali – possibilità garantita dai nuovi poteri affidati alle municipalità – e si definirono tre zone destinate alla costruzione di villini in cui l'insediamento delle fabbriche era vietato; seguirono il modello di Dresda molte altre città tedesche, tra cui Altona, Darmstadt, Breslavia e Colonia. Ma è con il regolamento di Francoforte sul Meno del 1891¹⁰¹, elaborato da Baumeister con il sostegno di Franz Adickes, che si ha il primo esempio di piano in cui la zonizzazione compare nella sua forma definitiva¹⁰² e che si affermerà come modello di pianificazione a livello internazionale. In esso

97. Cfr. G. Piccinato, *op.cit.*

98. Borgomastro di Francoforte negli anni 1890-1912, assieme a Baumeister applicherà per la prima volta a una grande città quanto da egli sperimentato ad Altona, di cui era stato borgomastro in precedenza. I suoi propositi sono quelli di contenere l'aumento dei prezzi dei terreni e di affrontare il problema delle abitazioni operaie, in particolare i sorgenti conflitti tra Mietkasernen e quartieri borghesi.

99. Passo riportato in D. Calabi, *op.cit.*, p. 123.

100. Cfr. B. Ladd, *Urban Planning and Civic Order in Germany. 1860-1914*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

101. *Polizeiverordnung vom 13 Oktober 1891, das Bauen in der Ausenstadt Frankurt a.M* (Regolamento di polizia del 13 ottobre 1891, sulle costruzioni nella città esterna, Francoforte sul Meno).

102. F. Mancuso, *Le vicende dello zoning*, Milano, il Saggiatore, 1978, p. 71.

compare l'espressione "Zone System", alla quale fino ad allora Baumeister aveva preferito l'espressione "Abteilungen"¹⁰³ (parte, settore), e gli strumenti per applicarla sono composti da una mappa di perimetrazione delle zone¹⁰⁴ (*Bauzonenplan*), in cui vengono indicati gli usi previsti, e da un regolamento edilizio (*Zonenbauordnung*), in cui venivano nominate le densità di costruzione attraverso i tipi edilizi, l'altezza degli edifici in relazione alla strada, il rapporto di copertura. Questo dispositivo garantiva: l'igiene, allontanando le industrie dalle abitazioni; la regolamentazione degli usi, ancorché secondaria rispetto alla definizione delle densità; i valori dei suoli, come conseguenza delle potenzialità edificatorie e, di riflesso, la legalizzazione della ripartizione sociale¹⁰⁵. Di fronte a una città che stava crescendo disordinatamente, e in cui le abitazioni operaie si stavano mescolando con i quartieri delle classi borghese e aristocratica, la zonizzazione venne ritenuta lo strumento più efficace per il controllo dell'espansione.

Secondo Baumeister¹⁰⁶, la suddivisione in zone "in base ai diversi bisogni" è necessaria per porre un freno al "mescolamento inopportuno" portato dalla crescita della città, tuttavia, è consapevole che si tratta di un'operazione delicata, cui prestare grande attenzione per le numerose conseguenze che comporta: «tale divisione "non dovrà essere affidata al caso né essere imposta per forza", solo l'isolamento della parte industriale può essere imposto, se necessario, per rispettare la condizione principale che è l'igiene»¹⁰⁷.

Il lavoro di Baumeister viene ripreso e approfondito da Stübben nel suo manuale¹⁰⁸, con ulteriori scomposizioni tematiche e classificazioni tipologiche, accompagnando la produzione scritta con disegni e schemi grafici. In un suo lavoro successivo, riassume efficacemente l'applicazione della zonizzazione nei piani tedeschi: non tanto una segregazione degli usi dato che "la separazione è raramente rigida"¹⁰⁹, quanto una suddivisione per attività prevalenti dettata soprattutto, in modo indiretto, dalle decisioni riguardanti i modi dell'edificazione.

La differenziazione non è totale, ma relativa. Ma nelle zone commerciali sono i negozi, in quelle residenziali sono le abitazioni, in quelle industriali le industrie a dare il tono, gli elementi determinanti per la strutturazione delle aree fabbricabili, per le prescrizioni di controllo edilizio e per il piano di fabbricazione¹¹⁰.

Dunque, il primo riferimento per la regolamentazione in senso moderno degli usi del suolo è quello che si sviluppa in Germania nella seconda metà dell'Ottocento, nelle cui città la separazione di alcune industrie verso i margini urbani aveva una tradizione già piuttosto consolidata. I piani di questa fase sono estremamente schematici, ma fanno da apripista alla loro diffusione come strumento, tanto che entro il 1900 più di trenta grandi città tedesche avevano una qualche forma di separazione di zone residenziali da quelle industriali; tale successo è stato reso possibile anche per il consenso dovuto alla tutela che l'azzoneamento riservava alle proprietà delle classi benestanti, anche se questa misura fu giustificata, oltre che

103. «Avremo pertanto in una metropoli del futuro tre parti [Abteilungen]: la città commerciale vera e propria come nucleo, i quartieri industriali (eventualmente anche i quartieri del commercio all'ingrosso), i quartieri residenziali». R. Baumeister, *Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*, Berlin, Ernst & Korn, 1876, cap. 4, riportato in C. Barattucci, *op.cit.*, p. 38.

105. Cfr. C. Barattucci, *op.cit.*, pp. 39-40.

106. Cfr. R. Baumeister, *op.cit.*

107. C. Barattucci, *op.cit.*, p. 38.

108. J. Stübben, *Der Städtebau, Handbuch der Architektur*, Darmstadt, 1890.

104. Le zone erano la "città interna" (esistente) e la "città esterna" (da edificare). La prima non viene quasi trattata, lasciando in vigore normative risalenti anche al XIII secolo. La seconda viene divisa in "zona interna" e "zona esterna" con densità decrescenti dal centro alla periferia, e ulteriormente divisa secondo sei *viertel* con prescrizione degli usi: residenziale, misto, industriale. Va precisato che nella zona industriale le residenze non erano vietate, ma scoraggiate, mentre, al contrario, nella zona residenziale non potevano essere insediate industrie.

per motivi igienici, come forma di tutela del paesaggio tradizionale, particolarmente sentita nella cultura tedesca.

Ma vale la pena sottolineare che, in ragione della non ancora sviluppata motorizzazione privata e dei livelli di trasporto pubblico possibile, il grado di separazione che si realizzava non era così forte: la manodopera delle industrie viveva in prossimità delle fabbriche – anche se ciò poteva costituire una minaccia alla sicurezza e alla salute – poiché le zone industriali lo permettevano; non si escludevano, inoltre, né il commercio né tutte le tipologie di industrie dalle zone residenziali, purché rispettassero regole di compatibilità; non si crearono delle zone esclusivamente commerciali, essendo prevista una zona “mista”; il centro antico e la sua varietà di attività non venne intaccata, proibendo solo gli usi nocivi.

La tecnica tedesca fu in seguito emulata in molti paesi europei che, a partire dall’inizio del Novecento, la inserirono nelle prime leggi in materia di pianificazione urbanistica: i Paesi Bassi con il *Woningwet* del 1901, che introdusse la zonizzazione nei regolamenti edilizi di molte città; la Svezia con il *Stadsplanlag* del 1907, che prevede una zonizzazione per densità e caratteri edilizi, attraverso un piano integrato da regolamento; l’Inghilterra con il *House and Town Planning Act* del 1909; la Francia con la legge *Plans d’extension et d’aménagement des villes* del 1919; l’Italia con la Legge urbanistica del 1942.

Particolarmente interessante è il caso degli Stati Uniti dove le applicazioni del modello tedesco e le sue conseguenze sono del tutto differenti, soprattutto in ragione della rigidità delle separazioni funzionali adottate.

L’irrigidimento del modello tedesco negli Stati Uniti del primo Novecento

Negli Stati Uniti, in ragione del differente ordinamento dello stato, non vi è una legge federale sull’urbanistica, e la zonizzazione tedesca è stata declinata nei piani delle singole città, di cui il primo notevole esempio è la *Zoning Ordinance* di New York del 1916.

Anche New York, come Francoforte, aveva organizzato il proprio piano secondo tre zone (*residential, business, unrestricted*) ma, a differenza della città tedesca, la previsione dettagliata degli usi copriva l’intero territorio della città; inoltre, le tre funzioni erano organizzate secondo un principio di crescente esclusione, mentre in Germania l’impostazione era più fluida, non vi era un’esclusività degli usi nella zona¹¹¹. Naturalmente, il mix di usi esistente non fu immediatamente sradicato, ma venne tracciata la direzione verso la creazione di quartieri puramente residenziali, in opposizione agli usi misti che caratterizzavano le città americane sino a quegli anni, come testimoniato dalla figura 2.1 per il caso di Chicago.

L’approccio americano, che intendeva mutuare il modello tedesco, in realtà da esso si allontana e lo irrigidisce. Adottando la schematizzazione di Sonia Hirt¹¹², la zonizzazione del piano di Francoforte può essere rappresentata da una forma a “T”: la zona più restrittiva

109. «Si è soliti fare le seguenti differenziazioni: zone commerciali, zone residenziali e zone industriali. [...] la separazione è raramente rigida, i confini sono fluttuanti.

[...] I quartieri commerciali contengono i negozi, i grandi magazzini per il commercio al minuto, i magazzini all’ingrosso, i ristoranti e le osterie, le banche, i tribunali, i teatri, le sale di riunione, gli uffici degli impiegati e di molti liberi professionisti, i locali di rappresentanza e di lavoro delle autorità, ecc. Le abitazioni passano in seconda linea per numero e per rango.

Le zone residenziali non sono prive di negozi, ma le costruzioni vere e proprie sono preponderanti: case a sermone ad affitto per gli strati più bassi e medi della popolazione, condomini borghesi o signorili in sistema edilizio chiuso o aperto, case borghesi vere e proprie con due o tre appartamenti, case unifamiliari a schiera, a gruppi e in costruzione singola, case di campagna signorili, inoltre agglomerati particolari per operai e per altri meno abbienti. I quartieri residenziali della città non dovrebbero essere completamente privi di negozi perché è una necessità economica il poter raggiungere, percorrendo un breve tratto di strada, i negozi d’uso quotidiano e le botteghe artigiane.

Anche le zone industriali non sono destinate esclusivamente alla grande industria. Non raramente vi sono frammentate abitazioni per operai, per gli impiegati e per i dirigenti e necessitano perciò anche di costruzioni necessarie per la piccola industria e per il commercio al minuto». J. Stübgen, *Über den Zusammenhang zwischen Bebauungsplan und Bauordnung*, Berlin, Ernst, 1909, riportato in G. Piccinato, *op.cit.*, pp. 108–111.

110. G. Piccinato, *op.cit.*, p. 111.

111. Cfr. S. A. Hirt, «Home, Sweet Home», *Journal of Planning Education and Research*, n. 33:3, 2013, pp. 292–309.

112. Cfr. S.A. Hirt, «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *cit.*

Figura 2.1 Mappa degli usi esistenti a Chicago nel 1922 elaborata dalla Chicago Zoning Commission, si nota chiaramente la varietà delle attività ospitate in ciascun isolato. (Fonte: S.A. Hirt, 2016, p. 136).



113. *Ibidem*.

114. Vedi *infra*.

115. Il caso *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 US 365 (1926) riguarda la cittadina di Euclid, in Ohio, che approvò una *zoning ordinance* finalizzata a impedire l'afflusso di industrie dalla vicina città di Cleveland, in modo da mantenere un carattere residenziale. L'ordinanza suddivideva il suolo in sei classi di utilizzo e in altre classi in base all'altezza e all'area. *Ambler Realty*, che possedeva 68 acri di terreno a Euclid, cercò di trasformare la sua proprietà per l'insediamento di industrie. Tuttavia, l'ordinanza suddivideva la sua terra in tre classi diverse, minando l'obiettivo di *Ambler*. Cfr. *Justia US Supreme Court Center*, «*Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926)».

è quella industriale, in cui vengono localizzate le industrie pesanti incompatibili con le altre zone e le abitazioni del personale addetto; le zone residenziali e terziarie non sono nettamente separate, e la localizzazione delle attività produttive non nocive è qui generalmente consentita (figura 2.2).

La *zoning ordinance* di New York del 1916 – che per prima negli Stati Uniti regolamentò puntualmente e in tutta la città la distribuzione delle funzioni, le dimensioni e le forme delle trasformazioni urbane – superò in rigidità la zonizzazione tedesca, tollerando solo alcuni tipi di piccole attività economiche nell'ambito dei nuovi quartieri residenziali, localizzando il commercio, i servizi e la produzione in zone separate, i "business district" o gli "unrestricted district" (zone non vincolate). L'approccio è di tipo "piramidale" in cui una funzione può essere localizzata solo nella propria zona e in quelle inferiori (figura 2.3).

Diverso e ancor più rigido è l'approccio della Città di Berkeley, California, che per prima stabilì il principio di rigida separazione funzionale tra zone residenziali e non residenziali secondo un principio

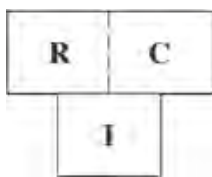


Figura 2.2 Nel modello di zonizzazione di Francoforte, le zone residenziali (R) si relazionano in larga misura con i quartieri non residenziali (C); solo le zone industriali sono più restrittive. (Fonte: S. A. Hirt, 2016, p. 137).

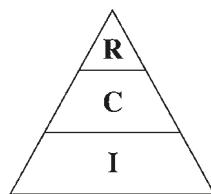


Figura 2.3 Nel modello di zonizzazione di New York, la zona residenziale (R) è quella maggiormente vincolata; nella zona business (C) si possono realizzare anche abitazioni, ma non industrie; la zona senza vincoli (I), può ospitare residenza, terziario e industrie. (Fonte: S. A. Hirt, 2016, p. 137).

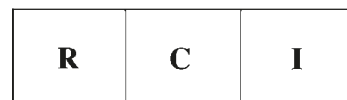


Figura 2.4 Nel modello di zonizzazione di Berkley, ciascuna zona può ospitare solamente la funzione prevista. (Fonte: S. A. Hirt, 2016, p. 137).

che si può considerare “orizzontale”. Qui le tre zone sono mutualmente esclusive e permettono solamente l’unica funzione prevista (figura 2.4).

La consapevolezza della differenza dell’approccio americano alla zonizzazione rispetto a quello tedesco è ben presente nel mondo professionale, tanto che John Nolen, uno dei maggiori pianificatori dell’epoca, lo indicò come uno dei maggiori contributi degli Stati Uniti alla tradizione urbanistica mondiale¹¹³: qui la separazione divenne il fondamento della pianificazione locale, realizzando un sistematico sradicamento del mix funzionale da città, villaggi e suburbi, con enormi impatti sul paesaggio urbano e sugli stili di vita della popolazione.

In origine, tuttavia, il principio di zonizzazione non venne facilmente accettato in America, in quanto visto come limite alla libertà di iniziativa privata, pertanto furono sviluppate una serie di argomentazioni¹¹⁴ a sostegno di una rigida separazione legale della residenza dalle attività non residenziali. A tale proposito, in aggiunta ai citati casi di New York e di Berkley, il terzo riferimento fondamentale della zonizzazione americana è il caso giudiziario “Euclid v. Ambler” del 1926 con cui la Corte Suprema giudicò legittima la zonizzazione fatta dalla cittadina di Euclid sui terreni della Amber Realty per impedirne l’utilizzo ai fini dell’insediamento di industrie¹¹⁵, costituendo un precedente che ebbe due principali risultati.

In primo luogo, avvalorò la validità della zonizzazione¹¹⁶ come parte dei *police power*¹¹⁷ che lo Stato esercita per la generale protezione della collettività «*If they are not arbitrary or unreasonable, zoning ordinances are constitutional under the police power of local governments as long as they have some relation to public health, safety, morals, or general welfare*»¹¹⁸ e non nell’ambito dell’*eminent domain*, vero e proprio poteri espropriativo per uso pubblico: «a partire da tale sentenza, divenne perciò chiaro che gravava sul privato qualunque perdita economica determinata dalle scelte di pianificazione urbanistica stabilite a tutela della collettività»¹¹⁹.

116. «*This was the landmark Supreme Court case on the validity of zoning ordinances, over which municipalities and other local governments have broad discretion. [...] No case has presented the opportunity for the Court to revisit Euclid, and most cities and towns now have zoning ordinances*». *Ibidem*.

117. Nel diritto costituzionale degli Stati Uniti, gli stati esercitano i ‘poteri di polizia’ (*Police Power*) per regolare i comportamenti dei singoli e rafforzare l’ordine per il miglioramento della salute pubblica, della sicurezza, della morale e il benessere generale. I governi statali, normalmente, li delegano tramite *enabling acts* alle autorità locali (contee, municipalità, ecc.) e, a partire dal caso “Euclid v. Ambler” costituiscono la legittimazione giuridica per le decisioni di pianificazione urbanistica. Cfr. «*Police power*», *Encyclopædia Britannica*, 2019.

118. Justia US Supreme Court Center, *op.cit*.

119. M. I. Rinaldi, «Transfer Development Rights: l’evoluzione dell’esperienza statunitense alla ricerca di un giusto equilibrio tra eminent domain e police power», D. D’Orsogna (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 207.

120. Nella sentenza, gli edifici per appartamenti sono visti come ‘meri parassiti’ dei quartieri a case singole, nei quali impediscono la circolazione dell’aria e il godimento dei raggi solari, rubano l’atmosfera piacevole, portano rumore e traffico, occupano le strade con le automobili, privando così i bambini dello spazio per il gioco, e concludendo che questa tipologia sia veramente visino ad essere dannosa in questo contesto.

121. «5. *No serious difference of opinion exists in respect of the validity of laws and regulations fixing the height of buildings within reasonable limits, [...] and the adjoining area which must be left open in order to minimize [...] the evils of over-crowding, and the like, and excluding from residential sections offensive trades, industries, and structures likely to create nuisances.* 6. *The same power may be extended to a general exclusion from residential districts of all industrial establishments, though some may not be dangerous or offensive; [...]* 8. *The police power supports also, generally speaking, an ordinance forbidding the erection in designated residential districts, of business houses, retail stores and shops, and other like establishments, also of apartment houses in detached-house sections - since such ordinances, apart from special applications, cannot be declared clearly arbitrary and unreasonable, and without substantial relation to the public health, safety, morals, or general welfare».* Justia US Supreme Court Center, *op.cit.*

122. «[...] *the exclusion of buildings devoted to business, trade, etc., from residential districts bears a rational relation to the health and safety of the community. Some of the grounds for this conclusion are promotion of the health and security from injury of children [...]; suppression and prevention of disorder; facilitating the extinguishment of fires and the enforcement of street traffic regulations [...]; aiding the health and safety of the community by excluding from residential areas the confusion and danger of fire, contagion and disorder which, in greater or less degree, attach to the location of stores, shops and factories».* *Ibidem.*

123. L. Gaeta, U. Janin Rivolin, L. Mazza, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Novara, CittàStudi Edizioni, 2013, p. 43.

In secondo luogo, questa sentenza è particolarmente interessante perché confermò la validità di leggi e regolamenti che contrastavano la mixité funzionale, ed esempio escludendo dalle zone residenziali gli stabilimenti produttivi, anche qualora non fossero “pericolosi o offensivi”, gli edifici terziari, i negozi e anche i palazzi per appartamenti qualora siano al contempo previste case unifamiliari¹²⁰, dal momento che simili decisioni sono in “relazione sostanziale con la salute pubblica, la sicurezza, la morale o il benessere generale¹²¹”.

La Corte Suprema cita, a supporto, numerose sentenze delle Corti statali dell’epoca che, a fronte di poche sentenze espresse in senso opposto, concordano sul fatto che l’esclusione di attività non residenziali dai quartieri residenziali sia in relazione logica con la tutela della salute e della sicurezza della comunità. Questa decisione si basa sulla necessità di promuovere la salute e la sicurezza, soprattutto dei bambini, prevenire il caos, facilitare lo spegnimento di incendi, favorire la regolazione del traffico, poiché confusione, rischio di incendio, contagio di malattie e disordini caratterizzano – in qualche misura – i luoghi del commercio e dell’industria¹²².

[Il caso giudiziario “Ambler contro Euclid”] evidenzia quattro questioni interrelate che riguardano rispettivamente: 1) la costituzionalità degli strumenti scelti per attuare la pianificazione degli usi del suolo, ovvero la legittimità della zonizzazione; 2) la ragionevolezza di un rapporto tra governi locali in cui una zonizzazione è decisa da una comunità indipendentemente dalle esigenze di sviluppo della grande area metropolitana di cui la stessa comunità fa parte; 3) quando e come il programma o strategia della comunità debba prevalere su di un progetto individuale, ovvero di chi sia il potere di decidere gli usi del suolo, se collettivo o individuale; 4) quando e come un programma o strategia generale debba prevalere su un programma o strategia locale¹²³.

Nello stesso anno della storica sentenza, a livello federale, vengono approvati il *A Standard State Zoning Enabling Act* (1926) e il *A Standard City Planning Enabling Act* (1928), che attestano l’ormai raggiunta solidità delle argomentazioni a favore della zonizzazione negli anni Dieci e Venti del XX secolo.

Le ricerche di Sonia A. Hirt¹²⁴ si concentrano sulla comprensione delle motivazioni – comuni all’epoca, ma consolidate sino ad oggi – che si sono opposte alla mixité funzionale nel contesto nordamericano, per rimettere in discussione le ipotesi alla base della zonizzazione monofunzionale. Le evidenze dimostrano come, in origine, non si intendesse perseguire la separazione delle funzioni nella misura in cui poi è stata attuata; il sistematico e profondo radicamento della separazione è avvenuto soprattutto a partire dalla metà del XX secolo, quando si sono frantesi gli intendimenti originari. Cinque, in particolare, erano le argomentazioni a favore della separazione funzionale, la quale è tuttora alla base del modello di pianificazione americano; tali tesi appaiono oggi piuttosto discutibili nelle motivazioni o, spesso, non coerenti con la realtà contemporanea.

La prima era relativa alla salute pubblica e alla sicurezza. Questa costituisce l’argomentazione più forte per la separazione delle zone

residenziali dalle altre attività, anche per confermare lo strumento della zonizzazione da un punto di vista costituzionale nell'ambito dei *police power*. In tal senso la co-ubicazione di luoghi di residenza e lavoro, appariva immediatamente come una minaccia per tutta la popolazione nelle vicinanze delle attività produttive, in particolare per il rischio di incendi e incidenti¹²⁵. Inoltre, si riteneva che la zonizzazione avrebbe permesso di migliorare la salute, allontanando le polveri e gli agenti inquinanti immessi nell'aria, aumentando la ventilazione e la luce e riducendo le densità abitative.

La seconda si relaziona al valore della proprietà. L'introduzione dello zoning fu inizialmente vista come una pesante intromissione dello stato nella proprietà privata e venne fortemente ostacolata dai sostenitori del *laissez-faire* liberista. I vantaggi derivanti alla proprietà dall'applicazione della zonizzazione furono pertanto ampiamente pubblicizzati, soprattutto per renderlo accettato dal settore immobiliare, rilevando come con tale strumento si potessero salvaguardare e incrementare i valori degli immobili, i ricavi da affitti e i ritorni degli investimenti (aumentando al contempo gli introiti delle casse municipali), proteggendo gli edifici esistenti dall'arrivo di funzioni incompatibili. Se la tutela della salute e della sicurezza rendeva costituzionalmente valida la zonizzazione, nei fatti fu la tutela della proprietà che ne rese possibile la concreta applicazione, guidata in questo dagli interessi dei proprietari di ogni settore (negozi di fascia alta, case unifamiliari e industrie)¹²⁶.

Il terzo gruppo di motivazioni afferisce alla visione "pastorale". Nelle tesi a favore della zonizzazione compaiono spesso i termini *luce, aria e alberi* per descrivere i caratteri fisici di un ambiente appropriato ad una famiglia americana che, grazie ad una casa singola in un quartiere puramente residenziale nell'ambiente semirurale, può sviluppare al meglio le proprie virtù morali¹²⁷. Difendere i distretti residenziali dalle altre funzioni divenne, in estrema sintesi, la difesa dei valori fondamentali dell'America; la superiorità della casa singola rispetto all'edificio per appartamenti fu anche nei fatti riconosciuta istituzionalmente, grazie a un insieme di politiche federali, statali e locali che favorirono solamente i sobborghi residenziali.

La quarta argomentazione è il carattere populista che attraversava le tre tesi sopra esposte. Esse, infatti, venivano proposte come sostegno all'equità sociale, in modo da poter essere appoggiate non solo dai proprietari delle classi benestanti, ma anche dalla classe media e dai piccoli imprenditori che erano alla base del successo della politica americana della *Progressive Era*. In particolare, lo zoning veniva proposto come modalità di difesa "gratuita" per la classe media che, qualora il valore delle proprietà immobiliari fosse stato minacciato, non avrebbe avuto i mezzi per intentare costose cause legali. La zonizzazione avrebbe, in questo senso, difeso la piccola proprietà dai grandi industriali e avrebbe perfino consentito alle classi meno agiate, spesso immigrate, di avere un'opportunità per poter vivere e crescere i figli secondo il più alto standard americano¹²⁸.

124. In particolare, di S.A. Hirt, cfr. «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *cit.*; «The rules of residential segregation: US housing taxonomies and their precedents», *Planning Perspectives*, n. 30:3, 2015; «Form Follows Function? How America Zones», *Planning Practice and Research*, n. 28:2, 2013; «Mixed Use by Default: How the Europeans (Don't) Zone», *Journal of Planning Literature*, n. 27:4, 2012.

125. Diversi erano i fattori presi in considerazione, su tutti il rischio di incendi, all'epoca elevato indipendentemente dalla funzione dell'edificio, ma percepito come più probabile nelle industrie ma anche nei negozi che facevano uso di gas o legna da ardere come laboratori, lavanderie e ristoranti, specialmente se collocati ai piani terra di edifici residenziali multipiano. Si riteneva, inoltre, che la pubblica sicurezza fosse minacciata dai possibili incidenti sul lavoro, che erano piuttosto comuni per le precarie condizioni di lavoro, tanto più che spesso le attività economiche erano ubicate in caseggiati anche per non sottostare alle prime leggi sulla sicurezza, le quali si applicavano solo agli edifici classificati come fabbriche.

126. In tal senso, sono paradigmatici i due casi di New York e Berkely: nel primo, si tutelarono le zone residenziali dall'insediamento delle fabbriche, ma non fu proibito di costruire alloggi in prossimità delle zone industriali nocive; nel secondo, l'esclusione di abitazioni dalle zone produttive fu guidata più dalla preoccupazione di tutelare la libertà di sviluppo industriale che la salute dei cittadini.

127. Questa tesi fu particolarmente enfatizzata con riguardo alla crescita e all'educazione della prole che negli ambienti urbani, dove è impossibilitata a soddisfare il bisogno del gioco, tende con più probabilità alla delinquenza; da qui, anche l'opportunità di non insediare negozi e attività ricreative nei distretti residenziali, per non esercitare tentazioni e cattive influenze sui bambini, inficiandone la morale.

128. L'argomentazione sulla piccola proprietà non trovava grande applicazione nella realtà, poiché, nei primi anni del Novecento più della metà delle unità abitative erano occupate da famiglie in affitto, e non proprietarie.

129. «RACE ZONING. The residence districts are further subdivided into three race districts: R1 or white residence district. R2 or colored residence district. R3 or undetermined race district. In the white residence districts no house not occupied by a colored family at the time of the passage of the zoning ordinance can be thereafter occupied by a colored family. In the colored residence districts no house not occupied by a white family at the time of the passage of the zoning ordinance can be thereafter occupied by a white family. [...] The above race zoning is essential in the interest of the public peace, order and security and will promote the welfare and prosperity of both the white and colored race. Care has been taken to prevent discrimination and to provide adequate space for the expansion of the housing areas of each race without encroaching on the areas now occupied by the other». R. H. Whitten, «The Atlanta zone plan: report outlining a tentative zone plan for Atlanta, City Planning commission, Atlanta», Atlanta, City Planning commission, 1922. Cfr. anche, C. Silver, «The Racial Origins of Zoning in American Cities», J. Thomas, M. Ritzdorf (a cura di), *Urban Planning and the African American Community: In the Shadows*, Thousand Oaks, Sage, 1997; E. B. West, «Black Atlanta - struggle for development, 1915-1925», Atlanta University, 1976.

130. J. Grant, *op.cit.*

131. «Suburbia può essere definita in primo luogo da ciò che include - residenze della classe media - e in secondo luogo (forse più importante) da ciò che esclude: tutte le industrie, gran parte del settore commerciale eccetto le imprese che specificamente servono un'area residenziale e tutti i residenti del ceto meno abbiente (eccetto il personale di servizio)». R. Fishman, *op.cit.* Sulla nascita del suburbio e i rapporti con la zonizzazione, si veda la scheda A.1 in appendice "Nord America: suburbia e i tentativi di integrazione funzionale".

Infine, la quinta argomentazione è la tutela delle classi privilegiate. Il successo dello zoning, anche se questo non veniva esplicitamente affermato, è stato permesso anche dall'esclusione sociale che la sua applicazione permetteva. Dietro alla separazione per tipologia edilizia (tipicamente, con l'esclusione delle abitazioni multipiano dalle zone per case singole), per funzione (i negozi vietati nelle zone residenziali, le fabbriche vietate nelle zone commerciali) o per subfunzione (divisione delle aree per negozi di "fascia alta" da quelli "di base") è facile intravedere la ricerca di una separazione tra le classi sociali, talvolta esplicitamente razzista. L'urbanista Robert H. Whitten (1873-1936), ad esempio, era uno dei più attivi sostenitori dello zoning come strumento a difesa della piccola proprietà e quando fu chiamato nel 1922 alla redazione della *zoning ordinance* della Città di Atlanta, suddivise le zone residenziali in tre tipologie: R1 = *White*; R2 = *Coloured*; R3 = *Undetermined*¹²⁹.

Tra gli anni Dieci e la Seconda guerra mondiale, queste argomentazioni contro il mix funzionale si sedimentarono nella politica e nella cultura urbanistica americana e la creazione di zone monofunzionali si diffuse come strategia per separare usi visti come incompatibili¹³⁰. Questo favorì, sul lato residenziale, il consenso per la vita nei suburbi¹³¹ - verso i quali iniziò una emigrazione collettiva dai centri città, sostenuta dalla diffusione della motorizzazione privata - mentre, sul versante non residenziale, incoraggiò la diffusione di grandi edifici a destinazione specifica e la loro agglomerazione in distretti commerciali, finanziari, logistici e industriali¹³². A partire dalla metà del XX secolo, gli *inner-city district* entrarono in una fase di profondo declino e i governi postbellici iniziarono a rispondere con programmi di *urban renewal* per riportare vitalità nei centri, in particolare con la previsione di grandi complessi e autostrade urbane, in luogo degli edifici multipiano dei quartieri consolidati; ma entro un decennio dal loro inizio cominciarono a levarsi critiche al questo approccio.

Come visto nel capitolo precedente, uno dei primi oppositori fu Jane Jacobs, che sosteneva la necessità di un approccio diverso alla rivitalizzazione dei quartieri, attraverso un *mix a grana fine* di diverse funzioni. Secondo Jacobs, l'urbanistica moderna rifiuta la città e gli esseri umani che la vivono, assumendo che principi elaborati secondo un metodo deduttivo siano i soli validi per la pianificazione delle città, negando l'importanza della complessità che si stratifica in una comunità che si sarebbe dovuta, invece, osservare e comprendere, per ricavarne, induttivamente, indirizzi utili.

Gli uomini non sono un'astrazione: o essi sono presenti in carne e ossa, o non ci sono. Le attività produttive e commerciali devono essere intimamente commiste con l'abitazione [...]. Non riesco a capire perché ciò debba essere osteggiato dall'urbanista e dallo zoning; al contrario andrebbe incoraggiato [...] sulla base di un esame delle condizioni che favoriscono la commistione tra le attività produttive e commerciali e la residenza¹³³.

Tra i principi dell'urbanistica osteggiati dalla Jacobs vi è la separazione funzionale che, attraverso la zonizzazione dei piani, è quello maggiormente praticato; esso è causa della distruzione di comunità ed economie innovative e che vengono sostituite da parti di città isolate le une dalle altre, caratterizzate da spazi urbani "innaturali", in contrasto con quello che le comunità desidererebbero come ambiente di vita. Jacobs si propone, invece, di studiare le condizioni che garantiscono una fiorente "diversità urbana" per il ritorno ad un approccio di pianificazione che non separi le attività, ma ne incentivi il potenziamento.

La commistione di usi è antiestetica; provoca congestioni nel traffico; rappresenta un incentivo ad usi degradati». Con spauracchi come questi le città vengono indotte ad opporsi alla diversità; su credenze come queste sono fondate le norme dello zoning urbano. Queste giustificazioni hanno contribuito a fare della ristrutturazione urbana una pratica irregimentata, sterile e vacua, e intralciano ogni programmazione urbanistica che cerchi d'incoraggiare deliberatamente la diversità spontanea col creare le condizioni necessarie per il suo sviluppo¹³⁴.

Le sue argomentazioni contro la zonizzazione divennero sempre più convincenti e condivise a mano a mano che i progetti di rinnovamento urbano venivano portati avanti.

Entro la fine degli anni Sessanta, un numero crescente di attivisti locali e pianificatori progressisti vedeva la pianificazione per attività miste alla piccola scala come una strategia desiderabile per i cuori delle città¹³⁵ e negli anni Ottanta, la *mixité* funzionale veniva ormai largamente supportata in letteratura e negli ambienti professionali – in particolare tra i sostenitori dei principi del *New Urbanism* – come strategia per riportare vitalità, qualità ambientale, equità ed efficienza¹³⁶. Tuttavia, come si vedrà più avanti, lo zoning tradizionale nel Nord America è ancora largamente diffuso nella pratica, in quanto le trasformazioni per parti monofunzionali risultano più redditizie per gli operatori poiché incontrano il maggior favore da parte della società.

È innegabile, comunque, che le argomentazioni americane a favore della zonizzazione espresse in questo paragrafo, oggi – in un contesto sociale, economico e ambientale molto diverso – siano ampiamente superate e che «una separazione degli spazi residenziali dagli altri spazi rappresenta un'aberrazione nella storia urbana»¹³⁷.

Innanzitutto, poiché la gran parte delle ragioni di salute e sicurezza di inizio Novecento appaiono inapplicabili nel contesto delle città contemporanee, né risulta che il valore delle proprietà residenziali benefici dall'assenza di attività diverse e di servizi, tanto che nell'America contemporanea sono piuttosto in discussione i vantaggi della vita isolata nei sobborghi residenziali e, infine, risulta evidente come lo zoning sia stato soprattutto un mezzo di regolazione dei conflitti attraverso una distanza fisica tra classi sociali e gruppi etnici diversi.

132. Queste due caratteristiche derivano dall'affermarsi delle logiche della produzione e distribuzione su larga scala, che necessitano di locali adeguatamente dimensionati e di attrezzature idonee, e dai vantaggi derivanti dall'agglomerazione che sfrutta le esternalità generate dal territorio, sia quelle di urbanizzazione, per le imprese di settori diversi (ad esempio: riduzione costi di trasporto, diversificata disponibilità di beni e servizi, maggiore scambio di conoscenze, maggiori servizi, ecc.), sia quelle di localizzazione, per imprese dello stesso settore (ad esempio: bacino di lavoro specializzato, sviluppo imprese specializzate in forniture, contatti *face to face*, scambio di informazioni e conoscenze, ricerca e sviluppo, riduzione dei costi di transizione, creazione di aree industriali, ecc.).

133. J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, p. 78.

134. *Ivi*, p. 207.

135. J. Grant, *op.cit.*

136. *Ibidem*.

137. S.A. Hirt, «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *cit.*, p. 135. (Traduzione dell'autore).

138. L'applicazione dello zoning in Italia avviene con la Legge urbanistica n. 1150/42, il cui articolo 7 recita «Il piano regolatore [...] deve indicare essenzialmente: [...] la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona» e, pertanto, la zonizzazione è di fatto struttura stessa del piano regolatore. Il riferimento alla caratterizzazione funzionale delle zone, nella legge del 1942, è, invece, debole, mentre le zone servono soprattutto per indicare come realizzare l'urbanizzazione del territorio «lo zoning già si configura come un banale insieme di perimetri o campiture ai quali si associa una legenda che ne specifica il significato di volta in volta, proprio perché il significato è variabile». P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001, p. 90.

Sicuramente, a causa del rapido processo di crescita delle città italiane del Secondo dopoguerra, «Il piano, e lo zoning, diventano scena dello scontro di interessi contrapposti: pubblico e privato, difesa della rendita e diritto alla casa, demani o pubblico e proprietà privata». R. Pavia, «Zoning, Zooning», cit., p. 121.

Va comunque considerato che della legge fu consulente Luigi Piccinato, che nel 1947 scriveva «l'intero territorio urbano va guardato come scompartito, o meglio organicamente composto, di vari settori o zone, ciascuna con speciale destinazione, distribuite e proporzionate secondo l'uso specifico. Ma non basta: in ogni zona edilizia devono essere precisati i tipi edilizi che contribuiscono a fissare il carattere della zona. Questo dell'azzonamento o zonizzazione (zoning) non è a rigor di termini un concetto del tutto moderno [...]. Ma l'urbanistica moderna lo ha posto addirittura come principio fondamentale [...]. Privata della "zonizzazione" la città moderna si svuoterebbe di una gran parte del suo stesso contenuto: perderebbe la sua organicità e la sua base di struttura sociale e alla fine si dissolverebbe in una congerie confusa, irrazionale, e, perciò stesso, antieconomica. Vero è che il concetto di zonizzazione sembra quasi connaturato con quello di città [...]. A base dell'organismo urbano è dunque la proposizione che esso

L'affermazione della "città funzionale" nell'Europa del Secondo dopoguerra

A partire dal Secondo dopoguerra, in corrispondenza con le fasi di ricostruzione e successivamente di forte espansione delle città europee, la ricerca e la pratica urbanistica si sono fortemente orientate verso i principi funzionalisti del Movimento moderno, che hanno informato i quadri normativi di settore in molti paesi europei, tra cui l'Italia a partire dalla Legge n. 1150 del 1942¹³⁸, e verso l'assunzione del dettato della *Carta di Atene*, della modalità di ripartizione delle principali funzioni della città in essa contenuta e dell'utilità di una loro netta separazione. Il riferimento al Movimento moderno e al modello della "città funzionale" della *Carta* è, dunque, un passaggio obbligato per comprendere meglio il contesto culturale e operativo da cui prende avvio la successiva fase di contestazione e superamento della zonizzazione funzionale, che ha condotto al principio di integrazione della pianificazione contemporanea.

Come visto, la moderna tecnica dello zoning nasce in Germania nella seconda metà dell'Ottocento e si dirama a cavallo del Novecento negli Stati Uniti come strumento normativo, legato in particolare al valore delle aree e agli interessi di alcuni gruppi sociali, mentre è solo con le elaborazioni del Movimento moderno¹³⁹ che la zonizzazione assume il carattere di un vero e proprio linguaggio per la progettazione, segnando la costruzione della città nei decenni del Secondo Dopoguerra, trasferito nella pratica professionale, negli strumenti normativi e nelle scelte politiche soprattutto attraverso i Ciam (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*) e la Carta di Atene.

Durante il periodo precedente il linguaggio dell'urbanistica moderna era ancora indipendente [...]. La stretta interdipendenza tra piano e configurazione, derivata dall'incontro tra razionalismo e zoning ha creato un'enorme confusione perché ha generato da un lato, in molti architetti, l'illusione che gran parte dei problemi della pianificazione avessero ormai trovato soluzione e dall'altro un progressivo irrigidimento dell'idea di piano. Questo, invece di produrre indirizzi flessibili sul come in circostanze diverse si sarebbe potuto configurare il territorio, ha finito per prescrivere in termini perentori e inflessibili la configurazione stessa¹⁴⁰.

L'affermazione dello zoning è strettamente correlata alla progressiva sperimentazione e definizione del "piano razionalista" come superamento del "piano ottocentesco". Tale passaggio avvenne, in particolare, a seguito della maturazione di alcune circostanze economiche, urbane e politiche tra gli anni 1926 e 1935, tra cui:

- l'emergere delle contraddizioni del sistema economico fondato sulla pura libera iniziativa privata e la necessità di mitigare gli squilibri del modo di produzione capitalistico, a tutela della sua permanenza, attraverso una maggiore presenza dello Stato;
- l'immigrazione dalle campagne alle città nel Primo dopoguerra, la pressante richiesta di alloggi a basso prezzo e l'inadeguatezza delle soluzioni esperite, le conseguenze di una espansione urbana rapida e disordinata;

- la maggiore affermazione di componenti politiche d'ispirazione socialdemocratica nei diversi livelli istituzionali di vari paesi europei¹⁴¹.

La prima conseguenza sulla pianificazione, in questa fase, è il diverso ruolo ricoperto dal soggetto pubblico, che se fino ad allora aveva trovato il proprio ruolo *all'interno* del piano, assumendosi a nome della collettività l'onere della realizzazione degli elementi dai quali non era possibile trarre un immediato ritorno finanziario per gli operatori privati (tipicamente, le infrastrutture e i servizi), nella nuova pianificazione esercita un ruolo di ricomposizione tra le diverse istanze *a monte* dello strumento urbanistico; esso può divenire così uno mezzo di promozione dello sviluppo urbano, in quanto il soggetto pianificatore pubblico può esercitare un più incisivo controllo su tutte le sue componenti e, più in generale, sul meccanismo dell'urbanizzazione e sulle sue finalità.

Alla luce di questo contesto socio-economico, culturale e politico, nelle esperienze di pianificazione tra le due guerre mondiali vengono messi a punto importanti riferimenti per l'urbanistica moderna, in particolare con i piani di Francoforte (1926-1930) di Ernst May¹⁴² e di Amsterdam (1929-1935) di Cornelis van Eesteren; nel caso olandese, in particolare, vengono trasferiti alla pratica degli uffici tecnici i principali risultati della ricerca razionalista, tra cui la pianificazione per zone funzionalmente distinte e l'indipendenza degli edifici dai fronti stradali, oltre alla tipizzazione degli alloggi e all'adozione di standard igienici, in un piano che tende a considerare la generalità delle problematiche urbane a partire dalla predisposizione di un esaustivo quadro analitico-conoscitivo che costituì una rilevante innovazione metodologica. «Amsterdam, assai più di Francoforte o Berlino, potrà apparire come la città che incarna i principi della Carta d'Atene»¹⁴³.

E proprio gli studi per l'avanzata esperienza del piano di Amsterdam vennero assunti come modello per l'elaborazione di tavole uniformate di analisi relative a trentatré città¹⁴⁴ poste alla base della discussione del IV Ciam, di cui era presidente lo stesso van Eesteren, che si svolse dal 29 luglio al 14 agosto 1933, a bordo del piroscafo *Patris II* in viaggio tra Marsiglia e Atene, il quale ebbe come oggetto

organismo è tale, in quanto è strutturalmente composto di "zone". Talché potremmo analizzare la struttura dell'intero territorio urbano come scomposto nei molteplici elementi che lo formano. Questi elementi, grosso modo, possono precisarsi nei seguenti: A) Zone residenziali; B) Zone degli affari (City); C) Zone industriali; D) Zone verdi, zone rurali; E) Zone per speciali impianti o servizi (aeroporti, scuole, ospedali, mercati, caserme ecc.). Queste zone, accuratamente suddivise, disposte e dosate,

costituiscono quasi le membra del corpo della città, gli organi principali. Alla loro volta questi sono tenuti insieme dalla rete delle comunicazioni composta dalle strade, dalle piazze, dagli impianti ferroviari e tranviari [...] che completano l'organismo, costituendone quasi il tessuto connettivo. Il buon funzionamento di questo organismo è assicurato dall'equilibrio dei vari organi, i quali devono essere proporzionati, nelle loro dimensioni e nella loro forma, all'uso al quale sono destinati. [...] Ad ognuna delle prime

tre zone si adattano vari tipi edilizi, più o meno numerosi e vari a seconda del tipo, del clima, degli usi, del carattere delle città alle quali sono destinate». L. Piccinato, *La progettazione urbanistica. La città come organismo*, G. Astengo (a cura di), Venezia, Marsilio, 1988, pp. 17-18.

139. «Il Movimento moderno, infatti, si è impadronito di questo "banale" strumento amministrativo "riformandolo" (nel punto 81 della Carta d'Atene si parla espressamente di «riforma dell'azzonamento») e conferendogli un inedito valore tecnico e teorico. In particolare, ha proposto di usarlo non più per regolare la rendita e dividere nella città i gruppi sociali, ma per distribuire razionalmente le funzioni». P. Gabellini, *op.cit.*, p. 88.

140. G. De Carlo, «Il coraggio della tabula rasa», *cit.*, p. 354.

141. Cfr. G. Di Benedetto, *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1977, pp. 23-25.

142. Sull'urbanista e assessore di Francoforte, Gropius scrive «Ernst May ha giocato un ruolo decisivo nello sviluppo dell'urbanistica e dell'architettura tedesca. Pieno di iniziative eccezionali e di forza di volontà accompagnate dalla capacità di pensare su una vasta scala, dal momento della sua nomina alla carica di assessore all'edilizia della città di Francoforte sul Meno (1925) è diventato il vero pioniere della nuova architettura tedesca. Mentre noi, suoi colleghi del Ciam, abbiamo potuto elaborare teorie e progetti nuovi per lo più solo sulla carta, May è stato capace di sfruttare molto coraggiosamente l'autorità che gli proveniva dal rivestire una carica ufficiale e proporre nuove soluzioni concrete». W. Gropius, citato in H. Syrkus, «1928-1934. La Sarraz e la Varsavia funzionale», *Parametro*, n. 70, 1978, pp. 19-20.

143. M. Tafuri, «I tentativi di riforma urbana in Europa fra le due guerre», M. Tafuri, F. Dal Co (a cura di), *Architettura contemporanea*, Milano, Electa, 1976, p. 203.

144. I gruppi nazionali avevano predisposto, secondo medesimi criteri, scale e simboli, tre tavole per ciascuna città: Amsterdam, Atene, Bruxelles, Baltimora, Bandung, Budapest, Berlino, Barcellona, Charleroi, Colonia, Como, Dalat, Detroit, Dessau, [>>]

[>>] Francoforte, Ginevra, Genova, L'Aia, Los Angeles, Littoria, Londra, Madrid, Oslo, Parigi, Praga, Roma, Rotterdam, Stoccolma, Utrecht, Verona, Varsavia, Zagabria, Zurigo. «La prima pianta, scala 1:10.000, affronta il problema dell'alloggio, del tempo libero e del lavoro; la seconda pianta, scala 1: 10.000, quello del traffico. Una terza pianta, scala 1 :50.000, raccoglie tutte le categorie sopra citate in un unico foglio». *Istruzioni per la mostra "La città funzionale"* riportate in G. Gresleri, G. Pollini, «Da Bruxelles ad Atene: la città funzionale», *Parametro*, n. 52, 1976, p. 7.

145. P. Di Biagi, *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998, p. 40.

146. Si vedano i numerosi saggi contenuti in P. Di Biagi, *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, cit.

147. P. G. Gerosa, «I testi della città funzionale, dai Ciam alla Carta d'Atene (1928-1943). Esplorazioni ermeneutiche ed epistemologiche», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998, p. 76.

148. P. Di Biagi, *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, cit., p. 34.

149. Cfr. G. Pollini, «La città funzionale. Il IV Congresso Internazionale di Architettura Moderna», *Urbanistica*, n. 4, 1934, pp. 166-183.

150. Cfr. B. Secchi, «Carte», P. Di Biagi (a cura di), *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.

151. P.G. Gerosa, «I testi della città funzionale, dai Ciam alla Carta d'Atene (1928-1943). Esplorazioni ermeneutiche ed epistemologiche», cit., p. 91.

152. Cfr. P. Di Biagi, *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, cit.

di riflessione la "città funzionale", un tema già anticipato dalle conclusioni del II Ciam di Francoforte sullo spazio abitabile. Secondo un approccio positivista, il centinaio di tavole elaborate dai gruppi nazionali avrebbe avuto lo scopo di aiutare a scomporre la realtà urbana secondo diversi livelli di lettura, al fine di analizzarne e classificarne gli elementi, per denunciare le condizioni della città esistente e giustificare il disegno di una nuova città. Così, nelle direttive preparatorie del 1931 in vista del Congresso si è definito un percorso che, a partire dall'esame di quanto noto, ossia il patrimonio informativo sulle trentatré città, doveva condurre alla prefigurazione di una nuova città, la *città funzionale*, in cui sarebbero state le quattro funzioni fondamentali, identificate in *abitare, lavorare, ricrearsi e muoversi*, ad essere determinanti per la forma urbana¹⁴⁵.

Il IV Ciam si caratterizzò per uno svolgimento assai complesso¹⁴⁶, «una microstoria estremamente avvincente fatta di avvenimenti, testi, redazioni, riunioni, commissioni, scambi di lettere»¹⁴⁷, ma ciò che interessa in questa sede sono soprattutto i suoi esiti relativamente alla comparsa della Carta di Atene e all'applicazione dei suoi contenuti nell'urbanistica europea del Secondo dopoguerra; la Carta può essere vista, infatti, come un punto nodale dell'urbanistica contemporanea, che raccoglie le riflessioni, segnandone anche la conclusione, di un primo ciclo di Ciam in cui si tentò di definire «un progetto per lo spazio abitabile articolato in tappe successive: dall'alloggio, al quartiere, alla città, alla regione; dallo spazio abitabile interno allo spazio abitabile esterno, allo spazio urbano, fino a quello territoriale»¹⁴⁸. Obiettivo dei Ciam era quello di codificare e diffondere i principi dell'urbanistica moderna in modo autorevole, e pertanto era necessario stendere anche al termine del IV Congresso delle conclusioni riassuntive in forma prescrittiva; tuttavia, la distanza tra le diverse posizioni dei partecipanti obbligò a un grande sforzo di sintesi per giungere al documento intitolato *Communiqué du Congrès divisé en trois parties*, pubblicato successivamente in numerose riviste di settore, tra cui l'italiana *Urbanistica*¹⁴⁹. Nel 1935, i delegati Ciam concordano sulla necessità di pubblicare gli esiti del Congresso e del lavoro dei due anni successivi, ma è solo nel 1943 che le vicende del IV Ciam trovano una forma di epilogo, con la pubblicazione del volume *Urbanisme des Ciam. La Charte d'Atènes*, a firma del Gruppo Ciam francese ma per volontà di Le Corbusier, il quale ha rivisto del constatazioni del Congresso articolandole in 95 punti commentati, in cui il carattere assiologico del testo viene rafforzato dalla numerazione progressiva, dalla comparsa della parola *Carta* nella nuova titolazione¹⁵⁰ e dall'introduzione del paragrafo "Punti dottrinali" nelle conclusioni, affermando così l'intenzione di voler porre quei contenuti come principi basilari della disciplina urbanistica. Seguirà, nel 1957, una nuova edizione, dal titolo *La Charte d'Atènes*, con Le Corbusier come autore unico: «l'attrazione di un testo collettivo nell'orbita mitologica di una star è diventata opera compiuta»¹⁵¹.

Come osservato da Paola Di Biagi¹⁵², la Carta di Atene è forse il più importante testo dei Ciam, considerato dai suoi stessi esponenti la

base di una nuova urbanistica di cui racchiude i postulati fondamentali, tuttavia, è lecito chiedersi se essa sia più un “frammento”¹⁵³, anziché un “manifesto”, dell’urbanistica moderna, incapace di rappresentarne la complessità delle idee di città e spazio. La visione della Carta come un simbolo è forse un “mito d’oggi”, sia nell’accezione di sintesi del percorso degli urbanisti della prima metà del Novecento, sia nell’accezione negativa di *summa* degli errori commessi nella costruzione delle città del Secondo dopoguerra. Pertanto, appare più onesto e corretto attribuire alla Carta il valore di un *nodo* «che da un lato intreccia e conclude percorsi di ricerca che affondano le proprie radici almeno in tutto il XIX secolo e dall’altro apre verso pratiche progettuali che hanno contribuito a costruire le città europee nella seconda metà del Novecento, pratiche che hanno tradotto riduttivamente alcuni dei grandi principi sui quali si fonda la Carta»¹⁵⁴.

Rispetto all’ultima osservazione, è stato infatti rilevato come i primi piani che hanno applicato tali “grandi principi”, redatti da una ristretta élite di architetti, siano stati sostanzialmente diversi dai prodotti successivi, in quanto concepiti rispetto ad una interpretazione critica della Carta, un adattamento al contesto e una mediazione rispetto al sapere consolidato, mentre in seguito la semplificazione descrittiva espressa nella Carta è stata largamente assunta come materiale stesso della progettazione urbanistica¹⁵⁵.

La teoria normativa o teoria urbanistica presentata dal testo finale e dalla Carta d’Atene, si rivela astratta, universalistica, predisposta a una modellizzazione codificata e impoverita, destinata fatalmente alle interpretazioni più riduttive. [...] Le Costatazioni sono il collage di teorie diverse e contrastanti, amputate e separate dai loro luoghi storici. L’impoverimento e l’astrazione che le caratterizzano provengono dal fatto che tutti i riferimenti concreti del loro sistema teorico, tutti i campi empirici dai quali queste teorie erano state tratte (mediante il metodo induttivo, proprio dei Ciam e stranamente in contrasto con il dichiarato razionalismo) sono stati esclusi o resi impliciti nel testo finale¹⁵⁶.

Tale necessaria e interessante distinzione, tuttavia, non è particolarmente utile alla riflessione del presente percorso di ricerca, poiché ciò che interessa attualmente è quanto la Carta e gli indirizzi dei Ciam hanno effettivamente prodotto, anche come risultato combinato con le spinte della società industriale e le innovazioni che l’hanno caratterizzata nel campo dei trasporti e delle comunicazioni, le quali hanno permesso la nascita di una nuova struttura produttiva, indifferente al contesto. In tale quadro, l’urbanistica che si sostanzialmente come esito delle istituzioni nazionali e locali, del mercato e del lavoro dei progettisti, ha assunto, quindi, le quattro funzioni umane¹⁵⁷ “abitare”, “lavorare”, “ricrearsi” e “circolare” della Carta come categorie concettuali, normative e spaziali entro le quali sviluppare le soluzioni alle esigenze dell’uomo secondo quanto proposto dalle 95 proposizioni della Carta di Le Corbusier. Ciò è particolarmente evidente soprattutto nelle nuove grandi espansioni del Secondo dopoguerra, nei quartieri realizzati secondo i canoni suggeriti dal Movimento moderno: l’impianto aperto con edifici dalle forme razionali, realizzati in prefabbricazione e circondati da ampi

153. Cfr. anche P. G. Gerosa, *La Charte d’Athènes comme fragment de la ville du rationalisme*, Losanna, École polytechnique fédérale de Lausanne, Département d’architecture, 1985.

154. P. Di Biagi, «I Ciam verso Atene: spazio abitabile e città funzionale», *El GATEPAC y su tiempo, política, cultura y arquitectura en los años treinta. V Congreso Internacional DOCOMOMO Ibérico*, Barcelona, 2005, p. 13.

155. Cfr. C. Olmo, «Prefazione», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d’Atene. Manifesto e frammento dell’urbanistica moderna*, cit.

156. P.G. Gerosa, «I testi della città funzionale, dai Ciam alla Carta d’Atene (1928-1943). Esplorazioni ermeneutiche ed epistemologiche», cit., p. 92.

157. «77 I punti chiave dell’urbanistica consistono nelle quattro funzioni: abitare, lavorare, divertirsi (nelle ore libere), circolare. [...] *L’urbanistica ha quattro principali funzioni: prima, assicurare agli uomini alloggi salubri, cioè ambienti in cui siano ampiamente assicurati lo spazio, l’aria pura e il sole che costituiscono le condizioni essenziali della vita; seconda, organizzare i luoghi di lavoro in modo che questo, invece d’essere una schiavitù penosa, riprenda il suo carattere di naturale attività umana; terza, prevedere le installazioni necessarie alla buona utilizzazione delle ore libere, per renderle benefiche e feconde; quarta, stabilire il collegamento tra queste diverse organizzazioni con una rete di traffico che garantisca gli scambi pur rispettando le prerogative di ciascuna. Queste quattro funzioni che costituiscono i quattro punti chiave dell’urbanistica si estendono ad un campo immenso poiché l’urbanistica è la conseguenza di un modo di pensare calato nella vita pubblica con una tecnica dell’azione».*

Le Corbusier, «La carta di Atene (seconda ed. 1957)», *La carta d’Atene. Manifesto e frammento dell’urbanistica moderna*, cit., p. 478.

spazi verdi; la puntuale assegnazione delle funzioni; i tracciati stradali indipendenti dalla collocazione degli edifici.

Nella Carta non si avanza esplicitamente un modello di città, quanto piuttosto un insieme di principi e di regole per realizzare la nuova “città funzionale”, all’interno della quale tutto deve essere dimensionato alla scala umana (punto 76), in quanto «Primo dovere dell’urbanistica è di consentire ai bisogni fondamentali degli uomini» (commento al punto 12), e che si pone il compito sopperire alle mancanze della città esistente, le cui inadeguatezze sono state desunte dalle analisi esposte durante il IV Ciam:

La maggior parte delle città studiate si presentano oggi come l’immagine del disordine: queste città non corrispondono in alcun modo alla loro finalità che sarebbe quella di soddisfare i fondamentali bisogni biologici e psicologici dei loro abitanti. *Le città prese in esame in occasione del Congresso di Atene [...] testimoniano dello stesso fenomeno: il disordine apportato dal macchinismo in una situazione che aveva sino allora goduto di una relativa armonia e anche della mancanza di qualsiasi serio sforzo di adattamento.[...] La città non corrisponde più alla sua funzione che è quella di difendere l’uomo e di difenderlo bene*¹⁵⁸.

Il metodo di lavoro adottato trova una sua diretta traduzione anche nell’impostazione della Carta, le cui prime quattro sezioni della seconda parte “Lo stato attuale delle città critiche e rimedi”, corrispondenti alle quattro funzioni-chiave, vengono strutturate ciascuna in due paragrafi: “Osservazioni”, che evidenziano i caratteri negativi della città esistente come emersi dal lavoro di analisi, e “Dobbiamo esigere”, che avanzano i principi e le regole da adottare per la costruzione della città funzionale; analisi e proposte conseguenti tengono particolarmente in considerazione che «Il 4° Congresso C.I.A.M., tenuto ad Atene, ha fissato questo postulato: il sole, il verde, lo spazio sono i tre elementi principali dell’urbanistica. L’adesione a questo postulato consente di giudicare la situazione esistente e di apprezzare le nuove proposte da un punto di vista veramente umano»¹⁵⁹.

Emerge, così, che le città esistenti sono inadeguate per le densità di popolazione troppo elevate, l’assenza di aree verdi, la gravità della situazione igienica, la distribuzione iniqua degli alloggi tra classi abbienti e popolari rispetto alle condizioni ambientali, l’allineamento tradizionale delle abitazioni lungo le strade, l’assenza di pianificazione dei servizi collettivi, l’irrazionalità della distribuzione dei luoghi di lavoro per “l’improvvisa espansione del macchinismo” che provoca o disagi ai residenti, se interne al centro urbano, o ai lavoratori, se lontane dalla città, per le lunghe distanze da percorrere, la speculazione che interessa i quartieri d’affari, l’inadeguatezza della strada tradizionale alle nuove esigenze delle “velocità meccaniche”.

Conseguentemente, la “città funzionale” dovrà superare le criticità riscontrate e organizzarsi secondo il ciclo delle attività quotidiane dell’uomo, attraverso un principio insediativo, desumibile dalle proposizioni “Dobbiamo esigere”, fondato sul concetto di separazione:

158. Punto 71. *Ivi*, p. 476.

159. Punto 12. *Ivi*, p. 452.

- tra edifici e strade, «Si deve vietare l'allineamento delle abitazioni lungo le vie di comunicazione. [...] *Le abitazioni saranno isolate dal veloce traffico motorizzato da incanalarsi in un suo proprio corso; mentre al pedone saranno riservate sia strade di comunicazione sia viali di passeggio*»¹⁶⁰;
- tra edificio e suolo, «Si deve tener conto delle risorse delle tecniche moderne per innalzare edifici elevati. [...] *Per quanto riguarda l'abitazione, le ragioni che propendono a favore di una data soluzione sono: la scelta della vista più piacevole, la ricerca dell'aria più pura e della più completa insolazione, ed infine la possibilità di creare nelle prossime vicinanze dell'alloggio i servizi [...]. Solo le costruzioni di una certa altezza potranno soddisfare adeguatamente queste legittime esigenze*»¹⁶¹;
- tra edificio ed edificio, «Gli alti edifici posti a grande distanza l'uno dall'altro devono lasciar libero il terreno per ampie aree verdi»¹⁶² in modo da avere una densità di popolazione sufficiente per giustificare l'organizzazione dei servizi collettivi ma senza ricreare le densità troppo elevate e le interferenze ambientali della città esistente;
- tra zone residenziali e zone industriali, «I settori industriali devono esser indipendenti dai settori residenziali e separati dagli altri da una zona verde. *Il quartiere industriale si estenderà lungo il canale, la strada o la ferrovia [...] divenuto lineare e non più circolare esso potrà allineare, parallelamente a sé e accompagnandolo al suo sviluppo, il proprio settore residenziale. Una zona verde separerà quest'ultimo dagli edifici industriali. L'alloggio, finalmente inserito nella piena campagna, sarà completamente protetto dai rumori e dalla polvere pur rimanendo abbastanza vicino per eliminare i lunghi tragitti giornalieri, e tornerà ad essere un organismo familiare normale*»¹⁶³;
- tra strade e quartieri, «Le zone verdi devono isolare le vie di grande traffico. *Le strade di transito o di grande traffico, essendo ben differenziate dalle vie di piccolo traffico, non hanno motivo di avvicinarsi alle costruzioni pubbliche o private, e sarà bene che siano bordate con fitte cortine di verde*»¹⁶⁴;
- tra veicoli e pedoni, «Le strade di traffico devono essere classificate secondo il loro carattere e costruite in funzione dei veicoli e delle loro velocità. [...] *Il primo provvedimento utile sarà quello di separare radicalmente, nelle arterie congestionate, la sorte dei pedoni da quella dei veicoli meccanici*»¹⁶⁵, «Il pedone deve poter usare strade diverse da quelle dell'automobile. *Ciò costituirà una riforma radicale nel traffico cittadino, e nessuna come questa è maggiormente in grado di aprire all'urbanistica un'era più nuova e più fruttuosa*»¹⁶⁶;
- tra tipi di strade, «Le strade devono differenziarsi secondo la loro funzione: vie residenziali, di diporto, strade di transito, strade maestre. *Le strade, invece d'esser lasciate in balia di tutto e di tutti, dovranno avere, secondo la loro categoria, ordinamenti diversi*»
- tra incroci, «Le distanze tra gli incroci delle strade sono troppo brevi. *Gli incroci delle attuali strade, [...] non favoriscono il buon*

160. Punto 27. *Ivi*, pp. 458–459.161. Punto 28. *Ivi*, p. 459.162. Punto 29. *Ibidem*.163. Punto 47. *Ivi*, p. 467.164. Punto 64. *Ivi*, p. 473.165. Punto 60. *Ivi*, p. 472.166. Punto 62. *Ibidem*.

*andamento dei veicoli motorizzati, e dovrebbero esser separati da spazi tra i 200 e i 400 metri*¹⁶⁷, «Gli incroci di intenso movimento saranno organizzati a traffico continuo con mutamenti di livelli»¹⁶⁸.

Le proposizioni sopra riportate evidenziano, anche attraverso il ricorso a una terminologia inequivocabile (*isolare, riservare, differenziare, separare*), gli elementi della città funzionale che devono essere separati. A questi si aggiungono due ulteriori funzioni di cui non è espressamente previsto l'isolamento dalle altre ma che, essendo comunque prevista una localizzazione specifica, si configurano come raggruppamenti di funzioni in zone omogenee:

- l'artigianato, «L'artigiano, intimamente legato alla vita urbana da cui direttamente deriva, deve poter occupare dei luoghi ben definiti all'interno della città»¹⁶⁹;
- il direzionale, «Il quartiere degli affari [...] deve essere fornito di buone comunicazioni sia con i quartieri residenziali sia con le industrie o le attività artigianali rimaste nella città o nelle vicinanze. *Gli affari hanno assunto tanta importanza che la scelta dell'ubicazione urbana da riservare loro richiede uno studio particolare*»¹⁷⁰.

L'unica forma di promiscuità funzionale espressamente prevista dalla Carta riguarda quella dei veicoli e dei pedoni nelle sole "strade da diporto" «[...] dove, imponendo severamente una velocità ridotta ad ogni genere di veicoli, si potrà consentire che questi si mescolino, senza più inconvenienti, con i pedoni»¹⁷¹.

Nella Carta viene così chiaramente sancito quel principio di separazione che deve informare la costruzione della città funzionale. Un principio che, prima di tutto, si realizza attraverso l'interposizione a tutte le scale di aree libere tra gli spazi edificati, proponendo una completa inversione del significato dello spazio aperto rispetto a quello esercitato sino ad allora nella città storica e industriale, dove svolgeva un ruolo connettivo tra i tessuti compatti. Ne risulta un «piano popolato da oggetti singoli, isolati, spesso eccezionali, monumenti alla casa [...]. Lo spazio pubblico [...] è residuale, è ciò che resta tra i volumi»¹⁷².

È stato, tuttavia, anche notato come nella Carta venga attribuito allo spazio aperto – rappresentato dalla funzione "tempo libero" – non tanto un ruolo di risulta, ma come una componente necessaria a raggiungere elevati livelli di abitabilità; secondo tale lettura, la Carta è incentrata su un'idea di "spazio abitabile" che si realizza nell'integrazione tra interno ed esterno, al quale non viene data meno importanza di quanta ne fosse attribuita dalle ricerche e dalle sperimentazioni del secolo precedente.

[...] lo spazio aperto potrebbe essere visto non solo come ciò che separa ma come legante, come condizione necessaria a rendere uno spazio abitabile, mostrando come solo la stretta relazione tra spazio interno e spazio esterno sia in grado di creare le condizioni di abitabilità. [...] Insieme, i capitoli Abitazione e Tempo libero chiariscono bene l'idea di

167. Punto 54. *Ivi*, pp. 469–470.

168. Punto 61. *Ivi*, p. 472.

169. Punto 49. *Ivi*, pp. 467–468.

170. Punto 50. *Ivi*, p. 468.

171. Punto 63. *Ivi*, p. 473.

172. B. Huet, «Il sistema e il modello», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998, p. 384.

spazio abitabile, proprio attraverso l'articolazione della sequenza interno/esterno. Con "tempo libero" nella Carta si allude non tanto o non solo a una dimensione funzionale ma a un tipo di spazio, lo spazio aperto, codificato come "prolungamento diretto" e "prolungamento indiretto" dell'alloggio, lo spazio "immediatamente circostante l'abitazione, di uso quotidiano" e quello "concentrato in alcune grandi aree all'interno e all'esterno della città e [...] di uso settimanale o comunque periodico"¹⁷³.

Al punto 35 (sezione "Tempo libero"), infatti, *si esige* che ogni quartiere disponga di una adeguata superficie verde su cui organizzare attività e servizi collettivi, che dovrà essere prevista dal piano regolatore, il quale «avrà una varietà tale da corrispondere alla diversità dei bisogni da soddisfare. [...] I volumi edilizi saranno intimamente legati alle aree verdi che li circondaeranno»¹⁷⁴. Corrispondentemente, nel commento al punto 37, si nota quanto segue:

Le aree verdi che saranno intimamente legate ai volumi costruiti e inserite nelle zone residenziali, non avranno soltanto la funzione di abbellire la città. Dovranno anzitutto soddisfare ad una funzione utile, e i loro prati dovranno essere occupati da installazioni di carattere collettivo: asili nido, organizzazioni pre o post scolastiche, circoli giovanili, centri di ricreazione intellettuale o di cultura fisica, sale di lettura o di giochi, campi sportivi e piscine all'aria aperta¹⁷⁵.

Tuttavia, anche nelle stesse opere architettoniche di Le Corbusier si può vedere come lo spazio esterno sia subordinato allo spazio costruito secondo una scelta di linguaggio che, secondo Giancarlo De Carlo, deriva dall'influenza dei principi di specializzazione, separazione e divisione propri dello zoning¹⁷⁶, una tecnica che, anche prima del razionalismo poneva interesse verso i soli spazi edificabili in quanto diretta a stabilire il loro potenziale edificatorio, finendo così «per dare una visione dell'organizzazione dello spazio solo in termini di volumi costruiti, distorcendo la mente degli urbanisti e degli architetti. Il riconoscimento di uno spazio di connaturalità tra spazio aperto e costruito, per cui uno non può esistere senza l'altro, non è stato molto frequente nell'architettura del Movimento moderno»¹⁷⁷.

Non si può non osservare, infatti, come nella realizzazione dei nuovi quartieri del Secondo dopoguerra il "principio di separazione" abbia di gran lunga prevalso sull'invito alla "intima connessione" di alcune funzioni e all'attenzione per la "scala umana" richiamate in alcuni punti dalla Carta di Atene; naturalmente, sarebbe riduttivo imputare questi esiti alla sola riduttiva applicazione dei principi della Carta e, più in generale, della ricerca del Movimento moderno, essendo, invece, il risultato di un concorso di più fattori, anche sociali ed economici. Ciò premesso, i principi organizzativi e progettuali che si possono ascrivere alla Carta hanno fortemente caratterizzato la costruzione di una città in cui: il tessuto urbano si specializza in aree funzionalmente omogenee, acuendo le criticità proprie di una singola funzione che in precedenza venivano mitigate dalla compresenza di altre funzioni; il lotto tradizionale si rompe a favore di uno spazio indifferenziato a supporto del costruito, in cui

173. P. Di Biagi, «I Ciam verso Atene: spazio abitabile e città funzionale», *cit.*, p. 16.

174. Le Corbusier, *op.cit.*, p. 462.

175. *Ivi*, p. 463.

176. Ville Savoye, costruita tra il 1928 e il 1931 «è un oggetto isolato, come fosse in vetrina. La sua *promenade architectural*, che si svolge dall'interno all'esterno, è una specie mirabile di spazio servente. [...] Le Corbusier, che è un grande architetto, [...] aveva tuttavia alle spalle i principi parcellizzanti [...] dello zoning. E lo zoning ha sempre considerato lo spazio esterno come un nulla, perché la sua attenzione era tutta assorbita dallo spazio edificato». G. De Carlo, «Il coraggio della tabula rasa», *cit.*, p. 358.

177. *Ibidem*.

178. E. Belfiore, *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Roma, Gangemi Editore, 2001, pp. 255–256.

179. Tra i conclusivi Punti dottrinali della Carta di Atene, si afferma che «I piani determineranno la struttura di ciascun settore attribuito alle quattro funzioni chiave e fisseranno la loro posizione rispettiva nell'insieme. [...] Le funzioni-chiave avranno ognuna la propria autonomia [...]. Esse saranno considerate come delle entità cui saranno riservati degli spazi e degli ambienti per la cui attrezzatura e il cui impianto saranno utilizzate tutte le prodigiose risorse delle tecniche moderne» (punto 78); «Il ciclo delle funzioni quotidiane: abitare, lavorare, ricrearsi (recuperare), sarà regolato dall'urbanistica con la più rigorosa economia di tempo [...]» (punto 79). Le Corbusier, *op.cit.*, p. 479.

180. Cfr. E. Belfiore, *op.cit.*

181. Oltre ai vuoti riservati al “tempo libero”, si deduce che nella Città funzionale sarà dedicato molto spazio che in passato alle nuove infrastrutture per la circolazione attraverso “grandi trasformazioni” che permetteranno alle tre funzioni quotidiane di usufruire dei vantaggi (in termini di tempo) dei trasporti meccanizzati senza subirne le conseguenze negative, e, parallelamente, consentiranno a ciascun modo di trasporto di svolgersi senza intralci: «Occorre rivedere il principio del traffico urbano e suburbano e classificare le diverse velocità. La riforma dell'azzonamento, armonizzando le funzioni-chiave della città, creerà tra queste dei legami naturali per il cui consolidamento bisogna predisporre una razionale distribuzione delle grandi arterie. L'azzonamento, che terrà conto delle funzioni-chiave di abitare, lavorare, divertirsi, metterà ordine nel territorio urbano. Il traffico, che è la quarta di queste funzioni, deve avere un solo scopo: mettere utilmente in comunicazione le altre tre funzioni. [...] Bisognerà classificare e differenziare i diversi mezzi di comunicazione e stabilire per ognuno di essi un corso adatto alla natura dei veicoli impiegati». Le Corbusier, *op.cit.*, p. 480.

si perdono i complessi nessi che intercorrono tra spazio pubblico e spazio privato; la maglia viaria diventa un fatto indipendente dagli edifici che serve, ridotta a semplice insieme di corridoi di traffico, banalizzandone il significato e cancellandone il ruolo di tracciato ordinatore; le tipologie edilizie sono astratte e decontestualizzate, derivanti dal ricorso alla standardizzazione e alla prefabbricazione industriale.

Nello spazio aperto moderno [...] il vuoto non è più una componente tridimensionale scaturita dalla continuità del costruito, ma il continuo connettivo bidimensionale di una rivoluzione che ha mutato i caratteri dello spazio e delle strade a favore di una valenza di piano su cui gli oggetti si depositano in processi aperti, indefiniti e continuamente variati di localizzazione. [...] È quindi uno spazio basato su una “struttura di pieni” cioè di “volumi” che ha dissolto le regole ancora presenti nello spazio innovativo dell'Ottocento (la maglia delle relazioni strutturali tra superficie edificata, viabilità, isolato, piazza e verde) in differenti e autonomi registri progettuali: la strada, l'edificato, il verde, le residenze e i servizi. Uno spazio che alla scala più piccola (il quartiere) come a quelle più grandi (la città, l'area metropolitana, la regione urbanizzata) mostra un mutamento delle sue regole costruttive, frutto sia degli indirizzi dei Ciam e della Carta di Atene che delle spinte organizzativo-produttive della società industriale e delle sue acquisizioni più rivoluzionarie: la mobilità, la dematerializzazione dei contatti e l'indifferenza localizzativa offerta dalle reti infrastrutturali territorializzate.¹⁷⁸

Si afferma e consolida, quindi, lungo i decenni del Secondo dopoguerra, un processo di separazione tra oggetti urbani, persone e attività, iniziato negli anni Trenta; il maggiore interesse è rivolto alle aree di espansione poiché al loro interno si può realizzare compiutamente, e a minore costo, il progetto di un nuovo spazio urbano. A livello organizzativo-processuale, è il piano a stabilire il distacco e l'allontanamento delle funzioni¹⁷⁹, attribuendo alle zone il compito di controllare le destinazioni d'uso ammesse e prevedendo da un lato la formazione di quartieri interamente residenziali, dall'altro la nascita di luoghi centrali alternativi composti da poli di attività e attrezzature decentrate nel territorio che tuttavia non riescono ad assumere una *identità* propria¹⁸⁰. A livello fisico, è lo spazio aperto, con le proprie distanze e i vuoti funzionali, a comunicare l'assenza di significati che erano propri della trama densa e a condurre alla perdita di complessità e varietà di rapporti che sono propri dell'ambiente della città¹⁸¹.

Gli esiti derivanti dal rapido e radicale cambio di struttura funzionale della città e dei suoi spazi aperti nella modernità testimoniano una sottovalutazione della complessità strutturale dello spazio urbano e, in particolare, dell'ampio insieme delle necessità dell'uomo. Con altissima capacità di intuire gli sviluppi futuri di quanto si stava concretizzando durante il IV Ciam, il pittore francese Fernand Léger anticipò agli architetti partecipanti – era il 1933 – le conseguenze del passaggio dei principi razionalisti dall'architettura, dove un progetto finito fa riferimento a un preciso committente, all'urbanistica, in cui il progetto diventa un'entità che muta nel tempo per mano di un'azione diffusa, parcellizzata e anonima, e inevitabilmente sfugge

al controllo dell'architetto¹⁸². La Città funzionale immaginata dagli architetti del Ciam e diffusa attraverso la Carta vuole essere un modello astratto e universale, e in quanto tale costituisce una codificazione necessariamente parziale e impoverita di ciò che è una città, risultante per di più da un accostamento mediato di sistemi di pensiero e contesti di riferimento diversi. L'inascoltato monito di Léger sulla valenza dell'urbanistica, sociale prima che estetica, fu il seguente:

[...] penso che la vostra epoca eroica sia conclusa [...] Lo sforzo di pulizia è terminato. Fermatevi perché state superando il limite [...] Un'élite ha seguito la vostra epoca eroica. È normale. Avete costruito delle case per gente che era all'avanguardia [...] Voi volete invece che le vostre idee si estendano .. che la parola "urbanistica" domini il problema estetico. [...] L'urbanistica è sociale. Siete entrati in un campo del tutto nuovo, un campo nel quale le vostre soluzioni pure e radicali dovranno combattere [...] Abbandonate questa minoranza elegante e accondiscendente [...] Il piccolo uomo medio, l'"urbano", per chiamarlo col suo nome, è preso da vertigini [...] Voi avete creato un fatto architettonico assolutamente nuovo. Ma da un punto di vista urbano-sociale avete esagerato per eccesso di velocità. Se volete fare urbanistica credo dobbiate dimenticare di essere degli artisti. Diventate dei "sociali" [...] tra la vostra concezione estetica, accettata da una minoranza, e la vostra visione urbana, che si trova ovunque in difficoltà per l'incomprensione delle "masse", c'è una rottura [...] avreste dovuto guardare all'indietro: avreste visto di non avere seguito [...] C'è bisogno che uomini come voi osservino più attentamente uomini che stanno dietro e a fianco di loro e che si attendono qualcosa, [...]. Rimettetevi i vostri piani nelle tasche, scendete nella strada, ascoltate il loro respiro, prendete contatto, confondetevi con la materia prima, camminate nel loro stesso fango e nella stessa polvere¹⁸³.

Una progettazione dell'ambiente costruito che non ha tenuto adeguatamente conto della necessità di una comprensione profonda del *territorio* nelle considerazioni iniziali e dell'importanza della qualità spaziale, urbanistica ed edilizia, della ricchezza di funzioni e della varietà sociale negli esiti, ha sostenuto la formazione di aree di disagio soprattutto nei spazi della modernità; ad esse hanno posto attenzione per prime le scienze sociali, e hanno in seguito suscitato l'interesse di una varietà di discipline, fino a sollecitare l'attenzione e l'intervento delle istituzioni. A partire dall'inizio degli anni Settanta, dunque, la Carta di Atene e l'urbanistica funzionalista vengono rilette con uno sguardo più critico secondo differenti aspetti; l'assenza della *mixité*, sia morfologica, sia sociale, sia funzionale, è stata da subito individuata, in modo trasversale, tra i fattori scatenanti le problematiche della città moderna.

2.2.2 La critica alla zonizzazione funzionale e le questioni aperte

Come visto nel paragrafo precedente, la zonizzazione si sviluppa in parallelo alle nuove questioni derivanti dall'affermarsi della nuova economia industriale e si deve, in particolare, alle esperienze tede-

182. Cfr. P. Di Biagi, *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, *cit.*, p. 94.

183. F. Léger, «Discours aux architectes», *Technika Chronika/Annales Techniques*, n. 44-45-46, 1933, riportato in P. Di Biagi, «I Ciam verso Atene: spazio abitabile e città funzionale», *cit.*, p. 19.

184. Oltre alla sua definitiva codificazione, la zonizzazione viene integrata alla viabilità per formare il “piano regolatore”: i due aspetti erano sino ad allora separati, sia come strumenti, sia come competenze e leggi di riferimento. L’urbanistica, che aveva prima essenzialmente il ruolo di tracciare la maglia viaria e curare gli allineamenti (mentre la zonizzazione, connessa al Regolamento edilizio, spettava alla Polizia edilizia) si occuperà d’ora in avanti dell’*organismo* urbano nel suo insieme, mantenendo competenza anche su considerazioni di tipo estetico e artistico.

La zonizzazione, assunta come principio prioritario di progettazione del piano, oltre ad effettuare una separazione funzionale, permetterà anche la separazione formale attraverso indicazioni morfo-tipologiche. Viene, inoltre, introdotta la “zona libera”, cioè aree a verde e per la ricreazione spazialmente continue – concettualmente molto diverse da quello che fino ad allora era rappresentato dall’elemento areale il *parco* – sia per motivazioni igieniche e funzionali, ma anche per la calmierazione dei prezzi delle aree e, soprattutto, per la separazione delle zone edificate e dei relativi gruppi sociali in modo meno “drammatico”.

Si codificano, inoltre, i criteri per la distribuzione delle zone, basati sull’igiene, sulla distanza residenza-lavoro, sui costi delle aree e l’infrastrutturazione per quanto riguarda l’industria; si consolida anche il criterio per la distribuzione delle densità edilizie, parallelo a quello della rendita fondiaria: decrescenti dal centro alla periferia (distribuzione anulare) e dalle strade principali alle zone interne (distribuzione radiale). L’analisi statistica viene, infine, considerata necessaria per dimensionare correttamente il piano e la zonizzazione del territorio è assunta anche come modalità necessaria per far dare risposta “scientifica ai bisogni ipotizzati. Cfr. F. Mancuso, *op.cit.*, pp. 367–386.

185. *Ivi*, p. 384.

sche dell’Ottocento la codificazione della nuova tecnica per il controllo dell’uso del suolo: in principio (prima metà del XIX secolo) viene messa a punto da parte degli ingegneri municipali soprattutto per mitigare gli effetti più impattanti della repentina industrializzazione sulla città, in seguito (seconda metà del XIX secolo) tale lavoro viene sviluppato dagli urbanisti tedeschi, congiuntamente ai politici locali, anche con finalità di controllo del valore delle aree e delle tensioni sociali. Agli inizi del Novecento, lo zoning si diffonde negli altri paesi europei, talvolta sotto forma di leggi nazionali come nel caso di Svezia, Olanda e Inghilterra, e negli Stati Uniti, dove segue un proprio percorso di sviluppo, essendo finalizzato alla massimizzazione degli investimenti immobiliari e alla segregazione razziale ad essi riconducibile; inoltre, più in generale, si estende alla pratica professionale anche dove non vi è un supporto giuridico valido e istituzionalizzato. Negli anni Venti, un fiorire di convegni nazionali e internazionali, riviste specializzate, manuali tecnici e sperimentazioni progettuali testimoniano un interesse e una diffusione dello zoning che coinvolge tutti i paesi occidentali; nello stesso decennio, avviene in Germania una sistematizzazione degli strumenti tecnici sino ad allora praticati, con l’approntamento di un *corpus* tecnico-disciplinare che si arricchisce di nuove direzioni di ricerca e sperimentazione¹⁸⁴.

Attraverso la nuova codificazione dunque la zonizzazione – da semplice strumento per la regolamentazione dell’attività edilizia quale era – diventa il principio fondamentale per l’organizzazione della città, la base per il dimensionamento e la quantificazione dei bisogni, la regola per la conformazione del piano [...]. Come tale, essa entra ufficialmente nella prassi della redazione dei piani urbanistici: non c’è più alcun piano – e qualsiasi tipo di piano – che non sia redatto sulla base del binomio zonizzazione-viabilità: la distribuzione delle zone per usi e per caratteri edilizi entra quasi indifferentemente [...] all’interno di strumenti normativi istituzionali diversi, a livelli territoriali diversi, e a diverse scale di definizione¹⁸⁵.

Un passaggio importante avviene, infine, a cavallo degli anni Trenta con l’inclusione della zonizzazione nel dibattito disciplinare dell’architettura contemporanea e l’attribuzione ad essa di un linguaggio da parte del Movimento moderno: dalla *Dichiarazione di La Sarras* del 1928 alla *Carta di Atene* del 1943 si consolida l’accezione dell’urbanistica come “organizzazione delle funzioni della vita collettiva” – abitare, produrre, ricrearsi – attraverso la zonizzazione, la disciplina del traffico, la legislazione¹⁸⁶.

L’azzonamento è quell’operazione fatta sulla pianta di una città al fine di assegnare ad ogni funzione e ad ogni individuo il suo giusto posto. Esso si basa sulla discriminazione necessaria tra le diverse attività umane che richiedono ognuna il proprio spazio particolare: locali di abitazione, centri industriali o commerciali, sale o spazi aperti destinati agli svaghi¹⁸⁷.

Dallo studio dei tre momenti essenziali sopra richiamati – la codificazione tedesca otto-novecentesca, lo sviluppo statunitense di primi Novecento, la diffusione per opera del Movimento moderno

– emerge una molteplicità di attribuzioni allo zoning, rispetto a soggetti, significati e fini, nonostante si possa rintracciare nella “congestione urbana” il fattore comune che ne ha determinato la nascita e lo sviluppo. Questo perché le valutazioni sullo zoning non possono prescindere dalla struttura socio-economica, dal quadro culturale e politico, dai caratteri urbanistici e territoriali del contesto in cui viene applicato.

Lo zoning tedesco è pensato per la grande città (o la sua realizzazione), con lo scopo principale risolverne le contraddizioni di natura sociale, e viene proposto dai tecnici e dagli amministratori locali, appoggiati dalla politica centrale e dalle forze economiche, come modello globale per uno sviluppo urbano equilibrato nelle sue diverse parti, accompagnato da politiche di intervento di ampia portata, per la realizzazione di una «città efficiente, sempre più grande, ben organizzata, simbolo del prestigio raggiunto dal capitalismo borghese»¹⁸⁸.

Lo zoning americano è stato importato dalla Germania e sperimentato in alcune grandi città, ma trova maggiore diffusione soprattutto nei sobborghi residenziali e nei piccoli centri, con il fine di difendere il valore della proprietà, che può essere minacciato dalla comparsa di funzioni indesiderate o dalla mescolanza con gruppi sociali diversi, e di garantire le condizioni per il ritorno degli investimenti; viene proposto e sostenuto dai gruppi economici più influenti, come strumento giuridico locale per sancire le mediazioni contrattate con gli amministratori locali, al di fuori di qualsivoglia politica per la città e senza raccordo con le strutture politiche centrali, le quali anzi si pongono per la prima volta il problema dei processi urbani proprio quando sono chiamate a giudicare il valore legale della zonizzazione «tanto da aver potuto affermare che qui lo zoning è il prodotto dell’azione di giuristi, più che di architetti, o di urbanisti, o di amministratori»¹⁸⁹.

Ancora diverso è il senso dello zoning elaborato e diffuso dal Movimento moderno, che assume prima di tutto il carattere di una “poetica” per la realizzazione della città funzionale. La zonizzazione, sino agli anni Venti, è una tecnica diretta fondamentalmente a dare regole all’edificazione, che ha come struttura di riferimento il regolamento edilizio; l’incontro con la cultura architettonica del razionalismo contribuisce alle sperimentazioni e codificazioni successive, fornendo alla tecnica un proprio linguaggio e ponendola come principio per la redazione del piano, l’elaborato finale che, a scapito degli aspetti processuali, è il risultato di primario interesse per gli architetti del Moderno. Il meccanismo della suddivisione delle città in zone ben si coniuga con la pratica razionalista della scomposizione degli organismi in parti e la loro ricomposizione secondo regole funzionali¹⁹⁰, da questo deriva il convincimento che anche a scala urbana le esigenze del singolo e della collettività possano essere ridotte a funzioni-base da collocare razionalmente nello spazio e poste in relazione tra di loro, con la presunzione che la trattazione “scientifica” delle questioni sia la miglior risposta sia alle istanze

186. «1. [...] *L’urbanisation ne saurait être conditionnée par les prétentions d’un esthétisme préalable: son essence est d’ordre fonctionnel.* 2. «*Cet ordre comporte trois fonctions: a) habiter; b) produire; c) se délasser (maintien de l’espèce). Ses objets essentiels sont: a) la division du sol; b) l’organisation de la circulation; c) la législation.*». H. P. Berlage, V. Bourgeois, P. Chareau, «Déclaration de La Sarraz», *Habitation: revue trimestrielle de la section romande de l’Association Suisse pour l’Habitat*, n. 41:2, 1968, pp. 15–16.

187. Commento al punto 11 della Carta di Atene. Le Corbusier, *op.cit.*, p. 453.

188. F. Mancuso, *op.cit.*, p. 429.

189. *Ivi*, p. 430.

190. «Il sistema città, considerato analogo a un organismo o a una macchina, è smontato nelle sue componenti elementari a partire dall’alloggio, e le reti hanno la sola funzione di irrigare le varie unità. Si capovolge il rapporto storico tra morfologia e tipologia: nella città storica la morfologia assicura la permanenza, l’unità e la continuità dello spazio nel tempo, nella città moderna è l’architettura a proporsi come totalità unitaria rispetto al frazionamento e alla discontinuità dello spazio urbano. Insomma, lo zoning appare come espressione di un’anti-idea di città, congeniale ai meccanismi della rendita e al processo di produzione industriale, una tecnica indissolubilmente associata all’idea di città espressa dalla Carta d’Atene». P. Gabellini, *op.cit.*, p. 89.

economiche che sociali. La diffusione internazionale delle elaborazioni tecnico-teoriche e delle applicazioni progettuali dei più noti architetti del Moderno garantisce, infine, un'incisiva penetrazione di tale principio negli ambiti accademici, professionali e istituzionali, facendo diventare lo zoning «uno degli strumenti fondamentali della pianificazione urbanistica tradizionale, e ciò in quanto essa è essenzialmente pianificazione dell'uso del suolo»¹⁹¹.

I motivi di successo dello zoning

L'azione del Movimento moderno si pone come ultima grande fase di accreditamento dello zoning quale strumento scientifico per la pianificazione. Tuttavia, l'exkursus storico permette di affermare che le ragioni della fortuna che caratterizza la zonizzazione non sono esclusivamente ascrivibili alla manualistica disciplinare: in Germania, si diffuse per opera delle amministrazioni municipali e negli Stati Uniti furono i contatti diretti di una pluralità di soggetti con l'esperienza tedesca che ne permisero l'adozione in un contesto completamente diverso. Franco Mancuso, in *Le vicende dello zoning*, individua il successo della zonizzazione, per entrambi i casi, nella schematicità dello strumento e nella corrispondenza rispetto ad un presunto "modello naturale" di sviluppo della città. La schematicità permette una semplificazione della realtà, ridotta a relazioni lineari tra parti chiaramente distinte, rispetto alle quali l'azione amministrativa è facilitata nell'assumere decisioni. La questione della "naturalità" assume, invece, che lo zoning altro non è che un dispositivo normativo che conferma i principi logici della *crescita spontanea* della città-organismo (densità decrescenti dal centro all'esterno e raggruppamento per funzioni omogenee), sostenendola e correggendola anche nei casi in cui siano presenti fattori esterni che tendano a distorcere tali regole; sulla dimostrazione di quest'ultimo punto, in particolare, si concentrano gli sforzi della disciplina, tesi a conferire un carattere di scientificità dello zoning. Oltre a tali elementi, sono rintracciate alcune costanti nel processo evolutivo dello zoning che ne hanno determinato il successo e l'ampia diffusione:

- il rapporto con il potere, poiché si afferma solo dove esiste una struttura legittimata ad esercitare il controllo sulla città (aspetto non scontato, ad esempio, nel caso degli Stati Uniti);
- il contenuto riformista, poiché non si oppone ai processi in atto, ma vi si inserisce pragmaticamente tentando di correggerne le contraddizioni;
- il ruolo di mediazione, poiché, soprattutto nelle sue fasi iniziali, lo zoning viene visto prima di tutto come strumento capace di prevenire o sanare conflitti e di conciliare interessi economici e sociali contrastanti, un aspetto che permane anche quando entra a far parte del piano, strumento diretto invece al controllo urbano che fornisce, in tal caso, una copertura culturale, alla riduzione della città, da complesso di spazi e manufatti regolati da leggi formali e da rapporti spaziali, a solo una delle sue componenti, il suolo, assoggettato ai meccanismi di mercato, sui cui parametri si può opportunamente agire per regolare i processi

191. F. Mancuso, *op.cit.*, p. 433.

economici e i comportamenti dei gruppi sociali, intervenendo così laddove si possono originare i conflitti¹⁹².

Sempre secondo Mancuso, l'analisi dell'origine dello zoning, svelerebbe "l'equivoco" su cui si regge l'urbanistica «il fatto cioè di essere strumento adoperato dal potere pubblico, e come tale automaticamente finalizzato all'interesse collettivo [...]. È certamente strumento di tipo pubblico: ma di quale interesse il potere pubblico è portatore, nel momento in cui opera con uno strumento siffatto?»¹⁹³.

Entrato di prepotenza nella legislazione urbanistica di tutti i paesi, [lo zoning] è quindi dotato di validità giuridica, ed è in base a esso che l'autorità pubblica è istituzionalmente abilitata al controllo dell'uso del territorio. È uno degli strumenti principali della prassi urbanistica in quanto tecnica per la conformazione del piano, che approfitta in questo senso delle sue caratteristiche di semplificazione e di schematizzazione della realtà, basate su criteri apparentemente funzionali, che lo rendano estremamente maneggevole assicurandogli contemporaneamente presunti attributi di scientificità¹⁹⁴.

La critica allo zoning

L'analisi di Mancuso sullo zoning, che è stata ripresa in alcuni dei suoi punti, intende dimostrare, rintracciando le *condizioni* che hanno originato lo zoning, la tesi che i suoi effetti corrispondono logicamente agli obiettivi che tale strumento si prefiggeva di raggiungere sin dalle sue prime sperimentazioni. Tale critica rientra in un ampio dibattito culturale e disciplinare, nazionale e internazionale, sulla questione dello superamento della zonizzazione iniziato negli anni Sessanta, quando diviene sempre più evidente che la città funzionale progettata attraverso l'interpretazione dei principi del Moderno, tra cui la specializzazione funzionale, formale e tipologica, produceva importanti contraddizioni, come l'abbassamento della qualità dello spazio pubblico, la contrapposizione degli spazi urbani, fortemente gerarchizzati tra centralità e dispersione periferica, la segregazione sociale. Le condizioni di vita di questi luoghi, derivanti, in particolare, dalla struttura dello spazio aperto, sono connotate da caratteri quali «l'uniformità, che si lega alla crisi del concetto di luogo; la monotonia, che denuncia la crisi dell'immagine formale [...]; la monofunzionalità, che è perdita della complessità strutturale, formale e insieme sociale dello spazio urbano; l'estetica dell'afunzionale, che produce la non identificazione emotiva e le carenze simboliche dello spazio moderno»¹⁹⁵.

Si avanzano così diversi tentativi di interpretazione sulla natura dello zoning, sulla relazione tra il suo uso e le contraddizioni urbane, sugli aspetti prettamente tecnico-disciplinari e quelli esterni che li condizionano.

Jane Jacobs: The Death and Life of Great American Cities

Come già visto¹⁹⁶, tra le prime voci critiche, vi è Jane Jacobs, che pubblica a New York, nel 1961, *The Death and Life of Great American Cities*¹⁹⁷. Secondo la sociologa gli effetti negativi a livello economico,

196. Cfr. par. 1.3.1 "I generatori di diversità di Jacobs" e par. 2.2.1 (II) "L'irrigidimento del modello tedesco negli Stati Uniti del primo Novecento".

197. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

192. Cfr. *Ivi*, pp. 430-442.

193. *Ivi*, p. 438.

194. *Ivi*, p. 433.

195. E. Belfiore, *op.cit.*, p. 316.

sociale e urbano che riscontra nella sua indagine sono riconducibili alla riduzione della complessit  operata dallo zoning, la cui rigidit  impedisce lo sviluppo delle relazioni tra attivit  e persone. Tale linea di studio, tuttavia, non distingue quanto di queste contraddizioni sia ascrivibile allo strumento in s , alla sua componente "tecnica", e quanto all'utilizzo che ne viene fatto.

Giancarlo De Carlo: "Fluidit  delle interrelazioni urbane e rigidit  dei piani di azionamento"

In Italia, Giancarlo De Carlo, con gli scritti *Fluidit  delle interrelazioni urbane e rigidit  dei piani di azionamento*¹⁹⁸ del 1965, fu tra i primi ad avanzare una radicale critica allo zoning, ritenendolo contrario al compito stesso dell'urbanistica, che deve essere quello di dare forma allo spazio.

La zonizzazione, per De Carlo,   criticabile sotto diversi punti di vista:

- morfologico, in quanto   causa dell'impoverimento della definizione formale della citt  moderna e della scarsa innovazione a causa dell'impostazione tipologica, della mancanza di continuit  spaziale e visiva, della gerarchizzazione che comporta il rapido deterioramento delle zone di basso valore;
- sociologico, in quanto produce la segregazione dei meno abbienti, relegandoli nelle zone di basso valore dove pi  scadente   la qualit  dell'abitare, ed esclude i gruppi sociali dalla costruzione della citt ;
- ideologico e politico, in quanto sottende l'idea che esista una insanabile antitesi tra citt  e campagna e che il piano urbanistico debba applicarsi a una entit  spaziale finita nel tempo e nello spazio, cristallizzando una struttura organizzativa che si ritiene di massima efficienza funzionale.

L'idea di piano di De Carlo  , invece, quella di un *processo di fini e di mezzi*, che non pu  identificarsi con la finitezza dello zoning, ma con un processo complesso, che si estende nel tempo oltre la formazione del piano stesso, il quale deve definire una struttura capace di accogliere le variazioni apportate dalla societ .

Qualche anno dopo, in *L'architettura della partecipazione*¹⁹⁹, testo di una conferenza del 1971, De Carlo, critica il modernismo come architettura al servizio dell'autorit  e i suoi legami con le ideologie reazionarie del controllo e dell'efficienza produttiva. L'adozione dello zoning da parte Movimento moderno   in tal senso esemplare, anche se, sostiene,   nata da un equivoco sul principio di "chiarezza" che era sotteso alla separazione funzionale: dalla chiarezza delle forme urbane ci si attendeva un equilibrio sociale, ma, applicata alla complessit  della vita, si   trasformata in un elemento repressivo.

198. In G. De Carlo, *Questioni di architettura e urbanistica*, cit.

199. In J. M. Richards, P. Blake, G. De Carlo, *L'architettura degli anni settanta*, Milano, il Saggiatore, 1973.

Verso la fine del secolo scorso, quando sono esplosi i primi fenomeni di industrializzazione, ha cominciato a farsi strada l'idea che anche la citt  fosse uno strumento di produzione. La complessit , che fino a quel momento era stata considerata una grande qualit  della vita urbana (e lo  

ancora, malgrado l'urbanistica), è stata vista come un motivo di confusione; perciò si sono indirizzate le ricerche verso la semplificazione. [...] Così le attività urbane sono state prima isolate, poi classificate e gerarchizzate, infine localizzate nello spazio fisico in modo che risultassero ben distinte, prive di sovrapposizioni. Mentre nella città preindustriale il lavoro, il tempo libero, la circolazione, l'istruzione, lo spettacolo, gli scambi, la produzione e la contemplazione, avvenivano ovunque, nella città contemporanea (quella disegnata dagli urbanisti) ogni attività è al suo posto, oppure dovrebbe esserlo; e se non lo è, il fatto di non esserlo diventa (per gli urbanisti) un errore, una insopportabile «incoerenza funzionale».

Il principio della specializzazione della città non è stato in realtà inventato dal Movimento Moderno, ma dagli urbanisti tedeschi che alla fine del XIX secolo avevano trovato nello «zoning» lo strumento più adatto a mettere «ordine» (notiamo passando questa parola) nello sviluppo urbano. Lo «zoning» era uno strumento di grande efficienza, preciso e allo stesso tempo adattabile alle più diverse circostanze. [...] A ogni passaggio si era arricchito di nuove capacità strumentali, ma anche di nuovi scopi. [...] Così lo «zoning» aveva finito per diventare una sorta di immagine ideologica: la proiezione sulla scena urbana dell'ideologia della produzione. La città era stata trasformata in una macchina (e, nello stesso tempo, in una merce) dopo essere stata sottoposta allo stesso processo di eliminazione del superfluo [...]. Il Movimento Moderno, quando cominciò ad affrontare i problemi dell'urbanistica, trovò questo ingente patrimonio e lo ereditò per portarlo alle sue estreme conseguenze. In un punto però lo «zoning» non era riuscito: nel creare configurazioni fisiche altrettanto controllate quanto le prescrizioni tecniche e legislative che aveva messo a punto [...] e solo il Movimento Moderno era in grado di farlo. Il suo indiscutibile dogma, secondo il quale le funzioni generano automaticamente la forma, rappresentava la risposta esatta che l'urbanistica dello «zoning» e l'ideologia della «città-macchina-merce» stavano aspettando. [...] vorrei però aggiungere [...] che la consonanza tra Movimento Moderno e «zoning» nasceva da un equivoco sul principio di «chiarezza». Lo «zoning» era stato indiscutibilmente «chiaro» e per il Movimento Moderno la «chiarezza» costituiva non solo la base per la rifondazione del linguaggio architettonico, ma anche la misura dell'integrità morale dell'architettura: il suo ultimo fine teleologico. L'organizzazione «chiara» delle funzioni urbane proposta dallo «zoning» poteva diventare un solido supporto per un'organizzazione «chiara» delle forme urbane. Poi, una volta gettato il ponte dalle funzioni alle forme, il cammino avrebbe potuto essere percorso in senso inverso, dalle forme alle funzioni, e l'equilibrio estetico dell'ambiente fisico avrebbe prodotto equilibrio anche nell'ambiente sociale.

Questa era l'ingenua e generosa speranza dei nostri predecessori, che avevano capito molte cose fuorché una: che i rapporti tra i gruppi sociali e il loro ambiente fisico non si svolgono secondo processi lineari biunivoci e che ogni tentativo di congelare questi rapporti dentro sistemi semplici finisce col tornare a vantaggio dei pochi che controllano le istituzioni e a svantaggio dei molti che non le controllano affatto. [...] La «chiarezza» infatti non è in se stessa una virtù e tanto meno ha capacità esorcizzanti nei confronti dei contenuti che esprime. Non c'è nulla di più chiaro di una catena di montaggio, di una ordinanza di polizia e di una dichiarazione di guerra. Eppure la «chiarezza» non modifica affatto la sostanza rispettivamente alienante, repressiva e sterminatrice dei tre eventi. D'altra parte la «chiarezza» è un obiettivo non solo legittimo

ma anche essenziale per un linguaggio, che è un sistema di segni destinato a rendere possibile la comunicazione. Ma perché dovrebbe essere l'obiettivo di un'organizzazione urbana, che è un sistema di relazioni tra individui e tra classi sociali, infinitamente intricato e complesso? Perché dovrebbe esserlo se tutto il sistema di relazioni tra gli uomini e l'ambiente fisico è oggi caratterizzato da profonde contraddizioni e da acuti conflitti? La «chiarezza» in una situazione come questa può essere solo imposta. Ma allora bisognerebbe credere che contraddizioni e conflitti siano la manifestazione patologica di individui e classi sociali disadattati, che occorre rieducare o costringere al rispetto delle Istituzioni, sagge e giuste e sane, per definizione. E questo sembra oggi assai difficile da credere. [...] forse lo hanno creduto, negli anni '20, alcuni pionieri del Movimento Moderno, quando hanno lanciato lo slogan «architettura o rivoluzione». Non bisogna dimenticare però che dal punto di vista politico i nostri predecessori erano molto ingenui²⁰⁰.

Giuseppe Campos Venuti: "Amministrare l'urbanistica"

Di diverso avviso è chi sostiene che le contraddizioni presenti nella città non sono attribuibili allo zoning, di per sé uno strumento tecnico che ha un suo ruolo e una sua utilità nell'urbanistica, ma soprattutto ai fattori esterni alla disciplina quali le distorsioni del libero mercato e il meccanismo della rendita fondiaria. Una linea alla quale aderiscono soprattutto gli urbanisti impegnati nella pratica professionale che si confrontano con l'amministrazione pubblica sulle questioni relative al governo della città, come Giuseppe Campos Venuti che raccoglie la propria esperienza di urbanista, politico e amministratore degli anni Sessanta nel libro *Amministrare l'urbanistica*²⁰¹ attraverso il quale propone criteri generali di rinnovamento disciplinare basati su una maggiore integrazione con gli aspetti gestionali, dichiarando appunto la necessità di *amministrare l'urbanistica*, e quindi evidenziando le questioni nodali dell'attuazione e della gestione del piano, qui concepito «come esito di una decisione pubblica legittimata attraverso un "processo sociale di produzione del piano" (che trova le sue specificazioni e la legittimazione nel corso dell'interazione sociale)»²⁰².

L'elemento centrale del testo di Campos Venuti è, quindi, quello dello studio della rendita fondiaria, il cui ruolo parassitario nello sviluppo della città doveva essere innanzitutto conosciuto per essere diffuso e dibattuto tra ampi strati di popolazione – il cui interesse per l'urbanistica in quegli anni contribuisce alla crescita della disciplina – oltre che per essere contrastato sia da una politica di riforma strutturale, da realizzare pragmaticamente per passi graduali e successivi²⁰³, sia da attuare da subito anche con gli strumenti di pianificazione disponibili; il testo, inoltre, fornisce l'occasione per marcare un distacco dalla cultura accademica e razionalista che avevano caratterizzato gli anni della ricostruzione²⁰⁴.

Di quella che poi fu chiamata l'urbanistica riformista, il patrimonio di conoscenze strutturali legate al regime immobiliare [...] rappresentò da allora una componente fondamentale: l'esigenza di approfondire sempre le cause, per curare gli effetti delle patologie urbanistiche individuate. [...] L'acquisizione della componente immobiliare fu dunque la prima trasformazione innovativa che caratterizza il passaggio dalla

200. *Ivi*, pp. 94–101.

201. G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967.

202. M. Carta, *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo, 2003, p. 163.

203. «La prima lettura di 'amministrare l'urbanistica' è quella che ho dato nella introduzione del libro. Quando, registrando la sconfitta della riforma generale dell'urbanistica tentata dal ministro Sullo [...] ho indicato nelle riforme urbanistiche parziali la realistica linea da adottare per continuare la lotta contro la rendita urbana. E tutto il libro era, infatti, costruito per descrivere la rendita urbana – allora di fatto sconosciuta in Italia – i suoi effetti patologici e gli strumenti generali e parziali, utilizzabili per affrontarla». G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica oggi*, M. Fantin, F. Sbeti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2012, p. 23.

204. Sui piani accademici e razionalisti in Italia, cfr. par. 3.2 "La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, espansione e omogeneità".

205. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, *cit.*, pp. 4–5.

generica urbanistica moderna ad una più impegnata urbanistica riformista. La seconda trasformazione riguardò, invece, il tentativo di far uscire la disciplina dall'ambito tecnocratico degli specialismi e farla diventare prassi democratica di governo per le città e il territorio. Fu a questa operazione che io dedicai il mio primo libro [...] *Amministrare l'urbanistica*. Fino al decennio precedente le scelte dei pochi piani urbanistici adottati, erano dai comuni in larga misura delegate ai tecnici incaricati: salvo poi a condizionarli per la determinazione delle nuove aree di espansione [...]. Non si avvertiva pienamente [...] che il piano urbanistico rappresenta una delle scelte fondamentali per il governo delle città; e tanto meno si capiva che tali scelte di governo devono coinvolgere i cittadini, quale soggetto conscio e non oggetto inconsapevole delle decisioni urbanistiche. Al di là di ogni concezione retorica della partecipazione popolare, la spinta ad amministrare l'urbanistica tendeva a far comprendere ai Comuni il grande impegno politico e culturale sollecitato dalle competenze urbanistiche; che rappresentano forse la più importante fra le responsabilità di governo affidate alle istituzioni locali. La grande immaturità delle forze politiche, ma anche degli ambienti culturali e professionali, aveva fino ad allora impedito questa consapevolezza: ma nel corso degli anni '60 questo ritardo fu colmato, l'intera opinione pubblica avvertì che dalla gestione del territorio dipendeva la condizione urbana e i lavoratori finirono per fare addirittura uno sciopero generale per la casa e la città²⁰⁵.

Con *Amministrare l'urbanistica*, inizia a delinearsi in modo strutturato la proposta per un diverso modo di pianificare, che utilizza le potenzialità insite nel piano per contrastare la rendita, dimostrando inoltre che l'urbanistica e i suoi strumenti sono essenziali per il governo della cosa pubblica, in quanto lo sviluppo della città non è un fatto puramente tecnico, di sola competenza disciplinare, ma anche di grande valore politico. Così, alla lettura «troppo spesso facile, imprecisa e in genere priva di alternative»²⁰⁶ dello zoning come meccanismo esaurito, da superare *tout court*, in quanto connaturato alla rendita fondiaria che ne costituisce diretto presupposto, portatore di schematicismo e rigidità con un piano finito, di tipo burocratico e apolitico, da attuarsi però per mano dei politici senza ulteriore contributo degli urbanisti, Campos Venuti propone una lettura diversa, che indaga oltre il campo del metodo di pianificazione per individuare le cause dei suoi limiti, al fine di correggerle. Emerge così che molte delle «colpe» attribuite direttamente allo *strumento* dello zoning, derivano invece dai *contenuti* favorevoli al regime immobiliare che tramite lo zoning si attua; così come la zonizzazione può, quindi, favorire la rendita, allo stesso modo può contrastarla attraverso le scelte di piano. A questo non si può giungere, tuttavia, se i temi dell'urbanistica non escono dal dibattito tra tecnici per giungere a colmare le «insufficienze e immaturità culturali» della classe politica che amministra le città «costretta ad affrontare l'argomento sotto il peso degli scandali, sviluppando poi la discussione soltanto sull'aspetto fondiario. L'urbanistica non è mai stata realmente materia di amministrazione nei comuni italiani [...] perché lo scambio continuo fra politici e urbanisti fosse assicurato tanto in fase di redazione, quanto in fase di attuazione dei piani»²⁰⁷.

206. G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, cit., p. 70.

207. *Ibidem*.

Campos Venuti, innanzitutto, rileva come la distinzione dei livelli di pianificazione in generale, a scala comunale, e particolareggiata, a carattere esecutivo, sia un passo in avanti concettuale trasposto in Italia dal dibattito internazionale, e inserito nelle Legge urbanistica, che non trova riscontro nella prassi corrente, che invece consiste nel passare dalla zonizzazione a grandi linee del piano al progetto edilizio, obbligando a redigere il piano generale come un “piano particolareggiato esteso all’intero territorio comunale”.

Anche la concezione dello zoning viene mutuata in Italia dalla cultura urbanistica anglosassone: in Italia, però le distorsioni paradossali del regime immobiliare, non consentono al piano particolareggiato – differenziato concettualmente dal piano generale – di diffondersi come strumento esecutivo altro che in casi assolutamente eccezionali²⁰⁸.

Di fronte alla differenziazione morfologica del tessuto urbano, iniziata con la rivoluzione industriale e l’urbanesimo, e alla questione del governo delle parti della città tramite la zonizzazione, che ha portato anche a contraddizioni urbane, la proposta è quella di puntare sull’unità amministrativa e urbanistica del *quartiere* per recuperare qualità spaziale e sociale, attraverso un piano particolareggiato di un territorio governato da un corrispondente un organo politico, mentre la zonizzazione è limitata alla scala comunale.

[...] queste unità minori, non autarchiche, ma autonome per le manifestazioni quotidiane della vita di residenza, dovranno raggiungere nella uguale disponibilità di spazi per usi collettivi, una diversità morfologica il cui imprimatur deriverà appunto dal piano particolareggiato²⁰⁹.

208. *Ivi*, p. 67.

209. *Ivi*, p. 70.

210. Le argomentazioni contro lo zoning espresse in *Questioni di architettura e urbanistica*, esaminate nelle pagine precedenti, si ritrovano anche in fase di redazione del Piano intercomunale milanese: «L’identica inutilità dei procedimenti fondati sulla presunta linearità dei rapporti tra valori e posizione territoriale la si ritrova nei procedimenti fondati sul principio dello “zoning”. Infatti, l’organizzazione dell’area in distinte zone ad attività predestinata, oltre a ridurre i vantaggi della “indifferenza”, rende assai difficile di eliminarne i pericoli: l’organizzazione zonale si irrigidisce negli schemi distributivi delle destinazioni e perde ogni capacità relativa ed ogni possibilità di assorbimento degli sviluppi che sfuggono alle previsioni». G. De Carlo, «Premessa al secondo schema per il PIM 1964», G. De Carlo (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell’area milanese*, Padova, Marsilio, 1966. Riportato in F. Indovina, *Ordine e disordine nella città contemporanea*, cit., p. 86.

In *Amministrare l’urbanistica*, si risponde punto per punto alla critiche sulla zonizzazione poste dalla linea culturale che nei paragrafi precedenti è stata ricondotta al pensiero di Giancarlo De Carlo²¹⁰. In particolare, si riconosce l’esattezza del riscontro rispetto ad alcuni limiti della pianificazione osservati – segregazione dei gruppi sociali, gerarchizzazione, tipizzazione dei tessuti urbani – ma le cause si ritiene non debbano essere imputate alla metodologia di pianificazione, quanto, rispettivamente, alla rendita fondiaria, alla necessità di far fronte a un maggiore grado di specializzazione dei tessuti, alle regole che uno stato si dà per gestire lo sviluppo delle proprie città. Viene invece respinta l’idea che lo zoning impedisca completamente la possibilità di dare una forma alla città, raggiungibile solo con attraverso una “concezione globale della forma” praticata fino al piano ottocentesco, nonché l’accusa che lo zoning si basi sul preconcetto di una “insanabile antitesi tra città e campagna”, tale da rendere oggetto del piano solo l’ambito dell’urbano mentre ciò che lo circonda viene considerato come spazio in attesa di essere urbanizzato.

Ancora una volta ci sembrano imputate al metodo le colpe di sostanza dei piani elaborati. [...] Respingendo sia l’insanabile antitesi fra città e campagna, sia la zonizzazione di quest’ultima come area a disposizione delle future città – quasi non avesse la campagna una sua funzione autonoma, una sua destinazione di zona alternativa ad altre destinazioni – non ci sembra dimostrato che lo zoning valga soltanto a pianificare in tal senso, o meglio a non pianificare, il territorio urbano ed extraurbano insieme.

Ci sembra in definitiva che la zonizzazione, come l'urbanistica nel suo complesso, possa essere impiegata in diversi modi: e possa ancora essere utile alle necessità programmatiche della pianificazione territoriale, alle esigenze di scorrevolezza di questa, senza essere al tempo stesso di ostacolo alle modifiche metodologiche oggi possibili ai vari livelli urbanistici²¹¹.

La linea proposta da Campos Venuti propone, quindi, di indagare i nessi fra pianificazione e componente immobiliare dei fenomeni urbanistici che i contenuti innovativi della Carta d'Atene, applicati diffusamente nel Secondo dopoguerra, trascuravano, portando ad occuparsi più dei loro effetti anziché delle loro cause. L'urbanistica riformista ha quindi condotto un processo di revisione critica dei principi razionalisti e, in particolare, della zonizzazione monofunzionale che contrastava con le esigenze di integrazione sociale e produttiva necessarie per la qualità urbana e che comportava una visione subalterna della produzione industriale, della classe operaia e della campagna.

A quei contenuti razionalisti le esperienze dell'urbanistica riformista hanno gradualmente contrapposto nuovi contenuti, che nascevano in larga misura dal riconoscimento che il regime immobiliare ha una importanza decisiva per la vita e lo sviluppo della città e conseguentemente dalla necessità di combattere gli aspetti patologici del regime immobiliare e insieme di sostenerne gli aspetti fisiologici. Ad esempio, la monofunzionalità, prima assai di una possibile scelta urbanistica, rappresentava proprio una tipica manifestazione delle patologie immobiliari, che spingono verso il centro urbano le funzioni e i ceti sociali più redditizi per la proprietà dei suoli e degli edifici, mentre emarginano in periferia funzioni e ceti meno capaci di garantire alte rendite immobiliari²¹².

La revisione critica dell'urbanistica razionalista ha, inoltre, dovuto fare i conti con la problematica formale, in quanto anche dove si erano raggiunti buoni risultati di qualità urbanistica, con presenza di servizi e verde, i nuovi tessuti costruiti con la libertà compositiva del "plan libre razionalista applicato alla città" erano carenti di luoghi urbani di incontro sociale «che sono i portici commerciali per comprare, i viali alberati per camminare, le piazze chiuse per stare... tutti luoghi sociali definiti da forme urbanistiche che in questo caso mancano»²¹³.

L'impiego dello zoning, nel versante della cultura urbanistica riformista, assieme all'analisi della rendita e gli standard sociali, sono dunque rispettivamente gli strumenti di pianificazione, comprensione e attuazione, non il fine stesso di una proposta, come spesso è stato affermato dalla cultura architettonica dell'epoca²¹⁴. Proposta che voleva essere, invece, alternativa al modello quantitativo dominante e che ha dimostrato la possibilità di usi alternativi di strumenti disciplinari, come lo zoning, impiegato a livello funzionale «non per creare nelle città nuovi compartimenti stagni, ma al contrario per conservare nei tessuti urbani esistenti le industrie leggere da risanare e da ammodernare, cioè come strumento di polifunzionalità urbanistica e non viceversa di monofunzionalità»²¹⁵ e a livello

211. G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, cit., p. 72.

212. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 70.

213. *Ivi*, p. 71.

214. «E purtroppo questa posizione non sempre è riuscita a farsi accettare dalla cultura architettonica. Mi bruciano ancora le sprezzanti accuse di Quaroni all'uso della rendita come categoria analitica, l'indiscriminato ostracismo di De Carlo all'impiego dello zoning, le distruttive intemerate di Samonà contro gli standard: quasi che la proposta urbanistica riformista facesse di questi strumenti il fine, la strategia [...]». *Ivi*, p. 53.

215. *Ivi*, p. 33.

sociale per contrastare una segregazione che è determinata «dalle contraddizioni della società e non dallo zoning, che al contrario può essere usato anche per opporsi a quelle contraddizioni e non solo per favorirle; non si può dare la colpa al martello quando ci siamo schiacciato un dito»²¹⁶.

Già il piano per Firenze del 1962, Edoardo Detti aveva fatto un uso non consueto dello zoning razionalista per articolare il tessuto urbano con servizi pubblici, piccole aree terziario-residenziali, una diffusa presenza di industria e artigianato compatibile²¹⁷, dimostrando come l'uso dello zoning si possa prestare a qualsiasi politica urbanistica, sia quella del monofunzionalismo della teoria razionalista degli anni Venti e Trenta – che spingeva in periferia le industrie e le abitazioni popolari, riservando le zone centrali e semicentrali alle destinazioni terziarie e residenziali di maggiore livello economico, in linea con il valore dei suoli urbani – sia quella che prevede un mix di destinazioni d'uso diverse nella stessa zona e la presenza di quartieri di edilizia sociale in zone non periferiche.

Questo è il processo dialettico che ha portato all'attuale atteggiamento della cultura urbanistica riformista sul rapporto funzioni-città [...]. Si considera cioè indispensabile la polifunzionalità dei tessuti urbani, [...] l'integrazione di tutte le attività produttive alle varie parti della città [...]. Si è allora elaborato un uso dello zoning che, lungi dal favorire le separatezze funzionali, serve a garantire le integrazioni, all'interno delle diverse zone e perfino all'interno dei singoli edifici. [...] Per realizzare questo disegno urbanistico occorre fare un uso coraggiosamente polifunzionale dello zoning, per non affidare soltanto al mercato le trasformazioni urbane, ma determinando un quadro di stimoli e di controlli all'interno del quale i margini di elasticità siano assai vasti. I tentativi più impegnati della cultura urbanistica riformista sono indirizzati verso queste scelte generali e a sperimentare strumenti urbanistici capaci di realizzarle²¹⁸.

Il superamento della codificazione moderna e l'attestazione dello zoning come tecnica

La denuncia radicale di una parte della cultura urbanistica dei limiti della zonizzazione e la comprensione dei limiti dei principi del Movimento moderno dell'altra hanno contribuito a far maturare nella disciplina la necessità trovare soluzioni per superare la separazione sociale, economica e funzionale della città moderna, espressa nel piano dalla zonizzazione monofunzionale, andando a formare una posizione, ormai maggioritaria e consolidata per quanto riguarda i *contenuti* del piano, che riconosce la mixité funzionale come necessaria per la qualità della vita urbana.

Il dibattito sulla zonizzazione, pur depurata dall'attributo della monofunzionalità, rimane tuttavia aperto. Le ragioni si possono rintracciare nel fatto che il "ragionare per zone" costituisce una consuetudine per professionisti, funzionari e politici fortemente radicata, consolidata nella prassi dall'equivoco delle zone omogenee elencate nel decreto sugli standard, a cui continua peraltro a fare riferimento la giurisprudenza²¹⁹ e la legislazione statale, anche per

216. *Ivi*, p. 53.

217. *Ivi*, pp. 195–196.

218. *Ivi*, pp. 208–209.

219. «Il nucleo irrinunciabile della pianificazione sta nello zoning ai sensi dell'art. 7 della legge urbanistica. Prova ne sia l'annullamento del PRG di Brescia (TAR Lombardia 20 novembre 2002, n. 1000) che prevedeva invece una microzonizzazione in luogo dell'omogeneità delle singole zone». P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 173.

provvedimenti non strettamente legati al governo del territorio²²⁰. Questa appare la principale motivazione, riconducibile sostanzialmente all'inerzia e all'assenza di una proposta altrettanto forte e di semplice gestione, punto di forza dello zoning dalla sua origine, come visto nei paragrafi precedenti.

Il piano urbanistico moderno, in particolare, si è costruito a ridosso di una triade – dimensionamento/standard/zoning – che per lungo tempo ha costituito un saldo riferimento al punto da far ritenere il complesso di operazioni ad essa legato come il piano *tout-court*. Dimensionamento, standard e zoning sono infatti strumenti previsti e regolamentati dalle leggi urbanistiche, nazionali e regionali, che hanno ratificato una prassi contribuendo al suo consolidamento²²¹.

Anche l'ultima proposta di legge sulle città del Consiglio nazionale degli architetti²²² non manca di fare riferimento alla necessità di ridefinizione della zonizzazione²²³, testimoniando che la questione è tuttora aperta per quanto riguarda la riforma dei suoi *contenuti* e della sua applicazione. Al di là della specifica proposta, si registra comunque uno spostamento del dibattito dalla richiesta di superamento della zonizzazione *tout court*, ad una ricerca dei nuovi significati che essa è chiamata ad assumere per costruire una città in linea con le esigenze della società contemporanea, capace di cogliere la complessità delle relazioni e di superare la riduttiva semplificazione degli approcci, nonché orientata al governo di un processo e non solo alla redazione di un piano; esso, infatti, si costruisce su un quadro globale di obiettivi nel quale la zonizzazione, che disciplina l'univoca definizione delle destinazioni d'uso, viene incaricata di dare seguito a nuove regole che favoriscano la integrazione, complementarietà e flessibilità.

La critica allo zoning sembra così piuttosto circoscrivibile alla codificazione che ne ha fatto il Movimento moderno, diffusa dalla Carta di Atene e praticata nei decenni seguenti – «un funzionalismo piuttosto elementare, tanto nella scelta delle destinazioni d'uso (lavoro, residenza, tempo libero, commerci, mobilità, ecc.) che nelle maniere di fornire le risposte»²²⁴ – oltre che all'uso che se ne è fatto in virtù della sua capacità di trasporre, sullo sviluppo delle città, volontà economiche «perché è servito a disegnare la mappa della rendita urbana attraverso la definizione per ciascuna porzione del suolo urbano delle densità edificatorie e degli usi consentiti» e politiche «perché gli usi e le densità edificatorie, più direttamente i tipi edilizi, hanno deciso la dislocazione dei gruppi sociali»²²⁵.

Ad esito di sessant'anni di riflessioni, si può affermare che «La zonizzazione costituisce uno strumento dell'urbanistica, così come il dimensionamento, i parametri, gli indici e gli standard, l'esproprio e la perequazione»²²⁶, quindi solidamente radicato nella disciplina, necessario per mediare il rapporto tra suolo e scelte di pianificazione alle diverse scale del progetto, e a cui pertanto non può essere attribuito alcun ruolo diretto nei risultati della trasformazione del territorio, i quali dipendono dalla combinazione tra le consapevolezza, sensibilità, capacità di sperimentazione del pianificatore e le

220. Da ultimo, anche un intervento di natura fiscale come il "Bonus facciate", previsto dalla Legge di bilancio del 2019, fa riferimento alle zone A e B per determinare il suo ambito d'applicazione.

221. P. Gabellini, *op.cit.*, p. 43.

222. Consiglio nazionale degli architetti P.P.C., *Proposta di legge sulle città e per l'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana e territoriale*, Roma, 2019.

223. «Le strategie da mettere in atto sono: [...] 4. La necessità di un percorso di pianificazione/progettazione delle aree da rigenerare basato non su una zonizzazione che definisca funzioni e quantità ma derivante da un meccanismo di causa effetto basato su: a. Strategia generale della singola città (o territorio, o area a vario titolo individuata); b. Strategia specifica basata su obiettivi peculiari per specifici temi o aree; c. Progettualità atte al raggiungimento degli obiettivi sopra riportati». *Ivi*, p. 11.

224. F. Ascher, *op.cit.*, p. 95.

225. P. Gabellini, *op.cit.*, p. 87.

226. P. Gabellini, *op.cit.*

finalità che l'amministratore si propone di perseguire con il piano.

«Zonizzazione deriva dal greco *zone*, che significa cintura, fascia, recinto. La radice etimologica rivela il suo significato più profondo: delimitare, perimetrare, segnare un confine. Nonostante i suoi sviluppi disciplinari, l'urbanistica non può fare a meno di questa sua funzione originaria [...]. Delimitare, circoscrivere, tracciare confini, zonizzare insomma, è ancor oggi al centro dell'urbanistica, nonostante le opposizioni critiche e le richieste di superare lo *zoning*»²²⁷.

Con zonizzazione intendiamo indistintamente sia una poetica (ad esempio, quella funzionalista), sia una politica (ad esempio, una politica segregazionista di usi, gruppi sociali, religiosi, ecc.), sia, infine, uno strumento (la regionalizzazione, ovvero la suddivisione di un intero in zone). Le differenze di significato sono evidenti, ma di solito non sono tenute in alcun conto. Nella tecnica urbanistica la zonizzazione è ovviamente solo uno strumento che può essere usato a diversi fini, ma a cui non può essere imputato alcun fine, né alcun esito necessario; la zonizzazione è uno strumento che serve per disegnare confini, visibili o invisibili, ovvero per operare esclusioni. Quale che sia l'obiettivo perseguito dal pianificatore, vi saranno sempre effetti, consapevoli o inconsapevoli, voluti o indesiderati, di esclusione prodotti attraverso l'uso di forme di zonizzazione più o meno visibili²²⁸.

Questa attestazione odierna della zonizzazione come «tecnica banale, strumento di regolazione degli usi e delle destinazioni urbane ed edilizie, un dispositivo utile per classificare i valori fondiari e immobiliari e le diverse categorie della città [...] divenuta un formidabile strumento di potere politico e di regolazione delle rendite»²²⁹ parrebbe riportarla, tuttavia, al suo valore ottocentesco e testimonia, comunque, una perdita, quella delle valenze teoriche, tecniche e spaziali che il Movimento moderno le aveva attribuito proponendo di usarla «non più per regolare la rendita e dividere nella città i gruppi sociali, ma per distribuire razionalmente le funzioni»²³⁰.

Nella fase attuale, vale comunque la pena sottolineare che i motivi di successo dello zoning, non sono solo ascrivibili al suo rapporto con la rendita, ma anche alla sua astrattezza che gli permette di «caricarsi di obiettivi complessi e articolati»²³¹ i quali sono già più volte cambiati nel corso della sua storia e ancora possono farlo. Come visto finora in questo capitolo, la zonizzazione, nella sua accezione di sapere tecnico connesso ad una attività istituzionale, in cui la perimetrazione su una mappa di un'area viene connessa a una forma di regolazione (del possesso, della trasformazione, della fiscalità, dell'uso consentito, ecc.), si applica nella città da tempi antichi: dalle operazioni di centuriazione romana, trasposta nella *forma regionis*, agli statuti medievali che regolavano l'esazione dei tributi e le attività consentite; dalle indicazioni della trattatistica rinascimentale per l'organizzazione salubre e decorosa della città ai progetti utopici tra Cinquecento e Settecento, in cui alla distribuzione spaziale e funzionale veniva fatto corrispondere un modello sociale; dalla zonizzazione ottocentesca diretta a tutelare la proprietà alla sua evoluzione razionalista come tecnica di pianificazione di tipo funzionale, la cui combinazione nel Secondo dopoguerra – quando la “scientificità”

227. R. Pavia, «Zoning, Zooning», *cit.*, p. 118.

228. L. Mazza, «Chi ha paura della zonizzazione», *Rassegna Urbanistica Nazionale. Seminari. Suppl. a Urbanistica informazioni*, n. 140, 1995, p. 34.

229. R. Pavia, «Zoning, Zooning», *cit.*, p. 119.

230. P. Gabellini, *op.cit.*, p. 88.

231. «I motivi di successo dello zoning sono certamente dovuti alla chiarezza, al facile uso (si tratta di un linguaggio molto schematico, povero, banale appunto), ma anche alla possibilità, data dalla sua astrattezza, di caricarsi di obiettivi complessi e articolati che nel tempo sono mutati: la distribuzione dei gruppi sociali, obiettivo delle prime applicazioni in sede amministrativa, ha potuto aggiungersi o lasciare il posto alla razionalizzazione della rendita, al controllo dell'efficienza funzionale e produttiva della città, al miglioramento delle condizioni igieniche». *Ibidem*.

della seconda tendeva a coprire culturalmente la finalità della prima – porta alla luce una irriducibile conflittualità tra le due, aprendo un aspro dibattito tra chi propone di rifiutare e superare la zonizzazione e chi la ritiene legittima e indispensabile. In tale fase, il piano, soprattutto in Italia, assume una dimensione prevalentemente tesa alla regolazione dell'espansione edilizia e diviene, così, tramite la rappresentanza politica, il luogo dello scontro tra rivendicazioni di diritti sociali e pressioni della proprietà immobiliare. Quando, in Italia, la situazione del mercato immobiliare muta, rallentando la sua crescita, e anche la pianificazione adegua i propri contenuti e strumenti alla nuova fase, tesa al recupero e della trasformazione dell'esistente²³², anche le tormentate vicende connesse allo zoning dei decenni precedenti sembrano trovare una nuova sintesi.

La nuova fase accoglie più apertamente le critiche allo zoning, alla sua settorialità e alla ripetitività delle soluzioni tipologiche razionaliste, impiegate senza alcuna attenzione all'innovazione, al contesto, all'utenza. Quest'ultimo aspetto era stato denunciato da Giancarlo De Carlo fin dagli anni Sessanta, ma ora la denuncia viene più ampiamente condivisa: si vuole "superare" lo zoning e i suoi limiti, con interventi complessi, polifunzionali, più attenti agli aspetti formali e spaziali²³³.

Dopo questo punto di svolta, che si afferma e consolida a partire dagli anni Ottanta, altre conflittualità vengono a cadere negli anni successivi, come il ricorso all'esproprio per pubblica utilità, che diviene sempre più difficilmente praticabile e sostituito dall'affermarsi della perequazione dei diritti urbanistici, mentre si riduce la proiezione temporale delle previsioni del piano regolatore con la proposta di una nuova articolazione in componente strutturale e operativa. In questo contesto, lo zoning trova un nuovo impiego: tramontato il suo utilizzo settoriale e monofunzionale, meno legato al vincolo della rendita e agli assetti proprietari, può tornare a «essere disegno e progetto per lo sviluppo della città. Ed è questo lo scenario che può promuovere una nuova qualità urbana e nuove modalità di pianificazione, che nel regolare lo sviluppo urbano non rinunciano a interpretarne l'identità, il valore dei suoi processi di costruzione, la qualità spaziale delle sue trasformazioni»²³⁴.

In tal senso, le questioni aperte che riguardano lo zoning attengono alle opportunità che tramite esso si possano creare per lo sviluppo di una *mixité* funzionale, morfo-tipologica e sociale nell'organizzazione dei tessuti urbani e del territorio. La sua diversa articolazione nei piani innovati, quindi, supera la dimensione della tecnica banale e riduttrice che gli si potrebbe ascrivere con riferimento alla funzione conformatrice dei suoli e di capacità edificatoria, per acquisire una dimensione analitico-interpretativa e progettuale di alto valore, necessaria a implementare le scelte strategiche per la rigenerazione urbana.

232. Cfr. par. 3.3.1 "I piani della trasformazione" e, in particolare, il sottopar. III "Il superamento dello zoning e la costruzione della città funzionalmente mista".

233. R. Pavia, «Zoning, Zooning», *cit.*, p. 121.

234. *Ivi*, p. 122.

2.3 La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité

235. «È d'uso corrente designare le società occidentali contemporanee come società «moderne» [...]. Tale nozione è tuttavia piuttosto vaga e di scarsa utilità, se non perfino ambigua. È quindi più giusto parlare di “modernizzazione”, poiché la modernità non è uno stato, ma un processo di trasformazione della società. [...] La modernizzazione [...] è il frutto dell'interazione di tre dinamiche socio-antropologiche [...] che solo in Europa durante il Medio Evo sono entrate in reciproca risonanza e hanno prodotto le società moderne. Si tratta delle dinamiche di “individualizzazione”, “razionalizzazione” e “differenziazione sociale”. Questi tre processi si alimentano reciprocamente e producono società sempre più differenziate, costituite da individui che sono nello stesso tempo più somiglianti e più «singolari», attori di scelte via via più complesse. [...] Se la modernità non è uno stato essa non è neanche un processo continuo. Possiamo perciò distinguere al suo interno tre grandi fasi. La prima fase copre grosso modo il periodo abitualmente definito dell'Età moderna, dalla fine del Medio Evo all'inizio della rivoluzione industriale. [...] La seconda fase è quella della rivoluzione industriale, in cui si assiste allo spostamento di buona parte della produzione di beni e servizi nella sfera delle logiche capitalistiche; il pensiero tecnico prende il sopravvento nella società e si costituisce lo Stato-sociale». F. Ascher, *op.cit.*, pp. 25–28.

Nei due paragrafi precedenti, si è tratteggiato il rapporto tra città e funzioni nelle due grandi fasi di *modernizzazione*²³⁵ dell'Età moderna e della Rivoluzione industriale, evidenziando una tendenza alla specializzazione, il cui ritmo si è intensificato con il trascorrere dei secoli. Durante la prima fase si distingue per la prima volta un *progetto* della città e delle sue architetture, concepito razionalmente per individui differenziati e secondo una logica tesa a governare il futuro attraverso la definizione di una cornice spaziale per la società, sino alla forma limite dell'utopia; la città medievale, che pure aveva alcune specializzazioni derivanti dalle consuetudini, viene progressivamente sostituita da una città in cui la forma ridefinisce spazio esterno ed interno, pubblico e privato, attribuendogli delle connotazioni sociali e funzionali. Questa città, per quanto indirizzata verso una classificazione di alcuni suoi elementi, può essere tuttavia ancora considerata “funzionalmente indifferenziata”, diversamente dai caratteri che assumerà nella seconda fase, quando l'espansione urbana accelerata è stata affrontata con i medesimi principi dell'industria, tra cui quello di specializzazione, che viene declinato specialmente attraverso lo zoning, la cui progressiva codificazione ha il suo apice nell'accezione *funzionale* espressa dalla Carta di Atene. Il tema centrale nella seconda fase è, invece, quello dell'adattamento della città alle esigenze della produzione e della società industriale: da principio, dando un nuovo significato alle infrastrutture per la circolazione e ai servizi primari urbani, mentre le innovazioni tecnologiche sostenevano l'espansione orizzontale e verticale della città permettendo una nuova distribuzione sociale nello spazio; in seguito, sono la diffusione dell'automobile e degli elettrodomestici ad incidere sullo spazio urbano secondo il modello fordista di produzione-consumo di massa, con la comparsa di grandi blocchi di case popolari e di case unifamiliari, supermercati e autostrade. In questo contesto, il potere pubblico ha progressivamente assunto sempre più controllo della materia urbanistica per intervenire laddove le logiche di mercato manifestavano limiti o creavano contraddizioni che potevano essere origine di tensioni sociali.

Le città e l'urbanistica hanno così conosciuto una vera rivoluzione rispetto alle città e alle concezioni architettoniche e spaziali della prima rivoluzione urbana, conducendo infine ad un'urbanistica ford-keynes-lecorbusiana, espressione di una razionalità semplificatrice con la sua pianificazione urbana, le sue zone monofunzionali, le strutture urbane gerarchizzate adatte alla produzione e al consumo di massa, i suoi centri commerciali, le zone industriali, la circolazione rapida. Un'urbanistica che è quindi anche concretizzazione dello Stato sociale, con le sue attrezzature collettive, i servizi pubblici, le case popolari²³⁶.

La critica al Moderno

Come già visto nel paragrafo precedente, negli anni Settanta l'urbanistica della modernità viene superata attraverso il formarsi di nuove linee di pensiero. Il suo documento più emblematico, la Carta di Atene, viene messo in discussione e il tentativo di una sua "revisione anti-illuministica" viene testimoniato anche dalla redazione, nel 1977, della Carta del Machu Picchu che propone la codificazione di una città post-funzionalista. La critica alla Carta di Atene viene avanzata per le conseguenze sempre più evidenti che il modello di struttura urbana da essa promosso ha determinato sulla vita in città, in particolare attraverso l'uso dello zoning e l'opzione per lo spostamento con mezzo individuale, combinato con un'imprevista esplosione demografica; ma anche per gli avanzamenti del sapere nel frattempo raggiunti che, ad esempio, hanno portato a identificare nuovi tipi di formazione urbana, come la *megalopoli*²³⁷, in cui si realizzano forme peculiari di integrazione e di interrelazione fra le sue varie parti componenti, e nuovi radicali mutamenti nei caratteri della società²³⁸; infine, anche la nascita dei movimenti ambientalisti e l'affermarsi delle loro idee ha sostenuto la necessità di ripensare i contenuti di quel modello di sviluppo.

Artisti e studiosi, tra cui Bruno Zevi, sottoscrivono la nuova Carta con l'intento di ammodernare quella di Atene alla luce dei nuovi fenomeni emersi nei quarantaquattro anni trascorsi, rispetto ai quali stilano un elenco preliminare dei problemi da affrontare, articolati in 11 enunciati fondati sul paradigma organico-ecologico. In sintesi, quattro sono le motivazioni fondamentali all'origine della Carta del Machu Picchu:

1. il rapporto tra città e regione, prima erano entità interdipendenti, poi si sono fuse nella città-regione;
2. la polifunzionalità, prima nella distinzione delle funzioni si poteva ravvisare qualche utilità, poi si sono manifestati i guasti portati dalla settorializzazione;
3. la comunicazione, prima non veniva sufficientemente affrontata in quanto era l'abitazione la chiave della vita urbana, mentre in seguito l'efficienza della comunicazione diventa fondamentale di fronte alla dispersione degli aggregati urbani;
4. l'architettura, prima non era trattata in termini linguistici, poi viene vista come campo per la creazione di spazi sociali in cui vivere.

236. *Ivi*, p. 32.

237. Cfr. J. Gottmann, *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961.

238. Terminata la ricostruzione post-bellica e rallentata la fase di forte crescita economica, comparì il concetto di società postindustriale che, tuttavia, assumeva significati assai diversi tra i vari autori della sociologia, in particolare tra il francese Alain Touraine e lo statunitense Daniel Bell. Per un confronto, cfr. A. Touraine, *La société post-industrielle*, Paris, Denoël, 1969; D. Bell, *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*, New York, Basic books, 1973.

239. AA.VV., «La Carta del Machu Picchu», *L'architettura: cronache e storia*, n. 9, 1978, p. 483.

240. «10. L'attuazione dei piani. Le autorità pubbliche e la professione devono riconoscere che gli obiettivi del processo di pianificazione non si esauriscono redigendo piani regolatori urbani e regionali. È responsabilità dei governi e della professione perseguire l'attuazione dei piani e delle politiche su cui sono basati. Dato il costante processo di mutamento che incide sulle città e sulle aree urbane, le pubbliche autorità hanno anche l'obbligo di aggiornare e revisionare i piani di tempo in tempo, secondo le circostanze». *Ibidem*.

241. *Ibidem*.

242. Un'evoluzione continuata con la successiva Carta di Megaride del 1994, un documento internazionale avanzato da Corrado Beguinot e sottoscritto da una composita comunità scientifica che ha formulato i "principi fondativi della città della pace e della scienza, della città cablata del XXI secolo", riconoscendo nella città il nodo centrale per affrontare le questioni più urgenti legate allo sviluppo complessivo della società, individuate in: natura, popoli, cittadini, mobilità, complessità, tecnologia, recupero, sicurezza, bellezza e città e tempo. Obiettivo della Carta è quello di definire obiettivi comuni verso cui far tendere le progettualità, in modo da innescare processi sinergici per superare la crisi della città e migliorare la qualità di vita degli abitanti. Nella Carta, la strategia funzionale proposta mira al riequilibrio delle realtà urbane congestionate per diffondere qualità nei territori emarginati: «affinché una città presenti una equilibrata distribuzione delle attività, bisogna diffondere la qualità e la vitalità dei luoghi centrali anche nelle aree periferiche o marginali, realizzando in queste l'effetto-città» (p. 81). Inoltre, è importante che tali attività siano accessibili per realizzare maggiore equità sociale: «le strategie di pianificazione dovranno [...] garantire l'accesso e l'esodo. Raggiungere, percorrere, abbandonare e, quindi, condividere la città dovrà essere garantito a tutte le categorie di utenza». Cfr. AA.VV., *La carta di Megaride 94: città della pace, città della scienza*, Napoli, Università degli Studi Federico II, 1994.

Nella Carta del 1977, oltre all'analisi di tali quattro questioni e alle relative proposte, compaiono anche riferimenti nuovi in direzione dello *sviluppo sostenibile*, quali: l'uso efficace delle risorse; l'espansione urbana come origine di una crisi ecologica, energetica e alimentare e del decadimento dei servizi; lo sfruttamento delle risorse naturali e le conseguenze dell'inquinamento ambientale; la preservazione dei valori culturali e del patrimonio storico-monumentale; le finalità del progresso tecnologico; il ciclo di vita dei materiali da costruzione.

Particolarmente interessante ai fini di questa ricerca è il totale rifiuto del principio di separazione delle funzioni: se, da un lato, viene ribadita la generale validità dei 95 punti della Carta d'Atene a testimonianza della vitalità e della continuità del Movimento moderno in urbanistica e architettura, dall'altro, il principio funzionale che sta alla base della Carta del 1933 viene ritenuto un grave errore da sostituire con quello dell'integrazione, enunciato al punto 3 "Le funzioni integrate":

La Carta di Atene suggerisce che la chiave dell'assetto urbano attiene a quattro funzioni basilari: abitare, lavorare, ricrearsi e circolare; i piani regolatori devono definire la struttura e la localizzazione di queste funzioni. Questo ha portato a una settorializzazione funzionale delle città, dove il processo analitico è stato scambiato con l'approccio sintetico atto a creare un ordinamento urbano. Di conseguenza, le relazioni interpersonali nella vita delle città sono state ostacolate al punto che ogni opera architettonica è divenuta un oggetto isolato e le interrelazioni spaziali sono determinate principalmente dalla mobilità umana. L'esperienza degli ultimi anni ha evidenziato che lo sviluppo urbano non deve incoraggiare la divisione delle città in distinti settori funzionali, ma invece deve mirare a un'integrazione polifunzionale e contestuale²³⁹.

La Carta del Machu Picchu auspica la "fine" dello zoning, proponendo come nuovo principio l'*integrazione* delle funzioni nell'ambito di una visione della città come *sistema complesso*, in cui assume rilevanza il piano come *processo* da gestire²⁴⁰, più che come elaborato rigido e finito, poiché la città è vista come «una struttura in sviluppo la cui forma non può essere definita, perché occorre prevederla la flessibilità e l'estensione»²⁴¹. A fronte di tale evoluzione culturale²⁴², tuttavia, la forza che le idee della Carta di Atene avevano progressivamente acquisito nei cinquant'anni precedenti ha comportato la creazione di un robusto ed pervasivo apparato normativo, basato su principi a questo punto superati ma in base ai quali continuavano a venire predisposti i piani, «questi, ormai svuotati dell'imponente apparato concettuale che li sosteneva e privi di contatto con la realtà, si riducono a puri strumenti burocratici; spesso a mezzi di arbitrio e di potere»²⁴³.

Il dibattito sul postmoderno

In aggiunta, il dibattito disciplinare continua a sviluppare la critica al Movimento moderno, all'estetica funzionalista e alla zonizzazione del piano urbanistico, andando a inquadrare, assieme ad altri campi del sapere, la condizione antropologica e culturale del

postmodernismo. Secondo la lettura classica del filosofo francese Jean-François Lyotard²⁴⁴, il post-moderno si caratterizza per la mancanza di una visione unitaria del mondo in seguito alla crisi delle grandi narrazioni che hanno segnato l'epoca moderna; nella complessità della società del capitalismo maturo, investita dalle dimensioni globali dell'economia, dall'innovazione tecnologica e dai flussi dell'informazione, la capacità di legittimazione del sapere tradizionale cede il passo a un sapere contemporaneo pluralistico, in cui le sistematizzazioni del pensiero si frammentano e non sono più riconducibili a un progetto unitario, interrogandosi anche sulla reale esistenza di ideali come la razionalità e l'oggettività che avevano animato il modernismo. Entrando in crisi l'idea di "città-concetto" e della sua immagine unitaria come riferimenti da seguire, l'urbanistica postmoderna si caratterizza per la frammentazione, la mancanza di profondità, l'edonismo e la ricerca della bellezza, avendo come nuovo riferimento il mondo del sogno e come fine quello della differenziazione, dove il particolarismo e il piacere hanno sostituito la funzionalità e l'utilità. L'azione urbanistica diviene spettacolo, la città diviene palcoscenico, il luogo diviene *esperienza*, lo *shopping mall* diviene la nuova città ideale²⁴⁵.

La Terza modernità di Ascher

Secondo altri autori, tuttavia, il postmodernismo si iscrive nell'estensione del modernismo, costituendone, al più, uno specifico periodo. François Ascher fa corrispondere, invece, tali caratteri a una fase "iper-moderna", in cui una nuova urbanistica è chiamata a rispondere in modo aggiornato al radicalizzarsi degli stessi tre fenomeni che, dal Rinascimento in poi, connotano il processo di modernizzazione: *razionalizzazione, individualizzazione e differenziazione sociale*; l'attuale fase corrisponde, quindi, alla terza rivoluzione urbana, quella della "terza modernità".

[...] questi stessi mutamenti non annunciano né prefigurano la fine della modernizzazione ma sottolineano piuttosto il fatto che la società moderna si sgancia da un razionalismo divenuto troppo semplicista e dalle sue vecchie certezze, sbarazzandosi da forme di pensiero messianico o provvidenziale che caratterizzavano la stessa idea moderna di progresso. In un certo senso, solo ora stiamo diventando veramente moderni, e in modo sempre più veloce. Il reciproco rafforzamento dei caratteri costitutivi della modernità provoca in effetti l'impressione di un'accelerazione del processo di modernizzazione. Entriamo così nella terza fase o in un terzo episodio della modernizzazione [...] ²⁴⁶.

L'ipotesi di Ascher è, dunque, è quella che si sta delineando una nuova fase della modernizzazione, testimoniata dagli sviluppi delle tecniche di trasporto e stoccaggio di beni, informazioni e persone²⁴⁷, e che a questa, così come già avvenuto per le altre due fasi, corrispondano profondi mutamenti nella maniera di concepire, produrre, utilizzare e gestire la città e il territorio. Questi sono portati da profondi cambiamenti nella struttura sociale ed economica, iniziati con la crisi del modello fordista-keynesiano alla fine degli anni Sessanta, e tuttora in corso: in primo luogo, sul versante sociale, emer-

243. R. Cassetti, I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata, *cit.*, p. 19.

244. Cfr. J.-F. Lyotard, *La Condition postmoderne: rapport sur le savoir*, Paris, Les editions de minuit, 1979.

245. Cfr. G. Amendola, *La città post-moderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

246. F. Ascher, *op.cit.*, pp. 35-36.

247. «Questo insieme di tecniche e di flussi, che chiamiamo «sistema bip», è al cuore delle dinamiche urbane, dall'invenzione della scrittura a Internet, passando per le vie di comunicazione, la stampa, la ferrovia, il telegrafo, il cemento armato, la pastorizzazione e la refrigerazione, il tram, l'ascensore, il telefono, l'automobile, la radiofonia, ecc. L'estensione orizzontale e verticale delle città è stata in effetti resa possibile dall'invenzione e dallo sfruttamento di queste tecniche». *Ivi*, p. 24.

ge la “società ipertesto” in sostituzione della “società urbana”, nella quale i legami, più deboli ma più elastici, si moltiplicano e diversificano, potendo beneficiare di molteplici forme di comunicazione, realizzando una struttura sociale “a strati”, basata sulle relazioni tra individui e organizzazioni “multi-appartenenti”, cioè appartenenti simultaneamente a reti diverse a loro volta interconnesse; in secondo luogo, sul versante economico, l’informazione diviene l’elemento chiave in questa fase di transizione verso il capitalismo cognitivo, e quindi ad una economia fondata sulla produzione, l’acquisizione e la vendita di conoscenze, informazioni e processi, che si basa molto più che in passato sull’importanza del contesto spaziale, trasformando la città e il territorio in spazi produttivi le cui caratteristiche ambientali, economiche, sociali e culturali esercitano rilevanti effetti sullo sviluppo delle attività economiche. Assumono, quindi, grande valore, le politiche tese all’aumento della qualità della vita urbana che permettono l’attrazione di manodopera qualificata e i livelli di accessibilità, con connessione alle grandi reti di trasporto e delle telecomunicazioni, che consentono la realizzazione di nuovi criteri di localizzazione delle imprese, parte attiva della riconfigurazione dei *luoghi di centralità*.

Ciò che è stata definita “terza modernità” porta con sé una “terza rivoluzione urbana” caratterizzata da cinque principali trasformazioni che risultano interessanti ai fini dell’individuazione di nuovi principi che possono caratterizzare l’urbanistica contemporanea e il concetto di integrazione funzionale.

In primo luogo vi è la “metapolizzazione”, intesa come doppio processo di metropolizzazione²⁴⁸ e formazione di “metapoli²⁴⁹”, la quale rende sempre più indistinte le differenze fisiche e sociali tra città, dilata l’estensione territoriale della vita quotidiana e riduce la rilevanza della prossimità grazie alle reti di trasporto e comunicazione; questo comporta una duplice dinamica di *omogeneizzazione*, come uniformità degli attori presenti nei diversi contesti, e *differenziazione*, come aspetto necessario per poter competere, che porta a definire specifiche politiche di sviluppo locale – e partenariati “locale-globale” – improntate alla diversità tra territori «che mette in moto gli uomini, i beni, i capitali, le informazioni»²⁵⁰.

248. La globalizzazione e la crescente specializzazione del lavoro sono alla base dei processi di metropolizzazione, i quali si traducono in nuove forme di agglomerati urbani, capaci di offrire un ampio e qualificato mercato del lavoro, servizi di alto livello, attrezzature urbane e infrastrutture di trasporto ben sviluppate.

249. Gli aggregati urbani risultanti dalla metropolizzazione si costituiscono in metapoli, cioè in conurbazioni estese, discontinue, eterogenee e multipolari.

250. F. Ascher, *op.cit.*, p. 67.

La seconda trasformazione, strettamente correlata alla prima, riguarda l’evoluzione dei sistemi di mobilità urbana, che lungi dall’essere sostituiti dalle opportunità offerte dalle tecnologie della comunicazione, risultano sempre più essenziali per aumentare le possibilità di contatto e incontro, le quali acquisiscono ancor maggior valore e continuano ad essere la ricchezza principale degli spazi urbani; allo stesso modo, le telecomunicazioni, pur assorbendo parte della mobilità dovuta all’approvvigionamento di beni e servizi tramite il commercio elettronico e modificando, di conseguenza, la struttura fisica della distribuzione, non sostituiscono il commercio tradizionale che invece è stimolato a porsi in nuovi termini. Tutto ciò rimette in discussione il concetto di centro e organizzazione radiale, poiché diversi sono ora i luoghi più accessibili, e questo com-

porta una ridefinizione dei *sistemi di centralità* di fronte al moltiplicarsi dei poli attrattivi: «la terza rivoluzione urbana non produce una città virtuale, immobile e introvertita, ma una città mobile e telecomunicante, fatta di nuovi equilibri tra gli spostamenti di persone, beni e informazioni»²⁵¹ in cui sono essenziali la compresenza fisica e la qualità dei luoghi.

Il terzo mutamento riguarda la formazione degli “spazi-tempi” delle persone, fortemente modificata dall’accentuazione dell’individualizzazione e permessa da strumenti e tecnologie che accrescono l’autonomia del singolo, diversificano i tempi e i luoghi delle attività individuali e collettive, consentono la delocalizzazione e la rilocalizzazione, la desincronizzazione e la risincronizzazione. Questo provoca la crisi dei vecchi modelli di regolazione per quanto riguarda i servizi e le attrezzature, il loro funzionamento e la loro stessa concezione basata sulla stessa prestazione per tutti, e che risulta oggi inadeguata di fronte alla *diversificazione dei bisogni sociali*. Se da un lato «la flessibilità diventa un concetto chiave nel lavoro e nel tempo libero [in quanto] permette di adattarsi a un contesto più variato e a circostanze meno prevedibili»²⁵² va anche considerato che tale flessibilità non è accessibile a tutti gli individui allo stesso modo, per cause economiche, culturali o anagrafiche, e che nella misura in cui il ricorso a mezzi e tecnologie sarà sempre più obbligato, dovrà essere previsto il superamento della dimensione discriminatoria: «La complessità di pratiche sociali e bisogni, e l’indispensabile individualizzazione delle prestazioni, rendono ugualmente necessario il ricorso a principi d’equità più che di uguaglianza al momento dell’ideazione di questi servizi e del loro finanziamento»²⁵³.

Il quarto punto attiene alla ridefinizione della complessa questione delle relazioni tra interessi individuali, collettivi e generali, qui richiamata in uno solo dei suoi aspetti, più strettamente legato al tema della ricerca, che riguarda la segregazione sociale, favorita da molti fattori tra cui meccanismi sociali, economici e politici, mezzi di trasporto e aumento della velocità degli spostamenti urbani. Quest’ultimo, in particolare, diventa una “forza segregatrice” poiché la possibilità di accesso a servizi e funzioni urbane varia considerevolmente in base al rapporto tra distanza e velocità legata al mezzo utilizzabile, causando una differenziazione sociale dello spazio: «la crescita della velocità di spostamento obbliga a ripensare in modi nuovi le questioni di multifunzionalità e diversità sociale delle città contemporanee»²⁵⁴.

Infine, la quinta trasformazione riguarda il rapporto con il *rischio*, a cui gli attori economici e sociali della società moderna hanno attribuito un ruolo chiave e permanente, e che, assieme al “principio di precauzione”, costituisce la cornice entro la quale agiscono «i poteri pubblici, gli urbanisti, i pianificatori, e tutti gli attori privati o associativi impegnati nella produzione e gestione delle città»²⁵⁵.

Nella terza rivoluzione urbana, quindi, sono presenti cambiamenti che obbligano alla rivisitazione delle categorie dell’urbanistica nel tentativo di formulare i “principi di una *nuova urbanistica*”²⁵⁶.

251. *Ivi*, p. 69.

252. *Ivi*, p. 71.

253. *Ivi*, p. 73.

254. *Ivi*, p. 76.

255. *Ivi*, p. 80.

256. Ascher distingue la paleo-urbanistica, corrispondente alla prima fase della modernizzazione, l’urbanistica, che è propria della seconda, e la neo-urbanistica che deve affrontare le sfide della terza fase.

Ai fini della trattazione del tema di ricerca – la mixité funzionale – rilevano, in particolare, due aspetti: l'aumento della velocità degli spostamenti di beni, persone e informazioni; l'individualizzazione e la varietà delle pratiche e dei bisogni. Dalla riflessione di Ascher, si possono così mutuare alcuni elementi chiave da applicare alla pianificazione della città mista.

L'approccio prestazionale. È importante perseguire il passaggio da *regole esigenziali*, a cui faceva riferimento lo zoning funzionale del moderno, stabilendo ad un tempo sia gli obiettivi sia i modi per raggiungerli, a *regole prestazionali*, secondo cui vengono definiti gli obiettivi pubblici e un quadro normativo certo, permettendo che siano gli attori coinvolti a trovare un accordo operativo capace di fare sintesi tra i diversi interessi e necessità; a tale scopo è necessario limitarsi a definire le progettualità in modo strategico, ma sono al contempo necessari nuovi strumenti di agevolazione e integrazione, di valutazione e controllo.

La *multifunzionalità*. È poi necessario accogliere la complessità della città multireticolare, superando le categorie semplificanti e ripetitive dell'approccio funzionale del Moderno, di cui lo zoning monofunzionale era un vistoso prodotto. La *multifunzionalità* risulta più adatta ad affrontare la realtà mutevole e varia della città contemporanea e il suo perseguimento si può realizzare da un lato con la *diversità funzionale* delle parti di città, il *policentrismo* e la *polifunzionalità* delle attrezzature, dall'altro con un deciso rafforzamento delle *reti di trasporto pubblico*, i cui *nodi*, inoltre, acquisiscono un particolare ruolo sia per quanto riguarda *l'intermodalità*, sia per quanto attiene al *mix* di funzioni urbane.

La *personalizzazione dei servizi*. L'omogeneità delle soluzioni dell'urbanistica moderna non risulta più adeguata a rispondere alle esigenze di una società fortemente individualizzata, con un panorama di bisogni assai diversificato; nuove soluzioni sono oggi possibile grazie alla disponibilità di sistemi tecnologici più complessi che possono "aggiornare" le attrezzature e i servizi tradizionali integrandovi il concetto *personalizzazione*, fornendo un ventaglio di opportunità adatte a risolvere una varietà di situazioni (ad esempio, come è oggi possibile fare con le informazioni disponibili in tempo reale con i servizi di trasporto).

La *multidimensionalità*. Le nette separazioni, tra pubblico e privato, dei relativi compiti e spazi di intervento, che ha caratterizzato l'urbanistica dall'Ottocento in poi (generalmente, al primo soggetto era affidata la responsabilità degli spazi esterni, delle infrastrutture e delle attrezzature; al secondo, quella dei volumi edilizi), è oggi messa in crisi da un intreccio pratico e giuridico che si è venuto formando e consolidando; le nuove tecnologie offrono la possibilità di ricomporre il conflitto e di creare ulteriori ibridazioni tra pratiche sociali appartenenti a sfere diverse (come, ad esempio, lavorare da un mezzo pubblico in movimento). Si apre, quindi, un nuovo campo di concezione degli spazi, i quali permettono una molteplicità di *dimensioni* sociali e funzionali, reali e virtuali, individuali e collettive,

257. Cfr. R. Casseti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., pp. 93–113.

258. La città in cui hanno trovato spazio le grandi strutture del commercio e del tempo libero, tende a integrarsi a livello territoriale in un paesaggio difficilmente schematizzabile secondo le categorie di città e campagna, di centro e periferia; l'individualismo e la libertà di scelta dei suoi abitanti si esprimono attraverso spostamenti con mezzo di trasporto privato tra le occasioni che offre uno spazio dilatato e policentrico, connotato da ambiti insediativi privi di "luoghi". Cfr. E. Finocchiaro, «I nuovi luoghi del consumo nella città contemporanea», C. Cirelli (a cura di), *Città e commercio*, Bologna, Patron Editore, 2008, pp. 61–80.

secondo una distinzione che – mutuando un concetto informatico – può essere definita tra *hardware* e *software*. Di tale *multidimensionalità* dei luoghi, l'urbanistica deve tenere conto sia nella fase propria della progettazione, ampliando le possibilità di sfruttamento spaziale, sia con la previsione delle modalità di gestione.

La *multisensorialità*. Fattori come la multifunzionalità e la multidimensionalità tendono a rispondere alla richiesta di maggiore *qualità* dell'ambiente urbano, ad accogliere la complessità delle pratiche contemporanee. Poiché la competizione tra luoghi è sempre maggiore, un ulteriore ambizioso fattore di qualità per gli spazi pubblici è rappresentato dal *design multisensoriale* che, considerando la percezione visiva, sonora, tattile e olfattiva, consente non solo creare ambienti più confortevoli e attrattivi, ma anche di prestare attenzione alle differenti abilità individuali, realizzando una maggiore inclusività sociale attraverso lo spazio pubblico.

Il processo di metropolizzazione

I principi delineati per la “terza rivoluzione urbana” si innestano, come accennato, in un quadro di mutamenti tra di loro intrecciati, afferenti all'economia, alla società e alle comunicazioni, che si sono affermati a partire dagli anni Settanta e che hanno imposto il superamento dei principi della società industriale²⁵⁷.

In primo luogo, la trasformazione della base economica – ora incentrata sul capitale umano anziché sulla macchina, sulla smaterializzazione e reticolarizzazione delle attività produttive in luogo della grande dimensione – determina un imponente processo di diffusione e mescolamento delle funzioni urbane, che rimette in discussione anche i tradizionali rapporti centro periferia. La riduzione dei bisogni di spazio, la complementarità tra attività diverse e la creazione di legami a distanza si traducono in addensamenti funzionali dislocati lungo corridoi lineari potenziati, nel rimescolamento di usi nei tessuti edificati, in insediamenti delle attività negli spazi interstiziali.

Parallelamente, la trasformazione della società – basata sull'elaborazione e sull'affermazione di nuovi codici culturali, valori e modalità di interazione, sostenuta da alti livelli di benessere e concentrata sul presente – origina un nuovo modo di vivere lo spazio pubblico, individualizzato anziché collettivo, che assume pertanto nuovi ruoli e valori simbolici improntati allo svago e al consumo, così come determina una crescente domanda di abitazioni unifamiliari e sancisce trionfo dei “recinti” dello shopping, dell'intrattenimento e della cura della persona. Questi ultimi, in particolare – definiti da termini come *shopping mall*, *big box*, *power center*, *outlet store*, *lifestyle center* che permettono di categorizzare luoghi di consumo sempre più grandi, specializzati e diversificati – si insediano nel territorio²⁵⁸ formando forti polarità, capaci di incidere su equilibri sociali, economici e ambientali²⁵⁹; di tali effetti, quelli generati dalla mobilità privata sono particolarmente importanti per la lettura della relazione tra spazi e usi²⁶⁰. Lo spazio pubblico e aperto risulta

259. A tale riguardo e al rapporto tra grandi strutture commerciali e pianificazione territoriale, molto efficace è la sintesi fatta da Edoardo Salzano: «[...] questi nuovi mega centri commerciali sono strutture che influenzano poderosamente il funzionamento del territorio, a una scala molto vasta. Inducono flussi di traffico, trasformano l'ambiente, provocano trasformazioni nelle zone circostanti. [...] Nel merito, questi centri commerciali territoriali mi sembrano esprimere una tendenza molto preoccupante. Guastano la città: le svuotano del commercio, che contribuisce poderosamente a renderle vive e vitali: il commercio che è stato all'origine della loro creazione. [...] Guastano il territorio: concentrare in un punto grandi quantità di negozi significa generare una dinamica di flussi completamente nuova, significa alterare profondamente il funzionamento di vasti territori. [...] Guastano la nostra vita, il nostro ambiente: i grandi centri commerciali implicano che sempre meno si adoperino i piedi per le necessità quotidiane e sempre più l'automobile. Implicano che sempre più si inquinino, sempre più si sprechi l'energia, sempre più si accumulino nell'atmosfera i veleni che ci uccidono». E. Salzano, «Il centro commerciale integrato di Borgarello», 2008.

260. Come riportato da Fabrizio Bottini, il pianificatore statunitense Benton MacKaye negli anni Trenta del secolo scorso vede come riferimenti del commercio extraurbano proprio due protagonisti della mobilità privata: la *freeway* americana e la stazione di servizio. Quest'ultima, in particolare, presenta una sequenza di ambiti che si ripete identica nel centro commerciale odierno: «lo spazio pubblico in movimento della strada, la camera di decompressione del parcheggio, lo spazio privato del consumo della pensilina, dell'edificio o delle attrezzature». F. Bottini, *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione, urbanistica.*, Firenze, Alinea, 2005, pp. 40-41.

sempre più come spazio dell'infrastruttura, connettivo tra le aree di consumo, mentre lo spazio privato e chiuso accoglie gli usi che erano del primo, assumendo un ruolo pubblico; si può constatare come queste polarità introverse, poco flessibili e affrancate dal tradizionale sistema di spazi pubblici rappresentino «la dimensione spaziale più immediata dell'esistenza contemporanea» istituendo «un nuovo modo di consumare e vivere la città»²⁶¹. Tale tipologia di spazi ha assunto un ruolo non trascurabile nel saper intercettare una domanda di socialità e autorappresentazione che non trova adeguata risposta negli spazi pubblici all'aperto ormai «svuotati di attività, senso, contenuti»²⁶².

Infine – incidendo trasversalmente ai due punti precedenti – la rivoluzione portata dalle tecnologie della comunicazione erode il concetto di distanza e modifica sia le modalità di organizzazione produttiva, sia le relazioni interpersonali, sostituendo una struttura spaziale fatta di luoghi con una costituita da flussi, il concetto di prossimità con quello di accessibilità.

Il quadro sopra sommariamente delineato comporta una dissoluzione della città attraverso processi diffusivi, che comportano la formazione di sistemi urbani metropolitani, noti come fenomeni di *metropolizzazione*²⁶³.

Con il termine di *metropolizzazione* si intende indicare la tendenza all'*integrazione* di diversi aggregati urbani e anche dei territori a urbanizzazione diffusa [...]. Una integrazione *complessiva*, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla “vita quotidiana”, alla cultura, ecc. I territori [...] si funzionalizzano per realizzare [...] obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita alle popolazioni insediate. [...] una modalità *diversa* e più *allargata* di costruire interrelazioni e interdipendenze. Una diversa modalità di produzione di “città”, una nuova città²⁶⁴.

261. E. Finocchiaro, *op.cit.*, p. 68.

262. C. Mariano, *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Roma, Aracne editrice, 2012, p. 29.

263. Sui fenomeni di metropolizzazione in relazione al contesto italiano e agli strumenti urbanistici, cfr. par. 3.3.2 “I piani della metropolizzazione” e, in particolare, la sezione I.b “La crisi economica e la ricerca di un nuovo welfare urbano nella città metropolizzata”.

264. F. Indovina, «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005, p. 15.

265. F. Indovina, «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», *cit.*

I caratteri rilevanti della metropolizzazione sono da rintracciarsi soprattutto nella *spontaneità* e nella *auto-organizzazione* che se, da un lato, permettono di soddisfare le reali esigenze espresse dal territorio, dall'altro, comportano gravi impatti di tipo funzionale, urbanistico-ambientale e sociale. La diffusione di persone, attività produttive, commercio e servizi, si traduce in nuove relazioni funzionali che originano una moltitudine di movimenti pluridirezionali tra luoghi specializzati, diversificati e complementari. Tale fenomeno tende a investire la totalità del territorio sotto molteplici dimensioni, tra cui quella funzionale, generando una loro distribuzione non lineare, lontana dal modello centro-periferia, che risulta evidente nella diversificazione della rendita, uno dei tre principali fattori attivanti della metropolizzazione, assieme alle citate mutazioni dei processi economici e degli stili di vita²⁶⁵.

Oltre al noto fenomeno dell'espulsione delle funzioni causata dai valori immobiliari, ora però allargato alla scala territoriale, va infatti notato che nella fase della metropolizzazione tali valori sono molto più che nel passato legati alle dimensioni della qualità urbana e dell'infrastrutturazione. Questo conduce alla nascita di nodi ter-

ritoriali che tendono a legarsi, fisicamente e virtualmente, secondo logiche di integrazione funzionale, ma al contempo porta anche a una proliferazione insediativa difficilmente sostenibile in termini di servizi, ambiente e consumi energetici.

È questa la città contemporanea [...] che si è sviluppata con un modello di crescita assai lontano da quello per fasce concentriche della città tradizionale, ma con una vera e propria “esplosione” sul territorio [...]. Una “nuova città” che comporta interrelazioni stabili tra le sue parti e nuovi stili di vita per i propri abitanti, diffusi su un territorio sempre più ampio per le motivazioni più disparate, da quelle economiche a quelle dei modi dell’abitare, che si spostano quotidianamente non solo per ragioni di lavoro e di studio, come è sempre avvenuto nelle aree urbane, ma anche per lo shopping e il tempo libero, utilizzando i grandi contenitori imposti dalle nuove forme del commercio e dell’intrattenimento di massa. Senza rinunciare all’attrazione dei centri storici originari, dove è localizzato il commercio più qualificato, che rappresentano anche l’unico spazio pubblico riconoscibile di questa “nuova città”, senza ordine e senza gerarchie, dove spesso domina più il disordine che un assetto razionale, frutto in qualche modo di una pianificazione, che pure è presente in modo generalizzato²⁶⁶.

In sintesi, dunque, i territori segnati dal modello insediativo della metropolizzazione sono necessariamente connotati da elevati gradi di mobilità e di consumo di suolo e di energia, in cui si manifesta in modo rilevante il problema dell’integrazione funzionale. Caratteristiche che, in assenza di un governo alla scala adeguata del fenomeno e di un disegno complessivo, generano squilibri territoriali e situazioni di insostenibilità.

Tali processi diffusivi causano, quindi, un radicale mutamento delle relazioni urbane, in cui i luoghi perdono il loro valore di identità spaziale e i percorsi smarriscono il loro ruolo di spazio dell’interazione sociale.

Nel nuovo contesto globalizzato dell’economia delle reti, all’urbanistica viene infatti chiesto di facilitare le connessioni tra le agglomerazioni spontanee di attività, affrontando al contempo la questione dei “vuoti urbani” lasciati dal precedente modello produttivo. Nella società del consumo, la contrazione della vita collettiva sfida, inoltre, alla creazione di una trama di nuovi spazi capaci di accogliere la vita urbana. In tale quadro, fa la sua comparsa la questione ambientale, sollecitata dalla sempre maggiore consapevolezza degli effetti causati dagli alti consumi energetici e dalla rottura della continuità ecologica e degli equilibri idrogeologici.

Sono temi nuovi, a cui, già nel corso degli ultimi trent’anni del Novecento, diverse concezioni dell’urbanistica tentano di dare risposte, pur in un quadro piuttosto frammentato, segnando comunque in modo chiaro il superamento di alcune certezze che avevano retto l’urbanistica moderna: il principio di specializzazione per zone e separazione delle funzioni, la gerarchizzazione dei servizi, la distribuzione libera dei volumi su uno spazio aperto e indifferenziato, il connotato bidimensionale della strada.

266. F. Oliva, «Il Nuovo Piano», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 2008, pp. 1-2.

Una nuova idea di città, un nuovo piano

L'evoluzione di tale percorso porta, all'inizio degli anni Duemila, alla comparsa e all'affermazione di una nuova idea di città: compatta e densa, funzionalmente mista e reticolare, imperniata sugli spazi pubblici e in equilibrio con l'ambiente, inserita nuovamente in una visione d'insieme, come al tempo del Moderno, ma radicalmente opposta nei contenuti, in quanto incentrata sulla mixité delle funzioni, sulla loro diversificazione e complementarietà, anziché nella separazione e nella standardizzazione per ambiti di influenza²⁶⁷.

Si verificano, infatti, dagli ultimi anni del secolo scorso, la ripresa del dibattito verso una nuova impalcatura concettuale che esprime una diversa idea di città e, soprattutto, la realizzazione di innovative esperienze di piano nel nord Europa che convergono verso tale idea²⁶⁸. Era stata, infatti, rilevata l'inadeguatezza delle strade percorse fino a quel momento con le sperimentazioni degli ultimi decenni – nate dalla nuova base economica e dalle nuove tecnologie – che avevano portato a una diffusa frammentazione della città, a un elevato consumo elevato di suolo, a un restringimento degli spazi della vita collettiva e a una compromissione degli equilibri ambientali; tali riscontri hanno esortato a una nuova riflessione sulla necessità di un piano come progetto complessivo del futuro, fatto di obiettivi, visione e principi condivisi.

267. Cfr. R. Casetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., cap. 4 "Verso un nuovo corpus disciplinare dell'urbanistica contemporanea: la costruzione di un nuovo ordine funzionale".

268. «Pur non esprimendo un'impalcatura di pensiero uniforme, come quella del Movimento moderno e in particolare del suo apice nei "Trenta anni gloriosi", queste esperienze delineano nel loro complesso una nuova "idea" di città. Essa nasce negli anni Novanta nel nord Europa e ha i suoi punti di forza in Francia, in Olanda e in Germania, e tenta di indirizzare i processi spontanei di diffusione e di integrazione funzionale e di allargamento del sistema delle relazioni all'intera scala della regione urbana, per dare una risposta ai problemi e ai bisogni che essi creano: di mescolanza funzionale e di interrelazione e di scambio all'interno della regione urbana, di ricomposizione degli spazi urbani, di riequilibrio con l'ambiente. È la ripresa della pianificazione complessiva, ma su basi nuove, come visione all'interno della regione urbana, di ricomposizione degli spazi urbani, di riequilibrio con l'ambiente». *Ivi*, p. 132.

269. *Ibidem*.

La città contemporanea deve essere insomma regolata, perché non può funzionare a lungo senza un disegno d'insieme, senza regole comuni, e, soprattutto senza interventi in grado di promuovere lo sviluppo, di ricomporre gli equilibri con l'ambiente, di rispondere ad un quadro di richieste e di aspettative di qualità urbana – di spazio pubblico, di nuove funzioni urbane – enormemente più ampliato e enormemente diverso rispetto al passato²⁶⁹.

Diversamente dall'approccio della costruzione scientifica e oggettiva del Moderno, i nuovi piani scaturiscono dal dibattito e dalla sintesi di interessi diversi, che delineano una nuova concezione dello strumento, costituita da una visione d'insieme entro la quale sono collocate azioni di breve periodo verificate alla luce della loro fattibilità con gli operatori economici; una pianificazione, quindi, maggiormente operativa – eredità degli anni di contrapposizione tra piano e progetto – che tuttavia si iscrive in una solida prospettiva strutturale verso cui tendono le diverse azioni. Il piano supera il mero significato di strumento di utilizzo razionale dello spazio per diventare progetto sociale ed economico, i cui obiettivi sono orientati al sostegno allo sviluppo, al miglioramento della qualità della vita e all'inclusione sociale, alla sostenibilità e alla tutela dell'ambiente, necessitando così del consenso e del concorso di una molteplicità di attori, inseriti in un *processo iterativo* di costruzione di un piano che, nella consapevolezza dell'incertezza della contemporaneità, modifica la sua forma affinché i propri contenuti non perdano efficacia al variare delle condizioni esterne.

Dal piano globale, a lungo termine e "bidimensionale" – in quanto considerava essenzialmente l'articolazione delle funzioni sul suolo

– della tradizione moderna, che si raccordava con la successiva fase “tridimensionale” attraverso semplici regole e parametri, si passa ad un piano di nuova concezione che concentra sulla definizione delle grandi opzioni strategiche di lungo periodo, dell’immagine spaziale “tridimensionale” – dunque, funzionale e formale – su cui convergere, tuttavia adattabile alle modalità di realizzazione che di volta in volta saranno praticabili.

Il nuovo piano scinde la parte a carattere strategico, che si concentra, quindi, sulla definizione delle scelte essenziali, orientate allo sviluppo, alla qualità della vita, all’ambiente e agli equilibri sostanziali, dalla parte che regola l’edificazione, destinata ad essere affrontata in un altro piano dal carattere vincolistico-normativo. Si tratta di una articolazione su due livelli che riprende un percorso già avviato in Europa sin dalla fine degli anni Sessanta con i *Development Plan* e *Structure Plan* inglesi, gli *Schema Directeur d’Amenagement et d’Urbanisme* e *Plan d’Occupation des Sols* francesi, gli *Structuurplan* e *Bestemmingsplan* olandesi²⁷⁰.

Come già affermato, la nuova idea di città e la nuova forma di piano sono, soprattutto, il risultato delle istanze provenienti dal mutato panorama economico e sociale e dal suo carattere di incertezza, tuttavia non meno importante è anche la spinta proveniente dai nuovi profili di organizzazione dello spazio nella città contemporanea, definiti dalle complesse dimensioni dell’integrazione funzionale, delle reti multilivello e della forma urbana, anch’esse mutevoli e pertanto necessitanti di un notevole grado di flessibilità nelle previsioni.

La nuova idea di città compatta si confronta con un quadro socioeconomico completamente diverso, in cui la varietà e la flessibilità, e non più l’uniformità, costituiscono il motore dello sviluppo. Una delle maggiori attrazioni della vita urbana, e insieme il suo ruolo principale come motore dello sviluppo, è infatti sempre stato nella storia (e costituisce tuttora l’elemento fondamentale della vitalità e dell’attrattività della città storica) la compresenza di attività del lavoro, degli acquisti, del tempo libero, della conoscenza, della cultura, della decisione politica ed economica, perché questa compresenza consente una varietà di rapporti sociali, allarga il confronto e gli orizzonti delle idee, rafforza in sintesi lo sviluppo economico e la vita civile²⁷¹.

Nella città contemporanea, segnata dalla metropolizzazione e necessitante di una strategia di rigenerazione urbana, dunque, la riorganizzazione della disciplina funzionale assume una notevole rilevanza e, segnatamente, nei due aspetti della *mescolanza* e della *messa in rete* delle funzioni che, secondo Roberto Cassetti, costituiscono due veri e propri “pilastri fondamentali della costruzione di un nuovo ordine funzionale²⁷²”. Il primo concetto sancisce il superamento del modello di città per blocchi monofunzionali messi in connessione da una massiccia rete infrastrutturale, sostituito da un modello di città compatta caratterizzata dalla *integrazione* e dal *grado di compresenza* delle funzioni. Il secondo concetto propone l’abbandono della strutturazione gerarchica e standardizzata dell’assetto funzionale, e in particolare delle funzioni di servizio, verso un *sistema* di

270. Cfr. M. C. Gibelli, F. Curti (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alina, 1996.

271. R. Cassetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, *cit.*, p. 139.

272. *Ibidem*.

funzioni caratterizzate anche da un certo livello di specializzazione, ma in cui la *complementarietà* tra di esse è il tratto distintivo di un *sistema* che ha come riferimento l'intera città, vista come un campo d'azione unitario.

Quest'ultima concezione della distribuzione delle funzioni urbane e del rapporto tra di esse si iscrive in un'ampia tendenza che viene affermandosi nei piani contemporanei, che sostituisce il concetto normativo di zona con il riconoscimento di ambiti fisici quali *componenti* che si relazionano entro *sistemi* e con la visione della città come *sistema di sistemi*. Tale *approccio sistemico* permette di soddisfare il requisito di *flessibilità* richiesto al piano e di fornire una base idonea all'individuazione di strategie complesse per l'implementazione di azioni incrociate finalizzate al raggiungimento di elevati livelli di *qualità urbana* e alla rigenerazione della città.

Dopo questo inquadramento conclusivo delle vicende che hanno segnato l'evoluzione della struttura funzionale delle città occidentali, dal Rinascimento a oggi, nei due paragrafi che seguono vengono approfonditi i due citati concetti fondamentali per la pianificazione contemporanea: la *messa in rete* delle funzioni nell'ambito dell'approccio sistemico e la *mescolanza funzionale* nell'ambito della ricerca di qualità urbana.

2.3.1 La messa in rete delle componenti funzionali: l'approccio sistemico

Nella seconda metà del Novecento il dibattito scientifico imbrocca la strada del superamento dell'approccio analitico-deterministico del pensiero cartesiano per affrontare la complessità attraverso un approccio di tipo olistico-sistemico. Anche la conoscenza della città passa, quindi, da una scomposizione in parti dei fenomeni urbani e da una conoscenza del tutto intesa come loro sommatoria, a una visione dell'oggetto di studio come *unico* e non conoscibile attraverso la sola individuazione delle relazioni tra le singole parti. Le ipotesi razionaliste per l'interpretazione della città non sono più adatte, quindi, a supportare la pianificazione urbana e territoriale al fine di governare le trasformazioni, sono necessarie, invece, nuove categorie concettuali capaci di fornire un modello interpretativo della città e del territorio che consentano di ridurre il grado di complessità ma che, al contempo, permettano di considerare la dinamicità, la non linearità e l'irreversibilità dei fenomeni studiati. Una logica di tipo *sistemico* appare, quindi, maggiormente adeguata a restituire la varietà e l'articolazione della città e dei suoi fenomeni.

Il pensiero sistemico

La concettualizzazione della città come "sistema di sistemi" è stata sostenuta, a fine anni Sessanta, da Brian McLoughlin²⁷³, come declinazione nel campo della pianificazione della teoria dei sistemi che si era andata formando, attraverso il contributo di numerosi studiosi²⁷⁴, a partire dagli inizi del XX secolo nel campo delle scienze

273. J. B. McLoughlin, *Urban & regional planning. A Systems Approach*, London, Faber and Faber, 1969.

274. Tra cui il biologo statunitense Ross Harrison (1870-1959), il filosofo e medico russo Aleksandr Aleksandrovič Bogdanov (1873-1928), il biochimico, filosofo e sociologo statunitense Lawrence Henderson (1878-1942), il filosofo e storico inglese Charlie Dunbar Broad (1887-1971), il biologo e filosofo inglese Joseph Woodger (1894-1981), il biologo austriaco Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) e il filosofo norvegese Arne Dekke Eide Næss (1912-2009).

naturali, ma che si estese ben presto a diverse discipline.

Nella prima metà del Novecento, infatti, il pensiero organicista formula nuovi concetti per la descrizione della realtà, quali *organizzazione*, *configurazione* e *relazione*, ricompresi in un *sistema*, le cui proprietà derivano dalle relazioni ricorsive tra le sue parti costituenti; il *pensiero sistemico* punta, quindi, a comprendere la realtà stabilendo la natura delle sue relazioni. Vengono formulati in seguito ulteriori nuovi concetti che contribuiscono a definire l'approccio sistemico: l'*emergenza*, che individua nella *gerarchia* dei sistemi (l'esistenza di più livelli di sistema all'interno di ogni sistema più ampio) "comportamenti emergenti" ad un dato livello che non sono presenti al livello inferiore; l'*ecosistema*, che inquadra i caratteri di *completezza* e *interdipendenza* di un sistema all'interno del loro ambiente naturale; la *rete*, intesa come l'espressione formale dell'integrazione delle parti, in aggiunta a quello di *comunità*, indicante un insieme di parti integrate. Secondo tale visione, la natura è, dunque, composta di *reti di reti*.

Nel 1950, Ludwig von Bertalanffy, con l'articolo *The Theory of Open Systems in Physics and Biology* fornisce una cornice complessiva agli studi sulla sistemica sino ad allora condotti, intravedendo nella "teoria generale del sistema" una "nuova dottrina" applicabile a tutti i sistemi, indipendentemente dalla loro natura.

*The formal correspondence of general principles, irrespective of the kind of relations or forces between the components, leads to the conception of a "General System Theory" as a new scientific doctrine, concerned with the principles which apply to systems in general*²⁷⁵.

Nella pubblicazione del 1968 *General System Theory*, von Bertalanffy definisce il sistema come un complesso di elementi interagenti, aperti all'ambiente e alle interazioni con esso; inoltre, attraverso l'*emergenza*, esso può acquisire nuove proprietà qualitative ed è, pertanto, in continua evoluzione. In virtù di ciò, i sistemi possono auto-regolarsi e correggersi²⁷⁶. I principi che emergono sono i seguenti:

- i sistemi si stabiliscono in quanto totalità di parti in relazione continua (ricorsiva), pertanto la proprietà del sistema non è riconducibile alle singole parti, inoltre il sistema non possiede proprietà ma ne acquisisce continuamente grazie all'interazione (*interdipendenza*);
- il mondo è fatto di sistemi – formati a loro volta da altri sistemi – di complessità variabile e, pertanto, a ogni livello si riscontrano proprietà non direttamente riconoscibili nelle parti che lo compongono (*emergenza*);
- la natura è una trama interconnessa di relazioni, pertanto il suo studio può avvenire solo mediante una visione complessiva (olistica, ecosistemica) delle parti nel contesto, non già attraverso lo studio analitico delle singole parti (*non sommatività*).

Per quanto utile a questa ricerca, va sottolineata innanzitutto la sostanziale differenza del concetto di *sistema* da quello di *insieme*, in

275. L. Von Bertalanffy, «The theory of open systems in physics and biology», *Science*, n. 111:2872, 1950, p. 28.

276. Cfr. L. von Bertalanffy, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, trad. it Enrico Bellone, Milano, Mondadori, 2004 (ed. orig. *General System Theory. Foundations, Development, Applications*, New York, George Brazziler Inc., 1968).

quanto, mentre quest'ultimo è dato da un gruppo di elementi con una qualche caratteristica in comune (che rappresenta l'unico tipo di legame esistente tra quegli elementi), il sistema è invece stabilito proprio dalla presenza di legami al suo interno (che possono articolarlo in sistemi di livello inferiore) e verso l'esterno (che generano un sistema di livello superiore), evidenziando così una *gerarchia* che però ha un carattere *non verticistico*; tali elementi sono, dunque, legati da leggi di comportamento, dove una qualsiasi variazione di un elemento comporta una variazione di tutti gli elementi con cui in relazione. L'insieme delle relazioni di un sistema, ne costituisce la *struttura* la quale ne determina il comportamento; il sistema delle relazioni e del comportamento di un sistema definisce la sua *organizzazione*.

Sotto la spinta dell'informatizzazione, alla teoria dei sistemi, si sono aggiunte più tardi le teorie dei sistemi complessi che rinunciano alle assunzioni di linearità nei sistemi dinamici per indagarne più a fondo il comportamento. Il fine è quello di decifrare le dinamiche dei comportamenti di sistemi in cui le relazioni e la gerarchia non sono immediatamente riconoscibili e in cui il tempo rappresenta una variabile fondamentale. I sistemi complessi infatti, sono: *dinamici*, poiché le relazioni tra le sue componenti evolvono; *non lineari*; *irreversibili*; *caotici*, poiché presentano un'entropia maggiore a quella che il sistema può tollerare. La teoria dei sistemi e il paradigma della complessità appaiono, pertanto, opportuni per la conoscenza, la pianificazione e la gestione di un sistema urbano o territoriale, in quanto presenta tali caratteristiche.

L'approccio sistemico nella pianificazione

Le ampie possibilità di applicazione della teoria dei sistemi erano ben note a von Bertalanffy, tanto che nell'introduzione al suo testo del 1968 scrive «Il pensare in termini di sistemi gioca un ruolo dominante in un ampio intervallo di settori che va dalle imprese industriali e dagli armamenti sino ai temi più misteriosi della scienza pura»²⁷⁷ e richiama altresì la richiesta di un "approccio in termini di sistemi" reclamata dai politici dell'epoca rispetto «a problemi pressanti, quali quelli dell'inquinamento atmosferico e idrico, del congestionamento del traffico, del deperimento urbano, della delinquenza giovanile e del crimine organizzato, della progettazione della città [...], ecc., indicando tutto ciò come un "nuovo concetto rivoluzionario" [...]»²⁷⁸. Circa l'adozione di tale concetto in campo urbanistico, von Bertalanffy segnala, nella stessa introduzione, gli studi di Harry B. Wolfe del 1967²⁷⁹ ma, come anticipato, è soprattutto attraverso il testo del 1969 *Urban and Regional Planning: a Systems Approach* di J. Brian McLoughlin che i risultati delle ricerche sulla sistemica applicati alla conoscenza dell'ambiente urbano e alla sua pianificazione trovano ampia diffusione.

Se noi consideriamo la città come un sistema dinamico che si evolve in risposta a molte influenze, ne segue che i piani per questa città devono essere elaborati in modo coerente a questo principio; come dice Mitchell^[280] essi: «saranno i piani relativi alla natura, i valori, la quantità

277. Ivi, p. 25.

278. Ivi, p. 27.

279. H. B. Wolfe, «Systems Analysis and Urban Planning-The San Francisco Housing Simulation Model», *Transactions of the New York Academy of Sciences*, n. 29:8, 1967, pp. 1043-1049.

280. La citazione proposta da McLoughlin è contenuta in R. B. Mitchell, «The new frontier in metropolitan planning», *Journal of the American Institute of Planners*, n. 27, 1965, pp. 169-175.

e la qualità del mutamento urbano cioè piani per un processo di sviluppo. Essi saranno espressi in termini dinamici, piuttosto che statici; partiranno dalle condizioni presenti per puntare nella direzione del mutamento»²⁸¹

Sappiamo di avere a che fare con un sistema complesso e probabilistico in cui ogni mutamento delle attività, degli spazi che le ospitano, o delle comunicazioni attraverso i loro canali, determina ripercussioni che modificano il sistema. Questi mutamenti del sistema spingono altri a modificare il contesto in cui si trovano e così via²⁸².

Anche la città, pertanto, viene considerata un sistema, costituita da componenti e dalle relazioni tra di esse, che producono effetti difficilmente conoscibili. Ciò riguarda sia l'interpretazione dei fenomeni che sono all'origine delle trasformazioni, sia l'individuazione dei modelli organizzativi da perseguire tanto in un singolo sistema, quanto in quello stesso sistema considerato come componente del "sistema città", a sua volta considerabile come componente del "sistema territorio". Il modello che emerge è, in qualunque caso, formato da un fenomeno fisico (le componenti) e un fenomeno relazionale (le interazioni tra componenti e le leggi che le regolano), che variano nel tempo, la cui evoluzione non è prevedibile in modo lineare a partire da condizioni iniziali note: la città ha, dunque, le caratteristiche di un *sistema dinamico complesso*, costituito da spazi e attività localizzati nel territorio in relazione tra loro.

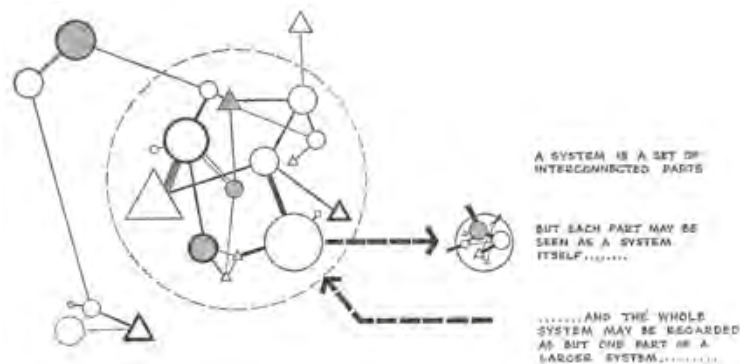


Figura 2.5 Un sistema e le sue relazioni. (Fonte: McLoughlin, 1969, p. 76)

Conseguentemente, la pianificazione assume il significato dell'azione atta a conoscere, controllare e modificare il processo di trasformazione del sistema, entro il quale possono essere riconosciuti molteplici sotto-sistemi (fisico, funzionale, antropico, ecc.), le cui componenti possono essere analizzate staticamente o dinamicamente. Se l'obiettivo è quello di studiare le proprietà e le funzioni di un sistema, si ammette implicitamente che esso sia una unità riconoscibile, distinta dai suoi macro- o sub-sistemi; un momento fondamentale è, pertanto, il suo *riconoscimento* attraverso la determinazione del suo *confine*, entro il quale vanno incluse le sue *componenti* e la sua *organizzazione*. Risulta evidente che l'individuazione di un sistema, effettuata in quanto sempre finalizzata a una particolare operazione, non può che essere arbitraria, come già

281. J. B. McLoughlin, *La pianificazione urbana e regionale*, trad. it Paolo Ceccarelli, Paolo Rigamonti, Padova, Marsilio, 1973, p. 67 (ed.orig. *Urban and Regional Planning: a Systems Approach*, London, Faber and Faber, 1969).

282. Ivi, p. 77.

283. S. Beer, *Cybernetics and Management*, London, Wiley, 1959, cap. II cit. in J.B. McLoughlin, *op.cit.*, p. 60.

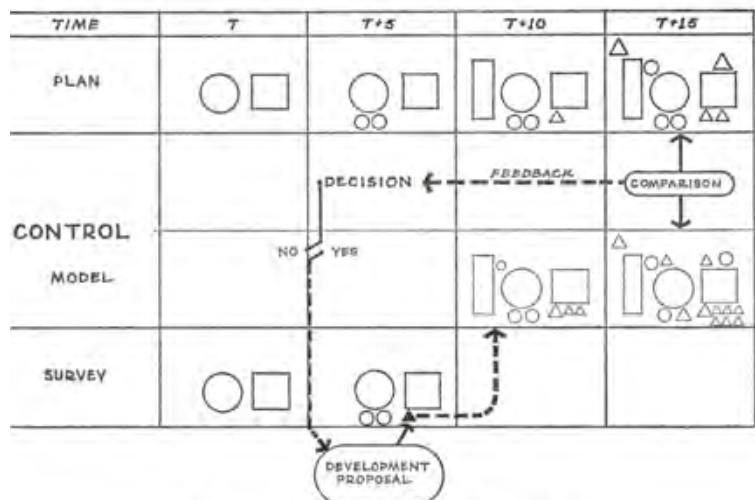
indicato da Stafford Beer:

La definizione di un qualsiasi sistema particolare è arbitraria ... l'universo sembra essere costituito di un insieme di sistemi, ciascuno dei quali è contenuto in un sistema maggiore, come nel caso di un insieme di blocchi da costruzione vuoti. Così come è sempre possibile espandere il sistema in una dimensione più ampia, è anche possibile ridurlo ad una versione minore ... Il punto da afferrare è che se vogliamo considerare le interazioni relative ad una più semplice entità, dovremo anche definire quell'entità come parte di un sistema. Il sistema che vogliamo definire è un sistema in quanto contiene parti interrelate tra loro e in un certo senso costituisce un'entità completa in se stessa. L'entità che si considera farà certamente parte di un certo numero di questi sistemi, ciascuno dei quali è a sua volta un sotto-sistema di una serie di sistemi più ampi. Così il problema di definire il sistema che desideriamo studiare non risulta affatto facile²⁸³.

La determinazione del confine di un sistema complesso, come quelli che ricadono nel campo della pianificazione, risulta soggettiva e, tuttavia, necessaria: distinguere le relazioni tra componenti che qualificano il sistema in modo significativo da quelle più deboli permette di definire il sistema oggetto di studio e l'ambiente esterno, ancorché – soprattutto nella pratica – difficilmente si potranno ignorare le relazioni tra questi due, dato che si configurano sempre come un'entità unica e che un qualsiasi cambiamento, degli elementi dell'ambiente così come del sistema, comporta necessariamente una variazione dell'altro.

La necessità di giungere a un modello interpretativo della città finalizzato alla pianificazione comporta l'identificazione di un sistema adeguato al livello di descrizione del fenomeno, a partire dalla domanda cui si deve fornire risposta, stabilendone la scala, le componenti, le relazioni tra componenti e le leggi che regolano tali interazioni. In questo modo si ottiene l'isolamento del sistema dal suo ambiente, assumendo che le relazioni con gli altri sistemi, non siano utili allo scopo prefissato; in qualche misura, tuttavia, le relazioni con l'ambiente viene generalmente considerato.

Figura 2.6 La regolazione con controllo di errore applicata al processo di pianificazione. (Fonte: McLoughlin, 1969, p. 88).



Le caratteristiche delle componenti individuate possono essere conosciute e descritte solo per un preciso momento, dato che la città è un sistema dinamico che muta nel tempo in funzione delle condizioni esterne, e proprio a causa di ciò si comprende la necessità di un continuo *monitoraggio* «degli effetti, sullo spazio fisico, delle mutazioni delle condizioni socio-economiche in modo da permettere la continua messa a punto degli strumenti, non solo urbanistici, che intervengono sui sistemi, al fine di correggere eventualmente la rotta, attraverso azioni di politica urbana»²⁸⁴.

Individuati e conosciuti i sistemi che compongono la città (un “sistema di sistemi”) attraverso l’analisi sistemica, è possibile procedere con le ulteriori azioni di pianificazione finalizzate al governo delle trasformazioni; considerando la città come un sistema (urbano) è, quindi, necessario definire lo stato desiderato, tracciare il percorso evolutivo del sistema e creare le condizioni affinché sia possibile realizzare lo stato desiderato seguendo il percorso tracciato²⁸⁵.

Anche richiamando i fattori sociali, culturali ed economici propri dell’attuale fase urbana che sono stati evidenziati nelle sezioni introduttive di questo paragrafo – e, in particolare, l’emergere dei fenomeni di metropolizzazione, che configurano una nuova condizione urbana e una nuova dimensione territoriale – appare confermato il carattere di *complessità* della città contemporanea, nella sua accezione sistemica. Sono, infatti, riscontrabili:

- una presenza di una molteplicità di componenti in relazione ricorsiva tra loro (*interdipendenza*);
- l’esistenza di proprietà di determinati livelli non predicibili sulla base delle leggi che regolano le componenti, derivanti dalle loro interazioni e dalle variazioni apportate dalle esternalità dell’ambiente, in questo caso soprattutto dai processi diffusivi (*emergenza*);
- la frammentazione della struttura gerarchica verticistica dei processi insediativi a favore di un sistema *reticolare* di relazioni materiali e immateriali in continua evoluzione (*dinamicità*) e comprensibile solo attraverso una visione olistica del sistema (*non sommatività*);
- la *non linearità* e l’*irreversibilità* dei fenomeni urbani e territoriali;
- un grado di complessità che avanza più velocemente della capacità di governarla e organizzarla, che si manifesta, ad esempio, con i fenomeni di congestione (*caoticità*).

L’approccio sistemico in pianificazione fornisce, quindi, la possibilità di poter trasformare le misurazioni quantitative e qualitative delle componenti e dei fenomeni ad esse legati in modelli di conoscenza, interpretazione, analisi, progettazione e monitoraggio attraverso strumenti metodologici elaborati dalla disciplina, anche secondo diverse prospettive disciplinari; in presenza di un elevato livello di complessità, infatti, le categorie concettuali della tradizione moderna, in qualche modo riconducibili all’assunzione del principio di causa-effetto, risultano ancor più insufficienti alla descrizio-

284. S. Garano, *La città nell’incertezza e le contraddizioni dei piani. Dalla progettazione al labirinto procedurale e normativo*, Roma, Gangemi Editore, 2015, p. 96.

285. Cfr. R. Papa, *Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Metodi, tecniche e strumenti*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

ne dei processi di metropolizzazione contemporanei.

È noto, che in urbanistica, come d'altronde in tutte le scienze sociali, a ogni azione può corrispondere una reazione diversa, poiché risulterà mediata da molti fattori, come aspetti culturali, sociali, economici, antropologici, tecnologici, normativi ecc. Il rapporto tra causa ed effetto, quindi, si differenzia secondo le varie situazioni urbane, soprattutto quando ci si riferisce alla strumentazione operativa, sia per esercitare una tutela non solo inibitoria, sia per assumere il "progetto" come estrinsecazione materiale di un complesso processo di valutazione. Basta ricordare che le grandi trasformazioni socio-economiche indotte dalla prima rivoluzione industriale hanno determinato [...] esiti molto diversi da un paese all'altro e da una città all'altra dello stesso paese²⁸⁶.

Le critiche ad un certo dogmatismo della disciplina e alla chiusura degli urbanisti effettuate da filosofi, sociologi e geografi dalla fine degli anni Sessanta²⁸⁷ – già evidenziate nei paragrafi precedenti per quanto riguarda la centrale questione della zonizzazione – hanno esortato all'apertura verso altri campi del sapere, come l'economia, la geografia urbana, l'ecologia. Le nuove prospettive elaborate a partire dagli anni Novanta, in particolare, si soffermano sull'individuazione di nuovi strumenti metodologici, che assumono l'*interdisciplinarietà*, l'*integrazione* e l'*interscalarità* come alcune delle loro cifre distintive, atte a conseguire una conoscenza dei fenomeni contestualizzata, individuandone i legami positivi e negativi con l'ambiente di riferimento, capace di fornire nuove chiavi di lettura per la comprensione della complessità della città contemporanea e il governo dei processi di trasformazione che sostituiscono quelli di espansione. In questo, si può rintracciare anche un momento di rifondazione dell'urbanistica a seguito di una fase in cui risultava meno evidente la sua utilità²⁸⁸ e se ne proponeva il piegamento al "progetto", permettendo così anche di affermare il senso dell'azione del pianificatore, ora maggiormente improntata all'efficacia e orientata al perseguimento della qualità urbana e al sostegno dello sviluppo in un quadro generale di sostenibilità.

Tale azione si esplica con la sperimentazione delle nuove strategie cognitive di tipo sistemico entro nuovi modelli, strutturali e operativi, che originano strumenti innovativi, incaricati di governare e gestire i processi di trasformazione in atto, di cui verrà dato meglio conto nel capitolo seguente e nella seconda parte della ricerca²⁸⁹.

I sistemi territoriali nel piano e la rigenerazione urbana

Come sin qui ampiamente evidenziato, le categorie della pianificazione tramite zoning funzionale non risultano idonee a governare i sistemi complessi della città contemporanea, che si confrontano con un dissolvimento dei tradizionali limiti geografici tra città e campagna e tra centro e periferia verso una frantumazione della città nel territorio, nel quale si rilevano addensamenti e polarità che possono costituire le componenti di una nuova forma della "città di città".

La città contemporanea sembra non avere più dimensioni e la "decontestualizzazione" essere uno dei suoi connotati più espliciti e generaliz-

288. Dalla metà degli anni Settanta, emerge l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici di fronte a fenomeni nuovi, ai problemi di cui sono portatori e alla complessità dei processi, tanto da ritenere superato il piano stesso; le principali critiche mosse attengono ai «limiti di natura tecnica (connessi alle inadeguate conoscenze mobilitate dai tecnici), culturale (inadeguatezza del "paradigma" dominante), politica (scarsa rispondenza ai bisogni), strutturale (difficoltà di pianificare in ambienti complessi)». P. Gabellini, *op.cit.*, p. 39.

286. S. Garano, *op.cit.*, p. 95.

287. Tra tutti, la critica di Lefebvre all'assenza di confronto degli architetti con chi fruisce la città. Cfr. H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968.

289. Cfr., in particolare, par. 3.3.1 "I piani della trasformazione", par. 3.3.2 "I piani della metropolizzazione", cap. 4 "La dimensione strutturale e la strategia di rigenerazione urbana".

zati. Non solo la città fisica invade territori sempre più vasti, ma la compressione del rapporto spazio-tempo tende ad annullare ogni distanza facendoci immaginare e vivere una unica immensa città. [...] Nella “città infinita” (qui nel senso della estensione territoriale) si dissolvono non solo i confini fra città e campagna (la cultura è ormai una cultura urbana diffusa), ma assumono un senso diverso i rapporti fra centro e periferia. Non sono eliminate le differenze e le gerarchie fra centro e periferia, ma certamente la dilatazione dello spazio della città contemporanea e l’inglobamento in esso di nuove e diverse realtà fanno porre le relazioni con il centro in modo nuovo e potenzialmente diverso. In questo senso se da un lato la città contemporanea appare disgregata e dispersa, dall’altro essa si costituisce sempre più come una “città di città”. La metafora dell’arcipelago ricorre da tempo come la più suggestiva²⁹⁰.

Una città così configurata vive di relazioni a distanza, di infrastrutture e tecnologie che le rendono possibili e di nuove configurazioni spaziali, che oltrepassano o fondono attribuzioni come centrale e periferico, pubblico e privato; una condizione, questa, che richiede il superamento di categorie interpretative che l’urbanistica ha codificato per un diverso contesto socio-economico, al fine di poter cogliere le questioni in profondità, e che evidenzia, altresì, una tendenza strutturale delle dinamiche della città contemporanea a travalicare i confini tradizionali.

La trasversalità delle problematiche che vanno a costituire l’attuale “questione urbana²⁹¹” – che afferiscono, tra le altre, alle relazioni tra parti di città (condizionate dalla mobilità), al peso della rendita (che incide sul consumo di suolo e sull’espulsione di persone e attività) e allo squilibrio tra città pubblica e città privata (in particolare, rispetto al verde e ai servizi) – richiede una loro analisi integrata e totale. Ciò non significa non riconoscere le differenze esistenti nelle diverse parti di città (cronologiche, funzionali, morfologiche, economiche e sociali) e i rispettivi modelli di riferimento, quanto assumere la consapevolezza dell’intreccio delle loro problematiche, delle relative interdipendenze, delle elevate dimensioni quantitative assunte, della non linearità dei loro comportamenti, delle motivazioni che ne sono all’origine.

La nuova “questione urbana” sommariamente delineata «richiede che l’urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario, quali riferimenti ineludibili per la ricerca di un nuovo *welfare urbano*, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate, i diritti fondamentali alla casa, alla salute, all’istruzione, all’ambiente, alla mobilità pubblica, all’abitare e, più in generale, alla città»²⁹². Emerge così che le scelte relative all’ambiente, alla mobilità e ai servizi – in definitiva, alla *città pubblica* – assumono particolare rilevanza nell’attuazione di una strategia di rigenerazione urbana.

Individuate le questioni prioritarie e tenuto conto della più volte richiamata esigenza di *flessibilità*, che permette alle scelte di piano di adattarsi a circostanze non prevedibili, l’approccio sistemico appare particolarmente efficace anche a livello operativo nel poter delineare un “telaio territoriale” costituito da sistemi – intesi, dunque, come «categoria concettuale e al tempo stesso interpretativa

290. M. Marcelloni, «Questioni della città contemporanea», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 16-17.

291. «Oggi la nuova questione urbana emerge in anni di profonda crisi delle economie e delle società occidentali, anni in cui la crescente individualizzazione e destrutturazione della società e una maggiore consapevolezza della scarsità delle risorse ambientali, unita a domande crescenti nei confronti della sicurezza, della salute e dell’istruzione, del progresso tecnologico e del cambiamento delle regole dell’interazione sociale, costruiscono immagini, scenari, politiche e progetti che sono in parte contrastanti gli uni con gli altri». B. Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 9.

292. L. Ricci, «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci et al. (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018, p. 19.

e di disciplina»²⁹³ – che esprimono le irrinunciabili scelte di lungo periodo, le invarianti, su innestare, in subordine, le scelte riguardanti la conservazione, la riqualificazione e la trasformazione degli insediamenti.

L'individuazione di un *Sistema ambientale*, un *Sistema delle infrastrutture*, un *Sistema dei servizi* e un *Sistema insediativo*, ciascuno formato dalle componenti che meglio si ritiene li possano configurare, rappresenta un frequente approccio nell'articolazione strutturale dei piani urbanistici contemporanei, in quanto permette «di adottare punti di vista elastici ed articolati grazie al livello di sufficiente indeterminazione spaziale che al termine sistema si associa e alla sua naturale predisposizione a essere utilizzato per approcci incrociati»²⁹⁴. Ma la strutturazione in sistemi, che implica l'individuazione di *componenti*, ben si adatta anche alle necessità normative, in quanto a ogni ambito fisico omogeneo riconosciuto secondo determinati attributi (la componente) può essere associata una disciplina operativa specifica.

In questo paragrafo si è voluto delineare per sommi capi l'approccio sistemico applicato alla pianificazione urbanistica, inscrivendolo all'interno della teoria dei sistemi e del paradigma della complessità; ciò è funzionale alla migliore comprensione delle sperimentazioni operative indagate nella seconda parte della presente ricerca, a cui si rimanda per un ulteriore inquadramento dell'approccio sistemico all'interno del contesto italiano e del processo di riforma del piano locale²⁹⁵. Qui va, tuttavia, anticipato come il paradigma sistemico, basato, come visto, essenzialmente su componenti e relazioni, abbia fornito una base di conoscenza e modellazione della realtà, fatta di nodi puntuali o areali (le componenti) e reti (le relazioni), che ha informato un'azione pianificatoria anch'essa strutturata per interventi su componenti (concentrati, come negli *ambiti di trasformazione intensiva*, o diffusi, come nei *tessuti*) strutturate in rete.

Tale modalità di articolazione, come illustrato nell'introduzione a questo paragrafo, interessa anche il *sistema funzionale* della città, riorganizzato nei piani secondo i due pilastri della *nessa in rete* (complementarietà delle funzioni) di nodi, intensivi o estensivi, in cui si persegue l'*integrazione* delle funzioni (mescolanza e compresenza funzionale). Di seguito, viene approfondito il concetto di *nessa in rete*, nel paragrafo successivo quello di *integrazione* funzionale.

La riorganizzazione in rete del sistema funzionale

Nei paragrafi precedenti si è visto come, nella transizione verso un livello di maggiore diffusione del benessere della società occidentale, la città si sia modificata in funzione delle nuove istanze socio-economiche e culturali, anche grazie alla diffusione di un'alta possibilità di mobilità individuale. Di fronte a tale tendenza, le categorie concettuali e gli strumenti operativi dell'urbanistica moderna non risultavano più adeguati alla diversificazione ed evoluzione dei bisogni, in quanto nati per rispondere a un contesto molto diverso e tesi, soprattutto, a fornire un livello minimo e omogeneo di servizi

293. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002, pp. 168-169.

294. *Ibidem*.

295. Cfr. par. 4.1 "Il piano strutturale e i sistemi".

per ciascun tipo di unità geografica che gerarchicamente componeva la città.

Nella città contemporanea, invece, la necessità di rispondere ad un più elevato e diversificato numero di istanze e le maggiori opportunità di spostamento, hanno evidenziato l'opportunità di rendere *complementari* le funzioni urbane, riducendone la ridondanza attraverso un certo grado di specializzazione a livello urbano/metropolitano, evitando tuttavia di ripetere l'errore delle zone monofunzionali – le cui negative conseguenze sono già state ampiamente evidenziate – attraverso la *compresenza* di una varietà di funzioni secondarie. In tal modo, si viene a configurare un sistema funzionale unico per l'intera città, formato da un insieme di *centri* che offrono le funzioni più rare, legati da *assi principali*, eventualmente multifunzionali, e *spazi pubblici* che diffondono le occasioni di residenza, lavoro, consumo e svago, organizzate secondo intensità diverse a seconda degli ambiti di riferimento e delle possibilità di mobilità.

L'articolazione del sistema funzionale appena descritta, secondo Roberto Cassetti – gli esiti del cui lavoro di concettualizzazione delle tendenze contemporanee in materia di governo delle funzioni urbane, a partire di rilevanti esperienze internazionali di pianificazione²⁹⁶, sono stati assunti in questo terzo paragrafo sulla fase post-industriale come paradigmatici dell'approccio contemporaneo – rappresenta uno dei due pilastri funzionali dell'idea di città compatta, «quello di una città in cui le funzioni urbane, sia quelle di più elevato livello – i centri urbani – che quelle della vita quotidiana siano ricomposte in trame, intrecciate e sovrapposte, che formino, nel loro insieme, un sistema unitario a servizio dell'intera area urbana»²⁹⁷.

I tre principi chiave che emergono nella riconfigurazione del modello funzionale dei piani contemporanei sono: l'*interdipendenza*, che sostanzia il concetto di *complementarietà* tra funzioni di rango elevato e permette di costruire un sistema unitario a sostegno dello sviluppo socio-economico urbano; la *vitalità*, che deve connotare i luoghi fisici di condensazione delle funzioni, caratterizzati dalla mescolanza e dalla compresenza di attività utili a sostenere la vita urbana; la *permeabilità*, che deve informare la trama delle funzioni affinché le *enclaves* dei tessuti (le residenze a schema aperto, i centri direzionali, le cittadelle del consumo) vengano spezzate e restituite alla città, realizzando un sistema continuo di luoghi urbani accessibile. Tali principi informano la definizione di obiettivi e strategie del sistema, nonché le modalità di indirizzo e controllo delle componenti della struttura funzionale.

Gli obiettivi del modello – in linea con i più generali obiettivi della pianificazione contemporanea già enunciati – sono, essenzialmente:

1. creare le condizioni per lo sviluppo, fornire cioè un ambiente economico competitivo;
2. elevare la qualità della vita, realizzare cioè un ambiente urbano vario e ricco di opportunità.

296. Si tratta, tra gli altri, dei piani dell'Île-de-France (1994 e 2008), di Amsterdam (1996 e 2003) e di Berlino (1994 e 2007), approfonditi in R. Cassetti, *La città compatta*. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano, *cit.* Secondo l'autore, tale lavoro si è reso necessario per l'odierna assenza di una teorizzazione organica sull'argomento: «È una vera e propria rivoluzione. Ma è una rivoluzione che si afferma quasi in sordina, perché a differenza del periodo precedente non è il prodotto di un'impalcatura organica di pensiero, di un nuovo codice unitario di organizzazione dello spazio, qual'era quello dell'urbanistica moderna nel periodo dell'espansione [...]. E' una rivoluzione, infatti, che poggia le sue basi sulla progressiva e spontanea messa a sistema, attraverso nuove riflessioni teoriche e nuove esperienze di pianificazione, delle lezioni offerte dal vasto, anche se eterogeneo, insieme di enunciati e soprattutto di sperimentazioni del post-modernismo». *Ivi*, p. 132.

297. *Ivi*, p. 142.

Si tratta di obiettivi in parte sovrapponibili, tuttavia si possono individuare due diverse strategie per la loro realizzazione operativa, che consistono, rispettivamente, in un'organizzazione del sistema funzionale in:

1. centri rari, di livello metropolitano e internazionale, da realizzare attraverso:
 - il potenziamento dei poli funzionali esistenti;
 - la creazione di nuovi poli, connotati da una dominante funzionale, integrata a funzioni complementari tradizionali (residenza, commercio, servizi di rango intermedio), nei quali si tende a ricostituire la mixité tipica del centro città, al quale sono collegati;
2. centri diffusi (areali e assiali), di livello urbano e locale, con un mix funzioni di diverso rango (cultura, tempo libero, commercio, istruzione, assistenza), da connettere tra di loro, rendere stabili nelle reciproche interdipendenze e tali da rendere “permeabili, vitali e partecipi della vita urbana tutte le parti della città” attraverso:
 - il potenziamento di addensamenti esistenti, valorizzandone le funzioni strategiche e integrandole, per conseguire un sistema di centri vivi e interdipendenti al loro interno;
 - la creazione di nuovi centri nei nodi strategici all'interno della città, estendendo la rete delle interdipendenze all'intero aggregato urbano, per dare nuova vita e identità ai tessuti circostanti;
 - la creazione di corridoi multifunzionali ad alta densità, per rendere stabile e visibile la rete delle interdipendenze e innervare tutta la città con un sistema di assi portanti della vita urbana.

Tali strategie di rete non si spingono a delineare nel piano gli elementi di dettaglio, scientemente demandati a un successivo livello di piano o al progetto, tuttavia esso può individuare il rango delle funzioni da insediare, le macro-categorie funzionali, il livello e l'intensità delle relazioni, i nodi della rete e gli equilibri quantitativi complessivi. Tale livello di indefinitezza serve a conferire la necessaria flessibilità a previsioni che vengono attuate in tempi lunghi e che devono realizzare politiche di diversificazione, valorizzazione delle specificità, integrazione e interconnessione.

Ciò premesso, è possibile comunque rilevare come le due strategie si possono tradurre nell'indirizzo e nel controllo delle componenti della struttura funzionale in due momenti principali: il *disegno d'insieme* (che può trovare spazio, ad esempio, al livello del “piano di struttura”) e la *progettazione di dettaglio* (che può trovare spazio, ad esempio, in un “progetto urbano” per le grandi trasformazioni o nel livello della “regolamentazione” per le trasformazioni minute e diffuse).

Per quanto riguarda la strategia dei *centri* per lo sviluppo, cioè i luoghi polarizzanti dei flussi, la loro organizzazione spaziale definita nel disegno d'insieme può prevedere:

1. per le grandi aree urbane, potenziamento o creazione di nuovi centri di condensazione delle funzioni di eccellenza, di rilevanza nazionale o internazionale, ancorati a direttrici di traffico di pari rilevanza, complementari e collegati tra di loro;
2. in ambito urbano, il potenziamento degli addensamenti funzionali esistenti (integrazione verso la *mixité*) o la creazione di nuovi addensamenti (misti) di livello urbano negli interstizi e nelle aree di transizione tra tessuti;
3. nelle aree di esterne a bassa densità delle grandi aree urbane, la creazione di nuovi centri con una completa gamma di funzioni urbane che diventino "il cuore di un ampio bacino di vita", connessi alla rete di centri della città compatta.

La progettazione di dettaglio di tali *centri*, si concentra da un lato sull'individuazione delle funzioni innovative, sia rare sia di livello urbano, attinenti ai profili della decisione economica, della conoscenza e del consumo, che li caratterizzino e li rendano complementari agli altri centri, dall'altro sul loro radicamento al luogo con finalità di ricomposizione della struttura funzionale dei tessuti adiacenti.

La strategia dei centri di livello urbano e locale si sostanzia nella realizzazione delle *reti delle funzioni della vita quotidiana*, per le quali il disegno d'insieme prevede generalmente solo un'organizzazione spaziale per centri e assi principali (eventualmente in forma di *corridoi multifunzionali*), mentre è nella progettazione di dettaglio che si possono rintracciare tre soluzioni possibili, con particolare riferimento alla riorganizzazione funzionale (a) e alle reti (b), a seconda dell'ambito di intervento:

1. grandi assi urbani e nei centri
 - a. aumentare le densità edilizie per consentire una mescolanza di funzioni (espressa in termini generali e relativi) alla scala dell'edificio, che dia altresì una continuità agli spazi dell'interazione ai piani terra;
 - b. unire i modi di spostamento, per sostenere l'interazione sociale attraverso la mobilità dolce e tranviaria;
2. quartieri di edilizia a schema aperto
 - a. inserire nuovi volumi edilizi che ripristinino il contatto con la strada e integrino le funzioni esistenti (solitamente poco varie) con nuove funzioni complementari;
 - b. realizzare un nuovo sistema di spazi pubblici, comprendenti diversi modi di spostamento, al fine di agganciare i tessuti urbani adiacenti e ricomporre la trama funzionale;
3. città compatta e nella città storica
 - a. intervenire sul sistema funzionale presente, al fine di mantenerne la varietà e contrastare la prevalenza delle funzioni dominanti (anche se questo rappresenta un nodo ancora irrisolto);

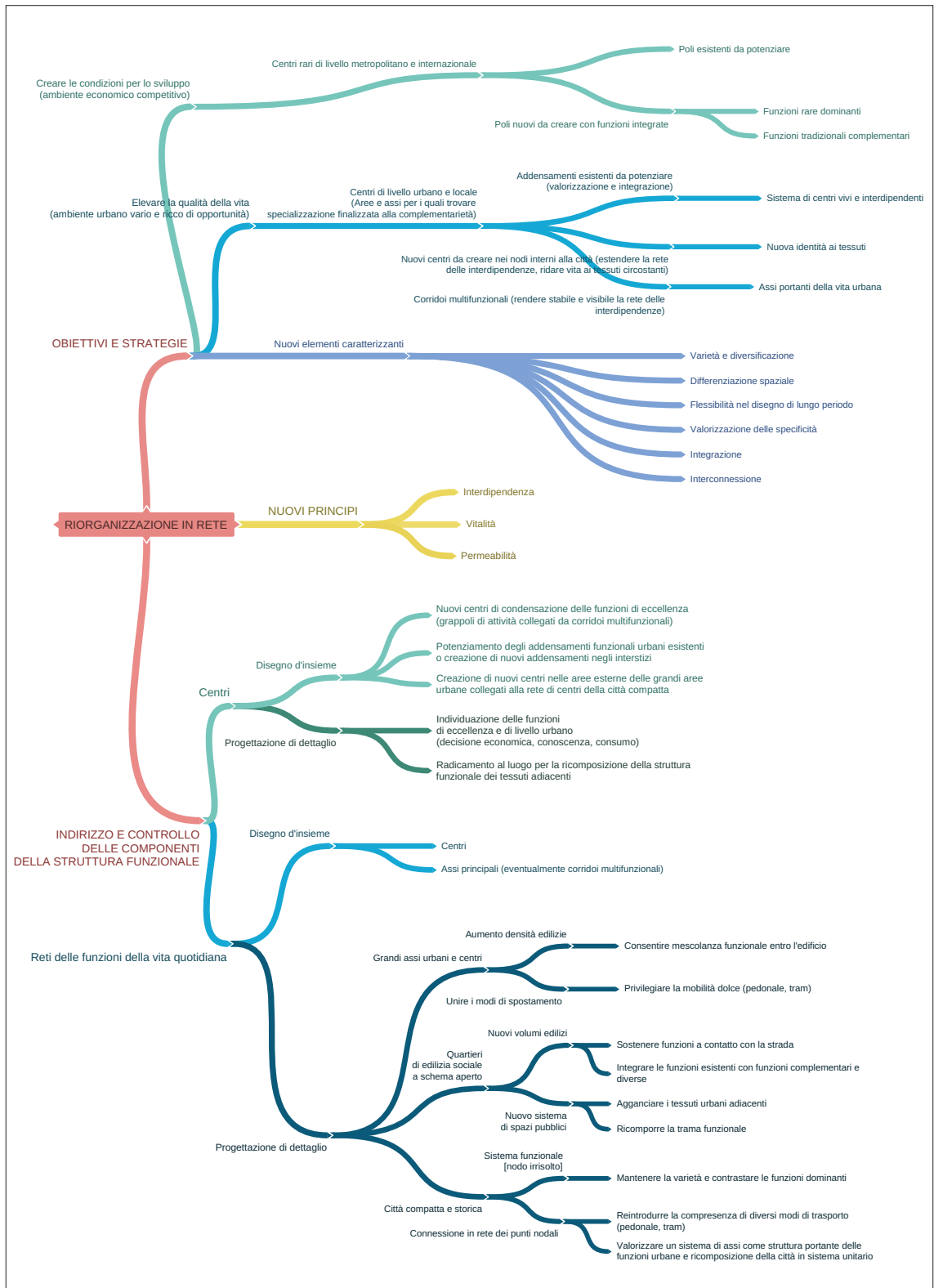


Figura 2.7 Schematizzazione della riorganizzazione in rete del sistema funzionale (elaborazione dell'autore su contenuti di R. Cassetti, 2014, pp. 142-149)

- b. connetterne i punti nodali introducendo una rete costituita da diversi modi di trasporto, tale da esprimere la struttura portante delle funzioni e permettere la ricomposizione delle diverse parti di città (storica, compatta, periferica) in un sistema unitario.

La riorganizzazione spaziale e funzionale qui descritta «modifica profondamente la concezione dei “centri” urbani. Essi non vengono visti più come unità compiute ed autonome [...] ma come aggregati parziali di attività, tra loro interdipendenti, a servizio, come insieme, dell'intero sistema insediativo. Non dovendo offrire più tutta la gamma di funzioni richiesta da un ambito specifico e solo da quello [...] tendono a specializzarsi, a differenziarsi, radicandosi per questo nei luoghi. Perdono così il carattere di separatezza dal tessuto urbano circostante per assumere funzioni di riconnessione della struttura insediativa in cui sono inseriti, di integrazione al contesto, di luogo urbano»²⁹⁸.

2.3.2 La ricerca di qualità e l'integrazione funzionale

Si è visto, nel paragrafo precedente, che i piani contemporanei tendono a configurare le funzioni urbane, alle diverse scale della città, secondo logiche reticolari tese a conseguire una struttura funzionale i cui nodi siano interdipendenti e complementari, e che questo costituisce uno dei due pilastri della costruzione di un nuovo ordine funzionale nella concettualizzazione fatta da Roberto Cassetti; secondo tale lavoro, l'altro pilastro è rappresentato dalla *mescolanza delle funzioni*, ossia dall'integrazione funzionale – dalla *mixité* – che emerge, in particolare dalla seconda metà degli anni Ottanta, come requisito di *qualità* richiesto alle trasformazioni, che si afferma nei piani e nei progetti urbani del periodo e che ancora perdura nella strategia di rigenerazione.

Terminata la fase dell'espansione, infatti, il diverso quadro socio-economico, caratterizzato da problemi occupazionali che interessano una società comunque diffusamente più ricca degli anni del Secondo dopoguerra, richiede al piano – e ciò rimane sostanzialmente valido fino ad oggi – di sostenere le basi dello sviluppo affiancandovi in modo indissolubile il miglioramento della qualità della vita urbana e dell'inclusione sociale, in un quadro di sostenibilità, tutela dell'ambiente e ricomposizione dei suoi equilibri²⁹⁹. Poi, con l'aumento della dispersione insediativa che connota la città contemporanea e la grande dilatazione dello spazio non costruito che ne deriva, si acuisce la mancanza di relazione tra edificato e spazio aperto, il quale perde sempre più la specificità di spazio collettivo e della socialità per divenire «spazio vuoto [...] dell'inquietudine e dell'insicurezza»³⁰⁰.

Resta quindi aperto e prioritario il tema della qualità dello spazio aperto della città contemporanea [che] appare invece come un continuo e in-forme spazio interstiziale spesso anche di grandi dimensioni [...]: esso necessita di specificazioni e di gerarchie per poter assumere un qualche ruolo e sviluppare le proprie potenzialità a tutte le diverse scale che la città richiede³⁰¹.

298. Ivi, pp. 147–148.

299. Ivi, p. 133.

300. M. Marcelloni, *op.cit.*, p. 21.

301. *Ibidem*.

La questione della qualità, che nei decenni dell'espansione si riferiva quasi esclusivamente alla congrua previsione e presenza di verde e servizi pubblici in rapporto all'edificato, si arricchisce alla fine del Novecento di nuovi significati ed istanze, che mirano al raggiungimento di un elevato livello di funzionalità urbanistica, ambientale, sociale ed economica delle varie parti di città, in cui si combinano il rinnovamento dello spazio fisico, pubblico e privato, la ricostruzione del tessuto sociale e la rivitalizzazione delle attività economiche inserite in una visione unitaria. Essa può essere raggiunta solo attraverso l'assunzione generalizzata dell'*integrazione* come principio che informa ogni scelta e che trova declinazione, a livello funzionale, nella mescolanza di usi.

Il rifiuto della zonizzazione di matrice razionalista, che si inserisce in questo nuovo quadro di esigenze e obiettivi, matura a partire dall'esame dei difetti prodotti dalla monofunzionalità comprendendo che essi incidono sia sul piano dell'equità sociale, sia su quello della qualità urbanistica: la mancanza di *vitalità* – oggi individuata come principio da applicare nella disciplina funzionale – affligge una zona funzionalmente omogenea indipendentemente dall'uso specifico previsto, comprese le destinazioni d'uso "ricche" verso le quali si può rivelare controproducente; d'altra parte, si comprende che neppure una commistione totale di funzioni in ogni area sarebbe positiva poiché, eliminando le differenze tra parti di città che costituiscono anche un aspetto attrattivo dell'ambiente urbano, condurrebbe a una nuova forma di omogeneità. Si individua, pertanto, quale nuovo obiettivo urbanistico da perseguire la "polifunzionalità relativa" di un ambito urbano, a partire da considerazioni sulle sue caratteristiche storico-morfologiche e funzionali, oltre che sulle realistiche possibilità oggettive³⁰². La "polifunzionalità", la varietà e l'integrazione funzionale, trovano interessanti applicazione negli anni dei progetti urbani, diffusamente praticati in Europa, in quanto essi si proponevano di raggiungere obiettivi di elevata qualità urbana tenendo in particolare considerazione il mix funzionale.

Il tema della qualità, pur avendo sempre interessato l'urbanistica, assume una notevole rilevanza, infatti, solo al termine della tumultuosa fase dell'espansione³⁰³ (iniziata con la ricostruzione al termine della Seconda guerra mondiale e legata alla fase di "boom economico") quando diviene più evidente che lo sviluppo nel periodo post-industriale sarebbe dipeso dalla qualità insediativa in modo assai maggiore degli anni precedenti, e quando si comprende che questa è legata anche alla tutela e alla valorizzazione delle risorse ambientali. La qualità urbanistica, sociale e ambientale è richiesta ora, quindi, non solo dai cittadini, ma anche dagli attori economici che la considerano un fattore di competitività e attrazione: all'urbanistica viene richiesto, pertanto, di elaborare una pianificazione e una progettazione urbana non soltanto quantitative, aspetto già codificato in particolare dal decreto sugli standard, ma anche qualitative, ponendo maggiore attenzione all'esperienza dell'individuo e alle relazioni dell'ambiente con la città.

302. Cfr. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 178.

303. Per quanto riguarda il caso italiano, cfr. par 3.2 "La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, espansione e omogeneità".

L'occasione è data dalle opportunità di trasformazione delle grandi aree, all'interno del costruito, non più funzionali al nuovo paradigma economico, in occasione delle quali il tema della qualità viene declinato anche in termini di processo, oltre che di progetto; si sperimenta, infatti, il coinvolgimento di una molteplicità di attori e l'attivazione di risorse e reti presenti nel contesto di intervento, perseguendo il duplice obiettivo di sollecitare l'investimento privato e di conseguire al contempo vantaggi per la collettività. Con riferimento al caso italiano dei "programmi complessi" è stato, tuttavia, notato come «spesso la qualità degli interventi proposti ha rappresentato un valore solo nella fase iniziale del processo. [...] Il perché è facilmente intuibile: nella fase iniziale del processo la qualità non si lega mai con gli altri "valori" del programma, gli obiettivi sociali ed economici, il coinvolgimento degli attori, l'efficacia ed efficienza del processo. In questo modo la qualità è un "valore" che non si integra con le altre componenti e obiettivi del processo»³⁰⁴. Da tale analisi, emerge come il tema della qualità non si possa configurare in astratto ed essere disgiunto dalle valutazioni operate dagli investitori privati, il cui interesse nella qualità generalmente coincide con una maggiore "vendibilità" dell'operazione, e del concreto coinvolgimento di una pluralità di attori tramite processi partecipativi, sia per focalizzare meglio gli obiettivi, sia per creare un diffuso e concreto consenso attorno alla trasformazione.

In questa ottica, all'obiettivo di una qualità urbana ottimale [...] si sostituisce quello di una *qualità urbana possibile*, che rappresenta il punto di equilibrio fra il soddisfacimento della domanda sociale e le convenienze di mercato realizzabile attraverso la concertazione degli interventi fattibili nelle condizioni materiali, operative, economiche e sociali, nel quadro di un processo di negoziazione che porti ad una convergenza fra gli interessi dei diversi soggetti. [...] Le principali caratteristiche dei programmi complessi cioè l'operatività, l'integrazione di risorse pubbliche e private, l'integrazione funzionale, l'integrazione di risorse non solo urbanistiche, determinano la necessità di un approccio interattivo che definisce le caratteristiche di questi strumenti non classificabili come prodotti "designabili a priori" nel piano, la definizione dei programmi può avvenire solo attraverso un processo operativo in cui alle decisioni pubbliche susseguono le risposte dei vari attori sociali alle diverse scale della decisione³⁰⁵.

Da tali sintetici spunti, emerge come il complesso tema della qualità nel progetto urbanistico contemporaneo non possa che essere il risultato di un processo che si sostanzia in un insieme di interventi pubblici e privati, i quali devono essere saldamente coordinati per ciascun livello di progettazione (piano urbanistico, progetto generale della trasformazione, singolo progetto architettonico) e attuazione, al fine di mantenere la continuità del livello qualitativo complessivo.

L'integrazione funzionale costituisce una delle variabili più significative all'interno del processo di definizione degli interventi di rigenerazione della città contemporanea – al punto da poter determinare in larga parte il successo o il fallimento di una trasformazione

304. L. Forgiione, *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi. Approcci, criteri ed esiti*, Roma, Aracne editrice, 2008, p. 85.

305. Ivi, p. 87.

– in un quadro dove il principio di integrazione dovrebbe comunque essere non solo declinato per gli aspetti funzionali (definizione del mix per una maggiore ricchezza e varietà del tessuto) ma anche per quelli spaziali (ricomposizione di parti di città e facilità di spostamento tra esse), sociali (progetto di inclusione), economici (progetto di sviluppo) e ambientali (connessione tra sistemi naturali e miglioramento della fruibilità in ambito urbano). Nell'attuale contesto di metropolizzazione, su cui grava una perdurante limitatezza di risorse e dal quale emerge altresì il bisogno di un maggiore *welfare urbano*, infatti, la strategia di rigenerazione punta sul principio di integrazione per rompere le dimensioni di isolamento e monofunzionalità che connotano, in particolare, alcuni tessuti della città esistente, «per disfare, in altri termini, quel tipo di città che l'urbanistica moderna – con i suoi casermoni, i suoi spazi vuoti e le sue grandi infrastrutture di collegamento – e i processi diffusivi – con lo sviluppo suburbano e le sue cittadelle degli uffici e del consumo – hanno creato»³⁰⁶.

La mescolanza delle funzioni e la loro riorganizzazione in rete, trattata nel paragrafo precedente, rispondono a logiche di riequilibrio e integrazione proprio per conseguire un nuovo welfare urbano, accompagnate da interventi incisivi sulle dimensioni sistemiche della mobilità, dei servizi e dell'ambiente, che mirano alla riduzione della dipendenza dal mezzo privato, all'ottimizzazione dell'organizzazione delle funzioni di livello superiore che sono all'origine di elevati carichi urbanistici, alla diversificazione e alla capillarità dei servizi pubblici che costruiscono parte rilevante della nuova qualità urbana, alla valorizzazione del sistema ambientale tramite occasioni di multifunzionalità. Il modello spaziale di riferimento per l'attuazione di tale strategia di rigenerazione, anche con finalità di contrasto alla dispersione e di contenimento del consumo di suolo, è quello di un sistema insediativo policentrico, nei cui nodi trovino spazio servizi fondamentali e funzioni private di eccellenza, radicati all'interno di tessuti misti dove gli spazi pubblici di qualità siano il connettivo della rete delle funzioni della vita quotidiana; le componenti di tale sistema insediativo sono connesse da una rete di mobilità sostenibile e interrelate con la rete ecologica territoriale, in cui vengono tutelate le risorse non riproducibili e utilizzate in modo efficace quelle riproducibili.

In tale modello – i cui aspetti di reticolarità e complementarietà alla grande scala sono stati approfonditi nel paragrafo precedente – i principi di specializzazione e omogeneità e la logica sottesa all'individuazione di aree da classificare per “destinazione d'uso” vengono superati, per il novero di motivi già più volte elencati ma sostanzialmente riconducibili al mutato quadro socio-economico, che richiede, per il suo sviluppo, un disegno urbanistico improntato a principi di *varietà e flessibilità*. A livello funzionale, questo si traduce, rispettivamente:

– nella mescolanza di attività urbane *diverse e complementari* in ciascun ambito di città, un mix funzionale che garantisca una varietà di opportunità di vita e di lavoro;

306. R. Casetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., p. 141.

- nella possibilità di *cambiamento e adattamento* degli spazi, costruiti e aperti, al mutamento delle funzioni nel tempo, in ragione della dinamicità del sistema urbano ed economico.

La realizzazione di ambienti di qualità, funzionalmente misti deve essere affrontata con diversi strumenti, a livello sia strategico-pianificatorio sia progettuale, che possano indirizzare e controllare l'integrazione funzionale; l'analisi di innovative esperienze di pianificazione internazionali³⁰⁷, ha permesso a Roberto Casetti di evidenziare l'emergere di alcune tendenze comuni³⁰⁸ di seguito riportate.

Nel *disegno d'insieme*, le due soluzioni individuate sono: la divisione in "ambienti insediativi" caratterizzati internamente e reciprocamente da rapporti tra residenza e attività, oggetto di definizione spaziale nei disegni di dettaglio; l'individuazione di "corridoi multifunzionali" (abitazioni, uffici, commercio e tempo libero) ad elevata densità che innervano tutto l'aggregato urbano.

Nella *progettazione di dettaglio*, sono state individuate due linee strategiche per la riorganizzazione dello spazio urbano: nel caso della città esistente, monofunzionale, periferica e a bassa densità³⁰⁹, la strategia consiste nella densificazione con nuovi volumi edilizi che apportino diversificazione funzionale e nella ricomposizione di questi con gli edifici esistenti tramite un elemento catalizzatore (ad esempio, una sequenza di spazi pubblici) andando a costituire così nuovi "grappoli funzionali"; nel caso dei vuoti interstiziali, la strategia consiste nella realizzazione della *mixité* all'interno degli stessi

307. Cfr. nota 296.

308. Cfr. R. Casetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., pp. 141-142.

309. Come, ad esempio, quartieri residenziali a schema aperto, centri direzioni, aree industriali e aree universitarie.

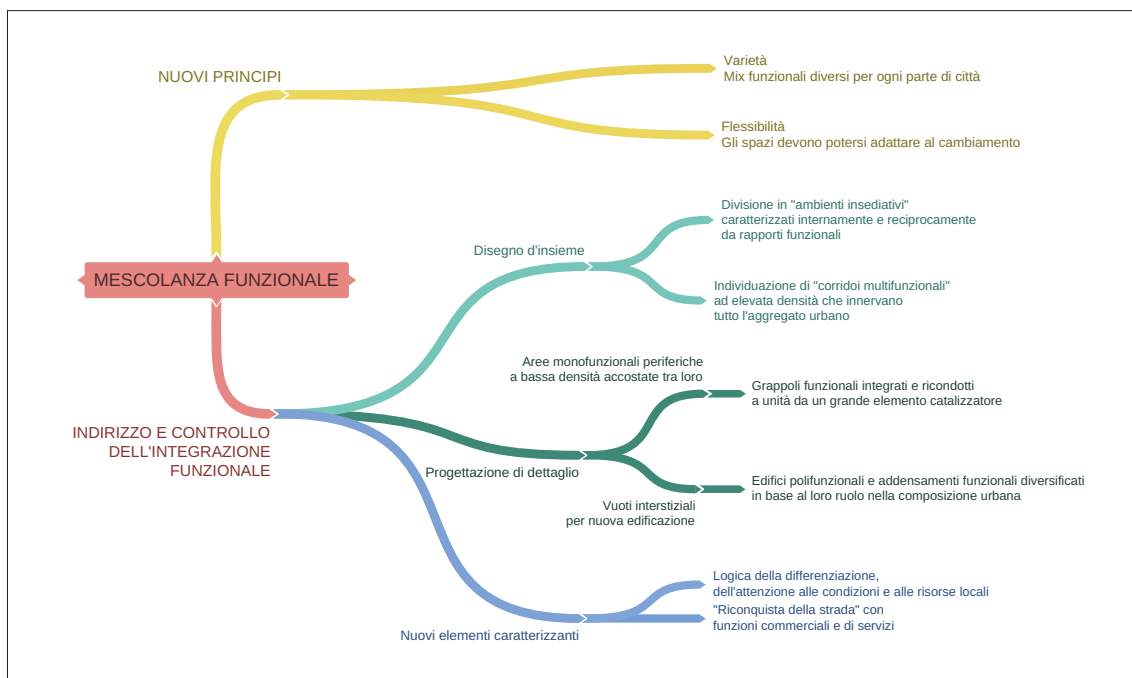


Figura 2.8 Schematizzazione del concetto di mescolanza funzionale (elaborazione dell'autore su contenuti di R. Casetti, 2014, pp. 139-142)

edifici, con addensamenti funzionali diversificati in base al loro ruolo nella composizione urbana e, in particolare, di funzioni di livello elevato lungo gli assi e nei nodi principali. Come nuovo elemento comune caratterizzante queste strategie, vi è la “riconquista della strada” attraverso la previsione di un basamento continuo di attività aperte al pubblico che generano vivacità urbana e flussi continui. «Sono tutti fattori questi che, in ultima analisi, illustrano l’aspetto più innovativo della struttura funzionale della nuova idea della città compatta: il passaggio dalla logica della standardizzazione, dell’uniformità insediativa, alla logica della differenziazione, all’attenzione alle condizioni e alle risorse locali»³¹⁰.

Va, infine, evidenziato come per il mix funzionale debba essere in qualche modo indicata una “misura della qualità”. In osservanza del principio di flessibilità, nei piani urbanistici è necessario non irrigidire il quadro delle previsioni, tenendo fermo il principio di integrazione ma individuando il mix funzionale in modo ampio e relativo, mentre è nel progetto di dettaglio che il mix funzionale trova la sua concreta articolazione. Come illustrato, è importante che l’addensamento funzionale sia coerente con il proprio ruolo all’interno della struttura urbana per usi, forma e posizionamento; in ragione di ciò, è importante che negli addensamenti di rango più elevato, ai quali viene richiesto di contribuire al riequilibrio urbano e territoriale nell’ambito di un modello insediativo policentrico, non si limitino a riproporre le consuete destinazioni d’uso e tipologie di servizi, in quanto gli effetti della trasformazione rimarrebbero circoscritti all’ambito di intervento. Dovendosi invece relazionare con un contesto ampio e porsi in complementarietà con esso, è necessario individuare il mix di funzioni, servizi e attrezzature più adeguato ad attivare un processo di rigenerazione qualitativa che porti realmente alla nascita di un nuovo pezzo di città, componente integrante del funzionamento urbano complessivo e ben radicato con i tessuti circostanti, imperniato su una “caratterizzazione funzionale relativa” attivatrice di flussi (data da funzioni di eccellenza). La realizzazione di tale obiettivo può causare una maggiore difficoltà al processo, sia in termini finanziari sia gestionali, portando eventualmente ad una *inefficacia* delle previsioni: un argomento che solleva il problema delle modalità di trasferimento negli strumenti urbanistici dei principi di mescolanza funzionale e di flessibilità in termini quantitativi e spaziali; nella seconda parte della ricerca, verranno rintracciate, in esperienze di pianificazione contemporanea italiane, le soluzioni adottate per affrontare tale questione³¹¹.

Questo paragrafo, a chiusura del secondo capitolo di contestualizzazione, riporta in una certa misura al carattere della città pre-industriale con cui si era aperto, la commistione funzionale, dopo aver ripercorso le diverse fasi evolutive del rapporto tra ambiente urbano e distribuzione al suo interno delle attività. Il ciclo si chiude, tuttavia, con una notevole acquisizione: la *consapevolezza* dell’importanza della varietà e della mescolanza delle funzioni nella città

310. *Ivi*, p. 142.

311. Cfr. par. 5.2.1 “La definizione del mix funzionale”.

– assente nella società rinascimentale, dove anzi qualche forma di “compartimentazione” era pure idealmente auspicata dai trattatisti – e che è stata maturata a seguito dell’esperienza concreta della separazione perseguita attraverso lo zoning.

Tratteggiate così le grandi fasi dei paradigmi funzionali della città occidentale, nel prossimo e ultimo capitolo di contestualizzazione, essi verranno più dettagliatamente studiati con riferimento al caso nazionale e agli strumenti urbanistici, dall’Unità d’Italia ad oggi, evidenziando le tappe del percorso verso l’integrazione funzionale.

CAPITOLO 3 Piani urbanistici italiani e funzioni: un percorso per l'integrazione

In questo capitolo si indaga l'evoluzione della disciplina funzionale nel contesto della città italiana, ripercorrendo le varie fasi dell'urbanistica attraverso lo strumento interpretativo dell'analisi generazionale dei piani, formalizzata da Giuseppe Campos Venuti. Il capitolo si articola in tre paragrafi, corrispondenti a tre diverse macro-fasi socioeconomiche durante ciascuna delle quali si sono stabiliti obiettivi e modalità di intervento rispetto alla città esistente, alla città nuova e alle rispettive articolazioni della struttura funzionale.

Nel primo paragrafo, *Lo sviluppo capitalistico post-unitario: risanamento, ampliamento e rappresentazione*, si evidenzia come i piani di questo periodo, dall'Unità d'Italia alla Seconda guerra mondiale, puntino essenzialmente a definire la maglia viaria per il massimo sfruttamento del suolo, realizzando indirettamente anche una prima forma di zonizzazione, la cui finalità è il controllo sociale attraverso i modi dell'edificazione. La definizione delle destinazioni funzionali non è sostanzialmente ancora prevista, le aree per edifici di interesse collettivo sono ridotte al minimo.

Nel secondo paragrafo, *La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, espansione e omogeneità*, si sottolinea come il tema di maggiore interesse, più che la ricostruzione qualitativa dei centri storici distrutti dalla guerra, sia quello dell'espansione, in cui si sperimenta la zonizzazione mono-funzionale di matrice razionalista; nella fase più matura, i temi diventano più complessi e riguardano la terziarizzazione dei centri storici, l'espulsione delle funzioni meno competitive, le modalità di realizzazione dei quartieri di edilizia economica e popolare, la distribuzione del verde e dei servizi.

Nel terzo paragrafo, *La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione, trasformazione e integrazione*, si riscontra il cambiamento radicale del paradigma socio-economico che rallenta l'espansione urbana e pone il tema della trasformazione delle aree interne alla città; l'approccio riformista coglie l'occasione per sperimentare piani improntati a principi di integrazione e riequilibrio funzionale. Successivamente, la metropolizzazione della città, la crisi economica e le istanze della sostenibilità, rafforzano tale impianto, ma lo inseriscono in un modello di ricomposizione della frammentazione spaziale su basi ecologiche, finalizzata allo sviluppo economico e alla qualità urbana.

Tale esplorazione non intende essere una "classificazione di fenomeni" ma è, piuttosto, finalizzata a "trovare una guida per l'azione" per giungere con maggiore consapevolezza alla modulazione delle strategie e degli strumenti di intervento più pertinenti che saranno oggetto dell'ultima parte della ricerca.

CAPITOLO 3 PIANI URBANISTICI ITALIANI E FUNZIONI: UN PERCORSO PER L'INTEGRAZIONE

- p. 169 **Introduzione al terzo capitolo**
- p. 172 **3.1 Lo sviluppo capitalistico post-unitario: risanamento, ampliamento e rappresentazione**
- p. 172 3.1.1 I piani della modernizzazione
- p. 173 *I - Il patto tra capitale e collettività e il modello haussmanniano*
- p. 174 *II - La pianificazione per elementi e la legge sulle espropriazioni*
- p. 175 *III - Il disegno della trama viaria e la regolazione sociale e funzionale*
- p. 176 *IV - I piani: Firenze (1865), Roma (1873), Milano (1895)*
- p. 178 3.1.2 I piani della razionalizzazione
- p. 178 *I - La centralità del soggetto pubblico e le elaborazioni del Movimento moderno*
- p. 180 *II - La continuità con il piano ottocentesco e la nuova legge urbanistica*
- p. 181 *III - Il riordino infrastrutturale e l'organizzazione della crescita*
- p. 182 *IV - I piani: Roma (1909), Roma (1931)*
- p. 185 **3.2 La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, crescita quantitativa e omogeneità**
- p. 185 3.2.1 I piani della ricostruzione
- p. 185 *I - Gli investimenti pubblici nel settore abitativo e la frammentarietà degli interventi*
- p. 187 *II - I piani di ricostruzione e il rinvio del piano regolatore generale*
- p. 189 *III - La terziarizzazione dei centri urbani e l'omogeneità funzionale delle nuove espansioni*
- p. 190 *IV - I piani: Milano (1949), Ancona (1946)*
- p. 197 3.2.2 I piani dell'espansione
- p. 197 *I - Il governo delle questioni sociali e la formazione dei principi dell'urbanistica italiana*
- p. 198 *II - Il processo di riforma graduale del piano e i nuovi strumenti*
- p. 200 *III - La diversità di approcci nella disciplina funzionale tra specializzazione e integrazione*
- p. 201 *IV - I piani: Firenze (1962), Roma (1962), Bologna (1963-1970), Pavia (1976)*
- p. 210 **3.3 La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione**
- p. 210 3.3.1 I piani della trasformazione
- p. 210 *I - L'indebolimento dello stato socio-assistenziale e la crisi del piano urbanistico*
- p. 214 *II - La deregulation e la ricerca di nuovi strumenti tra aspetti morfologici e gestionali*
- p. 219 *III - Il superamento dello zoning e la costruzione della città funzionalmente mista*
- p. 222 *IV - I piani: Siena (1990), Bologna (1986), Ancona (1988)*
- p. 232 3.2.2 I piani della metropolizzazione
- p. 232 *Dagli anni Novanta alla prima metà degli anni Duemila*
- p. 234 *I.a - Le riforme istituzionali e il nuovo rapporto tra urbanistica e mercato*
- p. 235 *II.a - I nuovi strumenti e gli ordinamenti legislativi regionali*
- p. 235 *Dalla seconda metà degli anni Duemila a oggi*
- p. 242 *I.b - La crisi economica e la ricerca di un nuovo welfare urbano nella città metropolizzata*
- p. 245 *II.b - Gli squilibri territoriali e i piani locali e di area vasta*
- p. 251 *III - L'integrazione e riequilibrio funzionale nella strategia di rigenerazione urbana*
- p. 254 *IV - I piani: Roma (2008)*

Introduzione al terzo capitolo

La città contemporanea italiana si presenta come sommatoria di distinte componenti, esito dell'evoluzione di un fenomeno urbano che, nella maggior parte dei casi, è progredito lentamente per secoli per poi accelerare e, infine, intensificarsi notevolmente a partire dal Secondo dopoguerra. Si tratta di un mosaico che giustappone i tessuti antichi, storicamente stratificati, i tessuti consolidati con le loro configurazioni morfo-tipologiche riconoscibili, definite e stabili in quanto di origine prevalentemente pianificata, i tessuti da ristrutturare, di origine prevalentemente abusiva, che spesso corrispondono alle parti di città periferiche più svantaggiate, e, infine, la città della diffusione insediativa, esito di un generalizzato processo di metropolizzazione del territorio e caratterizzata dal problema dell'integrazione; in questo quadro, si stagliano i "vuoti urbani", sia come esito di una vera e propria "esplosione" della città nella dimensione territoriale, sia come conseguenza di un cambiamento degli assetti socio-economici che ha portato alla dismissione di un patrimonio di aree ed edifici non più funzionali allo svolgimento delle attività originarie.

Il tema funzionale, del resto, come visto nel primo capitolo, attraversa da sempre ogni fase della costruzione della città e, come sintesi dei bisogni sociali, culturali ed economici di una data società, determina le modalità di trasformazione del territorio. Risulta ora necessario, quindi, inquadrare le diverse fasi evolutive e i diversi riferimenti della cultura urbanistica che sono alla base della città esistente, secondo la specifica chiave di lettura della risposta alle istanze funzionali, per comprendere come essa si sia formata, riconoscerne i valori ed individuarne le problematiche rispetto alle necessità contemporanee, al fine di giungere con maggiore consapevolezza alla modulazione delle strategie e degli strumenti di intervento più pertinenti che saranno oggetto delle parti successive della ricerca.

Il caso italiano, particolare di una più generale evoluzione della città europea, risulta come l'esito del susseguirsi di alcune fasi socio-

economiche e, quindi, dei piani con cui l'urbanistica ha tentato di affrontarne le questioni specifiche. Si distinguono una urbanistica moderna (dalla seconda metà del XIX secolo alla Seconda guerra mondiale) e una urbanistica contemporanea (dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi). Al primo periodo appartengono due generazioni di piani: una prima, di "modernizzazione capitalistica della città" (ca. 1850-1900), caratterizzata dall'urbanesimo portato dallo sviluppo industriale, le cui trasformazioni ripropongono tardivamente in Italia e in misura ridotta il modello haussmanniano di Parigi; una seconda, di "razionalizzazione dello sviluppo capitalistico delle città" (ca. 1900-1940), influenzata dalle nuove elaborazioni artistiche fino alla Carta di Atene e dalla concezione monumentale propria del regime fascista, cui corrisponde una produzione di piani urbanistici cosiddetti "accademici". Al secondo periodo appartengono quattro generazioni: la prima è quella della "ricostruzione" conseguente la fine della Seconda guerra mondiale; la seconda è quella della "espansione urbana", corrispondente al boom economico e dominata dalla rendita assoluta; la terza fase, della "trasformazione urbana", è un momento di ripensamento del modello di città, a seguito del cambio dei paradigmi sociali e produttivi che hanno portato all'esaurimento della precedente spinta verso l'espansione, e risulta dominata dalle rendite differenziali; infine, con la quarta fase "della metropolizzazione", si estendono alla scala territoriale le problematiche relative alla rendita già individuate alla scala urbana nei decenni precedenti. È questo un approccio di lettura che fa riferimento alla cosiddetta "analisi generazionale", formalizzata da Giuseppe Campos Venuti che la propone quale «supporto del riformismo urbanistico, strumento insieme di conoscenza e di proposta, capace di verificare fenomeni ed avvenimenti del presente alla luce del recente passato e di misurarsi così con la generazione contemporanea»¹. Lo studio delle generazioni urbanistiche, «considerate come l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società nazionale per quanto riguarda la città e il territorio» non assume quindi intenzione storiografica «ma mira a realizzare la conoscenza e il confronto e a valutare le manifestazioni dell'urbanistica per meglio misurarsi con esse»² per giungere alla formulazione di proposte.

Nel corso di ogni generazione urbanistica la società manifesta le sue trasformazioni urbane e territoriali a mezzo di comportamenti, interventi, fenomeni, che riflettono insieme la generazione urbanistica e il periodo storico. Individuare questi fenomeni, comportamenti, interventi è un modo di leggere le ricadute urbanistiche delle trasformazioni economiche, sociali, culturali e politiche di un periodo storico in una data società. L'analisi delle generazioni urbanistiche non nasce, dunque, all'interno dello specifico disciplinare, ma al contrario dall'esigenza di riferire le trasformazioni urbanistiche alle più generali trasformazioni della società. Lo scopo dell'analisi generazionale urbanistica non è certo quello di fornire una sistemazione teorica o una classificazione gratuita dei fenomeni e degli avvenimenti, ma al limite quello di condurre una ricerca finalizzata a trovare una guida per l'azione³.

1. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, in F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991, p. 7.

2. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 7.

3. *Ivi*, p. 8.

L'obiettivo di questa analisi, nel contesto del presente lavoro di ricerca, è, dunque, quello di comprendere le modalità con cui è stata data risposta al soddisfacimento dei bisogni funzionali nell'ambito della costruzione della città italiana attraverso gli strumenti urbanistici, in particolare dal Secondo dopoguerra⁴.

Il capitolo è strutturato in tre paragrafi, in ciascuno dei quali vengono esaminate due generazioni di piani cronologicamente consecutive:

- il primo riguarda lo sviluppo capitalistico post-unitario (1850-1945 ca.) quando vengono affrontati il risanamento della città esistente e l'ampliamento urbano, e il carattere dominante è quello della rappresentazione della società borghese prima e del regime fascista poi;
- nel secondo paragrafo si prende in considerazione la fase della ripresa e del boom economico del Secondo dopoguerra (1945-1980 ca.) quando la città esistente viene densificata, a livello edilizio ma anche come intensità del suo uso, la grande espansione urbana nei terreni agricoli rappresenta il tratto distintivo e l'omogeneità funzionale il suo carattere dominante;
- nel terzo e ultimo paragrafo, il paradigma economico di riferimento è quello della terziarizzazione dell'economia che ha avuto importanti impatti sulla città e sulla ridefinizione degli obiettivi della disciplina urbanistica, orientati a sostenere la riqualificazione diffusa della città esistente e la trasformazione intensiva dei vuoti urbani, avendo l'integrazione funzionale come carattere distintivo.

Per ciascuna generazione, sono stati individuati quattro punti di analisi:

- I. il primo riporta il quadro socio-economico caratterizzante e le questioni centrali per l'urbanistica italiana in quella data fase;
- II. nel secondo, viene affrontato il tema degli strumenti propri della generazione;
- III. il terzo è dedicato alle questioni funzionali urbane più rilevanti e agli approcci della disciplina in materia;
- IV. nel quarto, vengono sinteticamente illustrati alcuni piani urbanistici, paradigmatici della generazione descritta.

4. Poiché l'analisi generazionale «ha senso se affronta periodi assai prossimi ai nostri giorni» (*Ibidem*), ed avendo già affrontato estensivamente il tema della città industriale nel paragrafo 2.2 "La città industriale e l'espansione pianificata: zonizzazione e separazione", in questo capitolo ci si concentrerà in particolare sulle generazioni di piani dell'urbanistica contemporanea italiana.

3.1 Lo sviluppo capitalistico post-unitario: risanamento, ampliamento e rappresentazione

Nell'Italia del XIX secolo, l'aumento della popolazione urbana chiamata a lavorare nelle nascenti industrie e il bisogno di quest'ultime di spazi sempre maggiori, idonei ai processi produttivi, causano una notevole crescita fisica delle città; tuttavia, l'effettivo incremento demografico non è di per sé la sola causa della scelta prevalente di orientare la città verso l'ampliamento, anziché verso il suo risanamento o la ristrutturazione urbanistica, in quanto è soprattutto l'intreccio tra profitto e rendita fondiaria a favorire questa direzione, poiché «l'incremento di rendita dei terreni che da agricoli si trasformano in urbani è molto maggiore di quello degli immobili già urbani che vengono ristrutturati»⁵. Si tratta di un approccio che ha caratterizzato, in particolare, i “piani della modernizzazione” della seconda metà dell'Ottocento, in cui la priorità era lo sviluppo urbano *tout court* e le poche regole erano orientate a consentire il massimo sfruttamento del suolo; tuttavia, in breve tempo tale approccio ha manifestato i propri limiti, sia in relazione alla stessa possibilità di poter proseguire con tale modalità di costruzione della città, sia in relazione agli squilibri e ai conflitti a livello sociale che generava. Durante la prima metà del Novecento, i “piani della razionalizzazione” tentano, anche attraverso una maggiore presenza del soggetto pubblico, di mitigare tali squilibri; a livello disciplinare, tali piani sono influenzati dalle elaborazioni che il Movimento moderno andava sviluppando, tuttavia, per quanto riguarda l'Italia, la presenza del fascismo e il conseguente isolamento dal panorama culturale europeo portano sostanzialmente alla continuità, pur introducendo qualche innovazione, con il metodo di pianificazione ottocentesco e alla caratterizzazione monumentale della città richiesta dal regime. Queste due generazioni sono l'oggetto dei paragrafi che seguono.

3.1.1 I piani della modernizzazione

5. G. Di Benedetto, *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1977, p. 18.

Lo sviluppo industriale avvenuto in Europa ha determinato, a partire dalla metà del XIX secolo, imponenti trasformazioni ed espan-

sioni urbane in conseguenza del fenomeno dell'urbanesimo e delle necessità spaziali della nuova economia; tale processo di "modernizzazione capitalistica della città" è all'origine disciplina urbanistica modernamente intesa, e in particolare della sua "prima generazione"⁶ di piani, che hanno l'obiettivo di regolare la crescita urbana.

I - Il patto tra capitale e collettività e il modello haussmanniano

Nel contesto sopra descritto, emerge la necessità di un *piano* per dare forma all'organizzazione generale della crescita urbana, come risposta all'incapacità delle singole iniziative private di questa fase di affrontare globalmente le questioni della trasformazione spaziale: la specificità dell'ambiente urbano rende inattuabili le opere che richiedono una lunga immobilizzazione di risorse e il recupero diretto del plusvalore; la frammentarietà delle iniziative determina uno sfruttamento non ottimale di una risorsa scarsa come il suolo; la mancanza di coordinamento causa configurazioni spaziali inefficaci, che compromettono la stessa resa degli investimenti privati. Il piano rappresenta, quindi, un inedito *patto* tra le forze capitalistiche e la collettività, nel quale vengono suddivisi i rispettivi ambiti di competenza ma sempre mantenendo come principio il *laissez-faire* liberista: alle prime viene concesso di massimizzare lo sfruttamento economico dei terreni, mentre le istituzioni pubbliche si fanno carico delle opere più onerose, ma al contempo potendo sottoporre a controllo l'operato del privato, pur con rilevanza diversa a seconda dei paesi in ragione del peso del pubblico esercitato nell'economia⁷.

Il modello di questa prima generazione di piani è quello di Haussmann per Parigi (1852-1870) che è stato in seguito adottato e variamente declinato nelle maggiori città di numerosi paesi europei, tra cui Vienna, Berlino, Barcellona e Madrid. Essenzialmente, esso si basa: sulla demolizione del tessuto esistente per isolare ed enfatizzare i principali monumenti o per sostituire isolati storici, residenziali e misti, con edifici pubblici (mercati, biblioteche, ospedali, stazioni, prigioni, uffici amministrativi, ecc.), progettati dai maggiori architetti dell'epoca, che andranno a costituire il riferimento europeo per quanto riguarda le tipologie edilizie e i loro caratteri distributivi; sull'apertura di nuovi grandi assi rettilinei di raccordo a scala urbana, dei quali i monumenti costituiscono il punto di fuga prospettica; sulla direzionalità marcata dagli allineamenti dei nuovi edifici, per i quali viene stabilita una disciplina edilizia precisa, con riferimento ai prospetti, alle altezze, all'inclinazione delle falde, ecc.; sulla progettazione di nuovi reticoli viari che consente, infine, l'urbanizzazione dei terreni inediti. La città viene, inoltre, dotata di vasti parchi e giardini per attività ricreative.

La nuova maglia viaria costituisce il fulcro dell'urbanistica haussmanniana, con il duplice obiettivo di contrastare la congestione urbana e di conferire alla capitale un aspetto monumentale e celebrativo; la sua realizzazione è permessa da appositi strumenti giuridici, tra cui l'espropriazione per pubblica utilità e la definizione di nuovi regolamenti urbanistici ed edilizi. Il piano di Haussmann,

6. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 8.

7. G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 15-16.

primo esempio moderno di intervento complesso su una grande città, segna culturalmente e operativamente il distacco tra architettura e urbanistica, che non differiscono più solamente per la scala d'intervento, ma si pongono su due livelli diversi della progettazione dell'ambiente costruito. Questo rappresenta il modello di riferimento anche per le città italiane, pur con traduzioni tardive in varianti di minore impatto dato il diverso contesto di riferimento, e costituisce la base per il consolidamento della metodologia, dei principi e dei contenuti propri del "piano ottocentesco" italiano, che si sedimenteranno al punto da essere riproposti finanche nelle operazioni di ricostruzione delle città distrutte dalla Seconda guerra mondiale.

II - La pianificazione per elementi e la legge sulle espropriazioni

Il piano ottocentesco in Italia è principalmente orientato alla crescita urbana, anziché al risanamento, e il processo di pianificazione è ridotto alla redazione di una planimetria nella quale vengono localizzate e disegnate tutte le componenti fisiche, gli "elementi urbani", da realizzare sul terreno e, conseguentemente, la netta ripartizione delle competenze di realizzazione tra pubblico e privato. Principio organizzatore è la strada come luogo di valorizzazione dell'edificato e, pertanto, ai fini della massima estrazione del plusvalore, la maglia viaria è caratterizzata da un calibro uniforme e molti incroci, con le piazze come luoghi all'apice del valore. La *pianificazione per elementi*, quindi, si occupa esclusivamente delle modificazioni fisiche dello spazio urbano, secondo il criterio del massimo rendimento economico, ed è direttamente esecutiva, necessitando solo di poche norme esplicative del disegno e un regolamento edilizio per quanto riguarda gli aspetti igienici. Tra i caratteri ulteriori del piano ottocentesco, si annoverano: la validità a tempo indeterminato; il sovradimensionamento; la rigidità rispetto a possibili varianti; la crescita della città in modo concentrico.

Per quanto riguarda l'Italia, al momento dell'unificazione il regolamento edilizio rappresenta lo strumento con cui le amministrazioni locali normano gli interventi nelle aree urbane; il panorama è, tuttavia, frammentato a causa dei diversi ordinamenti preunitari di riferimento, ma soprattutto il regolamento edilizio non può più costituire uno mezzo valido per affrontare le nuove esigenze di sviluppo e modernizzazione delle città. In particolare, il regolamento edilizio ha carattere puntuale e si riferisce soprattutto a interventi diretti, mentre in questa fase è necessario normare i rapporti tra pubblico e privato nelle trasformazioni urbanistiche e risolvere questioni inerenti alle aree urbane di portata generale – come, proprietà fondiaria, regime dei suoli, infrastrutturazione – sulla scorta di quanto già avvenuto nella prima metà del secolo nelle grandi capitali europee. Il primo dispositivo nazionale a supporto della pianificazione viene introdotto dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 "Sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità", che delinea una cornice tecnica e giuridica per gli interventi di espansione urbana, mettendo in condizione il soggetto pubblico di acquisire i suoli destinati alla trasformazione urbanistica, in quanto l'approvazione del

piano – definito dalla stessa legge – equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità⁸, che permette l'espropriazione a valore di mercato dei beni immobili compresi nel piano. Questo poteva essere di due tipologie: il *Piano regolatore edilizio*⁹ come strumento per intervenire sulla città esistente o il *Piano di ampliamento*¹⁰ come strumento per l'estensione urbana. Il campo di maggiore interesse di questa generazione di piani, strettamente legati al meccanismo dell'esproprio mirato all'acquisizione di terreni o lotti in cui sono previsti gli interventi, è quello della città esistente o di prossima costruzione, tralasciando la disciplina dei terreni non trasformabili – come le aree agricole – e, quindi, non è ancora uno strumento “generale” di governo del territorio; inoltre, non disciplina generalmente le destinazioni d'uso e le densità edilizie, ma si occupa principalmente del rapporto tra gli edifici e tra questi e la strada, attraverso un disegno direttamente esecutivo.

III - Il disegno della trama viaria e la regolazione sociale e funzionale

La generazione dei piani della modernizzazione capitalistica affronta in modo distinto gli interventi di rinnovamento dell'esistente e quelli di ampliamento, tuttavia entrambe le azioni sono orientate al conferimento alla città di un volto moderno e borghese di stampo europeo.

Sulla città antica questo obiettivo si persegue con la previsione di ingenti sventramenti, sia per realizzare assi di comunicazione di stampo celebrativo, sia per operare adeguamenti igienico-funzionali, nonché con la demolizione di elementi non ritenuti funzionali al raggiungimento di un'immagine moderna, come, ad esempio, le mura, le porte di ingresso alla città e le antiche ville. Attraverso la definizione della nuova maglia viaria, si rendono possibili scelte di piano orientate al massimo sfruttamento del suolo con la realizzazione di importanti volumetrie in sostituzione dei tessuti antichi, la cui definizione della destinazione funzionale non è in questa fase ancora prevista.

Tuttavia, ricordando che il piano di modernizzazione ottocentesco nasce per rendere possibile la massimizzazione del profitto dalle trasformazioni e che il disegno della trama viaria è il principio organizzatore dell'espansione urbana, in questa fase il maggiore interesse del piano è rivolto all'ampliamento della città verso i terreni agricoli, dove è possibile realizzare un incremento della rendita assai maggiore rispetto alla ristrutturazione urbanistica della città esistente.

Qui, il progetto della maglia stradale dei nuovi quartieri realizza una prima forma di zonizzazione la cui finalità è prevalentemente quella del controllo sociale, ancor prima che funzionale. Dal disegno degli isolati discende, infatti, la possibilità di realizzare i diversi tipi edilizi residenziali e, conseguentemente, l'individuazione della classe sociale che potrà permettersi di stabilirsi nella zona; l'obiettivo è quello di attirare le classi più abbienti nei nuovi quartieri, garan-

8. « L'approvazione del piano regolatore equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese, osservate le prescrizioni della presente Legge». Legge 2358/1865, art. 92.

9. Il piano regolatore edilizio si sostanzia in provvedimenti sul risanamento dei tessuti storici, per migliorarne le condizioni igieniche, di abitabilità e di circolazione stradale. Esso è normato dal Capo VI del Titolo II della legge 2359/1865 come segue: «Art. 86. I Comuni, [...] di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento. Art. 87. I progetti dei piani regolatori debbono essere fatti pubblici [...]. Art. 89. [...] i proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi, volendo far nuove costruzioni o riedificare o modificare quelle esistenti [...] debbono uniformarsi alle norme tracciate nel piano».

10. Il piano di ampliamento disegna la forma dell'edificato da realizzare su terreni liberi, definendone i principali elementi fisici nel dettaglio. È normato dal Capo VII del Titolo II della legge 2359/1865 come segue: «Art. 93. I Comuni nei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l'abitato, potranno adottare un piano regolatore di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifici, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più comoda e decorosa sua sicura sua disposizione. [...] Art. 94. Se per la esecuzione del piano di ampliamento il Comune deve procedere alla costruzione delle vie pubbliche, i proprietari saranno obbligati a cedere il terreno necessario, senz'altra formalità».

tendo l'isolamento dalle classi subalterne. Per lo stesso scopo, viene stabilito l'allontanamento dell'industria dalle nuove zone residenziali borghesi, ma non si tratta ancora di un principio di zonizzazione funzionale, in quanto in tali aree viene normalmente consentita anche la destinazione residenziale: vengono, infatti, realizzate le abitazioni per gli operai, disposti a riconoscere un maggiore prezzo a tali alloggi per la vicinanza al luogo di lavoro. Nel piano, vengono infine indicate le aree per gli impianti puntuali e le grandi attrezzature urbane di pubblica utilit , come i mercati e i macelli, la cui realizzazione   a carico della collettivit . Gli spazi aperti collettivi, come i giardini pubblici o le piazze, vengono individuati e dimensionati sulla base di un conto economico che misura da un lato il maggior valore per gli edifici che vi prospetteranno e, dall'altro, l'indennit  di esproprio da corrispondere e il mancato introito da trasformazione edilizia.

IV - I piani: Firenze (1865), Roma (1873), Milano (1895)

Una breve disamina dei piani delle maggiori citt  italiane del periodo pu  aiutare a comprendere i caratteri e la struttura dei piani di questa generazione dell'urbanistica. Il piano per Firenze di Giuseppe Poggi del 1865 abbina le nuove espansioni a trama ortogonale di stampo accademico oltre le mura agli sventramenti nella citt  antica in vista del trasferimento della capitale da Torino. Nel decennio successivo, anche Roma, divenuta capitale, si dot  di un piano nel 1873, seguito da un altro di sostanziale conferma nel 1883, entrambi ad opera di Alessandro Viviani, ingegnere comunale. Nei piani di Roma, mancando un disegno di assetto generale, il risultato   dato dalla sommatoria delle aree di espansione (anche sui terreni dei parchi delle ville storiche) e del programma di sventramenti dei tessuti urbani esistenti per aprire grandi assi di comunicazione;   presente, comunque, una indicazione di massima delle destinazioni d'uso, distinguendo le aree a carattere prevalentemente residenziale da quelle miste-produttive. Il piano di Milano di Cesare Beruto, anch'egli ingegnere municipale, viene redatto a partire dal 1894 e approvato nel 1895 e, pur nella diversa vocazione della citt  lombarda rispetto a Firenze e a Roma, conferma il duplice registro di pianificazione: adeguamento igienico-funzionale per la citt  interna, con sventramenti e demolizione delle mura spagnole seicentesche, ed espansione di carattere monumentale, con una fitta maglia viaria ed isolati densamente edificati.



Figura 3.1 Piano di Firenze (1863), in bianco la città esistente, in rosso le espansioni.



Figura 3.2 Piano di Milano (1895), in nero la città esistente entro le mura, in rosa le espansioni previste.



Figura 3.3 Piano di Roma (1873), in nero le demolizioni, in rosso le espansioni.

3.1.2 I piani della razionalizzazione

La seconda generazione dell'urbanistica moderna, corrispondente alla fase di "razionalizzazione dello sviluppo capitalistico delle città¹¹", si riferisce al periodo intercorrente tra i primi anni del Novecento e la Seconda guerra mondiale. Tale generazione è influenzata soprattutto dalle innovazioni introdotte dalle numerose correnti artistiche, dalle elaborazioni architettoniche del Movimento moderno, ma anche dal carattere di monumentalità richiesto alle città dai regimi autoritari di Italia e Germania.

I - La centralità del soggetto pubblico e le elaborazioni del Movimento moderno

A livello europeo, è in particolare negli anni tra il 1926 e il 1935 che matura il superamento del piano ottocentesco a favore del piano razionalista: la comparsa delle contraddizioni della libera iniziativa, la Grande guerra, le lotte sociali e la crisi economica del 1929 sono circostanze, tra le altre, che suggeriscono una «programmazione degli interventi del capitale, che tenda costantemente a eliminare o a mitigare gli squilibri e i conflitti del modo di produzione capitalistico e a garantirne l'espansione. Ma è altresì evidente che a promuovere e ad attuare la programmazione non può essere altri che lo Stato [il quale] si avvia a diventare, seppure con toni diversi da paese a paese, capitalista esso stesso»¹². Inoltre, nonostante i piani, le città crescono caoticamente, occupandosi solo delle classi abbienti e non fornendo risposta alla questione delle abitazioni a basso prezzo, motivo di gravi tensioni sociali: si fa strada l'idea che «la trasformazione dello spazio condotta con criteri strettamente capitalistici [...] si traduca in un ostacolo al generale consolidamento e alla riproduzione del sistema. [...] È in sostanza l'idea della città come mezzo indispensabile per la produzione, più che come prodotto per lo scambio»¹³. E in questa nuova visione della città, il soggetto pubblico si afferma come protagonista, ritagliandosi spazi di intervento sempre maggiori in qualità di programmatore di un'espansione razionalizzata che integra il processo di produzione dello spazio rimanendo nell'ambito del processo produttivo capitalistico: emergono così anche finalità diverse e significati maggiori della trasformazione urbana, rispetto al solo sfruttamento economico del processo di urbanizzazione.

Nasce così la necessità di un nuovo piano, capace di dare concretezza ai nuovi equilibri tra soggetti e ai nuovi significati della trasformazione attraverso nuovi contenuti e una nuova metodologia. Un piano che superi il carattere pattizio di impostazione ottocentesca per assumere quello di uno *strumento* di promozione e controllo dello sviluppo urbano condotto da un'amministrazione pubblica, incaricata di contemperare le diverse istanze del privato e della collettività.

Le rilevanti elaborazioni culturali e disciplinari di questo periodo, in particolare quelle prodotte dai CIAM, i Congressi internazionali

11. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 8.

12. G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 22.

13. *Ivi*, p. 23.

dell'architettura moderna, producono rilevanti innovazioni contenutistiche e metodologiche per la pianificazione urbana; in particolare, si definiscono i principi fondamentali della *Città funzionale*¹⁴ che confluiranno nella Carta di Atene e che costituiranno la base della prassi urbanistica dei decenni successivi. Il modello canonico di riferimento della nuova "forma di piano" che ne deriva è il piano di Amsterdam del 1935.

Tra i principi più rilevanti, vi è quello della separazione delle funzioni urbane: i bisogni dell'uomo vengono identificati in quattro attività (abitare, lavorare, spostarsi e ricrearsi) che possono essere meglio soddisfatte se spazialmente distinte. Il piano organizza quindi il territorio in aree funzionali omogenee, entro le quali svolgere una sola specifica funzione attraverso l'apposizione di un vincolo di destinazione d'uso. A tal fine, la preesistente tecnica dello *zoning* di origine tedesca viene assunta dal Movimento moderno per la redazione di un piano "per aree" e non più "per elementi" come era nell'Ottocento, e riadattata per una applicazione di carattere prevalentemente funzionale – la differenziazione tipologica, con le sue conseguenze sul piano della segregazione sociale, viene mantenuta ma ridimensionata – rimandando agli strumenti attuativi successivi la progettazione urbanistica di dettaglio. Si passa, così, da un piano a un sistema ordinato di piani, ciascuno dei quali dipende gerarchicamente dalle indicazioni di quello a scala superiore; si tratta di un'innovazione del procedimento organizzativo dettata dalla comprensione dell'importanza del fattore temporale sui modi della trasformazione urbana, che devono potersi adeguare alle condizioni specifiche del momento attuativo. Tale rinnovamento metodologico, che introduce un carattere di *flessibilità* nella pianificazione, deriva anche dalla metodologia razionalista della scomposizione del problema in problemi minori, cosicché la soluzione complessiva, la realizzazione del piano attraverso la sua *gestione*, è data dalla somma delle singole soluzioni.

Tra gli ulteriori elementi di innovazione elaborati dalla cultura urbanistica in questa fase vi sono:

- l'introduzione dell'*analisi* come momento conoscitivo dei bisogni e delle tendenze di sviluppo, anteriore e necessaria alla fissazione degli obiettivi di trasformazione del piano;
- la distribuzione degli interventi sullo spazio anche in funzione dei costi generali di impianto e infrastrutturazione (poiché la finalità del piano è garantire le condizioni per lo sviluppo capitalistico, le trasformazioni devono impiegare i capitali strettamente necessari);
- il concetto di indifferenza del valore dei suoli rispetto alla trasformazione, che sacrifica la rendita fondiaria attraverso l'esproprio preventivo e svincola le scelte localizzative dal prezzo dei terreni;
- l'inclusione di tutto il territorio urbano nel progetto urbanistico, anche delle parti già edificate, con la definizione di funzioni e categorie di intervento per rendere maggiormente coerente

14. Per una trattazione più esaustiva sulla *Città funzionale*, cfr. par. 2.2.1.III "L'affermazione della "città funzionale" nell'Europa del Secondo dopoguerra"

- la citt  esistente con le previsioni di assetto urbano generale;
- il nuovo tipo di citt  realizzabile nelle espansioni, a cui   rivolto comunque il maggiore interesse, caratterizzata dall’impianto aperto, dai tracciati viari indipendenti, dalla distribuzione delle funzioni e dagli ampi spazi verdi;
- la forma dell’espansione lungo direttrici di crescita, superando il modello di crescita concentrica in tutte le direzioni.

II - La continuit  con il piano ottocentesco e la nuova legge urbanistica

In Italia, i ritardi accumulati in campo economico rispetto agli altri paesi europei hanno ridotto lo sviluppo delle citt  nei primi anni del Novecento, fenomeno che si   poi accentuato durante il ventennio fascista con l’isolamento politico-culturale e le aspirazioni “ruralistiche” e antiurbane del regime. Pertanto, nella prima met  degli anni di questa generazione “della razionalizzazione”, le tecniche di pianificazione si pongono invece in sostanziale continuit  con quelle dei piani ottocenteschi “della modernizzazione”. Le innovazioni di maggiore respiro internazionale riguardano soprattutto scelte sostanziali effettuate da singoli piani – emblematico, in tal senso, quello di Roma del 1909 – di riordino infrastrutturale e di razionalizzazione della crescita: si definiscono, ad esempio, le direzioni dell’espansione; si prevedono quartieri per case popolari; si stabiliscono le densit  edificatorie dei lotti tramite classificazione tipologica. Con l’affermarsi della cultura di regime, nella seconda met  degli anni di questa generazione, si vanno formando i cosiddetti “piani accademici” che rispondono ai canoni celebrativi della monumentalit  fascista, prevedendo grandi spazi di rappresentanza ed espansioni edilizie caratterizzate dal carattere architettonico della cultura ufficiale.

Le elaborazioni dalla cultura razionalista sviluppatesi in Europa nella prima met  del Novecento vengono recepite nell’ordinamento italiano soltanto quando questa generazione urbanistica sta volgendo al termine.  , infatti, con l’approvazione della legge n. 1150 del 1942 che, in piena Seconda guerra mondiale, viene introdotto lo strumento del Piano Regolatore Generale. Le differenze tra le disposizioni in materia urbanistica dettate dalla nuova norma e il sistema previgente sono notevoli:

- il piano, innanzitutto, ha valore di *legge*;
-   *generale*, pertanto la sua disciplina   stesa all’intero territorio comunale;
-   *unico*, pertanto contempla sia la citt  esistente sia gli ampliamenti;
- permette l’apposizione di *vincoli* di inedificabilit  per le aree destinate a funzioni pubbliche;
- configura la pianificazione come un *sistema di piani* a formazione progressiva, dall’area vasta al piano particolareggiato;
- prevede la sua attuazione in modo *indiretto*, in quanto strumento programmatico e vincolistico ma non attuativo, limitandosi a stabilire indici volumetrici, densit  e destinazioni d’uso.

Tuttavia, è stato rilevato come si tratti «di una legge assai più avanzata di quanto non consentirebbero le arretrate condizioni giuridiche, politiche e culturali della nazione e che, di conseguenza, sarà largamente incompresa e disattesa nel dopoguerra»¹⁵. Negli anni della ricostruzione, infatti, la sua vigenza sarà sospesa a favore di strumenti urbanistici applicati ad ambiti territoriali parziali e di diretta esecutività, riproponendo le modalità operative precedenti.

III - Il riordino infrastrutturale e l'organizzazione della crescita

Come anticipato i piani di questa seconda generazione affrontano problemi in parte diversi da quelli della prima, che riguardano in particolare il riordinamento infrastrutturale e la riorganizzazione della crescita: le previsioni dei piani ottocenteschi avevano spesso determinato sulle città effetti negativi dovuti ad una espansione urbana aggressiva, massiccia e disordinata, accompagnata dall'assenza di servizi minimi per la popolazione e di infrastrutture per lo sviluppo.

In termini di tecnica urbanistica, gli approcci funzionali in questi nuovi piani non sono particolarmente diversi da quelli dei piani precedenti: la matrice è ancora di stampo ottocentesco e prevede ampliamenti della città senza specificarne le funzioni, limitandosi al disegno della rete stradale e la definizione di regole per l'edificazione. Quindi, con una procedura simile alla zonizzazione, il piano attribuisce a ciascun lotto, determinato dal disegno della maglia viaria, la possibilità di edificare un determinato tipo edilizio, cui corrisponde un indice quantitativo. La definizione funzionale riguarda solo alcuni lotti: quelli destinati ad attrezzature pubbliche e quelli destinati ad industrie, le quali vengono accorpate in zone ben definite. Nella città esistente, prosegue la previsione di sventramenti e di riedificazione dei fronti con edifici imponenti e dal carattere monumentale.

I piani differiscono invece per le scelte che rispondono alle peculiarità socio-economiche della città e alle determinazioni di carattere politico. Nel caso di Roma e dei suoi due piani del 1909 e del 1931, risulta evidente la differenza di approccio che discende dai diversi indirizzi politici: nel primo, della giunta progressista di Nathan, si prevedono bassi indici di edificabilità, aree per l'insediamento di funzioni di rango superiore come l'università, il miglioramento delle condizioni dei quartieri popolari e la tutela delle aree di pregio storico e ambientale; nel secondo, in pieno regime, si prevedono maggiori indici di edificabilità e ulteriori aree di espansione, un forte programma di sventramenti del centro storico e il nuovo quartiere direzionale dell'EUR.

A Milano, si formano invece i temi del sostegno alla crescita produttiva, della necessità di infrastrutture ferroviarie, dell'affermazione del rango territoriale della città che vengono affrontati dal piano Pavia-Masera del 1912, oltre che nelle proposte al concorso per il piano regolatore del 1927. Tuttavia, il piano Albertini del 1934 rinuncia alle scelte di modernizzazione infrastrutturale e promuove

15. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 7.

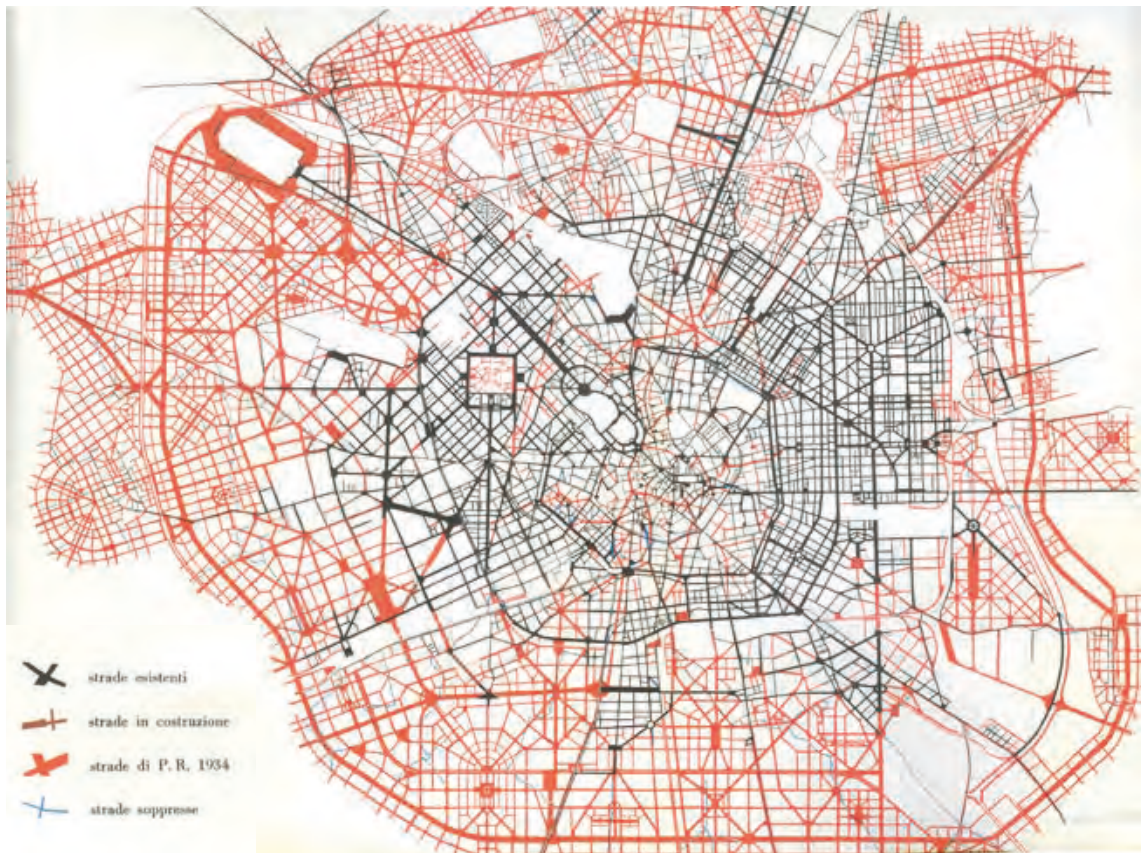


Figura 3.4 Tracciato viario previsto dal piano regolatore di Milano del 1934 (Fonte: *Urbanistica*, n. 18-19).

le dinamiche fondiarie dell'espansione, prevedendo l'urbanizzazione dell'intera superficie comunale ancora non edificata, senza gerarchie, e un vasto programma di demolizione e sostituzione urbanistica nel centro storico. Le destinazioni previste sono quasi per intero quelle dell'edilizia privata, mentre le aree per edifici di interesse collettivo sono ridotte al minimo.

IV - I piani: Roma (1909), Roma (1931)

Le vicende che caratterizzano l'urbanistica di Roma nella prima met  del Ventesimo secolo, con i suoi due piani del 1909 e del 1931, ben rappresentano la generazione urbanistica della razionalizzazione in Italia e l'evoluzione dei suoi contenuti e della sua tecnica, sia in relazione alla citt  esistente sia a quella dell'espansione.

I piani ottocenteschi avevano determinato una crescita edilizia aggressiva e incontrollata della citt , con realizzazioni di quartieri residenziali e insediamenti industriali fuori piano, a cui si aggiungeva il disordine delle zone popolari e l'assenza di servizi, opere pubbliche e infrastrutture di supporto allo sviluppo. Il sindaco Ernesto Nathan, di orientamento progressista, tent  di porre rimedio nel 1909 all'esperienza non positiva dei piani del 1873 e 1883, con un piano di governo complessivo delle trasformazioni urbane di respiro maggiormente europeo, redatto da Edmondo Saint Just di Teulada. Esso

prevedeva una crescita più equilibrata, con iniziative a sostegno delle classi popolari, la salvaguardia di aree verdi e archeologiche, con la previsione di grandi attrezzature urbane (ad esempio, la città universitaria, la zona industriale a Ostiense, i quartieri della Grande esposizione del 1911, ecc.), con l'orientamento degli ampliamenti lungo direttrici preferenziali, la riduzione delle previsioni di espansione e l'articolazione del disegno del piano in tre tipi edilizi, secondo una disciplina che introduce indici volumetrici:

Il Sanjust individuò nella differenziazione dei tipi edilizi lo strumento più idoneo per un reale controllo della crescita della città. Rispettando i vincoli tipologici (fabbricati, villini, abitazioni nelle zone verdi) si sarebbe potuta infatti determinare, invece della tradizionale espansione compatta e indiscriminata, una serie alternata di zone più o meno densamente abitate. Su questa base, e quindi sulle differenti densità, erano dimensionate tutte le previsioni tecniche del Piano, dalla rete delle fognature alle sezioni stradali, alle attrezzature pubbliche¹⁶.

I contrasti che il piano causa a livello politico sono all'origine della sua mancata attuazione e della caduta della giunta comunale nel 1913. Il regolamento edilizio del 1912, che normava le caratteristiche dei tipi edilizi, viene sostituito nel 1920 per assecondare le pressioni dei proprietari delle aree, e verrà permesso un aumento delle densità edilizie: al posto del villino si consente la realizzazione del nuovo tipo "palazzina", e, al posto del fabbricato, il nuovo tipo "intensivo". Dopo un tentativo di variante al piano negli anni 1925-1926, in pieno regime fascista, Marcello Piacentini è incaricato della redazione del nuovo piano del 1931, che costituirà il prototipo del "piano accademico". Monumentalità degli spazi urbani (sia di nuova realizzazione, sia tramite sventramenti del centro storico), espansioni edilizie non articolate in quartieri riconoscibili ma sparse in tutta la città e differenziazione secondo le tipologie del piano del 1909, ma con densità aumentate, costituiscono i tratti caratterizzanti del piano. La sua attuazione avviene tramite piani particolareggiati di esecuzione, che costituiscono altresì la base per l'esproprio; tale meccanismo, che permette di rinviare le scelte esecutive e di sostenere la grande dimensione prevista dal piano, verrà assunto poi anche dalla legge urbanistica del 1942.

Al termine della seconda guerra mondiale, i diversi paesi coinvolti nel conflitto sono chiamati alla ricostruzione delle proprie città, ma mentre in molti contesti urbani europei le distruzioni sono colte come l'occasione per migliorare la qualità urbana, in Italia si sostiene una politica di ricostruzione al di fuori del disegno di un piano generale, strumento di cui l'Italia si era dotata solo pochi anni prima, introducendo il "piano di recupero" che sostanzialmente prolunga la vita del collaudato piano ottocentesco: ristrutturazione della maglia viaria con sventramenti nel centro urbano ed espansione al suo esterno. In questa "prima generazione", tuttavia, la disciplina si misura soprattutto con la dimensione dell'ampliamento, per la quale vengono proposti due distinti approcci: quello "accademico" e quello "razionalista".

16. P. Rossi Ostili, *Guida all'architettura moderna 1909 2000*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 15.



Figura 3.5 Previsioni del piano di Roma del 1909.



Figura 3.6 Previsioni del piano di Roma del 1931 (immagine alla medesima scala della figura 3.4).

3.2 La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, crescita quantitativa e omogeneità

La fase successiva è caratterizzata dai piani della “seconda generazione”, quelli dell’espansione urbana supportata da una fase di forte crescita economica. Tra gli anni Sessanta e Settanta, le disordinate e inconsapevoli modalità di costruzione della città della generazione precedente costituiscono un nodo critico da affrontare, in quanto non è più rinviabile un’azione sulle problematiche che accompagnano l’espansione quantitativa, in particolare le questioni della casa e dei servizi, ma anche quelle relative alla salvaguardia dei centri storici e alla conservazione degli ambienti naturali. Anche in questa generazione, emergono due distinti approcci al piano, quello “razionalizzatore” e quello “riformista”, che si distinguono in particolare per il diverso rapporto con il tema della rendita fondiaria.

3.2.1 I piani della ricostruzione

La prima generazione di piani dell’urbanistica contemporanea prende avvio con la fine della Seconda guerra mondiale, quando le città europee devono affrontare la ricostruzione di ampie porzioni di tessuto urbano distrutto dai bombardamenti. I piani di questa fase hanno dato corpo alla “generazione urbanistica della ricostruzione¹⁷”, anche se sono stati anche definiti come “piani del primo ordinamento urbano¹⁸” in ragione del fatto che in Italia non si approfittò delle devastazioni belliche per «migliorare le città del passato, farle più belle, più efficienti, più salubri¹⁹».

I - Gli investimenti pubblici nel settore abitativo e la frammentarietà degli interventi

Negli anni postbellici, la ricostruzione viene affrontata da numerosi paesi in modo ambizioso, con piani urbanistici di ampio respiro, secondo un processo «teso a ricostituire la struttura portante dell’assetto territoriale, ma anche finalizzato a un disegno generale di rinnovo e riqualificazione urbana²⁰», cogliendo sostanzialmente questa fase come un’opportunità per mettere diffusamente in pra-

17. G. Campos Venuti, «Cinquant’anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 9.

18. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 37.

19. G. Campos Venuti, «Cinquant’anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 10.

20. F. Oliva, «La città e i piani», in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 41.

tica le elaborazioni disciplinari che si erano formate e sperimentate in quegli anni²¹. In Italia, invece, il piano di matrice razionalista, era stato introdotto solo nel 1942, quando ormai la fase di declino del regime e il tempo di guerra rendevano di fatto impossibile una sua applicazione, rimandandola quindi alla fine del conflitto. Il diverso quadro economico, sociale, territoriale e politico che si viene a determinare al termine della Seconda guerra mondiale, tuttavia, porta ad un ulteriore rinvio dell'applicazione effettiva della legge fondamentale dell'urbanistica: le scelte di politica economica sono, infatti, di stampo liberista e antipianificativo; gli alti tassi di disoccupazione e la migrazione interna di forza lavoro poco qualificata (da sud a nord, dalla campagna alla città), originata soprattutto della crisi agricola, costituiscono una drammatica situazione sociale; il legame tra il tradizionalmente debole sistema industriale e finanziario italiano con la proprietà fondiaria si rafforza ulteriormente²². La soluzione alle relevantissime questioni del lavoro e dell'abitazione viene individuata, quindi, in una strategia politica che: pone un settore produttivo arretrato, come quello edile, quale volano della ripresa economica del Paese; privilegia la realizzazione di edifici residenziali anziché di opere infrastrutturali e di servizi; aumenta in modo consistente le densità edilizie consentite per incentivare l'intervento del settore privato.

Al fine di sostenere tali scelte, quindi, l'Italia si cimenta nella ricostruzione postbellica al di fuori di una politica di piano generale, pur previsto dalla legge del 1942, e obbliga i Comuni alla sola redazione dei *Piani di ricostruzione*, che avevano la caratteristica di occuparsi esclusivamente delle zone distrutte, trattandole in modo isolato dal contesto, con modalità direttamente attuative. La parzialità della pianificazione favorisce così interventi frammentati e volti primariamente a favorire l'afflusso di capitali con finalità speculative: il piano di ricostruzione consente, infatti, l'adozione di un doppio registro sulle città italiane del Dopoguerra, riproponendo una prassi urbanistica consolidata: nella città esistente si opera attraverso la ristrutturazione della maglia viaria e l'aumento di densità edilizia, secondo le tecniche ottocentesche; nei terreni agricoli si opera con piani di ampliamento secondo due approcci alternativi, quello "accademico" e quello "razionalista".

Il solo sfruttamento delle rendite urbane differenziali dei luoghi centrali determinate dagli interventi di ricostruzione, infatti, non era sufficiente ad attivare un mercato di grandi dimensioni e a produrre importanti effetti sull'occupazione, pertanto di fronte alle alternative di «combattere la strategia urbanistica della rendita o di allargarne massicciamente l'ambito dell'intervento [...] si scelse la seconda soluzione: anticipando il processo di espansione urbana che stava maturando in tutta Europa e legando strettamente anche questo processo alle rendite urbane, questa volta alle rendite assolute»²³.

Viene così messa in campo una strategia statale per la casa e l'urbanistica²⁴ – sviluppata da INA-Casa, un ente nazionale con sole com-

21. «E in alcuni casi a coltivare questa speranza i cittadini si erano dedicati già durante la guerra: a Rotterdam, dove i tecnici avevano messo mano ai disegni mentre ancora la città bruciava, e a Londra, dove la greenbelt del piano Abercrombie è stata concepita sotto i bombardamenti del 1943. Così come l'ambizioso piano di ricostruzione di Varsavia rappresenterà, subito dopo la guerra, uno dei massimi obiettivi del nuovo regime». G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 10.

22. G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 31–32.

23. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 11.

24. Legge 28 febbraio 1949, n. 43 "Piano per l'incremento dell'occupazione operaia attraverso la costruzione di case per lavoratori".

petenze finanziarie – che sostiene il settore edilizio con commesse per la residenza pubblica (abitazioni in affitto sociale e case a riscatto) e stimola la domanda privata rendendola solvibile accollando allo Stato tutti gli oneri necessari; sia nel primo che nel secondo caso, a causa dell'inadeguato meccanismo di esproprio, la produzione edilizia predilige aree a bassissimo prezzo e, quindi, lontane dalla città esistente, determinando automaticamente l'aumento del valore dei terreni posti tra i nuovi insediamenti e il limite dell'edificato esistente.

Con l'apporto dei quartieri pubblici dell'INA Casa e delle prime iniziative private largamente sostenute dallo Stato, la produzione edilizia comincia a spostarsi dalle zone centrali oggetto della ricostruzione all'estrema periferia: sono le prime avvisaglie dell'espansione urbana²⁵.

Il "miracolo economico" degli anni Cinquanta scatena la crescita urbana che viene alimentata dall'esodo dalle campagne, lo sviluppo edilizio procede a un ritmo sempre più rapido, mentre il maggiore impegno in opere pubbliche è quello per la costruzione della rete autostradale con l'obiettivo di trainare la motorizzazione individuale di massa. Il costo della produzione edilizia inizia a risentire del peso della rendita urbana, poiché il meccanismo di trasformazione dei suoli è in mano a pochi privati e i prezzi pagati sono pesantemente speculativi. Nonostante la legge urbanistica del 1942 consenta ai Comuni l'esproprio dei terreni, politica e finanza non intendono adottare questa modalità di gestione pubblicistica dell'espansione urbana.

Le città del miracolo crescono all'insegna di quel meccanismo perverso che gli architetti razionalisti definirono «a macchia d'olio», sviluppandosi cioè in tutte le direzioni, in modo indiscriminato, dilagando nella campagna senza preservare al proprio interno le aree indispensabili per i giardini e per i servizi; un casermone dietro l'altro, intervallati da brevi spazi dove le strade sono stretti budelli, con una densità che risponde soltanto alle arroganti pretese degli speculatori immobiliari. I Comuni assistono impotenti: i proprietari «lottizzano» e vendono senza lasciare un metro quadro per le necessità collettive, il più delle volte si fan pagare persino i terreni dove i Comuni, a spese di tutti i cittadini, costruiranno le strade e le fogne, le reti elettriche, dell'acqua e del gas. E la classica soluzione in base alla quale al privato toccano tutti i vantaggi e nessun onere, perché è la comunità ad assumersi il compito di realizzare a proprie spese dei servizi²⁶.

II - I piani di ricostruzione e il rinvio del piano regolatore generale

Come anticipato, la fase di ricostruzione delle città italiane dopo la Seconda guerra mondiale non è stata colta come occasione per migliorare la qualità urbana delle aree centrali. Nel 1945, a pochi anni dall'introduzione del Piano regolatore generale, viene previsto dall'ordinamento italiano²⁷ lo strumento del Piano di ricostruzione, con valore di piano particolareggiato, per definire la rete infrastrutturale e le demolizioni e ricostruzioni dei tessuti devastati dalla guerra; tuttavia, nella prassi, il piano di ricostruzione subentra *in toto* al PRG, potendosi con esso definire non solo le ricostruzioni, ma anche le nuove edificazioni²⁸. I vecchi piani regolatori edilizi ri-

25. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 12.

26. *Ivi*, p. 15.

27. La disciplina del Piano di ricostruzione viene introdotta con il decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1945, n. 154 "Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra", e successivamente aggiornata con la legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

28. «Art. 2. Il piano di ricostruzione, che ha efficacia di piano particolareggiato, dovrà indicare: a) le reti stradali e ferroviarie; b) le aree da assegnare a sede di edifici di culto, di uffici e servizi pubblici e a spazi di uso pubblico; c) le zone destinate a demolizioni, ricostruzioni, riparazioni e costruzioni di edifici e quelle sottoposte a vincoli speciali; d) le zone che fuori del perimetro dell'abitato sono destinate all'edificazione perché riconosciute necessarie per la ricostituzione dell'aggregato urbano; e) le caratteristiche delle zone di cui alle lettere c) e d)». D. Lgs. Lt. 1 marzo 1945, n. 154.

29. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 41.

30. G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 33.

31. «I piani di ricostruzione restano comunque fino all'inizio degli anni Sessanta il principale se non l'esclusivo strumento di pianificazione comunale. Nel 1955, infatti, i piani approvati ai sensi della legge urbanistica nazionale del 1942 sono solo 23: fra questi, solo due, Milano e Bari, sono relativi a grandi città; 39 sono i piani adottati, fra i quali quelli di Torino, Genova e Bologna. Nel 1960, a 15 anni dalla fine della guerra, Roma e Napoli non hanno ancora adottato il loro piano». F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 45. Nonostante l'obbligatorietà della redazione di un piano regolatore per molti Comuni, numerose città, soprattutto medie e piccole, a non dotarsene. La formazione dei PRG è obbligatoria per i comuni indicati in appositi elenchi ministeriali ai sensi dell'art. 8 della Legge urbanistica, mentre è facoltativa per gli altri comuni che, in alternativa, sono obbligati a dotarsi di un programma di fabbricazione. La concreta attuazione dell'art. 8, tuttavia, iniziò non prima del 1954 con il Decreto Interministeriale n. 391 che approvò il primo elenco di 100 comuni obbligati a dotarsi entro due anni del nuovo piano, cui seguirono nel 1956 e nel 1960 obblighi per, rispettivamente, altri 216 e 276 comuni.

32. Ad esempio, il piano razionalista per Siena del 1956 di Piccinato, Bottoni e Luchini, in opposizione alle previsioni del piano del 1932, proposero per il centro storico esclusivamente interventi di salvaguardia e recupero del patrimonio storico e monumentale.

33. G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 34-35.

34. *Ivi*, p. 34.

35. Cfr. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 37-38.

36. Esempi di piano accademico sono i piani Plinio Marconi, di scuola piacentiniana, di Verona (1954) e di Bologna (1955).

37. Esempi di piano razionalista sono quelli di Milano (1953) di Bottoni, di Siena (1956) di Bottoni e Piccinato, di Padova (1956) di Piccinato.

manevano validi fino all'approvazione di nuovi piani regolatori generali, cosicché il piano di ricostruzione – che si caratterizza «per l'assoluta permissività urbanistico-edilizia e per la rapidità dei tempi di approvazione e di attuazione, garantiti anche da “concessioni” dei poteri di intervento dello Stato a operatori privati»²⁹ – è, di fatto, l'unico strumento a determinare gli assetti urbanistici in una fase delicatissima per le città italiane con il solo criterio ottocentesco degli allineamenti, il quale consente «la massima valorizzazione del capitale impiegato e i più alti livelli della rendita di posizione»³⁰. L'espansione urbana, sostenuta dalla rapida crescita economica e finalizzata alla massima valorizzazione, troverebbe, infatti, nel piano di impianto razionalista previsto dalla legge del 1942 un ostacolo; di qui, la scelta per molte città di non dotarsi di un PRG³¹.

I primi PRG *ex lege* 1150/1942 vengono approvati negli anni Cinquanta, riprendendo generalmente le previsioni dei piani previgenti e incorporando quelle dei piani di ricostruzione, poiché la disciplina di questi ultimi prevaleva sul nuovo piano. Nei PRG, generalmente, la città esistente viene sottratta alla zonizzazione, che invece caratterizza le parti di espansione urbana, e rimane disciplinata principalmente dal regolamento edilizio; demolizioni e sventramenti sono il tratto distintivo delle previsioni – in misura minore nei piani “razionalisti”³², rispetto a quelli “accademici” – che, nelle intenzioni dichiarate, sono finalizzate all'isolamento dei monumenti e al risanamento dei quartieri degradati. Sul fronte dell'ampliamento della città, i Comuni che si dotano di un PRG scelgono di “interpretare” opportunamente e applicare selettivamente le previsioni di legge, così «pur mantenendosi sostanzialmente inalterato il quadro legislativo di riferimento, viene a prender corpo in modo progressivo, attraverso la prassi urbanistica [...] una pianificazione notevolmente diversa per fondamenti, metodologia, contenuti»³³. Il piano è, dunque, ridotto a un disegno-programma dello sfruttamento dello spazio, redatto secondo una metodologia che definisce i “gradi di edificabilità dei terreni” espressi dal modo (la funzione) e dalla misura (l'intensità) dell'edificazione; esso è inoltre “unico”, non ritenendosi utili i piani sovraordinati e i piani particolareggiati, e arriva pertanto a fornire indicazioni ad un livello immediatamente esecutivo, a differenza di quanto prospettato dal piano generale di stampo razionalista della legge del 1942³⁴. Un tale piano, privo anche di vincoli temporali e di ordini di priorità, non necessita di gestione e l'amministrazione pubblica – soggetto formale della pianificazione – si trova a ricoprire ancora una volta il ruolo di garante della mediazione ottenuta tra le forze private e di responsabile della realizzazione a proprie spese delle infrastrutture quando e dove richieste dalle iniziative.

Tra le città che, nel corso degli anni Cinquanta, si dotano invece di un piano regolatore, si possono distinguere due approcci, afferenti a due diversi modelli disciplinari e culturali³⁵: il “piano accademico”³⁶, discendente dalla tradizione urbanistica del piano ottocentesco direttamente esecutivo, e il “piano razionalista”³⁷, che ha come riferimento i principi della Carta di Atene, elaborata dal Movimento

moderno, tra cui l'utilizzo dello *zoning* per la definizione delle destinazioni d'uso e degli indici volumetrici. Si tratta dei primi PRG che affrontano il tema dell'espansione urbana e, pur con le differenze dovute alle diverse matrici, assumono un modello di pianificazione con i seguenti caratteri³⁸:

- ampio reticolo stradale per soddisfare le esigenze di mobilità;
- sovradimensionamento delle previsioni insediative;
- scarsa previsione di servizi pubblici;
- sottrazione della città storica all'azzonamento, rimanendo disciplinata dal regolamento edilizio;
- comparsa dei "centri direzionali" destinati allo sviluppo del settore terziario (solo nei piani razionalisti);
- utilizzo delle aree di pregio ambientale e paesaggistico per l'edificazione privata di qualità (piani accademici) o loro salvaguardia per ragioni estetiche (piano razionalista).

III - La terziarizzazione dei centri urbani e l'omogeneità funzionale delle nuove espansioni

Nella città esistente, l'obiettivo è quello di attrarre capitali speculativi privati, accordando vantaggi economici e procedurali, nonché attraverso l'inclusione di città non sempre seriamente danneggiate dalla guerra nell'elenco dei Comuni obbligati alla redazione del piano di ricostruzione. La previsione indici di edificabilità superiori a quelli preesistenti e di destinazioni d'uso quali uffici e abitazioni di lusso muove in questa direzione. Parallelamente, nella città esistente, non viene prevista la realizzazione di servizi pubblici

Le scelte operate per la città esistente nei piani della prima generazione, possono essere sintetizzate nella sostituzione dei tessuti urbanistici con una nuova maglia viaria; nell'aumento delle densità edilizie; nella diminuzione della dotazione pro capite di aree a servizi e di attrezzature pubbliche; a livello di articolazione funzionale, nella terziarizzazione delle zone centrali con l'espulsione delle aree produttive e delle residenze dei ceti meno abbienti.

Si trattò di scelte che, anziché favorire la destinazione delle aree bombardate a servizi e approfittare di un momento di stasi del regime immobiliare per trasformarne la base economiche da "rendite parassitarie" a "profitti industriali", aumentarono i carichi urbanistici delle zone centrali con trasformazioni speculative e congestionanti, segnando indelebilmente i futuri sviluppi delle città italiane e i successivi processi di pianificazione, in nome di una ripresa occupazionale fondata in larga parte sull'edilizia.

Nelle espansioni urbane dei piani della prima generazione, a differenza delle zone oggetto di ricostruzione, viene, invece, prevista la progettazione dell'articolazione funzionale. Il concetto razionalista di "funzione" come principio organizzatore della struttura e della vita urbana viene trasposto nel sistema di pianificazione italiano nelle "destinazioni d'uso dei suoli" come «sistema per adeguare lo

38. Cfr. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 46-47.

sfruttamento alle necessità di specializzazione dello spazio»³⁹. Tali zone sono generalmente monofunzionali, ed eventualmente dettagliate in base alle diverse intensità di utilizzo del suolo tramite indici o tipologie residenziali, più o meno dettagliate, come si può riscontrare dalle legende dei piani “accademici” di Verona (1954) e di Bologna (1955) di Marconi, ma anche nel piano “razionalista” di Piccinato per Padova (1956) e dello stesso architetto, con Bottoni e Lucchi, nel piano di Siena (1956).

Un tratto comune ai piani della prima generazione è l’espulsione delle attività produttive dalla città esistente verso aree industriali esterne ai tessuti urbani; nel piano accademico di Verona, ad esempio, vengono localizzate in più punti della città con conseguenti problemi di congestione e disordine urbanistico, mentre nel piano razionalista di Padova la separazione dalla città – pur con i limiti della monofunzionalità – garantisce uno sviluppo più ordinato. Il settore terziario trova, nei piani razionalisti, una propria collocazione nei centri direzionali, che tuttavia spesso non sono previsti come contrasto ai fenomeni di terziarizzazione delle aree centrali, anche se per ora – con l’eccezione di Milano – si tratta di pressioni limitate al settore commerciale e la trasformazione terziaria è nelle città medie e piccole assai debole. Le previsioni residenziali sono ovunque abbondantemente sovrastimate⁴⁰, nei piani accademici si addensano “a macchia d’olio” lungo la viabilità di accesso alla città, mentre nei piani razionalisti vengono organizzate in zone separate; verde e servizi rappresentano elementi scarsamente previsti nelle zone di nuova espansione, la cui localizzazione e il cui dimensionamento vengono comunque rimandati alla pianificazione attuativa.

IV - I piani: Milano (1949), Ancona (1946)

Tra le esperienze di ricostruzione postbellica, è emblematico il caso di Milano. Nel 1945, le pressioni della speculazione immobiliare riescono a rallentare l’approvazione di un PRG già predisposto, per privilegiare le previsioni di un piano di ricostruzione, che verrà approvato solo nel 1949, per consentire una «ricostruzione immediata con indici volumetrici elevatissimi e destinazioni in grado di pagare le alte rendite delle aree centrali»⁴¹. A Milano, il piano di ricostruzione permette un’enorme possibilità edificatoria, che si concentra soprattutto nella zona centrale, trascurando quasi totalmente la realizzazione di servizi pubblici, e ne incentiva il processo di terziarizzazione: gli effetti sono quelli di «una massiccia sostituzione sociale, naturalmente a scapito delle classi più deboli trasferite in periferia, e di un aumento della congestione urbana, perché le previsioni di sostituzione funzionale e di rilevantissimo aumento delle densità edilizie non erano certo accompagnate da adeguate scelte di adeguamento infrastrutturale»⁴². Il primo piano regolatore del Dopoguerra di Milano sarà adottato nel 1950 e approvato nel 1953.

Il piano di ricostruzione di Ancona del 1946, invece, è indicativo dell’utilizzo che fu fatto di questo strumento nelle città medie e pic-

39. G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 34.

40. Il piano di Milano del 1953, ad esempio, prevede una capacità di 3.500.000 stanze residenziali mai totalmente utilizzata: nel 2011 l’ISTAT ha censito nel capoluogo 2.132.694 stanze.

41. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 42.

42. *Ivi*, p. 43.

cole: la riedificazione del centro storico viene abbandonata poiché la sua conformazione non ne consentiva uno sfruttamento speculativo, i tessuti medievali non vengono ricostruiti lasciando aree vuote e senza funzioni, lo storico rapporto urbanistico con il porto viene cancellato e, in definitiva, si sposta il centro della città verso la zona di espansione ottocentesca, dove è possibile invece una ristrutturazione urbanistica in senso speculativo. Inoltre, ad Ancona si estendono le previsioni del piano di ricostruzione a tutto il territorio urbanizzato, anche con importanti nuove zone di espansione, mentre la realizzazione di tutte le opere pubbliche finanziate dallo Stato è gestita da un "concessionario"; anche dopo l'approvazione del PRG di Astengo nel 1965, il piano di ricostruzione non decade e continua a costituire la base dell'espansione urbana della città per i successivi decenni, mentre la concessione, revocata nel 1992, non realizza opere utili per la vita della città⁴³.

L'analisi di Campos Venuti sulle scelte fatte dalle amministrazioni comunali che si dotarono di un piano, negli anni Cinquanta, rileva una «scarsa consapevolezza politica dei temi urbanistici⁴⁴» poiché, indipendentemente dall'approccio culturale del piano – accademico o razionalista – è sempre presente una pesante ipoteca del regime immobiliare. Egli rileva, inoltre, che nemmeno la cultura urbanistica dell'epoca non ha fatto molto contro una linea «che ben si può definire pensata a misura della rendita urbana e non "a misura d'uomo"»⁴⁵.

I piani della Prima Generazione sono strumenti ancora generici, dettati dal desiderio di porre una qualunque regola al caos della crescita cittadina. L'esigenza di misurarsi in qualche modo con il regime immobiliare che genera le patologie della crescita urbana nei primi anni del dopoguerra, non è ancora emersa; e i piani sono anzi concepiti più o meno esplicitamente a favore del regime immobiliare, senza che il quadro politico-culturale ne sia realmente consapevole⁴⁶.

In questa fase di ricostruzione e "miracolo economico", sia il ruolo e le potenzialità della città storica⁴⁷, sia le malformazioni causate dalla rendita urbana nell'espansione, vengono diffusamente sottovalutate per dare risposta alla necessità di abitazioni, realizzando in prevalenza un patrimonio di cui più tardi si rileverà la pessima qualità sociale, edilizia e ambientale. Il bilancio di questa fase dell'urbanistica italiana appare insoddisfacente: poche sono le esperienze di pianificazione, in quanto la maggior parte delle amministrazioni comunali tende a marginalizzare il ruolo del piano⁴⁸, e anche ove vige un PRG, le previsioni insediative sovradimensionate, la prefigurazione di estese periferie senza servizi, la compromissione di zone di pregio ambientale e la distruzione dei tessuti storici sono all'origine di gravi squilibri, in aggiunta a quelli precedenti, che eserciteranno in quelle città effetti negativi per numerosi anni⁴⁹.

43. Cfr. *Ivi*, p. 43-45.

44. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 38.

45. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 16.

46. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 37.

47. Costituiscono un'eccezione, a cavallo tra la prima e la seconda generazione, i piani per Siena (Piccinato, Bottoni, Luchini; adozione 1956) e Assisi (Astengo; adozione 1958) «che aprono dunque la strada alla politica di tutela dei centri storici, ma anche a quella della salvaguardia del territorio non urbanizzato, delle aree agricole ed extraurbane. Due scelte oggi indiscusse dell'urbanistica italiana [...] In questo senso i due PRG hanno influenzato l'intera vicenda urbanistica italiana e l'assetto attuale di molte città. Essi sono stati tuttavia, insieme a pochi altri casi (come il PRG di Padova), più degli esempi di come avrebbe dovuto essere la pianificazione urbanistica che la manifestazione concreta di una cultura e di una pratica». F. Oliiva, «La città e i piani», cit., p. 55.

48. Alla fine degli anni Cinquanta, i comuni con un PRG *ex lege* 1140/1942 adottato o approvato sono 81, di cui solo 24 capoluoghi di provincia. *Ivi*, p. 56.

49. *Ibidem*.



	—	nuovi allineamenti
1	■	zone di rispetto assoluto
2	■	zone di rispetto relativo
3	■	zone rurali comuni
4	■	zone soggette a vincoli previsti dalle leggi vigenti
5	■	case con orto semplici o doppie
6	■	casette singole, doppie, multiple ed a schiera
7	■	ville

8	■	villini
9	■	palazzine
10	■	fabbricati medi lineari o composti
11	■	fabbricati intensivi
12	■	zone residenziali attuali rare
13	■	zone residenziali attuali dense
14	■	zone verdi pubbliche
	■	zone verdi adibite a cimitero

15	■	zona sportiva
16	■	zona ferroviaria
17	■	zona militare
18	■	zona annonaria
19	■	zona ospedaliera
20	■	zona industriale
21	■	zona artigianale
22	■	zona per edifici ad uso pubblico

Figura 3.7 Piano regolatore di Verona, 1954 (Fonte: Urbanistica, n. 22).



Figura 3.8 Piano regolatore di Bologna, 1955 (Fonte: Urbanistica, n. 15-16).



Figura 3.9 Piano regolatore di Padova, 1956 (Fonte: Urbanistica, n. 21).

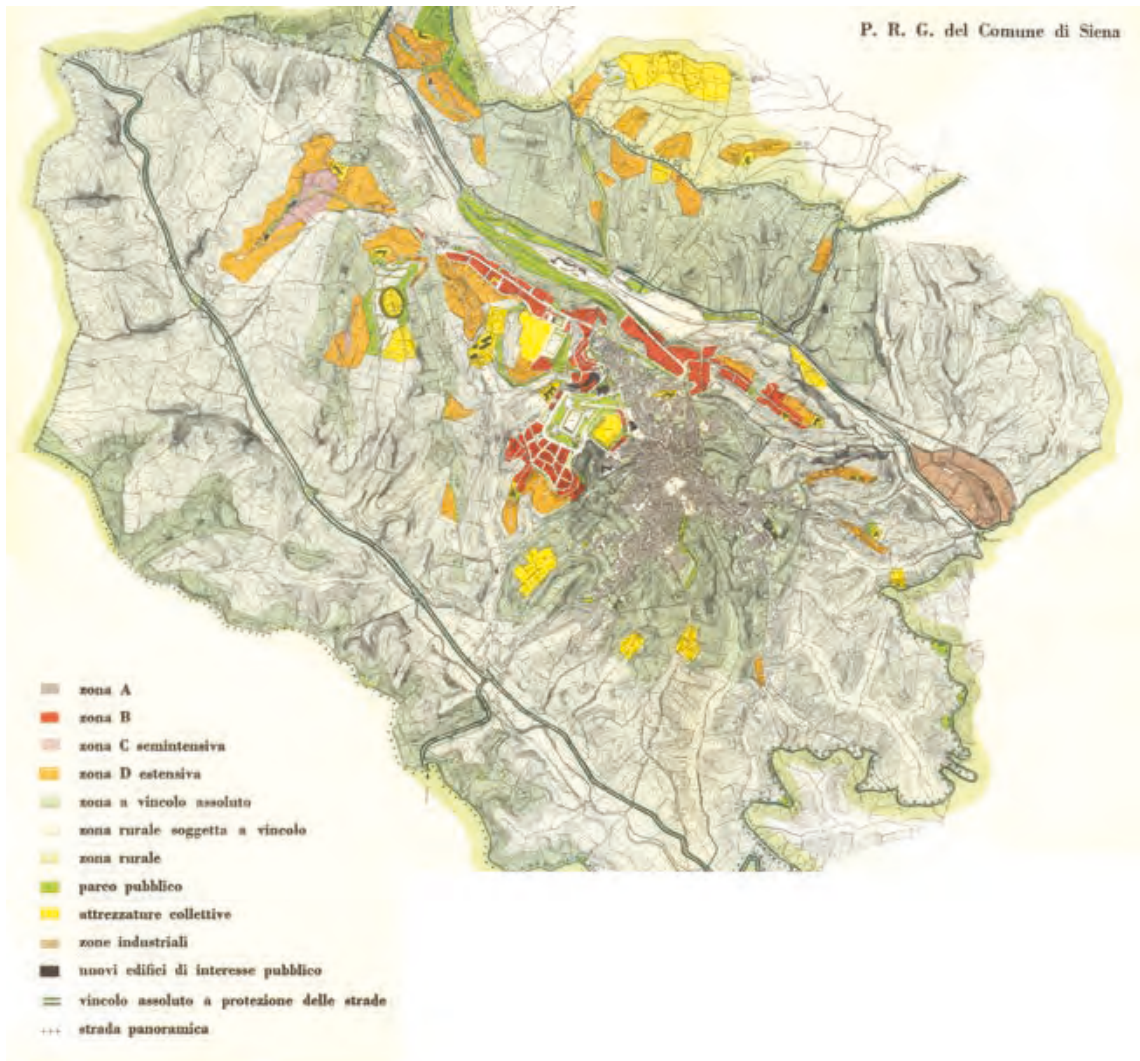


Figura 3.10 Piano regolatore di Siena, 1956 (Fonte: Urbanistica, n. 23).

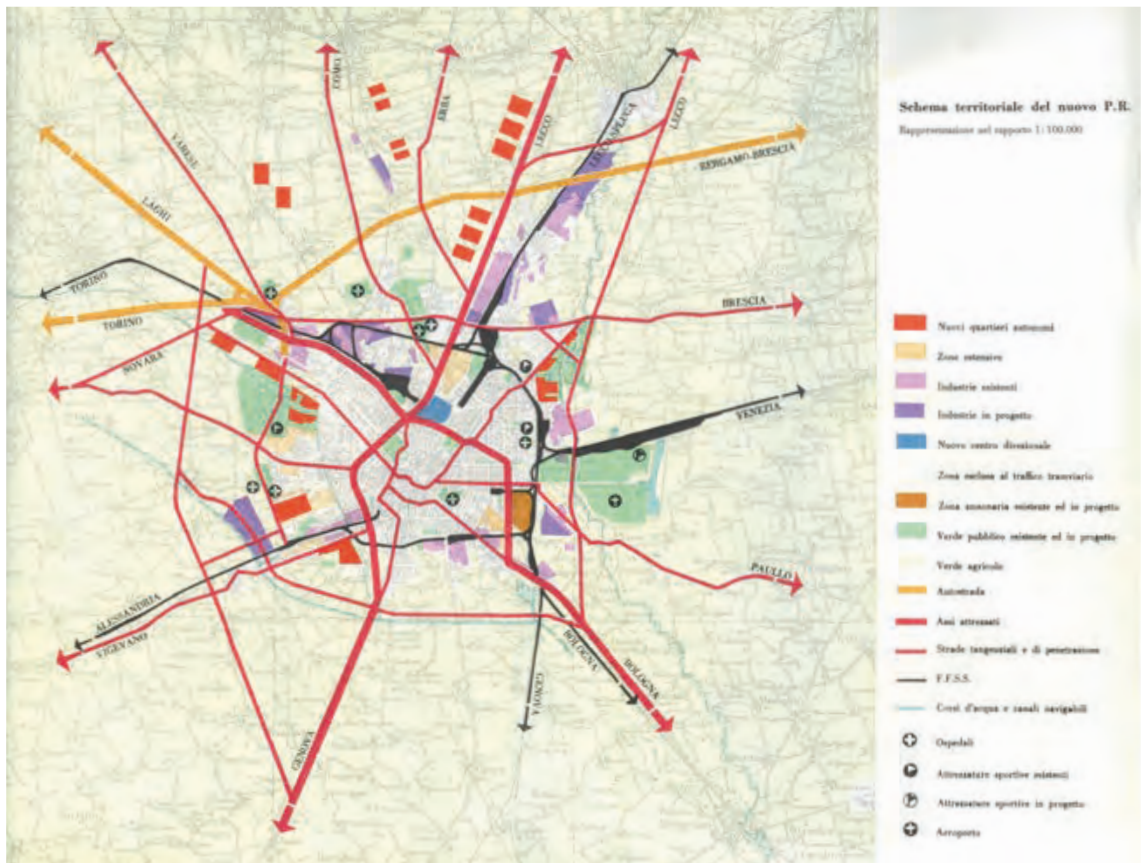


Figura 3.11 Piano regolatore di Milano, 1950, Schema di azzonamento (Fonte: Urbanistica, n. 18-19).



Figura 3.12 Piano regolatore di Milano, 1950, Industrie esistenti e zone industriali future (Fonte: Urbanistica, n. 18-19).

3.2.2 I piani dell'espansione

La seconda generazione di piani dell'urbanistica contemporanea si sviluppa tra gli anni Sessanta e Settanta, quando la crescita urbana, già avviata nel decennio precedente in modo disordinato e inconsapevole, prosegue ma si pone come nodo critico da affrontare. Le implicazioni di questo tema dominante dell'urbanistica italiana del periodo sono al centro di quella che è stata, pertanto, definita come "generazione della espansione urbana"⁵⁰: una crescita quantitativamente rilevante necessita di un governo delle problematiche sociali che la accompagnano, come le questioni della casa e dei servizi; al contempo, l'evoluzione culturale dell'opinione pubblica sollecita strumenti per la salvaguardia dei centri storici e degli ambienti naturali⁵¹.

I - Il governo delle questioni sociali e la formazione dei principi dell'urbanistica italiana

Negli anni Sessanta e Settanta, la grande espansione determina un enorme aumento del patrimonio immobiliare, come conseguenza della politica edilizia assunta dopo la guerra di tipo "quantitativo" - anziché "distributivo" come avveniva in altri paesi dell'Europa occidentale - con l'effetto di sottrarre a impieghi produttivi grandi capitali senza comunque soddisfare le esigenze abitative degli strati sociali più deboli. Gli effetti sono evidenti nel peggioramento delle condizioni delle periferie residenziali urbane (altissime densità, assenza di verde e servizi, segregazione sociale); in una più marcata espulsione della residenza dalle aree centrali in continua terziarizzazione, anche se nell'ambito di forme di recupero dei centri storici; nell'invasione edilizia delle aree di interesse paesistico prossime alle città; nella diffusione degli insediamenti in assenza di una adeguata rete di trasporti pubblici che favorisce ulteriormente la motorizzazione di massa. Le dinamiche dell'espansione in questa fase non riguardano più solo le grandi città, ma principalmente i centri medi e piccoli che crescono a tassi molto superiori, a causa del massiccio incremento di seconde case, delle notevoli dimensioni dell'abusivismo edilizio e dall'affermazione del modello di sviluppo economico e sociale della "terza Italia" che sconvolge i tradizionali assetti territoriali.

Il quadro sociale e economico di contesto alla fase dell'espansione è caratterizzato dalla combinazione di un insieme di contraddizioni, tra cui squilibri nello sviluppo tra nord e sud del Paese, tra settore industriale e agricolo, tra spesa privata e pubblica; a questo, fanno riscontro le tensioni tra diverse prospettive politiche, conservatrici e riformiste, che si manifestano anche nel campo della legislazione urbanistica. Il dibattito culturale e politico degli anni Sessanta e Settanta è infatti centrale nella definizione dei principi portanti dell'urbanistica italiana e, nel ventennio, vengono adottate le più importanti innovazioni legislative in materia dal Secondo dopoguerra. La prima proposta di "riforma urbanistica generale"⁵² del 1963 è l'espressione del tentativo di marginalizzare le rendite, an-

50. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 21; G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 9.

51. «Le problematiche della Prima Generazione sollecitavano genericamente una qualche regola, perché la società culturale e politica del dopoguerra non era in grado di elaborare obiettivi più precisi: ma nel secondo periodo dell'evoluzione urbana i piani devono misurarsi esplicitamente con i problemi sociali della città. E in questi nuovi piani si scontrano scelte alternative di politica socio-economica oltre che di urbanistica: il "dimensionamento" dei piani diventa allora la traduzione urbanistica della battaglia fra i fautori della "teoria edilizia quantitativa" [...] e i fautori della "teoria edilizia distributiva" [...]. Contemporaneamente la previsione nei piani di ampie aree per servizi pubblici, [...] sottende un aperto tentativo di redistribuzione dei redditi a vantaggio delle categorie sociali meno favorite [...]. D'altra parte l'evoluzione culturale dell'opinione pubblica costringe i piani della Seconda Generazione a misurarsi con i problemi della salvaguardia dei centri storici e degli ambienti naturali; e i piani si dividono ancora una volta per le posizioni più o meno avanzate che assumono. In conclusione le problematiche sociali e ambientali sono proposte ai piani della Seconda Generazione dai fenomeni e dagli stimoli strutturali e sovrastrutturali che emergono nella evoluzione urbana degli anni '60 e '70». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 60-61.

52. La cosiddetta "Riforma Sullo" del 1963 era una proposta di legge, scritta con il contributo dell'INU, che andava a modificare la legge 1150/1942. Essa avrebbe introdotto l'esproprio preventivo e generalizzato delle aree di espansione a valori depurati dalla rendita fondiaria, la successiva urbanizzazione delle stesse a cura del Comune, la loro assegnazione finale ai privati per l'attuazione tramite asta; inoltre, rifacendosi all'esperienza inglese, veniva introdotto il principio del "diritto di superficie", scendendo la proprietà dei terreni (pubblici) da quella degli immobili (privati).

53. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 19.

54. «Talvolta sono anzi le stesse innovazioni introdotte nei piani ad anticipare e a suggerire la nuova soluzione legislativa: è successo con l'obbligo imposto ai privati di pagare le urbanizzazioni primarie nei piani della cintura bolognese e con gli standard urbanistici nei piani di Modena e di Reggio Emilia. La pianificazione urbanistica riformista nasce, infatti, proprio in Emilia, collegandosi direttamente con il processo di graduale innovazione legislativa e innestando contemporaneamente sul filone riformista il meglio della tradizione urbanistica razionalista». *Ivi*, p. 20.

55. *Ivi*, p. 19.

56. Sul tema dell'evoluzione della legislazione riformista, cfr. V. De Lucia, «Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza», in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

57. Legge 18 aprile 1962, n. 167 "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare".

58. Legge 6 agosto 1967, n. 765 "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150".

59. Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967".

60. Legge 22 ottobre 1971, n. 865 "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata".

che urbane, verso una più generale trasformazione delle patologie del capitalismo del Paese attraverso miglioramenti sociali e investimenti produttivi keynesiani. Mancata l'approvazione a tale avanzata riforma – che aveva l'obiettivo di «garantire la produzione di terreni urbanizzati necessari alla crescita delle città, senza addossare alla produzione edilizia i pesanti costi della rendita e senza creare sperequazioni fra le proprietà investite dall'espansione»⁵³ – inizia un processo di "riforma urbanistica graduale", anche a partire da esperienze avanzate di pianificazione antecedenti⁵⁴, «che tenderà di costruire nel tempo, pezzo a pezzo, in modo incompleto e contraddittorio, quel disegno che non si era riusciti a far passare nel suo insieme»⁵⁵.

Il - Il processo di riforma graduale del piano e i nuovi strumenti

Durante gli anni della seconda generazione dell'urbanistica, il processo di riforma graduale introduce un novero di nuovi strumenti nel corpo legislativo nazionale e aggiorna con nuovi contenuti quelli esistenti⁵⁶. Esso viene anticipato dalla legge 167 del 1962⁵⁷, che permette l'esproprio dei terreni ad un costo contenuto per realizzare i Piani di edilizia economica e popolare (PEEP) di iniziativa pubblica, e prosegue nel 1967 con la "legge ponte"⁵⁸ che generalizza la pianificazione ponendo limiti automatici all'edificazione in assenza di piano e introduce il nuovo strumento attuativo del Piano di lottizzazione convenzionata (PdLC), imponendo al privato di contribuire all'urbanizzazione della città; l'anno successivo, il decreto sugli "standard urbanistici"⁵⁹, a definizione delle zone territoriali omogenee previste dall'art. 17 della legge ponte, stabilisce i limiti massimi dell'edificazione privata e le superfici minime da destinare a servizi pubblici nella formazione dei PRG; la legge 865 del 1971⁶⁰, modifica decisamente il settore dell'edilizia pubblica, prevedendo un potere di programmazione e di coordinamento degli interventi da parte dello stato e, in analogia con i PEEP, introduce i piani per le aree da destinare ad insediamenti produttivi (PIP) e la possibilità di espropriare aree inedificate nelle zone di espansione⁶¹; la legge 10 del 1977 "Norme per l'edificabilità dei suoli" tenta di rimettere l'amministrazione pubblica al centro dell'azione decisionale attraverso il rilascio delle concessioni edilizie a titolo oneroso (anche nel tentativo di affrontare la questione dell'incostituzionalità dei vincoli urbanistici a tempo indeterminato); infine, la con la legge 457 del 1978 lo Stato interviene sulla riqualificazione del patrimonio edilizio degradato con appositi piani di recupero (PdR) di iniziativa pubblica o privata⁶². Il processo di riforma descritto si avvale di un continuo rapporto tra esperienze di pianificazione riformista ed elaborazioni legislative, segnando una stagione positiva sia a livello operativo, sia culturale, opponendo agli interessi della rendita urbana una proposta che affronta temi chiave per la qualità urbana.

Le leggi della riforma urbanistica graduale, per la verità, modificano poco la struttura essenziale del regime immobiliare: anche se espropriare a basso prezzo le aree per le abitazioni sociali, cominciare a far pagare le urbanizzazioni ai privati, costringere le proprietà ad ammet-

tere quote minime di spazi pubblici nelle città non rappresenta - almeno in Italia - una novità irrilevante. Ma forse l'aspetto anche più positivo di queste leggi è quello che provocano immediatamente ricadute sulla formazione e sulla gestione dei piani urbanistici⁶³.

Rispetto alla strumentazione precedente, i piani della seconda generazione hanno la possibilità di affrontare, quindi, la complessità di uno sviluppo urbano intenso con nuovi o rinnovati strumenti tecnici che permettono di limitare le dinamiche speculative e le loro ricadute negative in termini di organizzazione insediativa. Rilevano, in particolare, tre elementi: l'affermazione della necessità di un piano per poter realizzare interventi di sviluppo urbanistico (legge ponte); la definizione di contenuti tecnici e normativi finalizzati al raggiungimento di un rapporto equilibrato tra insediamenti e attrezzature pubbliche (D.I. 1444/68); l'introduzione di strumenti specifici per la pianificazione attuativa (PdLC, PEEP, PIP, PdR).

Infine, negli stessi anni, l'istituzione delle regioni a statuto ordinario⁶⁴ comporta il trasferimento di funzioni amministrative statali verso i nuovi enti, tra cui quelle concernenti l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento, dei piani intercomunali, dei piani regolatori generali, dei piani di ricostruzione, dei piani di zona, dei piani particolareggiati, dei regolamenti edilizi.

I piani di questa generazione sono di chiara impostazione razionalista e assumono le riflessioni culturali e disciplinari che il Movimento moderno europeo aveva elaborato già a partire nella prima metà del Novecento. Tale impostazione risultava «la più attrezzata a rispondere alle spinte innovative progressiste e più in particolare alle domande di pianificazione della crescita e di sviluppo qualitativo»⁶⁵; tuttavia, la declinazione italiana dell'urbanistica razionalista si deve confrontare con un paese in cui il peso della rendita urbana incideva maggiormente sul processo di formazione della città, rispetto agli paesi europei dove il razionalismo si è formato. Ne derivano così piani che assumono due approcci distinti⁶⁶: i piani "razionalizzatori" e i piani "riformisti"⁶⁷. I due modelli urbanistici si distinguono per i diversi obiettivi, tuttavia presentano una serie di caratteri comuni che testimoniano il superamento dei piani della generazione precedente⁶⁸:

- un supporto analitico più sviluppato, per giustificare in modo razionale le scelte di piano;
- una zonizzazione più dettagliata e articolata, per una gestione del piano orientata alla risoluzione delle problematiche territoriali;
- una densità edilizia minore nella città esistente e nelle espansioni, anche come conseguenza dei provvedimenti legislativi degli anni Sessanta;
- un progetto di viabilità organico, gerarchizzato e meno esteso, orientato da studi di fattibilità e indirizzi di realizzazione;
- una crescente attenzione alle problematiche ambientali delle zone agricole ed extraurbane;
- un accresciuto utilizzo dell'esproprio come meccanismo attuativo del piano, non solo per la realizzazione dei servizi pubblici, ma anche per l'edilizia pubblica e gli insediamenti produttivi.

61. «È da sottolineare che i piani per gli insediamenti produttivi aprono al comune la strada della pianificazione di tipo razionalistico non soltanto nelle zone industriali, ma anche in quelle agricole, commerciali, turistiche; e che i piani di esproprio in zona di espansione, recentemente soppressi [dalla L. 10/1977, N.d.A.], pur avendo dei limiti dimensionali [...] non avevano nessun limite di settore e consentivano teoricamente all'amministrazione di intervenire anche nei settori su cui per tradizione domina la speculazione fondiaria, per esempio gli insediamenti direzionali». G. Di Benedetto, *op.cit.*, p. 42.

62. Legge 5 agosto 1978, n. 457 "Norme per l'edilizia residenziale", Titolo IV "Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente".

63. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 20.

64. Legge 16 maggio 1970, n. 281 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario", DPR 15 gennaio 1972, n. 8 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici".

65. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 57.

66. Le definizioni di "piano razionalizzatore" e di "piano riformista" sono di Giuseppe Campos Venuti.

67. «Personalmente non trovo altro termine che quello di riformista per definire le profonde trasformazioni della società che tengano conto del mercato pur ponendo in primo piano le esigenze sociali, che sappiano valorizzare gli aspetti imprenditoriali dell'economia e ridurre drasticamente le rendite improduttive. Condizioni generali necessarie, queste, per riformare anche l'urbanistica». G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 18.

68. Cfr. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 58.

Rispetto agli obiettivi, invece, l'approccio "razionalizzatore" intende i piani come strumento che fa dell'espansione come sua finalità, un fenomeno che «è necessario "razionalizzare", ma mai limitare»⁶⁹; pur proponendo soprattutto nella prima fase importanti innovazioni disciplinari, non vengono indicate soluzioni in opposizione al regime immobiliare «credendo di poterne contrastare gli effetti negativi senza affrontarne le cause»⁷⁰. Trascurando le grandi questioni, i piani razionalizzatori si occupano della ricerca di ordine e coerenza nell'assetto urbanistico e le avanzate soluzioni tecnico-normative sperimentate nei piani iniziali – tra cui, l'analisi dei centri storici, i meccanismi di attuazione, l'uso innovativo dello zoning⁷¹ – si perdono ben presto nei PRG successivi che si pongono al servizio del regime immobiliare. Dai primi anni Sessanta alla fine dei Settanta, l'approccio razionalizzatore si limita a confermare e razionalizzare i processi di espansione o trasformazione degli usi che le strategie immobiliari del grande capitale sollecitano, anziché affermare il diritto della collettività alla gestione del proprio territorio

Gli obiettivi dell'approccio "riformista", invece, sono volti a combattere, attraverso la sperimentazione, gli aspetti strutturali delle patologie immobiliari, e non solo i loro effetti, e di valorizzare la sfera socio-economica della città. I piani "riformisti", per contrastare e condizionare il regime immobiliare e le rendite urbane, introducono delle innovazioni nella tecnica disciplinare consistenti nella valorizzazione del rapporto piano-gestione e nel compimento di scelte realisticamente attuabili, in primo luogo riducendo le densità abitative. Essi «contestano l'equazione "quantità uguale a qualità", e si presentano esplicitamente come i piani della socialità urbana, ma anche della prima salvaguardia ambientale»⁷², proponendo l'incremento delle dotazioni di servizi e ponendo le scelte economiche e produttive al centro dell'interesse del piano.

I piani della Seconda Generazione, all'inizio degli anni '60 avevano infatti messo a fuoco i temi dell'urbanistica sociale riformista: la carenza dei servizi pubblici e del verde, la marginalità dei quartieri popolari periferici, la salvaguardia dei centri storici e degli ambienti naturali. Avevano proposto un protagonismo dell'iniziativa urbanistica comunale, con il compito di limitare e contrastare la speculazione sulle aree urbane: e successivamente nel corso degli anni '70 avevano appoggiato la partecipazione popolare, che nella gestione degli sviluppi urbani aveva trovato il suo cavallo di battaglia⁷³.

Tali orientamenti divergenti determinano effetti diversi nella città anche con riguardo alla distribuzione delle varie funzioni urbane.

69. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 38.

70. *Ivi*, p. 39.

71. Soluzioni individuate rispettivamente dai piani di Assisi (Astengo, 1958), Roma (Piccinato, 1962), Firenze (Detti, 1962).

72. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 40.

73. *Ivi*, p. 63–64.

III - La diversità di approcci nella disciplina funzionale tra specializzazione e integrazione

Nella seconda generazione dell'urbanistica, il diverso approccio funzionale alla città esistente assunto dai piani razionalizzatori e dai piani riformisti si può distinguere piuttosto chiaramente.

Il piano razionalizzatore, pur prestando attenzione alla salvaguardia morfologica del centro storico nelle sue elaborazioni migliori,

tende ad assecondare le strategie immobiliari e pertanto le previsioni sono orientate, in sintesi, ad una terziarizzazione del centro storico. Ciò comporta l'emarginazione funzioni urbanistiche meno lucrative come i servizi pubblici, le abitazioni popolari e le attività produttive (secondo il dettato razionalista), per favorire quelle economicamente più vantaggiose, come le attività direzionali, a cui vengono destinate le localizzazioni centrali. In quest'ottica, i centri direzionali esterni al nucleo storico costituiscono previsioni aggiuntive di spazi per il terziario.

All'opposto, i piani riformisti intendono contrastare la terziarizzazione del centro storico e i nuovi centri direzionali si prefiggono l'obiettivo di decongestionare l'area centrale, pur non sempre raggiungendo gli esiti sperati. Questo approccio, discende da una più generale attenzione al tema dell'integrazione come principio di pianificazione. La salvaguardia dei centri storici passa, quindi, anche dal mantenimento della varietà funzionale, in opposizione ai fenomeni di terziarizzazione ed espulsione delle altre funzioni meno competitive. A partire dai piani più maturi della seconda generazione riformista, inoltre, verrà salvaguardata anche la funzione produttiva all'interno della città che risulti compatibile con gli altri usi⁷⁴.

Parallelamente, anche nelle nuove parti di città si possono riscontrare due orientamenti funzionali ben distinti.

L'approccio del piano razionalizzatore nelle nuove espansioni si caratterizza per un frequente sovradimensionamento dei comparti residenziali, non programmando un adeguato livello di servizi e di collegamenti con il trasporto pubblico. La realizzazione dei piani per l'edilizia economica e popolare (L. 167/1962) e il reperimento delle aree a standard (D.I. 1444/1968) avviene per lo più nelle aree a basso valore, situate nelle zone periferiche del territorio comunale.

Nel piano riformista, invece, i quartieri di edilizia economica e popolare vengono integrati alla città esistente e i PEEP sono gli strumenti principali per attuare uno sviluppo di tipo qualitativo, anziché meramente quantitativo. Il verde e i servizi per i quartieri vengono distribuiti diffusamente e nelle migliori aree inedificate.

IV - I piani: Firenze (1962), Roma (1962), Bologna (1963-1970), Pavia (1976)

I piani della seconda generazione, razionalizzatori e riformisti, hanno contribuito all'introduzione di soluzioni innovative per un rilevante avanzamento della disciplina urbanistica.

Tra i piani razionalizzatori, in particolare, il piano di Firenze del 1962 si contraddistingue per l'inquadramento intercomunale al fine di contrastare il monocentrismo della città, la normativa per il centro storico che applica le direttive della Carta di Gubbio e la definizione planivolumetrica delle aree di nuova espansione. In termini di governo delle funzioni, il piano vede una originale applicazione della zonizzazione razionalista: in luogo dell'omogeneizzazione delle funzioni di estese aree della città, Edoardo Detti opta

74. « Il piano di Pavia del '76 affronta come scelta strategica la difesa del patrimonio industriale in opposizione alle tendenze riduttive nel settore secondario. E nel 1978 una variante generale del piano di Bologna del '70, istituzionalizza a livello urbanistico, la politica di conservazione e ammodernamento industriale già praticata da qualche anno, che ha permesso al capoluogo emiliano di essere l'unica grande città a non perdere popolazione operaia nel corso degli anni '70». Ivi, p. 43.campo

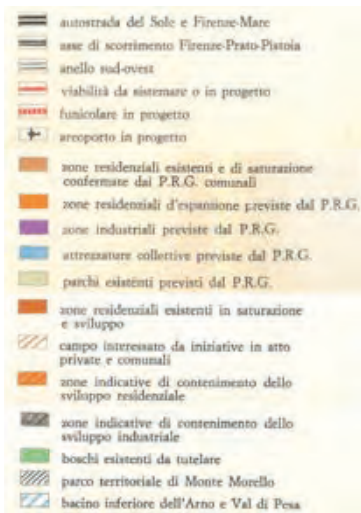
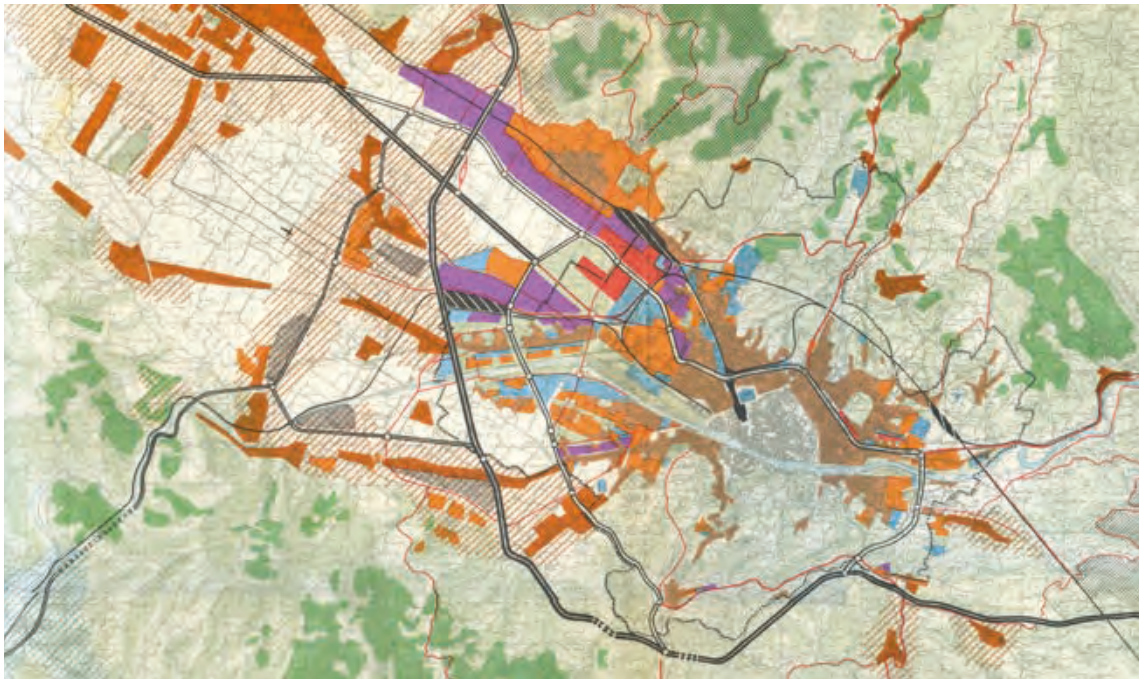


Figura 3.12 Sopra. PRG di Firenze, 1962, Schema della viabilità territoriale e prime indicazioni di piano intercomunale (Fonte: Urbanistica, n. 39).



Figura 3.13 A destra. PRG di Firenze, 1962, Zona entro il perimetro delle vecchie mura urbane e dei viali (Fonte: Urbanistica, n. 39).

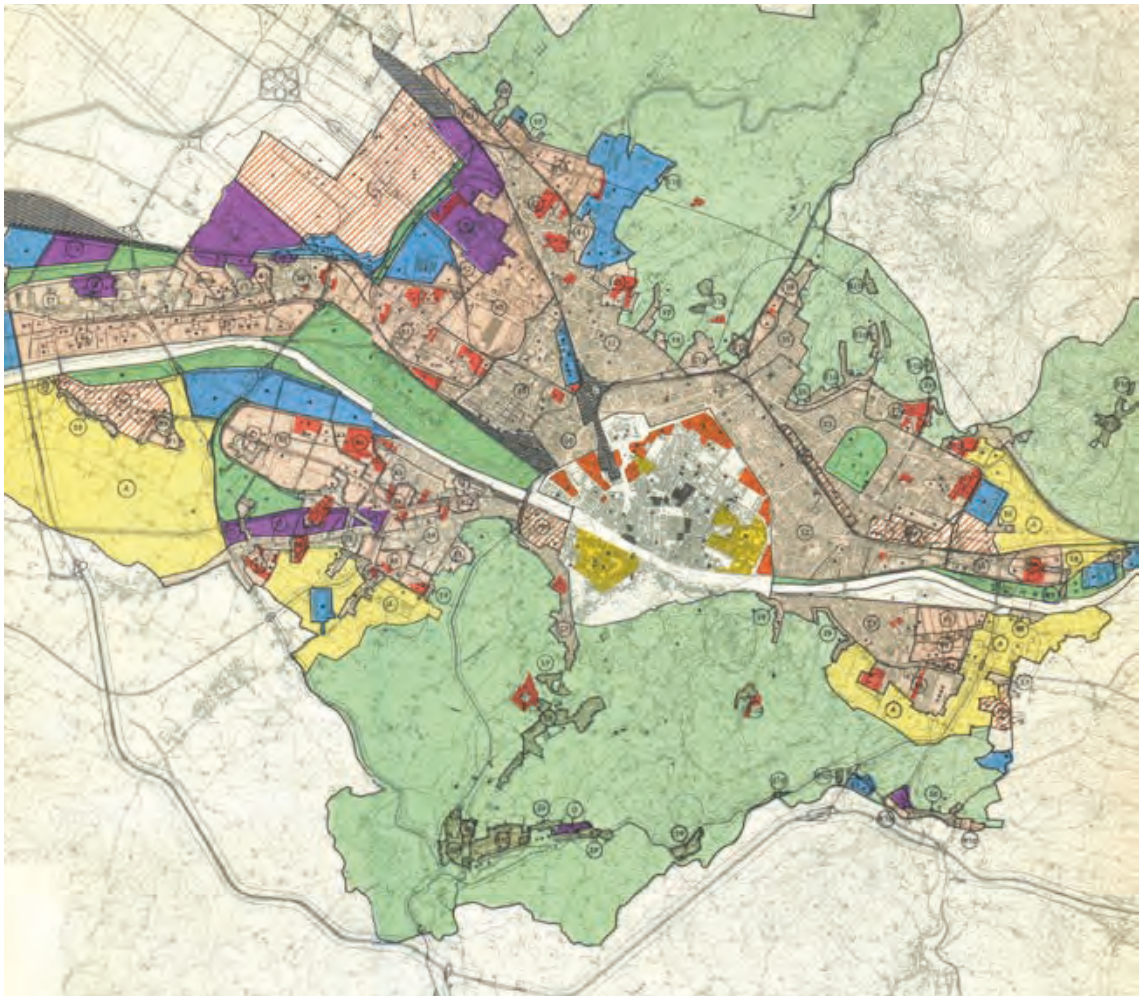


Figura 3.14 PRG di Firenze, 1962, Azzonamento e indici (Fonte: Urbanistica, n. 39).

per insediamenti integrati e servizi nei tessuti volti a una maggiore articolazione funzionale; inoltre viene previsto un centro direzionale esterno dove decentrare lo sviluppo terziario. Il piano, tuttavia, rimane sostanzialmente inattuato nei suoi obiettivi strutturali e programmatici a causa di una gestione non ottimale, con continue varianti. Tra le criticità, tipiche dei piani razionalizzatori, vi è la previsione di una espansione residenziale eccessiva, in localizzazioni periferiche, carenti di servizi e non collegate da trasporto pubblico; non ostacola il processo di terziarizzazione del centro storico e dei quartieri ottocenteschi, anche in chiave turistica, poiché la previsione del centro direzionale sconta una localizzazione periferica e non collegata che inibisce il decentramento.

Simili considerazioni, valgono anche il piano di Roma del 1962 di Luigi Piccinato. Le innovazioni riguardano il sistema della grande viabilità, la previsione di tre linee di metropolitana, il centro direzionale lineare lungo l'asse attrezzato, l'incremento del verde pubblico e la salvaguardia del centro storico. Tuttavia, la mancata realizzazione del Sistema Direzionale Orientale non permette di decongestionare il centro e i quartieri otto-novecenteschi con il trasferimento della direzionalità statale; la tutela del centro storico è solamente di tipo morfologico, non tutelando l'articolazione delle funzioni che lo animano; i grandi comparti di espansione residenziale sono distribuiti in modo discontinuo, valorizzando i terreni agricoli interclusi facilitando il fenomeno dell'abusivismo; le zone produttive vengono poi completamente decentrate. Il caso di Roma è emblematico della centralità del tema della gestione piano: esso si caratterizza per gli aspetti positivi citati, ma le mancate considerazioni in ordine alla sua fattibilità, le oggettive difficoltà realizzative, tecniche e finanziarie, e il sistema politico-amministrativo a cui venne affidato, ne inficiarono una positiva realizzazione.

All'origine dell'esperienza riformista vi è, invece, il caso di Bologna che, a partire dal 1960 sperimenta una diversa "amministrazione" del piano di prima generazione vigente, quello del 1955 progettato da Marconi, con innovazioni operative che si intrecciano alla graduale evoluzione legislativa, nazionale e regionale, degli anni Sessanta e Settanta, per condurre alla Variante generale al PRG della città nel 1970. Nel tempo intercorrente tra i due piani, una serie di varianti affronta un novero di questioni che danno forma alla politica urbanistica riformista della città: il piano per l'edilizia economica e popolare (1963) sulle aree più vicine al centro; la zona industriale e mercantile (1968); la tutela della collina (1969), la tutela del centro storico (1969). A livello funzionale e gestionale, l'esperienza di Bologna di quegli anni si distingue per l'ampio ricorso ai PEEP, con i quali si scelgono le aree migliori per la realizzazione delle residenze, prevedendo al contempo un'alta dotazione di servizi pubblici primari e verde; tale previsione, che distingue positivamente Bologna dalle esperienze di pianificazione coeve, non affronta tuttavia un nodo centrale della costruzione di queste nuove parti di città, ovvero nega con tale limitato programma la complessità funzionale tipica della città che permette una ricca vita urbana.

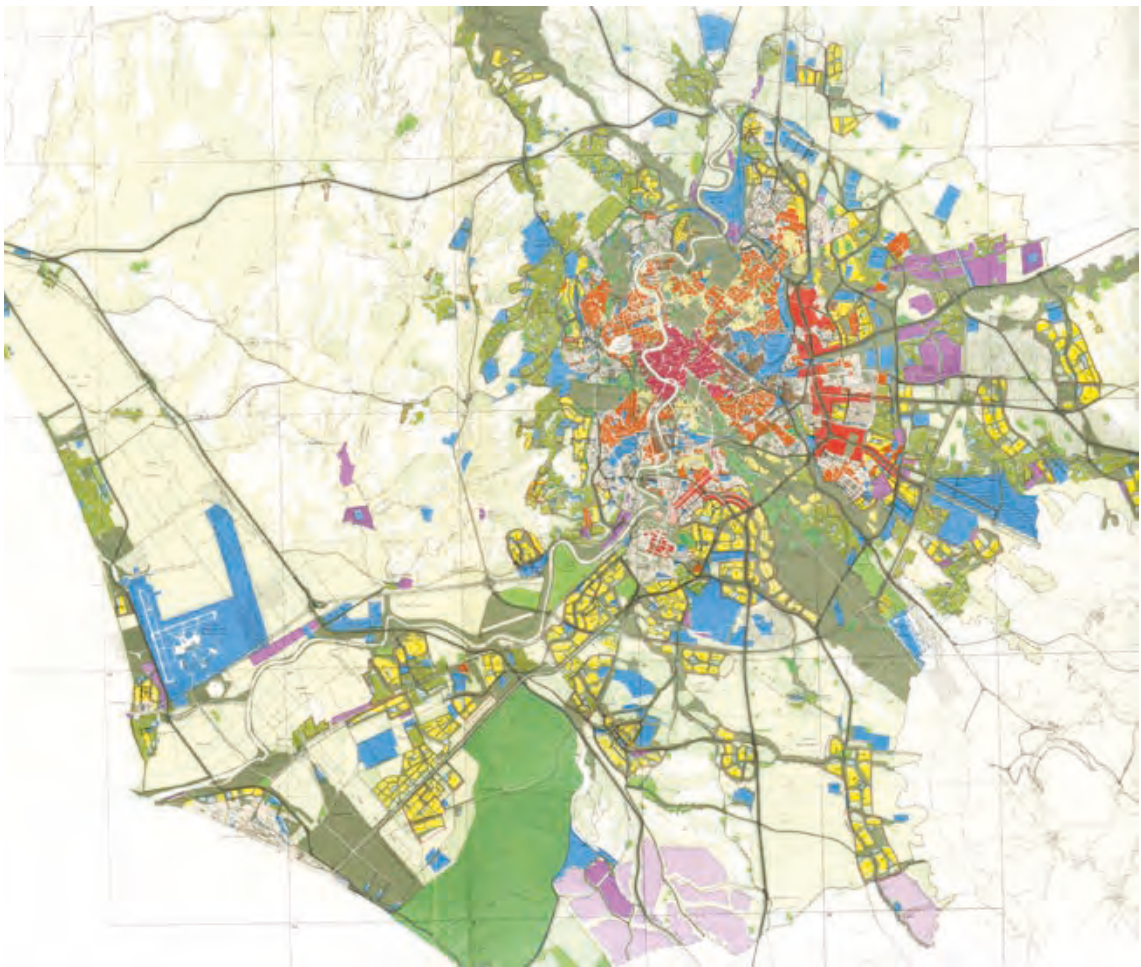


Figura 3.15 PRG di Roma, 1962 (Fonte: Urbanistica, n. 40).

Un piano che si colloca al termine della seconda generazione urbanistica, che contempla tutte le elaborazioni riformiste maturate nel periodo e che può sfruttare le innovazioni legislative della “riforma graduale” è quello di Pavia del 1976, progettato da Astengo e Campos Venuti. Il vecchio piano del 1956 presenta le caratteristiche tipiche della prima generazione (sovradimensionamento, assenza di servizi, mancanza di gerarchia viaria), mentre il nuovo piano riformista ha come obiettivi il contenimento dell’espansione incontrollata (proponendo una crescita fisiologica ed equilibrata), la lotta alla rendita fondiaria, il mantenimento della popolazione e delle attività produttive insediate, la pubblicizzazione per i servizi; il piano, inoltre, tiene particolarmente conto della sua fattibilità, negando scelte che ne pregiudichino la gestione.

Il modello tradizionale è quello del piano sovradimensionato in senso privatistico, generalmente incurante della salvaguardia ambientale, sia architettonica che naturalistica, predisposto più o meno esplicitamente alla espulsione delle destinazioni sociali (abitazioni popolari) e produttive (industriali e agricole), tendente a facilitare il processo di terziarizzazione di tutte le maggiori città. [...] Il modello che nasce dalle esperienze concrete degli ultimi quindici anni tende appunto a realizzare una alternativa urbanistica rispetto alla prassi tradizionale: l’aspetto essenziale di questa alternativa è quello di rivolgersi all’interno più che all’esterno dell’organismo urbano, di puntare a una riorganizzazione della città esistente prima che alla sua indiscriminata espansione, di mirare alla qualità della vita cittadina invece che ad accrescere la quantità della popolazione. [...] Il piano urbanistico alternativo non è dunque oggi, in Italia, il piano di espansione della città, ma è al contrario il piano del suo rinnovamento, nella salvaguardia attiva dei fattori essenziali della vita urbana: è il piano delle cinque salvaguardie, pubblicistica, sociale, produttiva, ambientale e programmatica⁷⁵.

Dall’esperienza matura del piano di Pavia, emergono “le cinque salvaguardie dell’urbanistica” come tratti caratterizzanti del rinnovamento proposto dall’urbanistica riformista:

1. salvaguardia pubblicistica, per vincolare le aree inedificate nel tessuto urbano a funzioni pubbliche in una visione di uso comunitario dei suoli e di gestione più democratica della città. (Pavia: sistema dei servizi pubblici capillare che porta lo standard residenziale a 33 mq/ab, massimizzazione del ricorso a PEEP e PIP);
2. salvaguardia sociale, per mantenere nei tessuti urbani gli strati sociali più deboli che tendono ad essere espulsi verso le periferie e le cinture metropolitane. (Pavia: negli interventi di recupero è fatto obbligo di mantenere la residenza popolare e gli inquilini già insediati)
3. salvaguardia produttiva, per superare – con le dovute eccezioni – il concetto razionalista di incompatibilità tra tessuti urbani e industrie. (Pavia: gli insediamenti produttivi attivi sono confermati; inoltre, le zone agricole sono considerate nella loro dimensione produttiva, e gli unici interventi ivi ammessi sono quelli connessi alla produzione);

75. G. Campos Venuti, *L’urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 139–140.

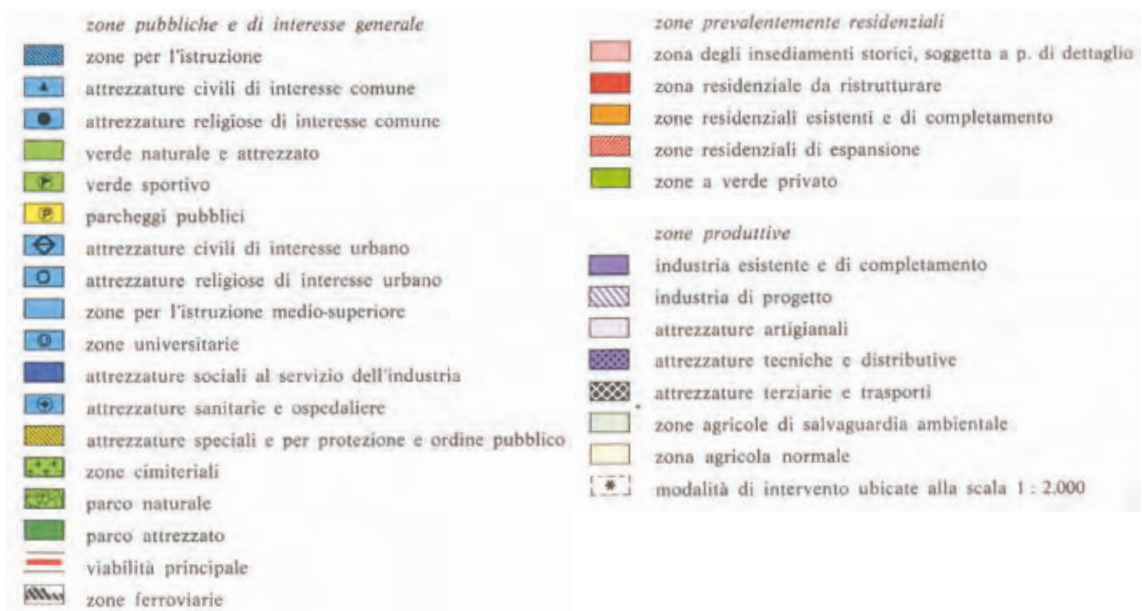
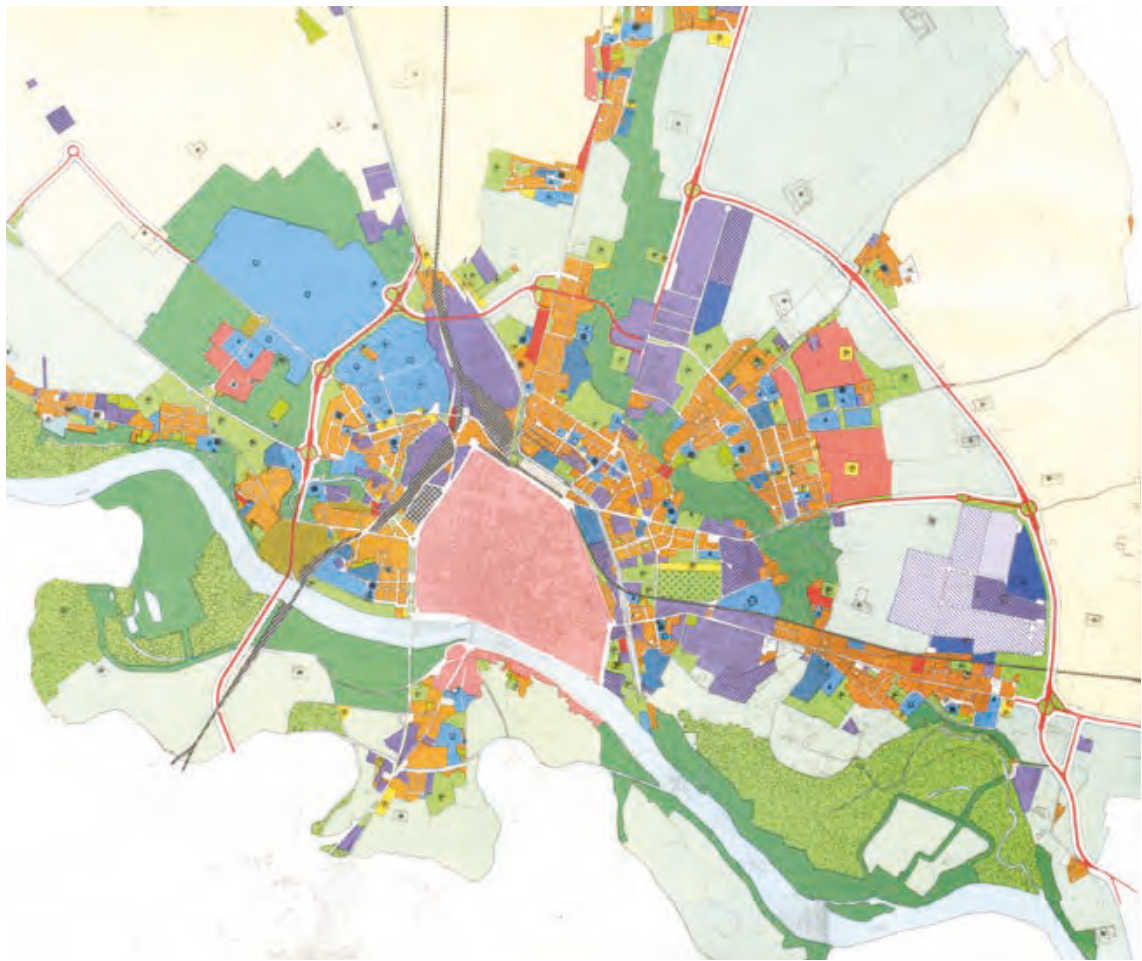


Figura 3.16 PRG di Pavia, 1976 (Fonte: Urbanistica n. 71).

4. salvaguardia ambientale, per difendere le architetture storiche ma anche la società che le vivifica, e per difendere i beni naturali permettendone il godimento di tutti i cittadini. (Pavia: per l'ambiente urbano storico è prevista una tutela/pianificazione diretta; per l'ambiente extraurbano vengono riprese e dettagliate le prescrizioni del Parco del Ticino);
5. salvaguardia programmatica, come nuovo modo di affrontare il piano e l'attuazione degli interventi, stabilendo priorità che condizionino la realizzazione degli insediamenti. (Pavia: il piano è redatto in forma dettagliata e con una nuova tecnica di pianificazione finalizzata a una migliore programmazione attuativa; valutazione di realizzabilità/fattibilità e riduzione delle previsioni di nuovi insediamenti e di grande viabilità).

In sintesi, con il termine 'salvaguardia' si è voluta indicare l'esplicita volontà di contrastare lo sviluppo indifferenziato, mettendo in atto scelte di piano e normative capaci di: migliorare la qualità della residenza con maggiori servizi pubblici; tutelare i centri storici, il loro patrimonio, la popolazione residente e le attività insediate; contrastare il decentramento industriale speculativo e la terziarizzazione dei centri urbani; preservare il patrimonio naturale e la funzione delle aree agricole.

Il piano di Pavia, per quanto riguarda l'innovazione tecnica nel governo delle funzioni urbane, ha sperimentato un grande dettaglio di zoning con la riduzione del ricorso alla pianificazione attuativa in generale, e in particolar modo per il centro storico.

In linea con l'esperienza di Pavia, una nuova concezione del settore produttivo è promossa anche con l'esperienza del piano di Bologna del 1978 che, proponendo una nuova politica di salvaguardia del sistema industriale, ha impedito la sostituzione speculativa, ha incentivato la permanenza delle attività e, conseguentemente, degli addetti in città⁷⁶. Inoltre, per favorire un effettivo decentramento del settore terziario dal centro storico – anche se l'operazione si rivelerà ancora insufficiente⁷⁷ – viene previsto un centro direzionale integrato alla nuova fiera direttamente servita dalla nuova tangenziale, un'operazione su aree acquisite dal Comune che ha dato notevole slancio all'economia della città: «L'importanza del terziario nella città non è infatti mai stata disconosciuta dalla politica comunale, che invece ha tentato di evitare lo sfruttamento patologico dei valori differenziali della rendita»⁷⁸. Il "Fiera district" tuttavia, si è connotato poi per la spiccata monofunzionalità e la mancata integrazione con la città «crescendo come una enclave, isolata dal tessuto urbano circostante residenziale, commerciale e industriale»⁷⁹, una caratteristica negativa già segnalata in fase progettuale, che tuttavia si è resa necessaria per superare le difficoltà legate alla sua realizzazione.

Al termine di questa fase risultano sempre più evidenti la crisi ambientale e i livelli di inquinamento delle città, che originano i primi movimenti ecologisti; le rendite che caratterizzano il ciclo edilizio sono ancora per la maggior parte di tipo assoluto, ma inizia il fenomeno delle rendite differenziali nelle grandi città, in cui la terminata

76. «La permissività della disciplina urbanistica bolognese nei confronti delle sostituzioni industriali fu progressivamente corretta, fino a trasformarsi con la variante generale del 1978 in una vera e propria disciplina conservativa delle destinazioni esistenti: una normativa che però incentivava l'ammodernamento e l'adeguamento tecnologico degli impianti e che in tal senso è stata largamente utilizzata dalle aziende bolognesi. Il risultato di questa politica è dunque il frutto delle capacità imprenditoriali e, insieme, delle scelte urbanistiche comunali: e mentre negli anni '70 i Comuni di Milano, Torino, Padova e Firenze perdevano addetti all'industria in misura variabile dal 30% al 18%, il Comune di Bologna conservava i suoi addetti che, anzi, in rapporto alla popolazione diminuita, tornavano ad aumentare in misura non irrilevante». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 171-172.

77. «Il decentramento direzionale, se ebbe la possibilità di evitare la realizzazione di nuovi grandi complessi terziari all'interno del centro storico, non evitò, comunque, la lenta, progressiva invasione della città antica da parte degli uffici professionali e di servizio alle imprese; nei confronti di questi, infatti, la prestigiosa localizzazione esercita ancora uno stimolo eccezionale, né la normativa sulla conservazione delle destinazioni abitative rappresenta per essi un ostacolo insormontabile». Ivi, p. 144-145.

78. Ivi, p. 143.

79. Ivi, p. 145.

espansione residenziale viene sostituita dalla produzione terziaria. In questo paragrafo vengono esaminate le ultime due generazioni dell'urbanistica, successive al termine della fase di espansione che ha caratterizzato i primi tre decenni del Secondo dopoguerra. Esse si confrontano, con un quadro sociale ed economico radicalmente diverso, segnato in particolare dalla deindustrializzazione e dalla terziarizzazione dell'economia e, più tardi, dalla crisi economica globale, dall'indebolimento dello stato socio-assistenziale e dalla ricerca di un nuovo welfare urbano, questioni che, come sempre avvenuto, esercitano effetti sulla città. Sul piano disciplinare, a partire dagli anni Ottanta, si manifestano la crisi del piano e la *deregulation* urbanistica, che aprono a una nuova fase di ricerca e sperimentazione di nuovi strumenti orientati ad una maggiore efficacia e ad un rinnovato rapporto da piano e progetto, tra urbanistica e architettura. Momento centrale di questa fase è la proposta di riforma del piano, avanzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1995, e le sue diverse trasposizioni negli ordinamenti regionali che ne hanno permesso una vasta sperimentazione. Sullo sfondo, si affermano nuovi temi, in particolare relativi all'ambiente e all'energia, mentre il processo di metropolizzazione del territorio estende la questione della rendita – passata nel frattempo da *assoluta* a *differenziale* – e le sue forti conseguenze sotto il profilo funzionale, dall'area urbana a quella metropolitana. Sia nei “piani della trasformazione”, sia nei “piani della metropolizzazione”, descritti nei paragrafi successivi, uno degli elementi comuni e rilevante ai fini di questo studio è, infatti, il tema dell'integrazione e del riequilibrio, che ha nella disciplina delle funzioni uno dei suoi nodi principali.

3.3 La terziarizzazione dell'economia: riqualficazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione

3.3.1 I piani della trasformazione

La “terza generazione dell'urbanistica⁸⁰”, definita “della trasformazione”, si viene a delineare all'inizio degli anni Ottanta, quando termina la spinta propulsiva verso l'espansione urbana che ha connotato i due decenni precedenti. Questo cambiamento coincide con un momento di grandi trasformazioni politiche ed economiche a livello europeo, tra cui, in particolare, quella del sistema produttivo che volge dall'industria verso il settore terziario.

I - L'indebolimento dello stato socio-assistenziale e la crisi del piano urbanistico

Il generale movimento di sviluppo dell'economia verso il settore terziario avanzato ha comportato rilevanti trasformazioni in campo urbano e territoriale, che determina la nascita di nuove questioni che la disciplina deve affrontare. In particolare⁸¹:

- una maggiore diffusione insediativa portata dal decentramento della residenza dei ceti medio-bassi e dell'industria verso le città medio-piccole e le campagne;
- una crisi del sistema della mobilità portata da un forte pendolarismo basato sul trasporto privato su gomma e dall'assenza di un sistema di trasporti pubblici efficiente;
- una spiccata terziarizzazione delle aree centrali e, più in generale, della città nel suo insieme;
- un aumento dei fenomeni di congestione e inquinamento che rendono manifesta l'insostenibilità della cultura dell'espansione quantitativa, con l'esplosione della cosiddetta “questione ambientale”;
- un nuovo interesse del settore immobiliare, di fronte a un mercato residenziale saturo e alla grande dimensione raggiunta dalle città, verso il recupero delle aree dismesse e la trasformazione degli interstizi ineditati⁸².

80. Cfr. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit.

81. Cfr. *Ivi*, p. 41-42; G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 31-33.

82. «[...] chiamati anche vuoti urbani, friches, fringes: aree inedificate o edificate con costruzioni degradate o malutilizzate, generalmente circondate da tessuti edilizi validi o comunque in condizioni di sufficiente manutenzione. Tali aree [...] sono oggettivamente vocate ad assumere un ruolo decisivo nella nuova cultura della trasformazione urbanistica. E si prestano quindi ad assumere una nuova destinazione integrata, - terziaria, residenziale e perfino industriale quando serve -, essenziale nella futura strategia della città. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 65.

Ma anche la nuova scala che connota i tali questioni distingue la terza generazione dell'urbanistica dalla seconda, la quale fu maggiormente interessata da questioni sociali risolvibili entro i confini comunali: il mutato quadro economico e demografico avvia, infatti, un processo di decrescita delle grandi città a favore dei comuni di cintura, allargando così alla scala metropolitana la dimensione delle problematiche e delle soluzioni da porre.

[...] le grandi città crescono infatti in maniera assai modesta su aree di nuova urbanizzazione (mentre permangono fenomeni di crescita nelle piccole città e nei centri minori), e le trasformazioni si concentrano su poche e selezionate aree centrali, di grande valore e di importanza strategica. Aree non utilizzate nell'espansione perché vincolate a uso pubblico, o rese disponibili dalla trasformazione del sistema produttivo industriale, o, infine, già occupate dai grandi servizi urbani della modernizzazione capitalistica ottocentesca (le stazioni e gli scali ferroviari, i mercati, i macelli) ormai dismessi⁸³.

Si tratta di un novero di problematiche urbane già emerse sul finire degli anni Settanta, come conseguenze di una deindustrializzazione che non fu contrastata dalla politica urbanistica, e che a partire dagli anni Ottanta diventano condizioni essenziali con cui la pianificazione si deve misurare.

Diventano così centrali nel dibattito diversi temi che caratterizzano la pianificazione della terza generazione:

- le finalità della trasformazione e del recupero dei vuoti della città rispetto ad un loro utilizzo produttivo e sociale oppure speculativo all'insegna della rendita differenziale;
- la morfologia dei tessuti nel perseguimento della qualità urbana e dell'uso sociale ed economico della città;
- gli antagonismi tra servizi privati esclusivi e servizi sociali di massa, tra finalità elitarie e popolari della conservazione ambientale delle zone storiche e naturali;
- la crescente domanda di mobilità pubblica e le istanze della nuova "coscienza ecologica" di massa;
- i nuovi meccanismi attuativi, in quanto dai primi anni Ottanta le procedure espropriative diventano più costose e impegnative per i Comuni.

La questione principale da affrontare è comunque quella di un sistema immobiliare «che per lunghi anni è stato influenzato dalla produzione di rendite assolute nelle periferie in espansione, si orienta ormai decisamente a preferire le rendite differenziali generate dalle localizzazioni e dalle funzioni privilegiate»⁸⁴ e che l'urbanistica riformista, soprattutto nelle grandi città, intende affrontare con una strategia di riequilibrio imperniata sul governo della funzione terziaria, attività privilegiata nelle potenziali trasformazioni. Essa è, infatti, portatrice di pesanti carichi urbanistici che non possono gravare ulteriormente sui tessuti urbani centrali – già congestionati e sede prevalente delle aree dismesse che interessano i potenziali interventi di trasformazione – che abbisognano, piuttosto, di aree

83. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 71.

84. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 109.

verdi, servizi sociali e culturali e residenze destinate ai gruppi sociali pi  deboli che ne sono stati espulsi; le periferie monofunzionali prevalentemente residenziali, costruite nella fase dell'espansione, possono, invece, giovare della diversit  funzionale e della vitalit  che possono essere apportate dalle attivit  terziarie e produttive.

Tale strategia, che anche in Europa non si   pienamente realizzata ma dove gli squilibri sono sopperiti da un sistema efficiente di trasporti metropolitani, in Italia   stata completamente disattesa negli anni Ottanta e Novanta: grandi progetti speculativi sono stati realizzati o tentati nelle aree dismesse delle maggiori citt , talvolta in contraddizione con lo stesso mercato quando, ad esempio, a cavallo degli anni Novanta la sovrapproduzione di superfici terziarie ha spinto a chiederne il cambio di destinazione d'uso verso la residenza⁸⁵.

Ad ogni modo, una crescente e importante tendenza al recupero, sancita dagli investimenti del regime immobiliare, certifica il passaggio dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione, anche se sovente la riqualificazione delle costruzioni esistenti comporta fenomeni di sostituzione sociale e funzionale. Questi interventi si realizzano in un periodo in cui la proposta riformista viene rovesciata e sostituita dalla *deregulation* urbanistica: le trasformazioni non sono, infatti, collegate ad un adeguamento generale della disciplina urbanistica. Durante gli anni Ottanta, le leggi che componevano la riforma graduale conquistata nel ventennio precedente furono poste sotto attacco e «sostituite con falso pragmatismo dalle leggi per l'emergenza [che] rappresentano uno spudorato pretesto per la *deregulation* di ogni tipo: violazioni dei piani regolatori [...], decisioni di realizzare opere pubbliche non previste [...], soppressione delle procedure regolamentari d'appalto e di controllo con affidamento a trattativa privata delle opere»⁸⁶. La delegittimazione di una politica di piano che, negli anni della seconda generazione, aveva messo a fuoco i temi dell'urbanistica sociale riformista e aveva proposto il protagonismo dell'iniziativa comunale per limitare la speculazione, prende avvio con la sentenza della Corte costituzionale del 1980⁸⁷, la quale contesta la disparit  di trattamento fra proprietari nei piani regolatori; essa prosegue negli anni successivi con l'assenza di una soluzione politica al vuoto giuridico creato dalla sentenza e con la legge sul condono dell'abusivismo⁸⁸, i cui proventi non vengono neppure destinati alla riparazione dei danni urbanistici da esso provocati.

Nella terza generazione, in particolare, il regime immobiliare punta alla valorizzazione delle rendite differenziali e «il piano diventa uno strumento ancor pi  controproducente: perch  il piano dovrebbe essere la regola che rifiuta di valorizzare le aree delle grandi holding, oppure il manifesto che apertamente ne rivela le scelte prepotenti. [...] E allora la *deregulation* colpisce il piano in quanto tale e arriva a mettere in campo processi urbanistici attuativi che sono la negazione del piano»⁸⁹.

85. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 34.

86. *Ivi*, p. 37.

87. Sentenza C.C. n. 5 del 1980 nel giudizio di legittimit  costituzionale degli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e succ. modif. di cui agli artt. 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

88. Legge 28 febbraio 1985, n. 47 "Norme in materia di controllo dell'attivit  urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie".

89. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 38.

[Negli anni Ottanta] l'urbanistica italiana, in parte anche quella europea, erano in serie difficoltà: accusate di burocratismo, di oscurità, di lentezza e soprattutto di inefficacia. Mai forse il distacco tra urbanistica e società era apparso tanto grande; mai l'urbanistica, almeno nel nostro paese, era apparsa altrettanto priva di un proprio definito e legittimo posto nella società. [...] Alla superficie le difficoltà dell'urbanistica italiana si accompagnavano e potevano essere attribuite a una fase di progressiva e disordinata *deregulation*; un atteggiamento che pervadeva, seppure in modi diversi, l'intera cultura occidentale. Appena un poco al di sotto della superficie degli eventi le stesse difficoltà si accompagnavano e in parte potevano essere attribuite a una evidente e radicale modifica della strategia dell'attenzione collettiva [...]. Ancor più in profondità le stesse difficoltà si accompagnavano e potevano essere attribuite a una improvvisa perdita, da parte dell'urbanistica del nostro paese, di una riconoscibile e fertile capacità analitica⁹⁰.

Al piano, visto come strumento «burocratico, rigido, incapace di misurarsi con la realtà fisica», viene contrapposto il progetto «strumento di per sé considerato creativo, elastico, protagonista per eccellenza del dialogo con la realtà fisica»⁹¹ in una polemica strumentale che vede contrapposte urbanistica e architettura per mettere in discussione qualsiasi regola alla trasformazione della città.

Il rifiuto del piano si verifica in particolar modo nelle grandi città che, ad eccezione di Bologna, non si dotano di un PRG per affrontare le problematiche urbanistiche di questa generazione: poiché la trasformazione è qui guidata dal grande capitale finanziario «prevale quindi "azioni settoriali" (documenti direttori, programmi integrati, piani programma, progetti) con il ricorso sistematico a varianti puntuali. Si tratta, come è noto, in genere di strumenti di settore atipici, fortemente caratterizzati in senso architettonico, senza gli effetti giuridici della strumentazione urbanistica, preparatori però delle successive varianti formali»⁹². Il ricorso continuo a queste ultime per legittimare le trasformazioni promosse dal settore immobiliare, sulla base di valutazioni caso per caso e al di fuori di una organica strategia urbanistica e territoriale, caratterizza l'urbanistica di questi anni. Milano, più di altre città, ha praticato un processo di varianti continue al piano per riconfigurarne le scelte ogniqualvolta richiesto dalle condizioni⁹³ originando una profonda *deregulation* urbanistica; un atteggiamento che viene condiviso anche da altre grandi città alle prese con dismissioni, fenomeni di terziarizzazione e congestione urbana come Genova, Roma, Napoli. Ma similmente a queste, anche le città che si sono dotate di un piano, come Torino (1992) e Firenze (1993), sembra abbiano informato le loro scelte più alla razionalizzazione delle strategie immobiliari che al governo delle gravi questioni urbane⁹⁴.

I tratti innovativi dei piani della terza generazione, con la richiamata eccezione di Bologna, si possono rintracciare dunque solamente nelle città medie e piccole (come Arezzo, Ancona, Siena), dove si segna il passaggio da una cultura funzionalista a una più orientata verso i contenuti morfologici, paesistici e ambientali. Tali sperimentazioni non derivano tanto da un mutato quadro normativo,

90. B. Secchi, «Siena: l'importanza della forma», in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 349-350.

91. G. Campos Venuti, «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», cit., p. 38.

92. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 71-72.

93. Il PRG di Milano approvato nel 1980 è stato sottoposto in circa vent'anni di attuazione a più di 150 varianti. Cfr. A. Arcidiacono, *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004, p. 285.

94. «Le proposte di terziarizzazione centralizzata nei tre vertici del vecchio triangolo industriale, ne stanno, infatti, congestionando le aree interne di nuovi insediamenti direzionali; mentre le trasformazioni indotte - ma non esplicitamente previste - nelle periferie metropolitane e regionali porteranno il segno del caso e della subalternità. I contenuti di quelle operazioni rispondono di fatto alla strategia di valorizzare le aree centrali, a spese della metropoli, della regione e del Paese: ricreando, a favore di quello che si avvia a diventare il nuovo "triangolo terziario", quel polo di squilibrio, che negli anni '70 lo sviluppo diffuso della Terza Italia aveva largamente ridotto. Né sembra un caso che la forma delle rispettive operazioni sia sempre legata a singoli exploit progettuali, concepiti nella completa indifferenza del contesto urbano in cui si inseriscono». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 77.

che caratterizzò invece gli anni Sessanta e Settanta, ma dalla presa coscienza disciplinare dell'inadeguatezza dei piani elaborati sino a quel momento di fronte a problemi insediativi e territoriali nuovi e propri di quel tempo, della necessità di innovare il piano del 1942 per adeguarne la capacità di rappresentazione, interpretazione e risoluzione delle questioni.

Si tratta di una vera e propria "rivoluzione culturale" che mette in tensione i limiti di uno strumento urbanistico concepito per dare risposte in termini funzionalisti e razionalisti (prevalentemente attraverso lo zoning) al disegno urbano delle espansioni insediative e alla loro localizzazione sul territorio, in una congiuntura temporale particolare, tutta assorbita dalla necessità di dare risposte efficienti e solerti ad una fase di grande crescita delle attività produttive residenziali, ma anche civili, sociali e infrastrutturali⁹⁵.

II - La deregulation e la ricerca di nuovi strumenti tra aspetti morfologici e gestionali

Come sin qui emerso, le due contrastanti posizioni che caratterizzano il dibattito degli anni della terza generazione urbanistica sono da un lato quella della riflessione sul senso del piano, sui suoi esiti e sulla sua opportunità (contrapponendo piano e progetto e adottando la via della deregulation), dall'altro quella che riconosce il ruolo del piano e tenta operativamente di innovarlo. Quest'ultimo processo passa attraverso la sperimentazione di tecniche e strumenti nuovi, finalizzati ad affrontare le questioni chiave già emerse alla fine degli anni Settanta durante processo di trasformazione economico-territoriale (aree industriali dismesse, terziarizzazione, deficit infrastrutturale, servizi, salvaguardia storico-ambientale) che ponevano la sfida di uno sviluppo dell'ambiente urbano molto più complesso rispetto alla fase dell'espansione e che doveva essere affrontato non solo in termini funzionali e quantitativi, ma anche qualitativi, soprattutto rispetto ai contenuti morfologici della città esistente.

[...] la nuova attenzione per la forma urbana, nei suoi aspetti positivi, nasce da un lato dalla necessaria revisione critica dell'esperienza razionalista e dall'altro dalle problematiche nuove che genera il passaggio dalla espansione alla trasformazione. Esiste certo il pericolo che questa attenzione si stemperi nell'eccitazione per le mode correnti o si isterilisce nelle polemiche provinciali del progetto contro il piano. Ma esiste anche la speranza - e la possibilità - che questa rinnovata attenzione per la forma urbana sia usata per conoscere più profondamente l'evoluzione della città e del territorio e per proporre soluzioni adeguate alla loro necessaria trasformazione⁹⁶.

La terza generazione dell'urbanistica si connota, quindi, per una grande sperimentazione di nuovi strumenti che, a differenza della seconda generazione dove interessarono soprattutto il quadro normativo, sono prevalentemente interni alla disciplina e avranno ricadute in termini di "modello" e di proposte legislative in quella che sarà la quarta generazione dell'urbanistica. La terza generazione è stata definita, infatti, anche come "una generazione di passaggio"⁹⁷ che si innesta sugli strumenti normativi e procedurali degli anni

95. V. Erba, «La forma urbana nei piani regolatori generali: dalle sperimentazioni degli anni ottanta verso il riconoscimento della struttura morfologica territoriale», *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004, pp. 15-16.

96. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 78.

97. V. Erba, «Le generazioni dei piani urbanistici», *Territorio*, n. 41, fasc. 2, 2007.

Settanta, ma li arricchisce con nuovi elementi analitico-interpretativi e obiettivi di intervento, sollecitata dalla ricerca della qualità, infrastrutturale, ambientale, urbana e architettonica. La fine dell'espansione, i temi della riqualificazione urbanistica ed edilizia e della trasformazione funzionale diventano centrali nella definizione di nuovi strumenti che siano soprattutto maggiormente efficaci nel tradurre in interventi le previsioni del piano.

La suddivisione del Prg in un preliminare (o piano direttore) e in una successiva stesura con approfonditi dettagli progettuali riconosce la necessità di operare con due strumenti differenziati per la definizione degli obiettivi generali e per la successiva articolazione degli interventi strategici: si fa strada il concetto del piano distinto dal progetto e del piano a due velocità: le norme urbanistiche per la città consolidata, gli elementi del progetto per le aree da trasformare⁹⁸.

I tentativi di innovazione degli strumenti sono connotati da due diverse modalità di risposta: una prima che pone la dimensione fisica e le problematiche morfologiche come elemento centrale del "piano disegnato"⁹⁹ attraverso le tecniche del disegno d'architettura e della normativa di piano; una seconda che, in continuità con le sperimentazioni della seconda generazione, presenta maggiore attenzione per struttura, strategie e scelte con il "piano riformista"¹⁰⁰, orientato verso la ricerca di nuovi strumenti e nuove procedure tali da garantire trasformazioni urbane che ottemperino al necessario equilibrio tra interessi socio-economici e immobiliari.

Le sperimentazioni dei piani di terza generazione [intendono] superare la visione parziale del "progetto d'architettura" risolutivo di volta in volta delle problematiche locali, verso la scelta di uno strumento di pianificazione urbanistica più generale e strutturale; un quadro di assetto ambientale, infrastrutturale e insediativo, al cui interno trovano coerenza le occasioni della trasformazione urbana, da indirizzare con contenuti quantitativi, funzionali, e morfologici¹⁰¹.

I due diversi approcci sono, quindi, uniti dall'intento di superare le criticità relative sia alla qualità funzionale, tra cui la monofunzionalità delle parti di città e l'assenza di verde e servizi, sia alla qualità morfologica della città recente, tanto nelle aree della trasformazione quanto nei tessuti esistenti. Verso questo obiettivo, i piani della terza generazione presentano molteplici caratteri comuni¹⁰²:

- la sperimentazione – sporadica – di uno zoning morfologico basato sia sulla tradizionale analisi funzionale, sia su un'analisi storico-morfologica dei tessuti urbani volta al riconoscimento delle regole di costruzione fisica della città¹⁰³;
- il ricorso – più frequente – al progetto architettonico o simbologie progettuali¹⁰⁴ nelle aree di trasformazione, per indirizzare la successiva pianificazione attuativa o il successivo progetto;
- una maggiore attenzione alla mobilità su ferro, ampliandone le valenze come componente strutturale, produttiva, sociale ed ecologica delle scelte urbanistiche;
- una strategia generale di riqualificazione della città esistente, sia storica sia di recente formazione, attraverso progetti di re-

98. *Ibidem*.

99. Tra i "piani disegnati", si annoverano le importanti esperienze di Bernardo Secchi per Jesi (1987) e Siena (1990).

100. Appartengono ai "piani riformisti" di Giuseppe Campos Venuti per Bologna (1986) e Reggio Emilia (1999).

101. V. Erba, «La forma urbana nei piani regolatori generali: dalle sperimentazioni degli anni ottanta verso il riconoscimento della struttura morfologica territoriale», cit., p. 16.

102. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 72-73.

103. «L'attenzione rinnovata alla fisicità della città porta a sviluppare percorsi analitici e conoscitivi non consueti, orientati ad una identificazione e interpretazione delle differenti parti di città, in base alle caratteristiche morfologiche, funzionali, storiche e sociali. Parti di città complesse non più da disciplinare attraverso un disegno funzionale semplificante ma da riqualificare e conservare con strumenti e modalità di intervento specifiche». A. Arcidiacono, *op.cit.*, p. 44.

104. «La rigidità formale del disegno architettonico viene necessariamente ridotta [...]. Al fianco dei materiali tradizionali (della cultura architettonica e urbanistica) si sperimentano strumenti capaci di riportare all'interno dell'impianto normativo del piano i contenuti del progetto ritenuti imprescindibili, coniugando regola e adattabilità; sono quegli elaborati riconducibili comunemente alla famiglia delle *schede* e dei *progetti norma*, [...] distinti dalla compresenza di linguaggi misti: disegni iconici, rappresentazioni simboliche, testo scritto». *Ivi*, p. 55.

- cupero e apposite disposizioni normative;
- una proposta organica rispetto alla “questione ambientale” che, tuttavia, interessa le aree urbane principalmente per le questioni storico-morfologiche e del verde, mentre è nelle aree extraurbane che si manifesta maggiormente la dimensione ambientale della pianificazione;
 - una diversa intensità delle previsioni sulle parti di città che si configura come un nuovo meccanismo attuativo “a due velocità”, con interventi *intensivi* a carattere strategico nelle aree di trasformazione e con interventi *estensivi* a carattere graduale sui tessuti esistenti orientati alla polifunzionalità.

La più importante differenza tra i due approcci al piano si rintraccia, invece, «nelle caratteristiche e nelle relazioni tra le strategie del piano e la nuova forma urbana»¹⁰⁵ poiché mentre il modello dei “piani disegnati” si fonda su un rapporto gerarchico di interventi formalmente definiti, quello dei “piani riformisti” lega la definizione degli interventi alla concreta possibilità di una loro attuazione, «di conseguenza il disegno fisico e funzionale risulta meno determinato, ma crescono le possibilità di innovazione e di apprendimento dall’esperienza»¹⁰⁶.

I piani disegnati

La ricerca di uno sviluppo equilibrato e di un miglioramento qualitativo degli insediamenti urbani è uno degli obiettivi principali nei piani della terza generazione, per questo la rivalutazione degli aspetti morfologici assume particolare importanza. Lo spazio fisico è al centro della sperimentazione del “piano disegnato”, il quale «definisce un disegno urbano complessivo, determinato in termini fisici e morfologici, esito e al tempo stesso condizione dell’efficacia e della qualità dei progetti locali»¹⁰⁷.

Il recupero dei contenuti morfologici – che si erano persi nel passaggio dai codici figurativi del piano ottocentesco al controllo funzionale del suolo del piano razionalista – determina un approccio fortemente concentrato sulla spazialità urbana, che trova le sue origini già alla fine degli anni Sessanta quando aumenta il dissenso verso l’impianto razionalista e anche verso i risultati legislativi della “riforma graduale”, troppo orientati verso un approccio quantitativo¹⁰⁸; in particolare, i lavori di Quaroni, Samonà e De Carlo, uniti dalla critica allo zoning funzionale¹⁰⁹, sono tesi – pur nelle diversità dei percorsi di ricerca – a ricomporre in una unità disciplinare architettura e urbanistica, il cui «campo di azione è l’organizzazione dello spazio in termini di forma, e null’altro»¹¹⁰.

Le ipotesi affrontate nei piani disegnati della generazione della trasformazione riconfigurano materiali precedenti al Moderno attraverso le riflessioni sviluppate negli anni Sessanta e sperimentano un nuovo piano in cui – oltre ai già menzionati punti in comune con i piani riformisti, tra cui il riconoscimento della complessità dell’assetto insediativo portato dal superamento dello zoning funzionale – il progetto d’architettura viene assunto come strumento di analisi,

105. *Ivi*, p. 52.

106. P. C. Palermo, «L’ultimo paradigma. Tendenze della pianificazione urbanistica in Italia», *Urbanistica*, n. 116, 2001, pp. 207–210.

107. A. Arcidiacono, *op.cit.*, p. 48.

108. A questo riguardo, Campos Venuti ricorda: «Il versante della cultura urbanistica al quale appartengo ha lavorato per anni a proporre una alternativa riformista [...] che fosse capace di opporsi al modello quantitativo dominante [...]. E purtroppo questa posizione non sempre è riuscita a farsi accettare dalla cultura architettonica. Mi bruciano ancora le sprezzanti accuse di Quaroni all’uso della rendita come categoria analitica, l’indiscriminato ostracismo di De Carlo all’impiego dello zoning, le distruttive intemperie di Samonà contro gli standard: quasi che la proposta urbanistica riformista facesse di questi strumenti il fine, la strategia e non piuttosto li usasse come mezzi di comprensione, di pianificazione e di attuazione». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, cit., p. 52–53.

109. Cfr. A. Arcidiacono, *op.cit.*, p. 39–41.

110. G. De Carlo, *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965, p. 25.

di verifica delle potenzialità e di effettiva trasformazione del contesto, caricato di un ruolo di guida nella realizzazione del piano, tanto da modificarne la forma e diventando, con varie modalità e intensità, materiale prescrittivo.

I piani disegnati della terza generazione si devono, infatti, confrontare con la "traduzione" nei tradizionali codici della pianificazione di derivazione razionalista per la loro approvazione ufficiale, trovando modalità per garantire la qualità del disegno degli insediamenti attraverso strumenti nuovi che introducano nel piano la rappresentazione architettonica: le schede normative e progettuali costituiscono la trasposizione del progetto nelle forme codificate e prescrittive del disegno della trasformazione. Esse sono il materiale normativo più innovativo di questo approccio: forniscono regole vincolanti e indirizzi progettuali per il momento attuativo delle trasformazioni strategiche, attraverso un linguaggio misto grafico-testuale, organizzati secondo diversi gradi di coerenza.

Considerata l'indeterminatezza temporale del PRG italiano, le maggiori difficoltà nella realizzazione dei piani disegnati sono legate allo sfasamento temporale tra il momento pianificatorio (che in questo approccio assume anche valenza progettuale dell'assetto urbanistico e architettonico con le schede-progetto) e il momento attuativo: il grado di consenso e la fattibilità di un'operazione, infatti, possono mutare notevolmente tra i due momenti, quando diverso può essere anche il quadro di attori e risorse.

[...] il ricorso a progetti di architettura inseriti nel piano [...] non ha garantito un'effettiva integrazione tra urbanistica e architettura, perché il ricorso alle "schede-norma" si basava su di una illusoria mediazione tra interesse pubblico e privato con un'inevitabile semplificazione e approssimazione del progetto, che non ha mai retto alla prova dell'effettivo momento attuativo, quando ci si doveva confrontare con risorse e attori reali e non immaginari, oltre che con le caratteristiche fisiche e ambientali dei luoghi, adeguatamente approfondite¹¹¹.

L'esperienza dei piani disegnati ha il merito di avere portato una notevole attenzione alle questioni della qualità nel progetto urbanistico, intesa anche come esiti fisici e assetti spaziali, e ai possibili strumenti per governarla; tuttavia, gli evidenti limiti nella loro attuazione obbligheranno la disciplina all'elaborazione di ulteriori nuovi strumenti per un governo delle trasformazioni orientato alla flessibilità e all'efficacia del piano.

I piani riformisti

L'azione dell'urbanistica riformista durante la seconda generazione, praticata attraverso numerosi piani soprattutto in Emilia-Romagna, ha anticipato la risposta ad alcuni fenomeni che si sono posti con maggiore evidenza nella cultura della trasformazione. I piani riformisti della terza generazione, dunque, in continuità con le esperienze precedenti, continuano ad avere come cardini:

- il dimensionamento fisiologico delle previsioni;
- la qualità urbana come presenza dei servizi e tutela del patrimonio storico-naturalistico;

111. F. Oliva, «Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica», *Urbanistica Dossier* 99, n. 99, 2006.

112. «Nel nuovo periodo della trasformazione urbana[...] nuove problematiche stanno emergendo. Con più evidenza si propongono le questioni degli usi produttivi degli immobili [...] e più in generale il tema dell'adeguamento della città alle moderne tecnologie; esplose [...] il problema dei trasporti collettivi di massa, finora quasi del tutto trascurati; si propone con forza il tema dell'integrazione delle funzioni nei tessuti urbani [...]; l'arresto delle crescite marginali urbane sollecita le problematiche del recupero interstiziale [...]; il tema dell'ambiente accentua la propria importanza, sia per quanto riguarda la salvaguardia di località di pregio naturale, sia in relazione ai comportamenti urbani capaci di produrre inquinamenti [...]; e finalmente emerge con decisione la nuova attenzione per la problematica morfologica [...]. Le nuove problematiche non rendono obsolete le precedenti, e in particolare quelle sociali, ma nascono in larga misura dal nuovo modo di cambiare che caratterizza la città e il territorio in questo periodo». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 72.

113. Il nuovo PRG di Bologna è anche un campo di sperimentazione che vede la collaborazione di un urbanista, Campos Venuti, e un progettista d'architettura, Paolo Portoghesi, nella definizione planivolumetriche delle aree di trasformazione.

114. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 184.

115. *Ivi*, p. 76.

116. «L'attenzione per gli aspetti morfologici ha piuttosto una precisa motivazione funzionale. Perché l'attuale fase urbanistica registra il radicale abbandono del modello di sviluppo "dell'espansione" e la scelta alternativa del modello "della trasformazione"; perché le trasformazioni previste dal piano prevedono quasi esclusivamente interventi nel vivo dei tessuti urbani esistenti; perché la qualità di tali interventi si gioca anche, seppure non esclusivamente, sul risultato formale degli stessi, al punto che - talvolta - la qualità formale potrebbe essere condizionante per il realizzarsi di una trasformazione funzionale». *Ivi*, p. 185.

117. Cfr. A. Arcidiacono, *op.cit.*, p. 46.

- l'attuazione pubblica delle previsioni residenziali e produttive;
- il mantenimento in città delle funzioni deboli.

Tuttavia, la nuova fase dello sviluppo urbano obbliga a una nuova forma del piano come esito di nuove strategie urbanistiche, cui si aggiunge, come elemento ulteriore, la maggiore attenzione ai contenuti fisici e morfologici. I piani riformisti, infatti, si distinguono dai piani disegnati per la centralità che ricopre la questione dell'attuazione tra le priorità del piano; le modifiche allo strumento, nei contenuti e nelle procedure, sono infatti dirette a rendere efficaci le relative previsioni. Oltre ai richiamati elementi distintivi dei piani riformisti della seconda generazione, nella fase dell'espansione compaiono nuove questioni da affrontare¹¹²:

- la riconversione degli immobili produttivi;
- le trasformazioni interstiziali come nodi strategici d'intervento;
- l'integrazione funzionale;
- la mobilità collettiva;
- l'adeguamento della città alle nuove tecnologie;
- l'integrazione dei temi ecologici;
- la problematica morfologica e la qualità urbana.

La maggiore attenzione alla morfologia¹¹³, propria di tutti i piani della terza generazione, viene assunta dai piani riformisti non come «una equivoca concessione alla recente moda che indiscriminatamente penalizza il "piano" ed esalta il "progetto"»¹¹⁴ ma nella convinzione che «il vero disegno della città è quello che nasce dalla sintesi urbanistica di forme e contenuti»¹¹⁵, la quale, in questa, fase viene vista quasi come una precondizione per il successo delle trasformazioni funzionali¹¹⁶.

Tuttavia l'interesse principale del piano riformista è quello integrare gli elementi di fisicità con altri nuovi elementi, all'interno di un quadro di coerenze e indirizzi per le trasformazioni urbane: i contenuti innovativi del piano risiedono essenzialmente nella dimensione ambientale e del trasporto collettivo, come elementi strutturanti della forma urbana. Le questioni morfologiche - architettoniche e urbanistiche - interagiscono con il piano e hanno il compito di dare forma alle sue strategie insediative (tra cui, le trasformazioni interstiziali, la ricomposizione dei margini urbani, le nuove centralità) nel solco di tre principi irrinunciabili: integrazione funzionale, sostenibilità ambientale e connessione con la mobilità pubblica¹¹⁷.

Sul versante della città esistente, invece, nella generazione della trasformazione si segnala come «la morfologia dei tessuti urbani torna a caratterizzarsi quale elemento importante della qualità urbana e dell'uso sociale ed economico della città»¹¹⁸ e, quindi, non solo del centro storico ma di una parte più estesa della città, in linea con una concezione rinnovata di "storicità".

I piani della Seconda Generazione negli anni '60 e '70 hanno prestato organicamente attenzione alle forme urbane quasi esclusivamente nei centri storici. E guardando assai più alle tipologie edilizie che alle tipologie urbanistiche; derivando, quindi, le scelte morfologiche di piano da

una somma di componenti edilizie e non dalla conoscenza delle componenti urbanistiche. La più importante delle quali - la tipologia urbanistica fondamentale - è il tessuto urbanistico, sintesi rappresentativa delle forme e dei contenuti urbani e territoriali¹¹⁹.

La terza generazione sperimenta procedimenti di analisi per la conoscenza dei *tessuti* urbani ed extraurbani, quindi, secondo criteri nuovi e più comprensivi (certamente funzionali, ma anche caratteri morfologici, giudizi qualitativi, gradi di omogeneità tipologica, epoche di costruzione, densità edilizie, rapporti pieni/vuoti, edificato e tracciati viari) che vengono introdotti concretamente nel piano come non solo come lettura, ma come strumento progettuale - una nuova zonizzazione morfologico-funzionale - capace di governare la riqualificazione urbanistica diffusa, sia morfologica sia funzionale, a partire dal riconoscimento dei caratteri distintivi e delle problematiche specifiche.

In questo modo si viene a formare il doppio registro di intervento, corrispondente al "piano a doppia velocità"¹²⁰ della terza generazione:

[...] questi si presentano chiaramente come strumenti di una "azione differenziata" cioè indirizzata con intensità diseguale sui diversi contesti del territorio comunale. I nuovi piani indicano esplicitamente quali funzioni ed aree assumeranno una funzione strategica nella trasformazione del sistema urbano; mentre per il rimanente tessuto, insediato e non, viene applicato un metodo di gestione urbanistica meno apertamente mirato, non essenziale anche se omogeneo al processo di trasformazione. Non è tanto una questione di priorità temporali, quanto una indicazione di priorità qualitative: che potranno anche essere ritardate nel tempo, ma che quando arriveranno daranno un apporto decisivo alla trasformazione prefigurata.¹²¹

III - Il superamento dello zoning e la costruzione della città funzionalmente mista

Le scelte in merito alle questioni funzionali ricoprono in questa generazione urbanistica un ruolo decisivo nell'affrontare le nuove problematiche socio-economiche, nel caratterizzare il piano e nel permetterne l'attuazione; tutte le esperienze innovative di questa fase sono accomunate dal riconoscimento della complessità dell'assetto insediativo e dal superamento dello zoning funzionale.

I principi di *integrazione* e *riequilibrio* in campo funzionale sono assunti con particolare attenzione dall'approccio riformista. Assumendo la ripartizione del territorio secondo le "due velocità del piano" illustrata nel punto precedente, si ha da un lato la città della trasformazione (oggetto di interventi intensivi), dall'altro la città storica e consolidata (oggetto di interventi estensivi), ognuna delle quali presenta problematiche funzionali diverse.

Sia per i tessuti da trasformare lentamente in modo estensivo, sia per le poche aree da investire con gli interventi intensivi, sarà applicato il criterio del riequilibrio e dell'integrazione. Si tenderà cioè a correggere nei tessuti un eccesso di specializzazione, senza rinunciare alle naturali diversità: e si eviterà che le operazioni intensive sorgano con i caratteri della monofunzionalità¹²².

118. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 42.

119. *Ivi*, p. 74.

120. «E come se i piani degli anni '60 e '70 avessero una sola velocità ed i piani nuovi fossero piani a due velocità. Nei piani della Terza Generazione [...] troviamo insomma una chiara distinzione fra "interventi intensivi", a forte carattere di trasformazione per l'area investita e per la città intera, ed "interventi estensivi", a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona». *Ivi*, p. 47.

121. *Ivi*, p. 46.

122. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 170.

Nella città della trasformazione, gli “interventi intensivi” riguardano una parte modesta del territorio comunale, ma presuppongono una forte programmaticità dato il loro valore strategico per la città. Vengono pertanto previste polarità con funzioni “forti” come le attrezzature direzionali, pubbliche e private, anche con l’obiettivo di decongestionare il centro storico e contrastarne la terziarizzazione, ma da realizzarsi «in modo strettamente integrato a nuove funzioni residenziali, ricreative, commerciali, produttive e sociali, allo scopo deliberato di evitare ogni monofunzionalità»¹²³. Si tratta di funzioni tendenzialmente con alto carico urbanistico, che pertanto necessitano di essere supportate da nuovi sistemi della mobilità¹²⁴. La scelta delle funzioni e della loro quantità è determinata anche rispetto alle dimensioni e ai diversi ruoli urbani che gli interventi sono richiamati a ricoprire: di cerniera tra parti di città, di nuovi luoghi centrali, di completamento dei tessuti, di spina, ecc. Caratteristica comune di questi interventi in aree interstiziali, libere o di riuso, è comunque l’integrazione funzionale, sia al loro interno sia rispetto alle funzioni circostanti, in relazione alle quali si pongono l’obiettivo di riequilibrare eventuali spiccate monofunzionalità presenti.

Ma anche all’interno degli stessi tessuti della città esistente è previsto un arricchimento funzionale, graduale e capillare, da realizzarsi attraverso iniziative pubbliche e private – di limitata nuova edificazione o di riuso – tese a una maggiore polifunzionalità per garantire una trasformazione qualitativa dell’esistente. Queste vengono promosse soprattutto attraverso la parte regolamentare del piano, che diventa «una disciplina più elastica che nel passato, mirata a realizzare una nuova integrazione funzionale, cioè una certa diffusione nei tessuti residenziali e industriali delle funzioni terziarie più minute per il servizio alle persone e alle imprese»¹²⁵.

All’interno della città esistente, la parte storica presenta specificità proprie che necessitano interventi opportuni. Alla tutela del patrimonio fisico – che in questa fase può contare ormai su una vasta conoscenza maturata nelle esperienze di risanamento edilizio e urbanistico – viene ora associata quella funzionale. La salvaguardia del tessuto urbano assume, quindi, una valenza comprensiva di aspetti non solo morfologici, della cui importanza ci si è resi conto solo una volta che si sono manifestati effetti snaturanti la vitalità propria dei centri storici.

Questi centri storici, però, pur avendoli preservati, li abbiamo trattati in modo perverso e irragionevole. Abbiamo salvato gli edifici, ma li abbiamo sommersi con un traffico automobilistico che ne compromette perfino l’aspetto estetico e che è esiziale per gli antichi tessuti. Una volta il tessuto dei centri storici era articolato per funzioni: l’abitazione e il commercio di prossimità, l’assistenza agli anziani e l’istruzione ai bambini, l’artigiano di servizio e la produzione dei beni più popolari. Permettendo che il centro storico - il luogo di massimo valore immobiliare - si riempisse di uffici e si svuotasse di residenze, lo abbiamo compromesso irrimediabilmente, azzerando la funzione articolata del complesso sistema urbano. Così il centro della città si riempie di giorno e si vuota la notte, salvo le poche zone dedicate allo svago, che però

123. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, cit., p. 47.

124. «Le principali stazioni ferroviarie italiane si trovano appunto nelle periferie interne e rappresentano per questa zona della città un elemento di trasformazione decisiva. Se le stazioni ferroviarie [...] si trasformeranno nell’ingresso principale, efficiente, funzionale, attrezzato; se diventeranno il luogo d’interscambio privilegiato e non saranno invece trasformate in un pretesto per grandi operazioni immobiliari, tutta la periferia interna e la città intera ne trarranno un enorme beneficio, e si innescherà un processo strategico di qualificazione. E quindi bisogna domandarsi per l’ennesima volta, come può concepirsi una strategia così complessa e articolata per le ferrovie - e in genere per il trasporto di massa - in funzione delle trasformazioni che si vogliono appoggiare nelle città e nel territorio, senza uno strumento di coordinamento urbanistico». G. Campos Venuti, *L’urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 87.

125. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, cit., p. 48.

disturba i residenti rimasti. Dal centro storico sono scomparsi i negozi di prima necessità [...] sostituiti ora da «vetrine» [che] non dipendono dall'economia del posto. Infine, da un centro storico così trasformato, è scomparsa la sicurezza. La città, al contrario, nasce per garantire sicurezza ai propri cittadini: le mura che la cingevano la proteggevano all'esterno e, all'interno, la sicurezza era garantita dalla costante presenza dei residenti¹²⁶.

In questa fase, i fenomeni di terziarizzazione – anche di tipo turistico nelle città d'arte – sono forti, e pertanto si prevede un decentramento degli usi commerciali e direzionali più impattanti in termini di carichi urbanistici, più graduale ed equilibrato del passato. Ma anche viene compresa l'importanza di arricchire la vita del centro storico di funzioni culturali e usi collettivi, introducendo la nuova dimensione della riorganizzazione funzionale dei contenitori storici. Il centro storico, così, non viene più trattato separatamente, ma rientra in una strategia urbana complessiva di riequilibrio funzionale e di integrazione fra tutte le parti di città.

Infine, anche il territorio extraurbano, a lungo “zona bianca” dei piani, diventa oggetto di una sua caratterizzazione funzionale, in una prospettiva di difesa e di valorizzazione; qui si realizzano, infatti, sia gli obiettivi di salvaguardia ambientale, sia di salvaguardia produttiva. Per quanto attiene la prima, il territorio viene articolato in zone a parco naturale, finalizzate alla conservazione e alla tutela del verde, del terreno e dei corsi d'acqua, e in aree attrezzate, destinate alla fruizione collettiva, dove sono possono essere previste anche funzioni del tempo libero; particolare attenzione viene posta sui terreni del paesaggio agrario prossimi al tessuto urbano o legati ai sistemi idrici, in quanto rappresentano la possibilità di integrare la città con i sistemi dei parchi territoriali. La salvaguardia produttiva si fa carico, invece, del settore agricolo, la cui funzione, oltre che economica, risulta altresì «inscindibile dal ruolo di conservazione dei valori fondamentali del paesaggio e di presidio idrogeologico del territorio»¹²⁷; vengono, pertanto, consentiti gli insediamenti necessari alla produzione e vietate le trasformazioni d'uso non funzionali alla conduzione dei fondi. Anche nel territorio extraurbano, la tutela ecologica, la tutela produttiva e la fruibilità sociale tendono ad un'integrazione delle componenti territoriali e al riequilibrio urbano.

I piani riformisti della terza generazione, in sintesi, tentano di contrastare le patologie della trasformazione urbana «cioè le speculazioni differenziali, le nuove segregazioni produttive e sociali, le rigidità funzionali e attuative», esaltandone, invece, le fisiologie «l'integrazione del terziario avanzato nei tessuti della città, la mobilità considerata un fattore strategico, i valori ambientali intesi come sistema e non come pure destinazioni, le qualità morfologiche usate per caratterizzare l'immagine urbana»¹²⁸.

Come visto, l'esperienza dei piani di prima e seconda generazione ha tendenzialmente prodotto zone monofunzionali: espansioni esclusivamente residenziali, ancorché di qualità; creazione di cen-

126. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, in F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 6.

127. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 332.

128. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 50-51.

129. «[...] l'esperienza italiana e straniera ha dimostrato la scarsa validità - anche economica - delle aree direzionali monofunzionali, che al termine della giornata lavorativa entrano in letargo per risvegliarsi al mattino successivo, trasformandosi durante la notte in luoghi squallidi e talvolta perfino pericolosi». G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 172.

130. «Il rifiuto della zonizzazione monofunzionale di matrice culturale razionalista potrebbe giustificarsi anche soltanto per il palese contrasto con la realtà urbana delle città italiane. [...] Ma l'analisi dei difetti prodotti dalla monofunzionalità sulle aree urbane ha condotto la cultura urbanistica odierna a dimostrarsi ostile a questa scelta anche per ragioni di principio. E non solo per motivazioni di equità sociale, ma anche per ragioni di specifica qualità urbanistica: una zona monofunzionale si presenta infatti assai poco vitale, anche se destinata a ceti agiati o a destinazioni ricche, confermando che un'eccessiva omogeneità delle attività non paga. Il che non vuol dire, naturalmente, perseguire un'astratta commistione di tutte le funzioni in tutte le aree, perché anzi la diversità delle zone urbane rappresenta una indubbia attrattiva della città. L'obiettivo della cultura urbanistica si è allora spostato verso una polifunzionalità relativa di ogni singola zona, desunta dalle condizioni morfologiche della sua crescita storica e dalle possibilità oggettive offerte dalle esigenze di mercato, temperata però da realistici interventi sociali e da alcune limitazioni specifiche dedotte dal quadro urbanistico generale». *Ivi*, p. 178.

131. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 208.

132. «È solo attraverso le scelte di un piano urbanistico generale, che può essere verificata l'applicazione della nuova metodologia interstiziale per la trasformazione urbana [...]. In questo caso saranno proprio le negative esperienze monofunzionali realizzate in passato a Bologna col decentramento direzionale, a suggerire che l'insediamento nasca da un mix di funzioni residenziali e terziarie». G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 83.

tri direzionali, per evitare la terziarizzazione dei centri storici, più rigidamente monofunzionali di questi ultimi¹²⁹; realizzazione di zone esclusivamente produttive che hanno depauperato la ricchezza funzionale dei tessuti esistenti. In questa nuova fase urbana, la cultura riformista - osservando i difetti prodotti da scelte compiute nel passato - rifiuta nettamente la zonizzazione monofunzionale e muove verso una *polifunzionalità relativa* di ogni singola zona¹³⁰, considerando il rapporto funzioni-città come «uno dei punti centrali della problematica disciplinare della Terza Generazione»¹³¹ e il piano urbanistico generale come unico strumento capace di inserire in una strategia complessiva di rigenerazione le nuove funzioni da insediare¹³².

Si considera cioè indispensabile la polifunzionalità dei tessuti urbani, evitando la formazione di quartieri «dormitorio», dove la vita di residenza sia separata da quella di lavoro. Ma si considera altrettanto indispensabile l'integrazione di tutte le attività produttive alle varie parti della città, decongestionando il terziario dei quartieri centrali e decentrandolo - ma sempre frammisto alle abitazioni - nei quartieri periferici. Si è allora elaborato un uso dello zoning che, lungi dal favorire le separatezze funzionali, serve a garantire le integrazioni, all'interno delle diverse zone e perfino all'interno dei singoli edifici: con l'indicazione delle destinazioni prevista in termini percentuali massimi o minimi, magari suggerendo i piani terreni e quelli inferiori per le attività produttive e i superiori per quelle residenziali. Ciò vale tanto per le rare zone di nuovo impianto, dove sarà il piano particolareggiato a tradurre in pratica l'indicazione polifunzionale della normativa; ma vale anche per la maggior parte dei tessuti esistenti, stimolati dal mercato o dal piano a trasformazioni quantitative e specialmente qualitative, dove la norma mira a garantire che ogni singolo intervento contribuisca alla polifunzionalità dell'insieme¹³³.

Il tema dell'integrazione delle funzioni avanza con forza nella terza generazione, che in passato venne avversato più dalle patologie immobiliari¹³⁴ che dall'applicazione del dettato razionalista.

IV - I piani: Siena (1990), Bologna (1985), Ancona (1988)

Tra i piani emblematici di questo approccio vi è nel piano di Siena (1990)¹³⁵ di Bernardo Secchi, il cui obiettivo - in linea con tutti i piani della terza generazione - è quello della trasformazione qualitativa della città esistente, attraverso l'arricchimento delle forme oltre che delle funzioni. Un insieme di nuovi elaborati di piano permette di articolare le previsioni morfologiche nella pianificazione:

- il "progetto di suolo", cioè la definizione di molteplici aspetti degli spazi aperti collettivi, è lo strumento di modifica e raccordo della struttura dell'edificato, in particolare della città esistente tra il centro storico e le parti più recenti;
- gli "schemi direttori" sono lo strumento di definizione progettuale degli ambiti di trasformazione urbana;
- gli "abachi", costruiti a partire dal riconoscimento delle regole della città esistente, disciplinano tipologicamente gli interventi minori nella città consolidata;
- i "progetti norma" sono schede che forniscono indicazioni pro-

gettuali per la progettazione esecutiva delle maggiori trasformazioni¹³⁶.

L'esperienza dei piani di Secchi tra gli anni Ottanta e Novanta è accompagnata da sofisticati presupposti culturali, tuttavia è stata notata come l'efficacia di tale tipologia di piano sia stata molto modesta in relazione alla debolezza della fase di gestione¹³⁷ – aspetto, invece, centrale nelle esperienze coeve dei piani riformisti – sintetizzabile in: un ampio ricorso ai “progetti norma” in assenza di un disegno strategico delle trasformazioni urbane e di una definizione della loro fattibilità; l'incertezza rispetto alla fase attuativa del “disegno di suolo”; la grande fiducia riposta nelle schede progettuali e negli abachi tipologici – dispositivi necessariamente articolati in diversi gradi di cogenza – rispetto alla loro pertinenza nel quadro di uno strumento urbanistico generale.

Anche il piano per Arezzo (1987) di Gregotti presenta un punto debole nel rapporto tra le indicazioni morfologiche, i “progetti guida”, e la normativa prescrittiva di piano: qui, infatti, non vi vengono inserite. Questa impostazione si è rivelata inadeguata già nella prima fase attuativa del piano, evidenziandone i limiti nella gestione¹³⁸.

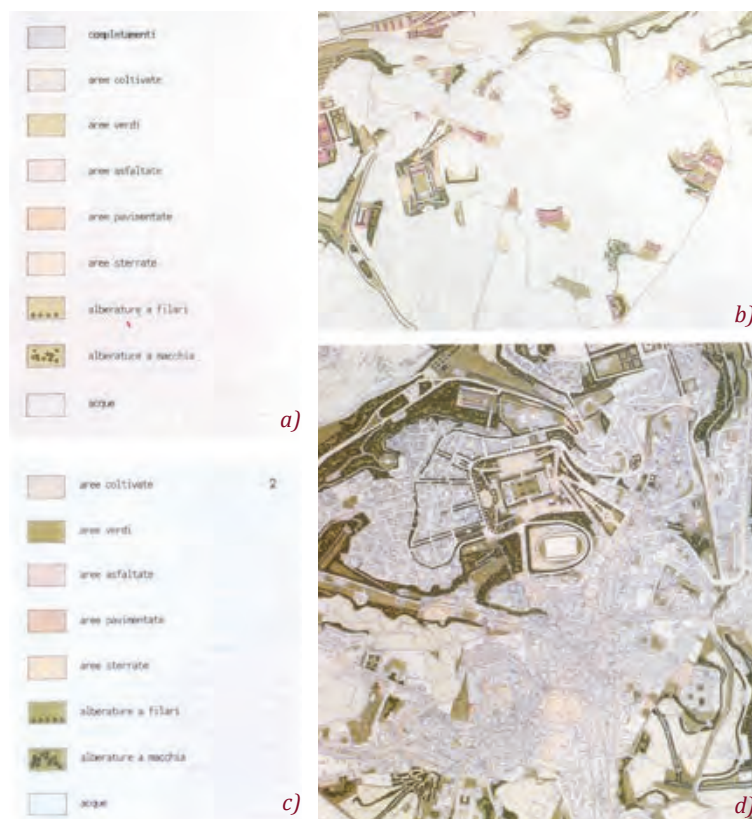


Figura 3.17 Le scelte strategiche del PRG di Siena, 1990. “La struttura del piano”: a) legenda; b) dettaglio della tavola redatta in scala 1:5.000. “Il progetto di suolo”: c) legenda; d) dettaglio della tavola redatta in scala 1:5.000. (Fonte: *Urbanistica*, n. 99).

133. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 208.

134. «La monofunzionalità, prima assai di una possibile scelta urbanistica, rappresentava proprio una tipica manifestazione delle patologie immobiliari, che spingono verso il centro urbano le funzioni e i ceti sociali più redditizi per la proprietà dei suoli e degli edifici, mentre

135. Un resoconto dell'esperienza del PRG di Siena è contenuta in P. Di Biagi, P. Gabellini, «Il nuovo piano regolatore di Siena», *Urbanistica*, n. 99, 1990.

136. «La scheda norma individua dunque quegli elaborati specifici che, in allegato complementare alle norme tecniche di attuazione, definiscono le regole urbanistiche, architettoniche e ambientali, finalizzate al controllo e all'orientamento del disegno urbano per aree che possiamo definire cumulativamente come di trasformazione intensiva». A. Arcidiacono, *op.cit.*, p. 63.

137. «Dal punto di vista della forma i piani di Secchi non propongono sempre immagini, interpretative e progettuali. [...] La scelta delle aree di trasformazione e la costruzione dei progetti relativi sono forse i nodi più critici. Se non è evidente un'immagine interpretativa, viene a mancare un quadro di riferimento morfologico per la selezione dei luoghi emergenti. [...] La concezione tecnica dei progetti norma sembra esposta a obiezioni simili a quelle che Quaroni già rivolgeva agli schemi planivolumetrici più tradizionali: soluzioni non sempre adeguate perché prive di misura, con contenuti troppo elaborati rispetto all'esigenza di tracciare uno schema essenziale di parti e di articolazioni, ma ancora insufficienti come esplorazioni progettuali per verificare le implicazioni morfologiche delle ipotesi normative. Manca anche di solito una chiara gerarchia dei luoghi e dei progetti di trasformazione. Decine e decine di progetti norma possono essere distribuiti nello spazio senza che siano individuati i nodi cruciali delle trasformazioni, i luoghi determinanti per le modificazioni della struttura urbana e per il senso del progetto, cioè gli interventi dai quali può dipendere l'identità e il successo del piano». P.C. Palermo, *op.cit.*

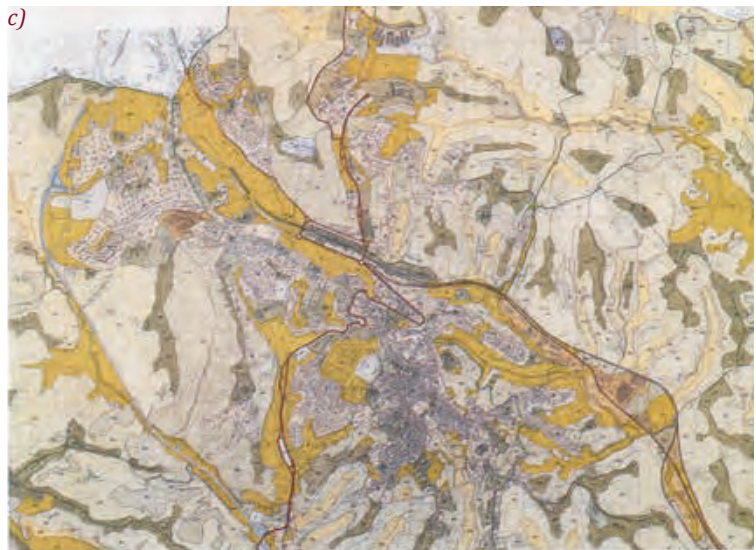
138. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 83.

-  zone residenziali
-  zone per attività industriali e artigianali
-  zone per attività economiche di servizio
-  zone per servizi d'uso pubblico prevalentemente edificato
-  zone per servizi d'uso pubblico non edificato, parcheggi
-  zone per servizi d'uso pubblico non edificato, verde pubblico
-  VI Linceto: zona verde
-  VI Bellano: zona verde
-  VI Valle del Belgiore: zona forestale
-  VI Bracciano: zona verde
-  zone agricole
-  Aa settore agricolo di fondovalle
-  Aa settore agricolo di pianura
-  Aa settore agricolo di pendio
-  Aa settore agricolo di crinale e poggio
-  Aa 1 Linceto
-  Aa 2 Bellano
-  Aa 3 Valle del Belgiore
-  Aa 4 Ardea
-  nuclei
-  aree e sottoposti di interesse storico
-  ferrovie
-  superstrade
-  assi urbani e territoriali
-  strade urbane e suburbane
-  percorsi pedonali

a) b)



c)



d)



e)



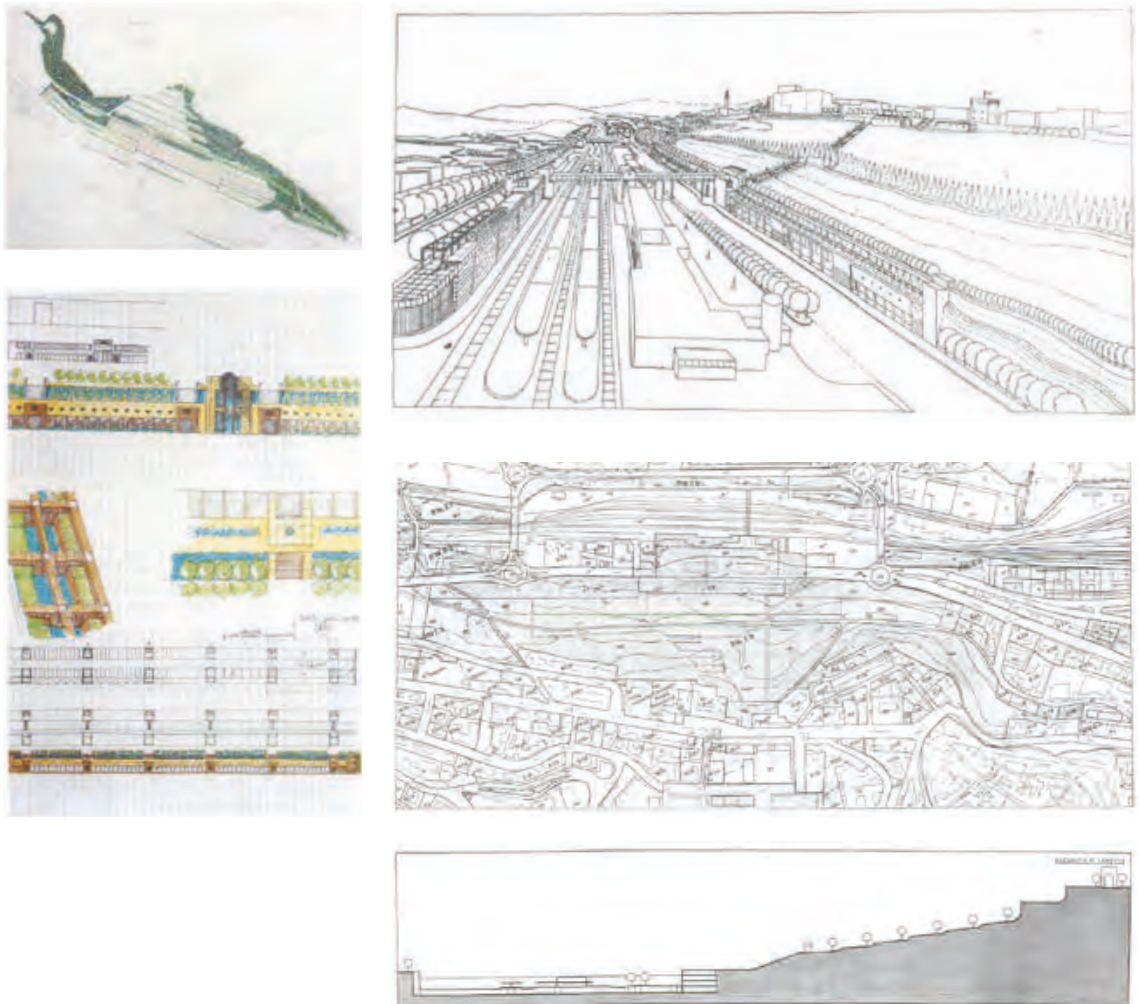
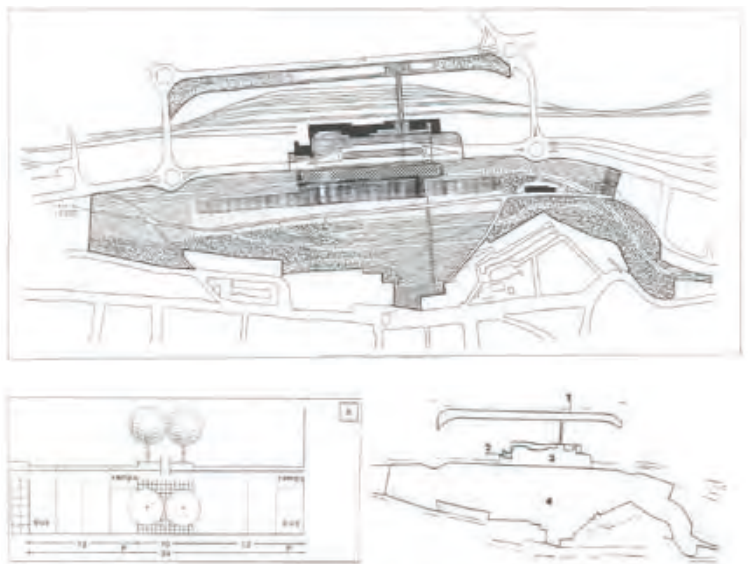


Figura 3.18 A pagina precedente, PRG di Siena, 1990. "Il piano comunale": a) legenda; b) tavola redatta in scala 1:10.000; c) dettaglio. "Usi e modalità di intervento: la città dentro le mura": d) tavola redatta in scala 1:500; e) dettaglio; la legenda è la medesima della tavola "Il piano comunale" (a). (Fonte: Urbanistica, n. 99).

Figura 3.19 In questa pagina, PRG di Siena, 1990. Progetto norma "Via De Bosis-Stazione-antiporto": schizzi degli studi preliminari; vista prospettica; planimetria; sezione significativa; tipo stradale; chema che individua le unità di intervento. (Fonte: Urbanistica, n. 99).



Un'esperienza rappresentativa dei piani riformisti della terza generazione è quella di Bologna¹³⁹ (1985), unica grande città ad affrontare le questioni della trasformazione nel quadro strategico di un PRG¹⁴⁰. Nel confermare le scelte già sperimentate nei piani della seconda generazione, il piano si pone obiettivi di riqualificazione delle parti di città del primo Novecento (la "seconda Bologna"), di integrazione della periferia nata negli anni dell'espansione (la "terza Bologna"), di creazione di un grande sistema ambientale e di miglioramento del sistema infrastrutturale, elemento strategico della riqualificazione, attraverso una combinazione di nuova mobilità pubblica (metropolitana leggera) e privata (nuovo asse viabilistico).

La trasformazione intensiva avviene nelle aree interne della "terza Bologna", di cui quelle maggiori sono denominate "Zone integrate di settore" (ZIS) – ambiti destinati a interventi urbanistici e architettonici con valore strutturante – a cui si abbinano schede prescrittive riportanti quantità, funzioni, requisiti prestazionali e morfologici, corredate da rappresentazioni architettoniche esemplificative (stralciate, tuttavia, in fase di controdeduzione¹⁴¹) volte a fornire indirizzi e modelli di intervento. Tutte le ZIS prevedono un mix di funzioni (residenza, produzione, servizi), la cui importanza non era stata debitamente tenuta in considerazione nelle precedenti scelte di pianificazione bolognesi, come nelle fasi di espansione residenziale e del decentramento terziario.

Gli interventi previsti nelle ZIS sottolineano con evidenza la strategia generale del piano, del tutto innovativa per l'urbanistica italiana, di integrare le nuove funzioni terziarie con le altre funzioni urbane, al limite anche fisicamente, nello stesso edificio: insediamenti residenziali dunque, integrati con servizi pubblici e sociali (verde e istruzione superiore, ad esempio), con insediamenti produttivi tradizionali come l'artigianato di servizio, ma soprattutto con nuovi insediamenti terziari, tradizionali (studi professionali, direzionali e innovativi, servizi alle imprese, ricerca). [...] L'articolazione delle quantità destinate alle diverse funzioni è indicativa, in quanto le Norme di Attuazione - nell'ambito della volumetria prevista - determinano solo la soglia minima di funzioni da rispettare per garantire la promiscuità delle attività, considerata qualità essenziale per i nuovi insediamenti¹⁴².

La trasformazione estensiva avviene, invece, tramite l'estensione alla città della metodologia sperimentata nella politica di recupero del centro storico dal 1969. L'impostazione di intervento tipomorfologica è orientata alla manutenzione qualitativa del patrimonio esistente, consentendo limitati interventi di completamento dei tessuti.

Per tutte le parti di città soggette invece a trasformazione estensiva, la normativa prevede alcune precise regole di strategia urbanistica: sono consentite le trasformazioni morfologiche entro alcuni parametri che garantiscono in genere il mantenimento della volumetria esistente, senza trasformazioni d'uso da residenza ad altre funzioni più remunerative per la rendita, il mantenimento ed anzi l'incremento del verde esistente, il raddoppio dei parcheggi per quelle destinazioni diffuse che comportano un consistente carico urbanistico (come alcune tipologie di

139. Piano redatto dagli uffici comunali con la consulenza generale di Campos Venuti, Clemente e Portoghesi.

140. Cfr. F. Oliva, «La città e i piani», cit., p. 81-82.

141. «Nella versione del Progetto Preliminare ed anche in quella del PRG adottato, alla scheda normativa di ogni ZIS era allegata una scheda grafica, con simbologie specifiche seppure di valore indicativo, nella quale la distribuzione spaziale degli insediamenti e la loro tipomorfologia era progettata nel dettaglio. [...] Si trattava, in sostanza, di un rigido pre-progetto di ispirazione formale post-moderna, che tra l'altro non coordinava il nuovo insediamento con la trama urbanistica circostante. [al momento delle controdeduzioni] le schede grafiche sono state eliminate, anche perché la rigidità progettuale con cui erano state formulate comportava, nei fatti, una discutibile sperequazione fra i proprietari sia riguardo alle volumetrie concesse, che alle funzioni ammesse; [...] Nel piano controdedotto, il disegno delle ZIS viene pertanto rinviato ad uno strumento di inquadramento, il "Disegno Urbano Concertato" (DUC), il cui scopo è quello di determinare gli "indirizzi morfologici indicativi di attuazione" e che risulta anche finalizzato ad introdurre un processo di concertazione attuativa fra l'Amministrazione e proprietari. Il DUC, per ogni ZIS, coordina i singoli piani attuativi, senza modificare in alcun modo destinazioni e volumi previsti dal PRG, garantendo la necessaria corrispondenza fra obiettivi e requisiti prestazionali generali espressi nella normativa ed interventi specifici e puntuali definiti negli strumenti attuativi». G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 333-334.

142. Ivi, p. 325.

commercio e di terziario, espressamente indicate), nonché la tutela dei valori architettonici¹⁴³.

Rispetto alla problematica morfologica, l'approccio riformista non intende vincolare l'attuazione del piano al condizionamento di soluzioni architettoniche date, quanto integrare le questioni spaziali arricchendo la tecnica dello zoning tradizionale, volumetrico e funzionale, con nuovi elementi. In particolare, recuperando tipologie urbanistiche¹⁴⁴ cancellate dal razionalismo, capaci di esaltare la socialità negli spazi aperti della città. Campos Venuti dimostra, quindi, le potenzialità insiste in dispositivi urbanistici aspramente criticati, come lo zoning e lo standard, per fornire risposte a nuove problematiche che la disciplina intende affrontare, evidenziandone il valore di puri mezzi per la comprensione, la pianificazione, l'attuazione del progetto urbanistico¹⁴⁵.

Il che non significa neppure superamento "alla moda" dello zoning e dello standard, così come l'esperienza urbanistica bolognese aveva saputo positivamente utilizzarli. Usando quindi lo zoning anche in futuro per garantire promiscuità sociale e articolazione funzionale, invece che segregazione di ceti e destinazioni; impiegando lo standard per assicurare al tessuto urbano libertà di comportamenti individuali e garanzia di servizi collettivi. Ma non rinunciando a trovare nuove indicazioni grafico-normative destinate a suggerire la formazione di tipologie urbanistiche in grado di esaltare meglio la socialità cittadina negli spazi aperti»¹⁴⁶.

La disciplina funzionale delle zone è uno degli elementi tecnici più complessi del piano di Bologna. Nelle tavole di azionamento, ogni zona urbanistica è contraddistinta da un codice che fa riferimento ad un articolo riportato nel secondo titolo delle Norme di attuazione "Usi e zone". In esse, vengono definiti cinque gruppi di funzioni ulteriormente dettagliati per "usi" (36 in totale) a ciascuno dei quali corrispondono funzioni e spazi ammessi e, a seconda del carico urbanistico introdotto dagli usi, le quote di parcheggi e verde richieste:

- funzione abitativa (U1-U2);
- funzione terziaria (direzionale, finanziaria, assicurativa, commerciale, di servizio)
 - a forte carico urbanistico (U3-U5),
 - di servizio, pubbliche e private, di interesse comune (U6-U19),
 - diffusiva di piccola dimensione (U20-U27);
- funzione produttiva di tipo manifatturiero e per allevamenti zootecnici intensivi (U28-U32);
- funzione agricola (U33-U34);
- funzione alberghiera e per il soggiorno temporaneo (U35-U36).

L'originale, ricca e composita articolazione di regole del piano di Bologna è «tesa a creare sistematicamente il mix funzionale in ogni parte della città, con l'espedito di indicare soltanto le funzioni non consentite nelle diverse zone»¹⁴⁸.

143. *Ivi*, p. 327.

144. Campos Venuti intende superare le indicazioni percentuali, per l'importanza delle tipologie urbanistiche come "componenti sociali e produttive dell'organizzazione urbana; tra queste: la strada corridoio nella periferia urbana, il viale alberato o la strada alberata, la presenza frequente di portici, la piazza attrezzata, la costruzione sul filo stradale o in arretrato, una caratterizzazione più precisa degli spazi aperti pedonali o carrabili.

145. «Come dovrebbe essere più evidente che la selezione dei gruppi sociali e delle funzioni all'interno della città è determinata dalle contraddizioni della società e non dallo zoning, che al contrario può essere usato anche per opporsi a quelle contraddizioni e non solo per favorirle; non si può dare la colpa al martello quando ci siamo schiacciato un dito. Né sembra poi così difficile accettare lo standard, per quel che significa la parola, cioè una bandiera capace di simboleggiare elementarmente il desiderio di qualificazione sociale urbana; in fondo, se c'è da scandalizzarsi è per la mancanza di servizi nelle nostre città e non perché leggi e norme ne abbiano dovuto calcolare le dimensioni minime»G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 53.

146. G. Campos Venuti, «Innovazione e continuità nell'urbanistica bolognese», *Urbanistica*, n. 78, 1985.

148. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, cit., p. 335.

149. Ad esempio, si assume ora che sia possibile, e anche auspicabile, non separare residenza e produzione, che l'espulsione di gruppi sociali e funzioni deboli danneggia la vita urbana dei tessuti, che le periferie separate dalla città producano essenzialmente segregazione sociale, che il centro storico rappresenti un patrimonio di valori per tutta la città, da tutelare tanto nella sua fisicità (spazi, architetture), quanto nelle sue funzioni (abitazioni, attività). Cfr. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 53-54.

150. *Ivi*, p. 177-178.

151. Cfr. F. Oliva, «Il Prg di Ancona», *Urbanistica*, n. 95, 1989, pp. 25-27.

Con il piano di Bologna, si è ormai sedimentata l'importanza del principio di integrazione – funzionale, sociale, economica – il quale viene assunto come uno dei criteri guida per le scelte dell'urbanistica riformista. Le esperienze di pianificazione e i loro esiti hanno guidato criticamente l'evoluzione disciplinare oltre il dettato razionalista della Carta di Atene¹⁴⁹.

E questo un nuovo tassello che si aggiunge alla strategia urbanistica bolognese, che progressivamente si è sempre più definita come mirante a realizzare una struttura urbana per quanto è possibile integrata, sia per gruppi sociali che per funzioni cittadine. Difendendo le architetture storiche, ma anche la promiscuità sociale del centro, destinando le aree migliori e meno periferiche ai nuovi quartieri economici e popolari, realizzando capillarmente in ogni zona della città una grande quantità di servizi e di giardini. Ma anche evitando - dopo le prime incertezze - che le fabbriche abbandonassero i tessuti urbani semicentrali e stimolando la modernizzazione là dove già erano insediate, favorendo i rapporti e non la frattura fra industria e residenza, difendendo il centro storico, se non dalla terziarizzazione capillare, almeno dalla crescita dei grandi complessi direzionali. Ed ora tentando la strada di una ulteriore integrazione fra abitazioni, fabbriche e nuovi servizi del terziario avanzato produttivo¹⁵⁰.

Anche la revisione del PRG di Ancona¹⁵¹ (1988) esprime i caratteri innovativi dell'urbanistica della terza generazione, prevedendo trasformazioni estensive, nei tessuti urbani, e intensive, in corrispondenza di aree libere interne ai tessuti o attraverso il riuso di edifici. La strategia del piano punta alla riqualificazione e riorganizzazione di tutti i tessuti, prevede una quota minima di nuova edificazione, ripropone il decentramento del terziario, sia per quanto riguarda grandi attrezzature pubbliche e private, sia per il terziario "diffuso" e integrato alla residenza, e promuove la specializzazione degli insediamenti portuali.

Figura 3.20 PRG di Bologna, 1985: Zonizzazione della scheda ZIS - Zona integrata di settore.



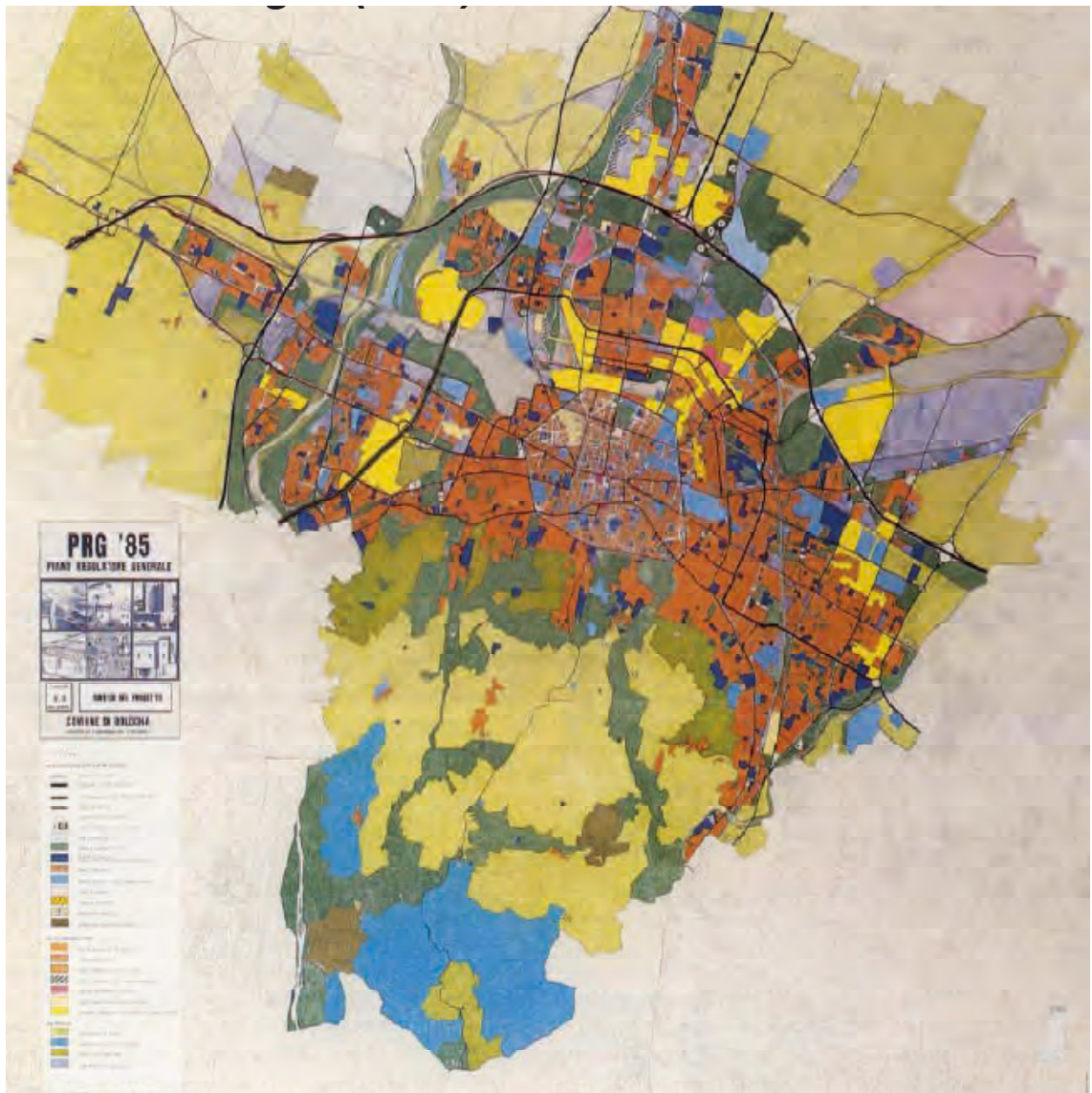


Figura 3.21 PRG di Bologna, 1985, sintesi dell'azzonamento; in giallo le Zone integrate di settore (ZIS).

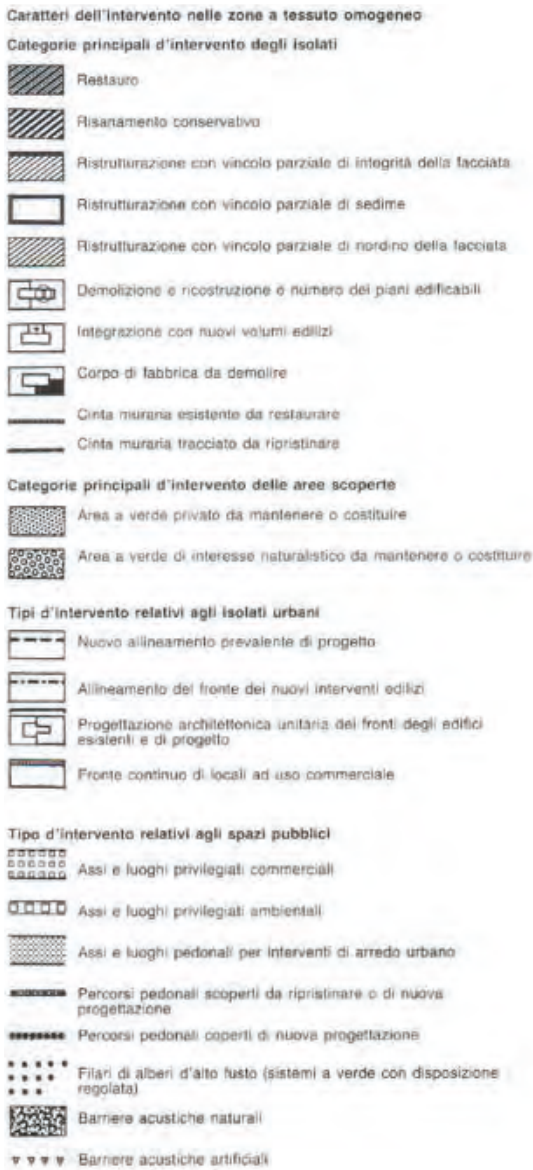


Figura 3.21 Legenda del PRG di Ancona, 1988: caratteri di intervento nelle ZTO - Zone a tessuto omogeneo. (Fonte: Urbanistica, n. 95)



Figura 3.23 PRG di Ancona, 1988: zonizzazione di una zona tessuto extra urbano (ZTAE).



Figura 3.24 PRG di Ancona, 1988: zonizzazione di una zona a tessuto omogeneo (ZTO).



Figura 3.22 Legenda del PRG di Ancona, 1988: destinazioni d'uso di ZTO e AP - Aree progetto. (Fonte: Urbanistica, n. 95)

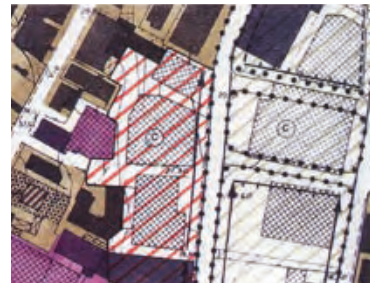


Figura 3.25 PRG di Ancona, 1988: zonizzazione di una Area progetto (AP).

L'esperienza di Ancona emerge, inoltre, per la sperimentazione che ha riguardato la problematica morfologica: il disegno del piano si avvale, infatti, di uno zoning morfologico, che affronta unitariamente il tema delle destinazioni d'uso con quello dei caratteri formali delle trasformazioni. Il piano tende a superare la zonizzazione funzionale – pur mantenendone gli aspetti positivi come la salvaguardia pubblicitica o la difesa del sistema produttivo – articolando il piano secondo due principali tipologie urbanistiche:

- le “Zone a tessuto omogeneo” (ZTO), urbane ed extraurbane;
- le “Aree progetto” (AP).

Le ZTO extraurbane riprendono e dettagliano le previsioni normative dei piani territoriali paesistici. Le ZTO urbane esprimono sia le condizioni strutturali degli insediamenti (immobiliari, socio-economiche e funzionali), sia la loro rappresentazione formale; a ogni ZTO corrisponde una normativa specifica, finalizzata alla riqualificazione dei tessuti, di controllo delle trasformazioni urbanistiche diffuse – funzionale (usi previsti e ammessi, in termini percentuali), quantitativa (parametri urbanistici ed edilizi), morfologica specifica (materiali, finiture, verde privato, ecc.) – cui viene sovrapposta la simbologia specifica delle norme di controllo delle trasformazioni morfologiche (categorie e tipi di intervento). Nelle ZTO vengono dettate norme speciali per gli “usi regolati” (funzioni ammesse in misura limitata), le “zone specificamente individuate” (funzioni normate come eccezioni rispetto al tessuto circostante) e le modalità di attuazione per intervento edilizio diretto. La centralità della polifunzionalità nelle analisi e nelle previsioni dei tessuti emerge anche nella terminologia del piano, con il ricorso alla parola “prevalente”: si hanno infatti ZTO *prevalentemente residenziali* e ZTO *prevalentemente artigianali e industriali*.

Le Aree progetto – interne o ai margini delle ZTO – sono finalizzate al controllo delle trasformazioni specifiche, relative a interventi puntuali di tipo residenziale, produttivo e per servizi, presenti in ogni tessuto e di dimensioni generalmente limitate; la normativa delle AP regola aspetti funzionali, ambientali, quantitativi e attuativi (questi ultimi sono risolti non in modo generale, ma in funzione delle dimensioni e del tipo di intervento). Anche le AP presentano una zonizzazione con sovrapposizione di simbologia morfologica, indicativa dei tipi e dei modi di intervento come nelle ZTO, finalizzata ad assicurare la qualità delle trasformazioni. Sotto questo aspetto, il piano introduce anche norme poco consuete, come le indicazioni per gli allineamenti, per la progettazione unitaria dei fronti dell'isolato, per l'accentuazione dei fronti commerciali, per gli spazi pubblici da pedonalizzare o attrezzare in funzione commerciale o ambientale.

Una ulteriore zonizzazione del territorio, distinta dalle ZTO e dalle AP, serve a specificare il regime dei suoli e la normativa delle “zone pubbliche e di interesse generale” (infrastrutture per la mobilità, servizi pubblici, attrezzature militari e spazi verdi, ecc.), sempre combinando previsioni funzionali con indicazioni progettuali.

La sperimentazione della tecnica dello “zoning morfologico”, per indirizzare i progetti rispetto alle regole strettamente urbanistiche, tuttavia, ha trovato scarsa diffusione¹⁵².

3.3.2 I piani della metropolizzazione

La “quarta generazione dell’urbanistica”, definita nel 2010 da G. Campos Venuti “della metropolizzazione¹⁵³”, si viene a delineare a partire dalla metà degli anni Novanta, quando – di fronte all’estensione alla scala metropolitana delle patologie strutturali del processo di crescita e ai prevalenti fenomeni di trasformazione interna delle città – il modello di pianificazione definito dalla L. 1150/1942 entra definitivamente in crisi¹⁵⁴, in particolare a causa della sua estrema rigidità e della ormai impossibile applicazione dell’esproprio, sua principale modalità di attuazione. Il PRG è, infatti, «dotato sia di valenze programmatiche che operative, strumento caricato negli anni ’70 di responsabilità attuative definite nei minimi dettagli conformativi della proprietà privata, a fronte di mezzi operativi di intervento pubblico ormai vanificati dalle difficoltà dell’istituto dell’esproprio per pubblica utilità»¹⁵⁵.

Nella quarta generazione dell’urbanistica si possono rintracciare due elementi caratterizzanti: l’elaborazione della nuova forma del piano locale e la ricerca di nuovi contenuti per il piano.

A partire dagli anni Novanta, infatti, in un quadro istituzionale caratterizzato da nuovi assetti e da innovazioni legislative statali, la disciplina sviluppa una riflessione sui nuovi strumenti necessari a superare la crisi del piano, cui seguono diverse iniziative regionali di recepimento della nuova forma e dei nuovi meccanismi attuativi della proposta di riforma, presentata al Congresso INU di Bologna del 1995.

Successivamente, dalla seconda metà degli anni Duemila, nel dibattito disciplinare si affermano “temi trasversali” riguardanti nuove problematiche territoriali che, pur non potendo essere affrontate in via esclusiva dalle sole competenze dell’urbanistica, in quanto implicanti anche altre forme di intervento e politiche pubbliche, possono trovare nel nuovo modello di piano elaborato nel decennio precedente contributi rilevanti per la loro risoluzione; tra di esse, i fenomeni di metropolizzazione, inedita modalità di trasformazione della città contemporanea, assumono una posizione di rilievo nella ricerca di strumentazioni idonee per il loro governo, ed assieme ad altre questioni come il consumo di suolo, l’energia, il paesaggio, si traducono in nuovi contenuti per il piano, questione affrontata nel Congresso INU di Ancona del 2008.

Su questa seconda fase si innesta la crisi economica globale, i cui effetti obbligano a porre maggiore attenzione alle ulteriori difficoltà di costruzione della città pubblica portate dalla diminuzione dei capitali privati, su cui si era fatto particolare affidamento nel ventennio precedente, e invitano a ripensare al piano come strumento

152. La zonizzazione a carattere combinato (funzionale e morfologico) non ebbe grande seguito: «La sperimentazione di tecniche di zoning morfologico, orientate a condizionare i progetti futuri più di quanto non facessero le tradizionali regole urbanistiche, è stata utilizzata in un numero di casi assai limitato, poco significativi per configurare un approccio vero e proprio dal quale trarre bilanci e valutazioni più generali». F. Oliva, «Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica», cit., p. 8.

153. Cfr. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull’Urbanistica*, cit., p. 62–86.

154. «[...] la crisi irreversibile dello strumento urbanistico più importante introdotto dalla legge urbanistica, il Prg [...] si manifesta per tre aspetti fondamentali: il Prg perde il suo motore propulsivo principale, l’esproprio, a causa della non volontà da parte di Governo e Parlamento di riformare seriamente il regime giuridico degli immobili; nuove sentenze della Corte Costituzionale censurano aspetti importanti del Prg, come la non indennizzabilità e la non scadenza dei vincoli urbanistici, due misure evidentemente incostituzionali [...]; infine la fase della trasformazione urbana ormai predominante soprattutto nelle aree di più antica industrializzazione mette in luce le difficoltà di uno strumento, nato per affrontare le problematiche dell’espansione». F. Oliva, «Una riforma mai compiuta», in F. Sbetti (a cura di), *L’urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, 2015, p. 6.

155. Cfr. V. Erba, «Le generazioni dei piani urbanistici», cit., p. 75.

che deve fare i conti con la disponibilità di risorse reali. Inoltre, la scarsità di risorse finanziarie portate dalla crisi apre anche a nuove riflessioni sul modello di sviluppo da perseguire e sulla visione delle città come generatrice di ricchezza, come motore di sviluppo sostenibile attraverso una strategia generalizzata di rigenerazione urbana, tesa al miglioramento delle risorse fondamentali, delle infrastrutture per la mobilità collettiva, della rete ecologica, del recupero e della rifunzionalizzazione degli spazi dismessi e delle aree libere interstiziali.

In sintesi, la quarta generazione dell'urbanistica evidenzia come siano al centro della attuale fase di sperimentazione disciplinare le strategie di rigenerazione urbana, i nuovi temi e le nuove forme del piano e del progetto. Questi elementi assumono un ruolo rilevante nella ricerca di un nuovo *welfare urbano*, per il quale l'urbanistica deve farsi carico di una visione innovativa rispetto alla nuova dimensione della città metropolizzata, capace di comprenderla e sfruttarne le potenzialità ai fini della rigenerazione urbana, ma anche di rinnovare i rapporti nei processi di pianificazione.

Il carattere spontaneo del fenomeno [di metropolizzazione] richiama la necessità di una 'strategia unitaria e integrata di governo pubblico', finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei. Estesa oltre i confini comunali e inserita in un orizzonte metropolitano, essa prefigura un nuovo assetto decentrato di 'struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile', verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti. La messa a punto di questa strategia assume come matrice di riferimento la costruzione della città pubblica, innervando in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione, attraverso la realizzazione di infrastrutture, servizi, aree verdi, residenza sociale e usi temporanei, le aree libere [...]; gli spazi e i servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza [...]; le aree dismesse [...]; le previsioni non attuate degli insediamenti periferici [...]; le aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente e in assenza di dotazioni pubbliche; le permanenze naturalistiche¹⁵⁶.

La strategia generale di rigenerazione urbana è, dunque, volta al recupero delle funzionalità urbanistico-ambientale, sociale ed economica di una parte di città, combinando il rinnovamento dello spazio fisico con la ricostruzione del tessuto sociale e la rivitalizzazione delle attività economiche attraverso azioni integrate secondo le specifiche caratteristiche e necessità¹⁵⁷. In questo quadro, appare necessario un ulteriore studio dello strumento "piano locale" – secondo un approccio sperimentale, induttivo, interscalare e iterativo – che contempi l'integrazione come principio, la *mixité* funzionale come obiettivo e le regole come modalità operativa per ricomporre gli squilibri urbani e metropolitani, rendere efficaci le strategie di rigenerazione urbana, restituire qualità alla vita urbana.

Guardando ai fenomeni di sviluppo e trasformazione territoriale in corso, gli strumenti urbanistici devono quindi ancora una volta essere ripensati per rispondere a nuove istanze insediative, ambienta-

156. L. Ricci, «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.

157. S. Stanghellini, «Un approccio integrato alla rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.

li e infrastrutturali provenienti da un quadro socio-economico mutato, così come avvenuto con i diversi nodi problematici di ciascuna delle precedenti generazioni urbanistiche.

Diversamente dalla struttura di approfondimento adottata per le altre generazioni, il lungo periodo della quarta generazione – a cui può essere ancora ricondotta la fase attuale della disciplina – viene di seguito ulteriormente articolato, prendendo come riferimento i due elementi che maggiormente caratterizzano il dibattito dei due archi temporali:

- i “nuovi strumenti” e le innovazioni legislative ad essi legate, cui viene fatto corrispondere il periodo intercorrente tra l’inizio degli anni Novanta e l’inizio della recessione globale del 2008;
- i “nuovi temi” e il corrispondente aggiornamento dei contenuti e delle strategie del piano, i quali, pur essendo noti e studiati anche negli anni precedenti, vengono ricondotti in particolare agli anni dal 2008 ad oggi.

Per ciascuna delle due sezioni, così come fatto per le precedenti generazioni, vengono comunque approfonditi il quadro socio-economico e le questioni centrali (punti I.a e I.b) e gli strumenti specifici (punti II.a e II.b); seguono l’approfondimento sulle questioni funzionali della quarta generazione nel suo complesso (punto III) e sui piani urbanistici paradigmatici (punto IV).

Dagli anni Novanta alla prima metà degli anni Duemila

Gli anni Novanta sono segnati da due novità di natura istituzionale e tecnica che permettono di riconoscere l’esistenza di una nuova generazione di piani urbanistici¹⁵⁸. La prima consiste in un profondo riassetto istituzionale e amministrativo, avviato con la legge 142/1990, che ha trasferito un novero di funzioni e compiti, anche in materia di pianificazione, dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, sulla base del principio di sussidiarietà. La seconda riguarda importanti sperimentazioni, culturali e tecniche, riguardanti il rinnovamento degli strumenti urbanistici improntate a una maggiore efficacia dell’attuazione delle previsioni, dopo il lungo periodo di crisi del piano, che consistono principalmente due elementi: da un lato le nuove forme di collaborazione pubblico-privato avviate con i “programmi complessi” e dall’altro la nuova articolazione del piano con la proposta di riforma urbanistica, avanzata in occasione del XXI Congresso nazionale dell’Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1995¹⁵⁹, e a cui si sono ispirate diverse legislazioni regionali.

I.a - Le riforme istituzionali e il nuovo rapporto tra urbanistica e mercato

A seguito dell’affermazione delle teorie liberali alla fine degli anni Ottanta in ambito europeo, il modello di sviluppo italiano che si delinea agli inizi degli anni Novanta è prevalentemente orientato verso il perseguimento di logiche di mercato. Lo Stato si appresta così a ridurre il proprio peso nei settori economici con l’avvio della

158. V. Erba, *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, FrancoAngeli, 2001.

159. XXI Congresso nazionale dell’Istituto Nazionale di Urbanistica “La nuova legge urbanistica. I principi e le regole”, Bologna, 23-25 novembre 1995.

160. Tra cui, la legge 142/1990 “Ordinamento delle autonomie locali”, la legge 241/1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, la legge 81/1993 “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”, il complesso di leggi della cosiddetta “riforma Bassanini”, il D. Lgs 31 marzo 1998, n. 114 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio”, il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.

stagione delle privatizzazioni delle aziende pubbliche, così come attraverso la cessione di importanti quote di patrimonio immobiliare, anche per l'esigenza di ridurre l'enorme debito pubblico.

Ma vi è anche l'avvio di una politica di riforma delle amministrazioni pubbliche che si sostanzia in una significativa innovazione legislativa¹⁶⁰ con riflessi anche sulla pianificazione, tra cui l'elezione diretta del sindaco, la prefigurazione dell'ente "città metropolitana", l'attuazione del decentramento amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà, la possibilità di approvare accordi di programma in variante al PRG, gli incentivi per la progettazione urbanistica interna agli enti, l'abolizione della programmazione commerciale e la sua riconduzione nel novero degli strumenti urbanistici. Emerge, inoltre, la necessità di una riforma costituzionale improntata al principio di sussidiarietà¹⁶¹, realizzata nel 2001, la quale permetterà una stagione di forti innovazioni delle legislazioni urbanistiche a livello regionale.

Nelle città, la dimensione del fenomeno di dismissione di aree e immobili nelle aree urbane, di proprietà pubblica e privata, già presente nella terza generazione, è ormai significativamente aumentata, a fronte di un'ulteriore diminuzione della fase di espansione insediativa, rendendo centrale l'interesse per il recupero della rendita differenziale da parte degli operatori. La trasformazione delle aree dismesse e degradate non può tuttavia avvenire con risorse pubbliche e richiede la mobilitazione di risorse private. Anche in campo urbanistico, quindi, è la questione del rapporto tra l'attore pubblico e l'operatore privato nelle operazioni di trasformazione a dominare il dibattito.

Mentre si svolge un processo di revisione della strumentazione urbanistica tradizionale, le esperienze di "progetti senza piano" del decennio precedente vengono in una certa misura istituzionalizzate a livello nazionale a partire dal 1992 con la legge istitutiva dei "programmi integrati di intervento", che apre la stagione dei cosiddetti "programmi complessi", strumenti alternativi, e talvolta contraddittori rispetto al piano, ma che introducono rilevanti innovazioni procedurali nelle trasformazioni urbane.

II.a – I nuovi strumenti e gli ordinamenti legislativi regionali

Il passaggio dalla terza alla quarta generazione coincide con la necessità di superare il lungo periodo di crisi che interessa lo strumento "piano", durante il quale è stato messo in dubbio il senso stesso della sua esistenza anche a causa del cambio del quadro normativo dopo la sentenza del 1980 sulle indennità di esproprio, che ha sancito una irreversibile fase di abbandono del modello attuativo pubblicistico.

I programmi complessi

Dai primi anni Novanta, i programmi complessi (PII, PRIU, PRU, Contratti di Quartiere, PRUSST¹⁶²) sostituiscono, di fatto, l'attuazio-

161. «Il titolo V è stato riformato con la l. Cost. 3/2001, dando piena attuazione all'art. 5 della C., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. I Comuni, le Città metropolitane, le Province e le Regioni sono enti esponenziali delle popolazioni residenti in un determinato territorio e tenuti a farsi carico dei loro bisogni. L'azione di governo si svolge a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, salvo il potere di sostituzione del livello di governo immediatamente superiore in caso di impossibilità o di inadempimento del livello di governo inferiore (principio di sussidiarietà verticale)». L. M. Petrone, «Costituzione italiana, riforma del titolo V della», *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012.

162. PII - Programmi integrati di intervento (L. 179/1992, art. 16) per la riqualificazione del tessuto urbanistico ed edilizio; PRIU - Programmi di riqualificazione urbana (L. 179/1992, art. 2) e PRU - Programmi di recupero urbano (L. 493/1993) per il risanamento degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica; Contratti di quartiere (L. 662/96) e II (L. 21/2001) per favorire l'integrazione territoriale e sociale delle zone in condizioni di degrado urbanistico ambientale, anche con sperimentazione della partecipazione pubblico-privato; PRUSST - Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (D.M. 8 ottobre 1998, n. 1169) per la realizzazione di attrezzature e di attività orientate alla riqualificazione, con un campo più ampio di applicazione più ampio dei programmi precedenti; PRU - Programmi di riabilitazione urbana (L. 166/2002) per il miglioramento della mobilità urbana e il recupero di aree degradate attraverso l'apporto di risorse pubbliche e private.

ne del PRG: gli strumenti della cosiddetta “programmazione negoziata” sono, appunto, di natura negoziale e ritenuti maggiormente efficaci nell’affrontare le problematiche della trasformazione, in quanto più vicini a un progetto che a un piano e orientati alla riqualificazione e rivitalizzazione anche di significative porzioni di città, tramite operazioni di miglioramento della qualità dell’edificato esistente, delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi per contrastare il degrado urbano.

I programmi complessi si connotano per la loro parzialità e straordinarietà rispetto alla pratica urbanistica ordinaria, ponendosi conflittualmente rispetto al PRG per la mancanza di uno scenario di riferimento e per la loro realizzazione in variante: la mancanza di una strategia complessiva propria di un piano, in questi interventi di riorganizzazione urbana – talvolta anche di notevole entità – costituisce il limite maggiore dell’esperienza dei programmi complessi¹⁶³. Tuttavia, il coinvolgimento dei privati per il superamento delle difficoltà legate al finanziamento dell’azione pubblica, ha permesso in parte di orientare la pianificazione verso un modello di attuazione alternativo all’ormai impraticabile esproprio, introducendo un nuovo tipo di rapporto tra soggetti pubblici e privati, passando da uno *autoritativo* e *vincolistico* a uno maggiormente *consensuale*. L’evoluzione dei programmi complessi ha permesso di sperimentare la loro flessibilità e le loro potenzialità finanziarie e operative nell’ambito delle strategie di piano, facendone ipotizzare un uso più esteso come strumento per le trasformazioni urbane entro la cornice della pianificazione.

Con l’introduzione dei programmi complessi muta in modo significativo il panorama della strumentazione urbanistica disponibile per governare le trasformazioni urbane. I nuovi strumenti, qualificati da caratteri di progettualità, operatività, fattibilità e flessibilità attuativa, consentono di dare una possibile risposta alle sempre più evidente inadeguatezza del piano regolatore generale e degli strumenti attuativi tradizionali nel trattamento delle aree di riqualificazione urbana¹⁶⁴.

Il coinvolgimento economico e tecnico degli operatori nella co-determinazione delle scelte trasformazione (gli interventi da realizzare) orienta la trasformazione verso il raggiungimento del risultato e la verifica della sua qualità, definendo con chiarezza i soggetti attuatori, le risorse economiche impiegate, i tempi di realizzazione; il risultato auspicato della trasformazione può contare, quindi, su una maggiore integrazione funzionale, la realizzazione compartecipata di servizi e infrastrutture, il controllo della qualità progettuale. È interessante, quindi, notare che i programmi complessi, pur nell’incertezza di alcuni esiti, hanno introdotto in Italia l’approccio integrato alla riqualificazione, ponendo attenzione alle dimensioni fisica, sociale, economica e partecipativa, facendo evolvere la normativa dal recupero dell’edificio verso aspetti via via sempre più comprensivi che sono oggi parte integrante del concetto di “rigenerazione urbana”.

163. «Per capire la portata e il ruolo di questi programmi complessi, di fatto piani attuativi in variante al Prg, possiamo citare il caso della città di Milano dove un piano di seconda generazione (Prg '80) è stato totalmente stravolto dall’attuazione di centinaia di progetti di trasformazione delle aree industriali dismesse. Attraverso l’approvazione di cinque Programmi di Riqualificazione Urbana per un totale di 1,6 milioni di mq; 8 grandi Programmi Integrati di Intervento (3,3 milioni di mq) e oltre 100 Pii di dimensioni minori, per un’ulteriore quota di 4,5 milioni di mq si scarica il peso insediativo, residenziale, ma soprattutto terziario di queste previsioni su un piano regolatore ormai delegittimato e sostituito da un generico ‘documento di inquadramento’ privo di verifiche di sostenibilità territoriale». V. Erba, «Le generazioni dei piani urbanistici», cit., p. 77.

164. A. Arcidiacono, *op.cit.*, p. 294.

La lezione dei programmi complessi, partendo dal principio della integrazione (funzionale, di interventi, risorse e soggetti) ha inaugurato un nuovo approccio, contribuendo a sedimentare la consapevolezza della necessità di azioni articolate, integrate, differenziate¹⁶⁵.

La contrapposizione piano-progetto ha nella stagione dei programmi complessi uno dei punti di svolta. Essi hanno anticipato e fornito rilevanti contributi per la modifica dei contenuti, delle strategie e dei meccanismi attuativi del piano urbanistico, e hanno altresì individuato nuovi tipi di rapporto tra istituzioni e operatori privati per il raggiungimento di obiettivi di qualità urbana tramite la sperimentazione di procedure innovative. Gli aspetti positivi dell'esperienza condotta nei piani complessi verranno messi a sistema nella nuova forma di piano "riformato" che, negli stessi anni, impegna l'Istituto nazionale di urbanistica.

La riforma del piano urbanistico

Dopo la graduale riforma che ha parzialmente innovato il PRG negli anni della seconda generazione, dagli anni Ottanta il piano esce sostanzialmente svuotato dalla possibilità di una sua attuazione: la giurisprudenza costituzionale ne ha sostanzialmente inficiato la capacità di guidare il processo di trasformazione della città contemporanea e di garantire, al contempo, le esigenze della collettività.

Inoltre, il PRG della legge 1150/42, come già evidenziato per la terza generazione, rende difficoltosa una strategia di piano che intenda concentrarsi sulla trasformazione e sulla qualificazione della città esistente, in ragione:

- del suo carattere prescrittivo, che obbliga formalmente all'attuazione delle previsioni;
- della decadenza dei vincoli pubblici dopo cinque anni dall'approvazione;
- del "residuo di piano", le previsioni non attuate che derivano da strumenti precedenti e che ancora, potenzialmente, il PRG può produrre.

Questi caratteri di rigidità spaziale e temporale non garantiscono che le trasformazioni previste possano essere realmente attuate, non potendosi legare previsioni e disponibilità di proprietà/operatori immobiliari né, in alternativa, potendosi realisticamente attuare a spese della collettività tramite esproprio. L'esigenza di rivedere alla base lo strumento "piano", per adeguarlo al dettato costituzionale e per renderlo efficacemente attuabile, porta l'Istituto Nazionale di Urbanistica ad avanzare nel 1995 una radicale proposta di riforma. La revisione del piano è basata:

- su una sua nuova forma – articolazione in piano strutturale, piano operativo e regolamento urbanistico-edilizio – necessaria per superare il carattere onnicomprensivo e direttamente conformativo dei diritti proprietari del PRG della legge 1150;
- su nuovi meccanismi attuativi – perequazione come modalità di attuazione e compensazione come strumento di gestione –

165. F. Sbetti, «Politiche urbane», *Urbanistica*, n. 215, 2007, p. 3.

necessari per superare la scarsa praticabilità dell'esproprio, sia per motivi di ridotta disponibilità finanziaria dei Comuni di fronte a indennità espropriative commisurate ai valori di mercato, sia per motivazioni di natura giuridica come la decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici sancita dalla legge 1187/68 e l'obbligo di indennizzo per la reiterazione dei vincoli che sarebbe stata di lì a poco sancita dalla sentenza 179/99 della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda la forma¹⁶⁶, emerge la necessità di separare programmazione e prescrittività in due strumenti distinti, rispettivamente il piano strutturale e il piano operativo. Il primo contiene proposte flessibili, prive di cogenza, che possono anche stimolare la proprietà ad intraprendere operazioni di trasformazione, ma in quadro definito di parametri urbanistici e ambientali minimi; questa parte assume un carattere programmatico, cioè le previsioni hanno carattere di indirizzo e non prescrittivo, mentre sono conformative le aree gravate da vincoli ricognitivi, cioè non indennizzabili, atemporalmente e spesso sovraordinati come quelli ambientali e paesistici. Il piano operativo, invece, riporta le sole operazioni per le quali è manifesta l'intenzione di intervenire e le previsioni che ne scaturiscono hanno durata limitata nel tempo, in modo da evitare – qualora manchi l'attuazione – la maturazione di diritti edificatori che andrebbero a ingrossare la questione dei residui di piano.

La distinzione del processo di pianificazione in due momenti distinti con due strumenti differenziati riprende una necessità già sentita nella terza generazione¹⁶⁷, in cui la parte operativa «va ad occupare quello spazio dei progetti norma degli anni '80 che non si era potuto adeguatamente confrontare con la fattibilità delle scelte. Il più consolidato rapporto tra operatori pubblici e privati nel piano, infatti ha avviato una stagione di studi e di ricerche sul ruolo del progetto urbano nella riqualificazione della città contemporanea che ha restituito spazio all'auspicabile coordinamento tra architettura e urbanistica nella teoria e nella prassi»¹⁶⁸.

Così come è eredità dei piani della terza generazione, la suddivisione del piano “a due velocità”: se le grandi trasformazioni sono previste nei piani strutturale e operativo, è il regolamento urbanistico-edilizio a occuparsi del governo della città esistente. Uno strumento, con validità a tempo indeterminato e valore prescrittivo, che norma le trasformazioni meno rilevanti, pubbliche e private, con attuazione tramite intervento edilizio diretto o piani urbanistici attuativi già approvati.

La separazione del piano in tre strumenti distinti risponde, quindi, alla necessità di dare risposte specifiche ad esigenze diverse della città contemporanea, di sanare questioni giuridiche il PRG si trascina sin dalle sue prime applicazioni, di rendere il piano uno strumento efficace superando le criticità che negli anni ne avevano inficiato la credibilità a causa delle distanze temporali tra previsioni, soggetti e risorse che ne connotano i momenti di attuazione.

166. «L'INU, nel 1995, si assume la responsabilità della guida di questo nuovo processo riformista, formulando una proposta organica di riforma urbanistica, con una nuova forma non conformativa dei diritti edificatori del piano generale (il piano strutturale), la scomposizione in tre componenti del vecchio Prg (la vision programmatica per le strategie territoriali, la pianificazione operativa per la trasformazioni urbanistiche e uno strumento regolativo per la gestione dell'esistente), l'introduzione della perequazione e della compensazione in sostituzione dell'esproprio ormai difficilmente praticabile». F. Oliva, «Una riforma mai compiuta», cit., p. 7.

167. Una fase di programmazione “strutturale” si ravvisava in elaborati come il Piano direttore, il Progetto preliminare, il Progetto di suolo, mentre una fase più approfondita delle componenti urbanistiche e architettoniche avveniva con le zone integrate di settore Di Bologna, i Progetti guida di Arezzo, le Aree progetto di Ancona, i Progetti norma di Siena 88.

168. V. Erba, «Le generazioni dei piani urbanistici», cit., p. 78.

Ammesso e non concesso che le previsioni del piano siano fatte con coerenza e giudizio, vi sono tre differenti distanze, tre motivi sostanziali, per i quali a mio avviso occorre separare nel processo di piano la dimensione previsionale, da quella operativa, da quella regolativa: a) *la distanza nel tempo fra le previsioni generali e le fasi dell'attuazione reale delle trasformazioni*. [...] b) *la distanza fra le previsioni generali e i soggetti reali dell'attuazione* [...] c) *la distanza del piano riformato dal vecchio modello di piano*¹⁶⁹.

A una nuova forma di piano si associano anche nuovi meccanismi attuativi, per permettere l'effettiva realizzazione delle previsioni assicurando, al contempo, qualità agli interventi di trasformazione. Come già richiamato, l'aumento dei valori immobiliari e le varie sentenze della Corte costituzionale che si sono succedute hanno reso non più praticabile il modello "esproprio-urbanizzazione-cessione" per l'attuazione del piano. Proprio il dibattito critico sul rapporto piano/attuazione ha posto il progetto di architettura come soluzione alternativa al piano, anche per superare lo standard quantitativo con requisiti qualitativi; tuttavia, l'urbanistica "contrattata" tra soggetto pubblico e privati, risultando più conveniente agli operatori rispetto a quella "regolata" dal Comune con il piano regolatore, ha avuto come esito interventi puntualmente oggetto di varianti in seguito agli accordi presi. Questa modalità di azione parziale e non inserita in una strategia complessiva ha avuto notevoli implicazioni anche sul piano funzionale, consentendo l'espulsione delle funzioni deboli dai centri urbani per favorire le destinazioni terziarie e le residenze di lusso a remunerazione del capitale privato investito.

Il meccanismo di perequazione urbanistica, anticipato nel 1962 nei PRG del comprensorio bolognese e poi bocciato, e successivamente sperimentato in vari piani tra cui il PRG di Torino (1993) e nel preliminare di Reggio Emilia (1994), viene quindi proposto dal XXI Congresso dell'INU del 1995 come innovazione fondamentale per superare il meccanismo dell'esproprio nell'ordinaria attuazione del piano. Con la perequazione, applicabile sia alle aree inedificate di espansione sia a quelle edificate di trasformazione, si attribuisce un indice territoriale all'area di intervento: una parte di essa, definita sulla base dello stato di fatto e di diritto che la caratterizza, viene ceduta gratuitamente al pubblico per soddisfare non solo le esigenze del singolo insediamento, ma anche dell'intera città; parallelamente, si promuove l'uguaglianza tra i proprietari interessati con un'equa ripartizione di diritti e oneri connessi alla trasformazione.

L'organica proposta di riforma dell'INU del 1995, finalizzata a contrastare gli aspetti di crisi del PRG, non troverà seguito in provvedimenti legislativi nazionali fino ad oggi. Tuttavia, i suoi contenuti vengono ripresi e sviluppati dalle leggi regionali che assumono nuove forme di pianificazione e nuovi contenuti.

Il nuovo modello di pianificazione e le leggi regionali

La proposta di riforma avanzata dall'INU, che non ha mai trovato accoglimento a livello di legislazione nazionale, viene tuttavia re-

169. P. Vitillo, «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», in P. Bossi *et al.* (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010, pp. 273-274.

170. Le leggi urbanistiche regionali hanno iniziato negli anni Novanta a caratterizzarsi per nuove modalità di forma e contenuto, nonché nel disegno delle procedure. Questo ha permesso di distinguere anche tra i sistemi legislativi regionali alcune “generazioni”: la prima, tra il 1972 e gli anni Novanta interpretava in senso tradizionale la legge nazionale 1150/1942, apportandovi qualche correttivo locale; la seconda, interpreta in modo più estensivo la legge nazionale e allarga il campo di azione, integrandovi disposizione per il territorio, il paesaggio e l’ambiente, anche in ragione delle innovazioni legislative nazionali in materia di autonomie locali e tutela ambientale. Tra queste si annovera la rilevante esperienza della Regione Toscana con la L.R. 16 gennaio 1995, n. 5 “Norme per il governo del territorio”, oltre a quelle della Regione Liguria con la L.R. 4 settembre 1997, n. 36 “Legge urbanistica regionale” e della Regione Umbria, con la L.R. 21 ottobre 1997, n. 31 “Disciplina della pianificazione urbanistica comunale [...]”. La terza generazione corrisponde, invece, alle leggi urbanistiche regionali introdotte dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Cfr. G. De Luca, «Guida alle leggi regionali sul governo del territorio», *Edilizia e territorio*, n. 12, 2015.

171. I principi fondamentali del governo del territorio sono definiti dallo Stato mediante una “legge quadro”, mentre la legislazione di merito spetta alle Regioni.

172. In ordine di tempo, la più recente iniziativa parlamentare, presentata il 23 marzo 2018 e tuttora in discussione nelle Commissioni della Camera dei deputati, è la proposta di legge n. 113 “Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche”.

173. F. Oliva, «Una riforma mai compiuta», cit., p. 8.

cepita già in quegli anni nell’ordinamento di alcune regioni, incentivando la sperimentazione di nuovi piani in applicazione delle leggi urbanistiche regionali “di seconda generazione”¹⁷⁰. Queste non fanno più riferimento al modello nazionale del 1942, ma assumono un carattere di proposta, con nuove forme e nuovi contenuti di pianificazione, sfruttando l’autonomia regionale in materia di pianificazione che viene dapprima riconosciuta tramite sentenza di Corte costituzionale e, in seguito, sancita dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, la quale pone il “governo del territorio” tra le materie a responsabilità concorrente¹⁷¹ tra Stato e Regioni. Dal 2001 in poi, tutte le Regioni (ad eccezione del Molise) rivedono il proprio sistema di pianificazione, molte delle quali accogliendo – più o meno fedelmente – la proposta INU. Vengono così a generarsi diversi “modelli” di piano, che danno corpo alla “terza generazione” delle leggi urbanistiche regionali.

La proposta di separazione del piano in diverse componenti costitutive ha così trovato un diffuso accoglimento nel dettato di diverse leggi urbanistiche regionali. Conseguentemente, numerose esperienze di piano hanno affrontato le specificità di ambiti di trasformazione e di tessuti urbani consolidati con strumenti differenziati, anche attraverso nuovi meccanismi attuativi di tipo perequativo, come modalità di equo trattamento di tutti i proprietari con contemporanea acquisizione di risorse per la città pubblica; in parallelo, si sono generate una più impegnata difesa del suolo e una maggiore attenzione ai temi del paesaggio in molte regioni. Tuttavia perdura l’assenza di una organica revisione legislativa a livello nazionale per il completamento della riforma, nonostante alcuni tentativi di promozione di una legge-quadro di riordino della materia¹⁷², che rimane la principale competenza in urbanistica dello Stato dopo il fallito tentativo di riforma del Titolo V della Costituzione del 2016; un atto nazionale fornirebbe un quadro di certezze rispetto alle sperimentazioni regionali di istituti giuridici che riguardano il governo della proprietà e il reperimento delle dotazioni urbanistiche – perequazione, compensazione e una nuova normativa dei diritti edificatori riguardano competenze proprie dello Stato – e permetterebbe anche la ricomposizione e la riduzione all’essenzialità di un quadro ormai estremamente vario di leggi, talvolta farraginose, che, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, hanno completamente rinnovato la materia della maggior parte delle regioni.

Una situazione che ha provocato una sorta di “federalismo urbanistico impazzito”, privo di alcuna reale motivazione [...] che si caratterizza anche da un’assunzione solo parziale del modello INU originario: il piano strutturale si presenta con varie definizioni inutilmente diverse; quello operativo è spesso ridotto ai tradizionali strumenti attuativi (del Prg); solo il regolamento urbanistico ha più fortuna, anche per la vicinanza alla disciplina del vecchio PRG. Maggiore stabilità per forma e contenuti e minore fantasia nella denominazione è invece riservata al piano d’area vasta, quasi sempre di scala provinciale. Più che ridefinire nuovi e più efficienti strumenti urbanistici e riorganizzare l’intero sistema di pianificazione, le leggi regionali si sono spesso esercitate sugli aspetti formali e procedurali, mentre solo alcune regioni hanno colto le potenzialità positive presenti nella proposta INU¹⁷³.

La stagione delle leggi regionali di terza generazione si è sviluppata in modo interessante per quanto riguarda l'estensione del loro oggetto, il "governo del territorio", affrontando aspetti come la difesa del suolo, il paesaggio e forme perequative; tuttavia, in alcuni casi, l'innovazione è meramente formale e la legge rimane nella pratica ancorata alla struttura regolativa del PRG, inadeguata di fronte ai processi di trasformazione territoriale, e incentrata su un modello espansivo¹⁷⁴. I limiti di tale impianto, dissimile dal modello del 1995, sono stati portati in luce, in particolare, a seguito della crisi economica del 2008, in seguito alla quale l'indirizzo assunto dalla politica è la "semplificazione". Gli effetti si sono manifestati in una sovrapproduzione edilizia nel decennio 1998-2008, ma anche la mancanza di interventi di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, connessi al riuso di spazi le cui funzioni venute meno per contenere il consumo di suolo, tenendo in considerazione aspetti sociali, economici e ambientali.

La stagione delle riforme urbanistiche regionali, in assenza e nell'incapacità di affrontare da parte dello Stato la difesa del territorio e la risposta alle domande di qualità urbana, si è caratterizzata come una occasione in gran parte perduta, perché sono arrivate troppo tardi, quando cioè i grandi processi insediativi erano già stati realizzati e perché comunque non sono state in grado di produrre un cambio di rotta, una discontinuità con le politiche di premio della rendita¹⁷⁵.

Nonostante il variegato panorama delle legislazioni regionali, tuttora in evoluzione in assenza di una legge quadro nazionale di principi, è comunque possibile rintracciare alcuni elementi comuni per i piani della quarta generazione¹⁷⁶:

- il riferimento a un livello di pianificazione territoriale, che costituisce un quadro per le scelte di pianificazione comunale, soprattutto per quanto riguarda i valori ambientali;
- l'approfondimento delle componenti che definiscono le condizioni per la trasformazione, in direzione di uno sviluppo sostenibile, attraverso la valutazione ambientale strategica;
- la previsione di un livello strutturale, in cui avviene l'articolazione delle scelte secondo i sistemi ambientale, infrastrutturale e insediativo, valutati rispetto alla sostenibilità delle trasformazioni, ma non conformativi della proprietà;
- la previsione di un livello operativo, in cui collocare le azioni di trasformazione in attuazione delle previsioni del piano strutturale, conformative della proprietà, ma in relazione alla effettiva disponibilità degli operatori.

Da questo schema si evince come nella quarta generazione sia quanto mai necessario agire con adeguati strumenti sia a livello territoriale sia locale. Da un lato, infatti, emergono problematiche attinenti i processi di metropolizzazione che hanno come esito «una città connotata da una dimensione estensivamente e indifferentemente urbana, indipendente dai confini amministrativi degli enti locali»¹⁷⁷, dall'altro si conferma la necessità per i piani locali di superare le note rigidità dello strumento tradizionale e di integrare, di

174. F. Sbeti, *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, in F. Sbeti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2015, p. 17.

175. *Ivi*, p. 18.

176. V. Erba, «Le generazioni dei piani urbanistici», cit., p. 77-78.

177. L. Ricci, «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», in L. Ricci *et al.* (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018, p. 18.

fronte alle istanze emergenti, nuovi contenuti e nuove strategie per perseguire uno sviluppo socialmente, economicamente e ambientalmente sostenibile.

Dalla seconda metà degli anni Duemila a oggi

A partire dalla seconda metà degli anni Duemila, nuovi piani¹⁷⁸ pongono al centro del progetto urbanistico il “governo del territorio”. Superata in molte esperienze la dimensione spaziale, allocativa e temporale del PRG e disgiunta la dimensione strategica da quella operativa, i piani strutturali si arricchiscono di nuovi contenuti e nuovi strumenti per conoscere, valutare e scegliere rispetto alle nuove questioni delle città e dei territori contemporanei: metropolizzazione, consumo di suolo, ambiente e reti ecologiche, energia, paesaggio, mobilità rappresentano problemi e opportunità che vengono affrontati nel nuovo piano. Rispetto a tale complesso quadro di problematiche emergenti, il XXVI congresso INU “Il nuovo piano”, tenutosi ad Ancona nel 2008, si propone di sviluppare nuovi approcci e nuovi contenuti per confermare il modello di riforma del 1995, ma aggiornandolo sia nella forma sia nei temi, poiché le condizioni del contesto urbano e territoriale sono ormai dissimili da quelli per cui era stata concepita quella proposta¹⁷⁹.

178. Si vedano in *Urbanistica Informazioni* le sezioni dedicate alla presentazione di nuovi piani che affrontano i temi del governo del territorio posti alla base del XXVI Congresso INU di Ancona. Cfr. M. Fantin (a cura di), «Piani urbanistici, prove di innovazione», *Urbanistica Informazioni*, n. 216, 2007, pp. 9–26; M. Fantin (a cura di), «Il nuovo Piano», *Urbanistica Informazioni*, n. 217, 2008, pp. 31–48.

179. Il Congresso di Ancona è strutturato su cinque temi riguardanti il nuovo piano: la forma strutturale, il piano operativo, la metropolizzazione, l'energia e il paesaggio; oltre ad essi vengono affrontati l'edilizia sociale come “dotazione territoriale”, il rapporto tra nuovi insediamenti e mobilità collettiva, la questione della “legge sui principi generali del governo del territorio”. Cfr. F. Oliva, «Relazione del Presidente. Il Nuovo Piano», *XXVI Congresso nazionale INU*, Ancona, 2008.

180. F. Oliva, «Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica», cit., p. 7.

181. La fase di metropolizzazione italiana inizia già negli anni Sessanta, ma si consolida negli anni Settanta, in coincidenza con l'incremento demografico delle città medie e delle cinture intercomunali a scapito delle grandi città; successivamente, il fenomeno tende a coinvolgere anche le seconde cinture di centri medi e piccoli, mentre il calo delle grandi città si arresta.

I.b - La crisi economica e la ricerca di un nuovo welfare urbano nella città metropolizzata

Se le riflessioni sul piano hanno spostato il suo oggetto principale dal governo dell'espansione alla trasformazione – puntuale o diffusa – delle sue parti interne, fornendo anche soluzioni innovative, è ora il fenomeno di metropolizzazione del territorio che necessita della predisposizione di nuovi strumenti. Una “esplosione della città”, i cui confini amministrativi non coincidono più con quelli geografici, che comporta crescenti squilibri territoriali, con aumento dei fenomeni di congestione, invivibilità e inquinamento derivanti da un modello insediativo retto dalla mobilità individuale su gomma: «Una città quindi che è fatta di nuovi “territori”, caratterizzati da sistemi insediativi diversi (lo sprawl edilizio, i quartieri isolati, le periferie tradizionali), che inducono stili di vita diversi, tutti in qualche modo condizionati dalla mobilità (per lavoro, studio, shopping, tempo libero)»¹⁸⁰.

I processi di metropolizzazione

La metropolizzazione indica il fenomeno di formazione di sistemi urbani metropolitani che, in Italia, si è realizzata in ritardo rispetto ad altre realtà europee¹⁸¹, ma che oggi riguarda tutto il Paese, coinvolgendo insediamenti di ogni dimensione.

Con il termine di *metropolizzazione* si intende indicare la tendenza all'*integrazione* di diversi aggregati urbani e anche dei territori a urbanizzazione diffusa [...]. Una integrazione *complessiva*, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla “vita quotidiana”, alla cultura, ecc. I territori [...] si funzionalizzano per realizzare

[...] obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita alle popolazioni insediate. [...] una modalità *diversa* e più *allargata* di costruire interrelazioni e interdipendenze. Una diversa modalità di produzione di "città", una nuova città¹⁸².

La tendenza generale consiste in nuove relazioni funzionali che tendono ad organizzare la totalità del territorio in "aree metropolitane", nelle quali i rapporti gerarchici si ammorbidiscono a causa di movimenti pluri-direzionali come risultato della diffusione nel territorio di persone, attività, funzioni commerciali, servizi: un nuovo assetto in cui anche le funzioni di alto livello si distribuiscono nel territorio, in poli specializzati, diversificati ma integrati tra di loro. Ciò che risulta particolarmente rilevante, è il carattere spontaneo e di auto-organizzazione di tale fenomeno, che procede in modo parziale e in assenza di un governo pubblico del territorio di scala adeguata. Questo, se da un lato permette azioni di risposta a valle di una reale maturazione delle esigenze, dall'altro, è all'origine di vari aspetti negativi: funzionali, come il mancato inserimento in quadro ampio di interrelazioni; urbanistico-ambientali, come l'assenza di sostegno strutturale del territorio; sociali, come una possibile selezione segmentata e discriminante portata dai criteri di mercato.

Se per "area metropolitana" è possibile intendere un territorio in cui le singole parti sono tra di loro integrate in relazione alle diverse funzioni e secondo una struttura gerarchica, allora possiamo chiamare il processo, che si è in grado di osservare, *metropolizzazione del territorio*. La terminologia già usata non deve indurci in errore, il fenomeno ha, infatti, un connotato *nuovo*, sia per la sua dimensione, sia per le sue modalità¹⁸³.

La metropolizzazione tende infatti a interessare *tutto* il territorio, e le gerarchie che sviluppa, ad esempio di tipo funzionale, dimensionale o di valori immobiliari, sono infatti morbide e non lineari: la loro rappresentazione «non si configura come la tradizionale forma a "piramide", massimi valori, comunque misurati, al centro e poi de-gradanti a mano a mano che dal centro ci si allontana, ma piuttosto come una catena montuosa, con diverse cime e valli»¹⁸⁴. Ciò è evidente nella diversificazione della rendita che secondo Francesco Indovina¹⁸⁵ è uno dei tre principali fattori attivanti la metropolizzazione, assieme alle modifiche al processo produttivo e negli stili di vita.

In generale, la metropolizzazione può essere letta come un allargamento alla scala territoriale delle patologie strutturali del processo di crescita urbano, un effetto della rendita che tende a espellere e a decentrare le funzioni che non sfruttano sufficientemente il valore dei suoli¹⁸⁶; l'espulsione sociale o delle attività economiche non costituisce di per sé, quindi, un fenomeno nuovo, anche se in questa fase si accentuano le polarizzazioni sociali ed economiche nelle aree centrali¹⁸⁷. La novità consiste nel forte legame che si viene a creare tra il concetto di "qualità urbana", e quindi di valori di rendita, con quello di infrastrutturazione (non solo della mobilità); la distanza dal punto centrale non è il fattore principale a determinare i valori della rendita, e quindi a guidare la distribuzione di famiglie, attività

182. F. Indovina, «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», in F. Indovina *et al.* (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005, p. 15.

183. Ivi, p. 16.

184. *Ibidem*.

185. Cfr. F. Indovina, *op.cit.*

186. «[...] il fenomeno della trasformazione insediativa ha obbedito per quasi mezzo secolo al classico modello dello sviluppo territoriale. Quello secondo il quale le funzioni si trasferiscono sul territorio allontanando sempre dal centro urbano quelle meno pregiate, che a loro volta sostituiscono sempre quelle ancor meno pregiate nella zona agricola extraurbana. [...] Ad un certo punto il processo ha investito i comuni delle periferie metropolitane, sempre procedendo dalla prima cintura verso le successive; e poi anche le città medie sono state investite dallo stesso fenomeno. Non a caso questo tipo di trasformazione è stato chiamato "metropolizzazione" del territorio». G. Campos Venuti, «Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione», *Metronomie*, n. 31, 2005.

187. Tendono maggiormente a essere espulsi i soggetti medi, mentre permangono al centro situazioni di convivenza tra famiglie ad alto reddito e attività ad alto rendimento - che reggono la crescita della rendita - con famiglie a basso reddito, situazioni di marginalità e attività con scarsi livelli di rendimento o innovazione - che trovano possibilità di permanenza negli interstizi urbani.

e servizi, ma essa si diversifica in funzione della quantità/qualità del capitale fisso sociale presente in un dato punto del territorio. Tale andamento fortemente non lineare della rendita configura la nascita di polarità specializzate nel territorio (sociali, produttive, di servizio, funzionali, ecc.), diversificate anche in ragione della capacità di affrontarne i valori, tra le quali si instaurano meccanismi di integrazione funzionale. Questa modalità di espansione dell'urbanizzazione determina una proliferazione insediativa che è all'origine di un aumento della produzione edilizia sproporzionato rispetto alla crescita demografica e produttiva, e che accresce in parallelo una domanda di dotazione di servizi pubblici, tra cui i carenti trasporti collettivi¹⁸⁸, più difficilmente sostenibile.

La metropolizzazione, in Italia, è stata sostenuta anche da una rilevante trasformazione produttiva che si è manifestata con la crisi della "grande industria", a seguito degli sviluppi tecnologici e di consumo, e l'affermarsi della piccola e media impresa; innovazioni tecnologiche, della ricerca scientifica, delle comunicazioni, dei trasporti, nonché l'allargamento del mercato alla scala globale hanno modificato l'organizzazione della produzione causando la frammentazione della catena del valore, con conseguenze anche spaziali, essendo divenuto più rilevante il controllo del processo rispetto alla concentrazione della produzione. Inoltre, si afferma la terziarizzazione dell'economia, con la diffusione di una molteplicità di servizi alle imprese e alle persone che sono la rappresentazione fisica e funzionale di un radicale cambiamento del modello di vita.

Le modifiche negli stili di vita quotidiani hanno stimolato nuovi e maggiori esigenze di massa, causando una crescente domanda di servizi sul territorio. Da parte del mercato, l'offerta si è sostanziata in polarità di dimensione economicamente vantaggiosa, di agevole accessibilità (prevalentemente privata), in cui si integrano funzioni diverse: tali caratteristiche consentono al polo "specializzato" per funzioni integrate di essere raggiunto da un numero di utenti e in tempi ragionevolmente brevi. Al concetto di vicinanza, viene sostituito quello di comoda e rapida accessibilità.

Dai tre fattori attivanti la metropolizzazione, emergono come elementi comuni la realizzazione di nuove infrastrutture e la comparsa di nuove tecnologie, capaci di ampliare i confini della mobilità di persone e merci, incidere sulle scelte insediative di famiglie e imprese, cambiare le modalità di produzione e approvvigionamento di beni e servizi, determinare, al contempo, un quadro di espansione urbana spesso incontrollata che ha teso, assieme ad altri aspetti della società e dell'economia, alla frammentazione¹⁸⁹. Infrastrutture e tecnologie, in un contesto di dispersione, permettono alle persone gli stessi vantaggi della vita in una città densa e alle imprese quelli prima ottenibili solo con l'agglomerazione: «la dispersione, conseguentemente, assume il segno non già dell'isolamento ma della connessione e interdipendenza»¹⁹⁰.

188. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, cit., p. 64.

189. Cfr. M. Talia, «Le mille facce delle politiche di rigenerazione», in R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 35–48.

190. F. Indovina, *op.cit.*, p. 25.

Nei territori metropolizzati si possono riscontrare, in sintesi:

- accentuata mobilità pluridirezionale, sia per le persone (obbligatoria in ragione della distribuzione delle funzioni), sia per i settori produttivi;
- alto consumo di suolo, in quanto la dispersione comporta spesso bassa densità;
- alto consumo di energia;
- uso dei territori naturali in funzione “urbana” per la popolazione.

La diffusione crea un nuovo modello insediativo in cui la distribuzione delle funzioni è un aspetto rilevante nella costruzione di un nuovo paesaggio metropolitano e riguarda la maggior parte le funzioni urbane:

- il potenziale economico, produttivo e direzionale, prima concentrato in aree centrali, si disperde in poli compatti o in forme diffuse;
- le attività di servizio (in particolare, commerciali e ricreative) si distribuiscono in poli specializzati altamente accessibili dalle infrastrutture principali;
- i servizi pubblici o non commerciali (ad esempio l'istruzione) si distribuiscono nel territorio, generando flussi pluridirezionali;
- le scelte delle famiglie da un lato sono obbligate rispetto ai valori immobiliari, dall'altro seguono la dispersione dei posti di lavoro e dei servizi, e si direzionano verso le condizioni insediative ritenute più desiderabili (centri tradizionali o nuovi, concentrati o diffusi) grazie alla maggiore libertà di scelta permessa dalla mobilità individuale.

Le caratteristiche descritte, slegate da un disegno complessivo di governo, descrivono una nuova città caratterizzata da squilibri territoriali e numerose situazioni di insostenibilità, causate soprattutto dall'alto consumo di suolo e dalle congestioni causate dal traffico motorizzato individuale, unica possibilità per la mobilità dei territori della diffusione insediativa; tuttavia, «nonostante questi elementi di criticità, la città contemporanea non rallenta la propria capacità di attrazione e non diminuisce la propria forza»¹⁹¹.

La crisi economica

La metropolizzazione non governata, come detto, consiste in processi che contribuiscono al drastico peggioramento delle condizioni insediative: squilibri territoriali, portati da una distribuzione di funzioni che causa congestione e nuovi carichi urbanistici; riduzione dello spazio pubblico a sistema connettivo per la mobilità privata; intenso consumo di suolo; moltiplicazione dei consumi energetici.

A questo quadro di fenomeni, acuitosi nel periodo della quarta generazione, si affiancano le criticità portate dalla crisi globale del 2008, le cui conseguenze si sono ripercosse in molte dimensioni della vita della società, inclusi gli aspetti che riguardano quella in città, in cui si è manifestata una «condizione che in estrema sintesi possiamo

191. F. Oliva, citato in F. Sbetti, «Le risorse per la città pubblica», *Urbanistica Informazioni*, n. 233-234, 2010, p. 3.

così definire: domanda crescente di welfare urbano in presenza di risorse decisamente sempre più basse»¹⁹². Essa solleva ulteriori questioni, rispetto a quelle già accennate con il fenomeno della metropolizzazione, che riguardano tra gli altri i temi dell’abitazione e dei servizi pubblici, e del non più proponibile modello che vede gli operatori immobiliari – con la mediazione collettiva dell’urbanistica – finanziare la città pubblica¹⁹³. Emerge così «con particolare evidenza il problema delle risorse con cui contrastare l’insostenibilità e garantire la qualità della città italiana, un problema aggravato dalla crisi economica [...] che ha ridotto le disponibilità marginali della crescita e, contemporaneamente, ha spinto la politica verso una riduzione della spesa pubblica»¹⁹⁴.

Più in generale, la crisi finanziaria ed economica muta il contesto in cui si vanno a collocare i piani urbanistici e le loro strategie, con il rischio che – nonostante gli sforzi per migliorarne la capacità di attuazione – le prefigurazioni di trasformazione dei contenitori dismessi e, in particolare, quelle riguardanti il recupero di aree degradate comportanti costi di bonifica, rimangano inattuato di fronte a un calo degli investimenti, ponendo anche temi funzionali che interessano il cambio delle destinazioni d’uso previste.

La difficile applicazione sia dell’intervento pubblico diretto (anche per i noti limiti connessi all’esproprio), sia dei meccanismi di coinvolgimento degli operatori privati, pone alla collettività la domanda di come il nuovo piano possa risolvere il tema dell’abitazione, dei servizi pubblici e, più in generale, della qualità urbana.

L’idea che il drastico peggioramento delle condizioni insediative e l’acuta fase di recessione possano avere un’origine comune, suggerisce la possibilità che il governo del territorio possa invertire la fase di declino urbano ed economico, anche attraverso le potenzialità e le ricadute urbane e territoriali della *green economy* per sviluppare un diverso paradigma nel quale le politiche di promozione dello sviluppo e quelle di riorganizzazione insediativa possono realizzare sinergie verso obiettivi comuni tra produttori di ricchezza e attori delle trasformazioni urbane.

Tra recessione economica e crisi della città esiste uno stretto legame che il governo del territorio può e deve riuscire a infrangere. A tale fine si rendono necessarie strategie di sviluppo e di ripresa che contrastino il ricorso alle consuete pratiche di valorizzazione del territorio e che promuovano, in alternativa, l’adozione di politiche urbane finalizzate a invertire le tendenze alla riduzione degli investimenti nelle dotazioni urbanistiche. Si prospetta quindi una quarta generazione dell’urbanistica italiana [...]. Bisogna porsi il problema fondamentale su quali possano essere gli strumenti e le risorse sulle quali basare un rinnovato governo del territorio: [...] l’obiettivo della città sostenibile e quello del contestuale controllo della metropolizzazione del territorio non potranno essere raggiunti senza alcune scelte di politica urbanistica di competenza dello Stato [...]: ci si riferisce, in particolare, alla mobilità di massa, al contenimento del consumo di suolo affidato prevalentemente alla fiscalità, alla stabilità ed all’equilibrio idrogeologico, ai nuovi diritti di cittadinanza tra i quali preminente quello all’abitazione. Sul tema del-

192. F. Sbeti, «L’urbanistica ai tempi della crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 220, 2008, p. 3.

193. «La città oltre la crisi: risorse, welfare, governo» è il tema centrale del XXVII congresso dell’INU, tenutosi a Livorno nel 2011.

194. F. Oliva, «La città oltre la crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 236, 2011, p. 3.

le risorse dovrà, invece, essere ripensato un nuovo sistema di fiscalità locale in grado di affrontare le questioni strutturali delle trasformazioni territoriali, in primo luogo quella della redistribuzione sociale della rendita [...]¹⁹⁵.

La crisi economica e l'intreccio di scenari locali e globali nei processi territoriali obbligano a rivedere contenuti e modelli operativi e a confrontarsi con il tema della sostenibilità ambientale ed economica; la rigenerazione urbana da opportunità diventa l'unica possibilità di intervenire nella città contemporanea.

Si delineano così nuovi obiettivi per l'azione della pianificazione, di una città sostenibile (contrasto al consumo di suolo; risparmio energetico; riduzione delle emissioni; integrazione tra città, ambiente, paesaggio, ecologia), di nuovi meccanismi per l'acquisizione di risorse dalla rendita urbana e di redistribuzione per realizzare la città pubblica, di controllo della metropolizzazione. Le scelte di politica urbanistica – e di finanziamento anche in funzione anticiclica in termini economici – devono incidere, allora, sulla mobilità collettiva, sul contenimento del consumo di suolo, sull'equilibrio idrogeologico, sui diritti di cittadinanza e, in particolare, su quello alla casa. Temi questi che possono essere affrontati attraverso un approccio integrato, una strategia di rigenerazione urbana per ridare qualità alla città e ai territori.

Il.b - Gli squilibri territoriali e i piani locali e di area vasta

Se il processo di metropolizzazione rappresenta il fenomeno caratteristico della quarta generazione, esso deve essere governato – attraverso una pianificazione adeguata – per indirizzarlo verso la produzione di qualità a livello metropolitano. Una strategia integrata di governo pubblico non può prescindere dalla predisposizione di strumenti per una adeguata distribuzione delle funzioni, in particolare di fronte a organizzazioni territoriali diverse, quando non opposte, alle tradizionali gerarchie urbane e al rapporto centro-periferia. Nella metropoli, lo sviluppo insediativo e le relazioni funzionali si realizzano senza soluzione di continuità tra i diversi territori comunali, i cui confini politico-amministrativi vengono superati e non possono più costituire una suddivisione ottimale per governare i processi di trasformazione. Alle diverse scale, risulta centrale, quindi, uno dei pilastri dell'urbanistica riformista: l'integrazione e il riequilibrio funzionale.

Nella città tradizionale la politica urbanistica riformista si impegna [...] per preservare almeno in parte il *mix* sociale e funzionale della città. Un processo analogo si riproduce nella città metropolitana: industrie e abitazioni popolari sono espulse e decentrate nella prima e seconda cintura intercomunale, mentre la città centrale si terziarizza e fa prevalere le abitazioni dei ceti più abbienti. In linea di massima, allora, anche per la città metropolitana, la linea riformista tenderà di conservare o di riportare nella città centrale le abitazioni dei cittadini più deboli economicamente e le industrie meno impattanti, provando a decentrare nella periferia metropolitana una parte del settore terziario¹⁹⁶.

195. *Ibidem*.

196. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, cit., p. 64–65.

Una riorganizzazione della struttura urbana in senso metropolitano si basa, dunque, sulla (ri)distribuzione delle funzioni per permettere un equilibrato svolgimento delle dinamiche socio-economiche. In tal senso, lo sviluppo di una strategia policentrica potrebbe permettere la diminuzione della dipendenza dei centri minori dal centro principale, ricalibrando i primi e ponendo tutti i centri in rete attraverso un sistema di mobilità collettiva che sostenga le relazioni tra i diversi nodi. Il sistema di trasporto su ferro, in particolare, costituisce un elemento essenziale di qualità¹⁹⁷, che permette di valorizzare la condizione metropolitana rendendo accessibili a tutti, e con costi contenuti, le attrezzature di alto livello collocate in prossimità dei nodi, evitandone la duplicazione concorrenziale: l'accessibilità metropolitana è condizione fondamentale per valorizzare dotare di centralità le specializzazioni insediative, che si possono così configurare come "superluoghi", servizi di eccellenza a vantaggio dell'intera area metropolitana.

Il governo della città contemporanea, a fronte del carattere spontaneo e autorganizzativo del fenomeno di diffusione insediativa, che sottolinea il connotato più progettuale e ottativo che descrittivo della nozione di *metropolizzazione*, richiede dunque l'attivazione di una strategia complessiva integrata di governo pubblico, finalizzata al riequilibrio urbano e metropolitano, che definisca un nuovo assetto di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti. Una strategia fondata su politiche ambientali [...]; su politiche infrastrutturali [...]; su politiche di assetto decentrato e policentrico [...]¹⁹⁸.

197. Ad esempio, il sistema ferroviario metropolitano ha permesso la realizzazione di un decentramento in molte città tedesche molto equilibrato in termini funzionali e sociali; tuttavia, va notato come questo non sia di per sé sufficiente, come testimonia le tensioni nelle *banlieu* parigine.

198. L. Ricci, «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», in A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, Trento, LISt, 2014, pp. 100-101.

199. F. Oliva, L. Ricci, «Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», in E. Antonini, F. Tucci (a cura di), *Architettura, città e territorio verso la green economy. La costruzione di un manifesto della green economy per l'architettura e la città del futuro*, Milano, Edizioni Ambiente, 2017, pp. 214-219.

200. V. Erba, «L'evoluzione tecnica della pianificazione comunale nelle generazioni dei piani urbanistici», in P. Bossi *et al.* (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010, p. 261.

A tale scopo è necessario relazionare la rigenerazione da un lato alla scala locale, per tenere conto delle potenzialità spaziali, culturali, socio-economiche e finanziarie delle aree da trasformare, dall'altro alla scala vasta, in cui un rinnovato piano generale garantisca agli interventi una strategia complessiva di cui far parte¹⁹⁹. Solo con strumenti di pianificazione adeguati all'estensione dei fenomeni che intendono governare, infatti, si può pensare di organizzare il policentrismo del territorio affinché le operazioni di rigenerazione portino ad un riequilibrio insediativo urbano e metropolitano che, densificando senza consumo di nuovo suolo e sviluppando le potenzialità delle componenti ambientali, promuova la crescita economica e sociale delle nuove forme di aggregazione urbana attenuando gli effetti negativi che la rarefazione spaziale comporta sulle relazioni.

È sull'approfondimento della lettura dei fenomeni di sviluppo e trasformazione territoriale che si caratterizzano i più recenti piani di IV generazione, i piani più rivoluzionari quanto a strumentazione urbanistica scelta e formulata spesso ex-novo per rappresentare le nuove problematiche fisico-ambientali indotte da condizioni socio-economiche e produttive del tutto diverse da quelle del passato. Città diffusa, città infinita, regione urbana sono alcune dizioni di tipo geografico che descrivono assetti territoriali dove non valgono più le precedenti distinzioni tra centro e periferia, città e campagna, città e comuni dell'hinterland, ma dove la contemporanea rivoluzione in campo istituzionale (legge di riforma del titolo V della costituzione) rafforza

i poteri del singolo comune che deve riorganizzare la propria attività pianificatoria in un'ottica di rafforzamento delle connessioni tra l'attività di pianificazione e di programmazione delle politiche che hanno una ricaduta territoriale. Anche la IV generazione dell'urbanistica, quindi, interpreta una particolare e complessa fase di sviluppo territoriale e su questa ritaglia e progetta la nuova strumentazione urbanistica in una logica [...] sempre diretta a raffinare i criteri e i metodi di intervento per una loro maggiore efficacia²⁰⁰.

La pianificazione di area vasta

Definito in termini generali il quadro di problematiche della metropolizzazione, i piani della quarta generazione chiamati a dare risposte interessano certamente l'area vasta. I piani intercomunali erano già previsti dall'art. 12 della legge 1150/1942 e agli anni Sessanta e, negli anni, vi sono stati tentativi di una loro redazione e applicazione, tra cui le esperienze più significative sono state il Piano intercomunale milanese (PIM) di Milano²⁰¹ e il Piano intercomunale del Comprensorio (PIC) di Bologna²⁰²; essi, pur con diversi percorsi ed esiti, hanno almeno determinato una certa omogeneità della disciplina urbanistica nei rispettivi territori, mentre altri casi²⁰³ non sono riusciti ad influire sui piani comunali²⁰⁴. Già allora, negli anni Sessanta, uno dei temi principali per i piani d'area vasta era il governo dei fenomeni di espulsione delle funzioni meno redditizie dai nuclei delle città e, tra le varie esperienze, il PIC di Bologna ha permesso di arricchire i comuni del comprensorio di un buon patrimonio di dotazioni territoriali. Tuttavia, i tentativi degli anni Settanta di una pianificazione comprensoriale vennero superati negli anni Ottanta dall'ampliamento dei territori delle relazioni socio-economiche, che si avvicinavano sempre più alla scala provinciale (il cui ente venne dotato nel 1990 di potestà pianificatoria²⁰⁵), oltre che per la mancanza di un corrispondente livello amministrativo. I piani territoriali di coordinamento provinciale hanno dato forma alle generiche previsioni di piani sovracomunali previsti dalla legge del 1942, assumendo nei contenuti anche le dimensioni dell'ambiente e del paesaggio; tale funzione è stata riconfermata dalla recente legge di riordino delle province²⁰⁶, mentre anche per le nuove città metropolitane è prevista tra le proprie funzioni fondamentali la «pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano»²⁰⁷.

In generale, tuttavia, i piani provinciali sembra non siano ancora entrati in un fattivo rapporto con il sistema pianificatorio dei Comuni e non abbiano assunto una propria capacità di governo di area vasta: «variando il loro modello redazionale, per alcuni, a un dettaglio che li fa assomigliare a piani comunali estesi a tutto il territorio e, per altri, a una genericità pianificatoria che li priva di qualunque riferimento cogente»²⁰⁸. Un difetto cui il PTCP di Bologna (2004)

201. La formazione del PIM venne disposta con decreto del Ministero dei Lavori Pubblici il 28 maggio 1959; il PIM si estendeva sul territorio di 35 comuni e l'elaborazione venne affidata al Comune di Milano. Le leggi regionali 51 e 52 del 1975 attribuiscono al livello comprensoriale compiti di governo dell'intercomunalità: 106 comuni sono obbligati a sottoporre gli strumenti urbanistici al parere del comprensorio e adeguare i propri piani al piano territoriale. Sulla base delle previsioni del PIM, ad esempio, il PRG di Milano del 1976, prima del suo accantonamento, riduce radicalmente le previsioni di nuovi insediamenti terziari che vendono decentrati nell'area metropolitana. Tuttavia dal 1988 il PIM torna all'originaria forma associativa su base volontaria e per oggetto la promozione di studi e ricerche, generali e settoriali, utili alla programmazione e pianificazione intercomunale e provinciale.

202. Il PIC di Bologna venne autorizzato il 6 maggio 1960 dal Ministero dei Lavori Pubblici e interessava 15 comuni del comprensorio.

203. Tra cui, Torino (1964), Roma (1958), Firenze (1962), Venezia (1962) e altre città dell'Emilia Romagna e Toscana.

204. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, cit., p. 73-74.

205. «La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio [...]». L. 142/1990, art. 15, c. 2.

206. «Le province [...], quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza [...]». Legge 7 aprile 2014, n. 56 «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni», art. 85, c.1, lett. a).

207. Legge 7 aprile 2014, n. 56, art. 44, c.1, lett. b).

208. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, cit., p. 74.

rappresenta un'eccezione, in quanto ha effettuato scelte strategiche ed efficaci per governare le trasformazioni territoriali, definendo parametri urbanistici, ambientali e paesistici che informano l'azione urbanistica dei Comuni, i quali si sono dati anche forme utili al coordinamento delle scelte.

Le esperienze dei Piani territoriali di coordinamento provinciale non sono entusiasmanti e i pochi casi positivi come quello bolognese non rappresentano, indubbiamente, una garanzia; eppure questo strumento di piano è il solo legittimo che oggi esiste in Italia per tentare una pianificazione metropolitana. Una pianificazione di contenuto «strutturale», cioè uno strumento di governo del territorio con valore giuridico, che non va confuso con il Piano strategico, cioè con uno strumento politico, i cui contenuti sono insieme economici, sociali, culturali, finanziari [...] uno strumento di cui le grandi città e le maggiori Regioni dovrebbero dotarsi; uno strumento che individua le grandi scelte, il destino prefigurato; [...]. Un Piano strategico non può essere confuso in alcun modo con uno strumento di governo del territorio a scala comunale, provinciale e metropolitana. E allora, per tornare alle aree metropolitane, insisto nel proporre il Ptcp quale Piano strutturale per il governo del territorio, fino a quando non se ne avrà uno migliore a disposizione²⁰⁹.

La pianificazione locale

Le dinamiche di metropolizzazione si pongono, dunque, come questione propria della quarta generazione dell'urbanistica, in cui le problematiche di espansione e trasformazione che hanno caratterizzato le generazioni precedenti interessano ora la scala metropolitana e necessitano di un adeguato livello di pianificazione sovracomunale. Tuttavia, esse, se osservate come processi localizzati, continuano a segnare le dinamiche urbane di trasformazione ed espansione, che rimangono prevalentemente regolate dalla pianificazione locale.

La nascita della Generazione della metropolizzazione alla scala di area vasta non cancella certamente i fenomeni propri della trasformazione nella città esistente, né quelli dell'espansione che continua a investire sempre nuovi suoli periferici inediti, con edifici residenziali destinati agli acquirenti a reddito non elevato, o con attrezzature private o pubbliche che necessitano di grandi spazi, dalle multisale cinematografiche ai centri commerciali. Mentre fra gli edifici residenziali a minor costo comincia a diffondersi in Italia, in modo sistematico, la tipologia dell'alloggio mono o bifamiliare con giardinetto, che prende il posto delle lottizzazioni selvagge a scacchiera del dopoguerra, generalmente abusive, [e che nasce] per l'esigenza combinata di abitazioni a costo non eccessivo, in genere nelle periferie metropolitane, e di alloggi allontani dall'inquinamento e dal caos della città²¹⁰

Le dinamiche della trasformazione che interessano la sostituzione di tessuti urbani, ma anche quelle dell'edificazione di aree libere – pur nella notevole avanzata di sensibilità, negli anni recentissimi, che portano a privilegiare le prime alle seconde in una prospettiva di riduzione del “consumo di suolo” e riuso virtuoso dell'esistente – muovono, nel complesso, il regime immobiliare della città con-

209. Ivi, p. 76–77.

210. Ivi, p. 81–82.

temporanea. Tuttavia, oggi esistono diverse legislazioni regionali di matrice riformista che permettono di affrontare le problematiche dell'espansione e della trasformazione perseguendo scelte strategiche in modo più efficace del passato e che aprono il tema della forma e dei meccanismi attuativi del piano locale di quarta generazione.

Nella quarta stagione dell'urbanistica, riassumendo, la propositiva spinta riformatrice iniziale si è scontrata con un quadro politico ed economico complesso e mutevole, che ha portato ad una "urbanistica sospesa"²¹¹.

Gli interventi legislativi nazionali hanno nella maggior parte dei casi operato per "deroghe" agli strumenti e per "semplificazioni" in materia edilizia, mettendo nuovamente alla prova la tenuta del piano. Anche le leggi regionali riformate dei primi anni Duemila sono oggi oggetto di un ripensamento, per il difficile percorso che hanno affrontato i piani da esse generati, evidenziando i limiti di una riforma tardiva che, nella sostanza, contava ancora su possibilità di "espansione". Nel frattempo emergenze ambientali e sociali si susseguono poiché ancora non si sono sostanziate, dal Secondo dopoguerra a oggi, i concetti di *difesa del suolo* (secondo piani e investimenti strutturali) e di *città pubblica* (abitazioni, infrastrutture di mobilità e tecnologiche, servizi pubblici) a causa di una politica di governo del territorio a sua volta improntata all'emergenza. La crisi economica acuisce ciascuno di questi aspetti e indebolisce le proposte che si era tentato di dare al degrado e al disagio urbano, obbligando a trovare nuovi strumenti per un equilibrio tra interessi pubblici e privati, a orientare (con previsioni, incentivi, investimenti) le iniziative del mercato immobiliare verso il soddisfacimento dei bisogni delle famiglie e imprese, a sviluppare reti e servizi ecosistemici, a tutelare spazi naturali e a contrastare il consumo inefficiente di suolo, in un contesto in cui l'urbanistica e le politiche si pongano maggiormente in ascolto delle istanze dell'economia e della società.

La quarta generazione dell'urbanistica italiana, quella della metropolizzazione, nasce all'insegna dei temi che tornano ad essere interessanti per interpretare il mutamento della città contemporanea, quali quelli del ruolo della rendita, del contenimento del consumo di suolo, dell'austerità intesa quale sobrietà progettuale necessaria in una fase di crisi, nonché dei temi futuri della ricerca urbanistica: quelli del risparmio energetico, del welfare urbano, dei nuovi modelli territoriali per governare il nuovo paradigma urbano, di cui il piano comunale continuerà a rappresentare il più significativo banco di prova²¹².

III - L'integrazione e riequilibrio funzionale nella strategia di rigenerazione urbana

Come visto, dall'inizio della crisi economica, la fase espansiva delle città può dirsi terminata per mancanza di investimenti nel settore immobiliare, mentre l'attenzione della disciplina si è concentrata sul paradigma della rigenerazione urbana applicata ai mutamenti nella città consolidata²¹³. La rigenerazione urbana, non uno strumento ma un processo per conferire qualità a città e territori, man-

211. Cfr. F. Sbeti, *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, cit.

212. P. Galuzzi, «Innovazioni e strategie», *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 39.

213. F. Oliva *et al.*, «Il Poru di Senigallia», in R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 236-238.

ca in Italia di esperienze mature che possano chiarirne il ruolo e le ricadute sulla creazione di una città sostenibile; esiste il rischio che questo processo venga inteso come evoluzione della riqualificazione urbana ad una scala più ampia, mentre il suo lato più innovativo dovrebbe risiedere soprattutto nel contemplare strategie di inclusione sociale e sviluppo economico locale, finalizzate all'innalzamento della qualità di vita delle persone, dell'operatività delle imprese e, nel complesso, della vivibilità delle città²¹⁴.

Di fronte a una nozione di città ormai in dissolvenza, le cui nuove forme sono determinate per lo più da inediti caratteri di spontaneità, si fa strada l'idea di rimettere in discussione i paradigmi consolidati – anche recenti – per predisporre strumenti urbanistici idonei a raccordare la tempestiva cognizione dei fatti urbani con la costruzione di scenari che ricompongano la frammentazione spaziale su basi ecologiche. Progettare la città attraverso la vitalizzazione e l'integrazione delle risorse naturali, infatti, costituisce un momento di riaffermazione delle finalità sociali ed etiche dell'urbanistica che, nel rispondere a istanze ambientali non più rinviabili, può svolgere un ruolo importante anche nella riorganizzazione della base economica della città²¹⁵.

La necessità di focalizzare correttamente gli obiettivi ambientali, sociali ed economici nei processi di pianificazione degli spazi della città e del territorio, rende la rigenerazione urbana un processo urbanistico più complesso della sola riqualificazione fisica, ma anche più potente negli effetti che può generare.

Il passaggio verso obiettivi più ambiziosi di rigenerazione comporta l'assunzione di responsabilità di regia e di coordinamento delle trasformazioni insediative molto gravose, che implicano una capacità inedita di armonizzazione competenze tecniche e amministrative che riguardano tra l'altro il regime dei suoli, le politiche abitative e le opere pubbliche, le infrastrutture per la mobilità e le reti tecnologiche, le politiche energetiche e la messa in sicurezza del territorio²¹⁶.

Nella cornice di una strategia complessiva di condivisione di valori e obiettivi alla scala territoriale, gli ambiti di rigenerazione possono costituire, dunque, l'occasione di migliorare la città contemporanea dal di dentro, consolidandone le centralità urbane e metropolitane in modo sostenibile. Siti privilegiati sono certamente le grandi aree dismesse o sottoutilizzate industriali e ferroviarie, ma oramai anche superfici minori, come gli insediamenti artigianali e i centri commerciali, a cui si aggiungono singoli edifici e unità immobiliari anche in ambito urbano, come i grandi edifici direzionali e gli spazi commerciali ai piani terra, sovradimensionati rispetto alle esigenze odierne a causa degli impatti della tecnologia sui settori economici.

214. F. Oliva, L. Ricci, *op.cit.*

215. C. Gasparrini, «Un'urbanistica selettiva per città resilienti», in F. Sbetti *et al.* (a cura di), *Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 1: La rigenerazione urbana*, Urbanistica Dossier n. 4, 2013.

216. M. Talia, *op.cit.*, pp. 38.

Nella quarta generazione dell'urbanistica, il tema funzionale, inserito in una strategia unitaria, integrata e interscalare di governo pubblico, assume una particolare centralità non solo nella prospettiva metropolitana di un riequilibrio e una ottimizzazione (non dupli-

cazione) degli usi a livello territoriale, ma anche in un'ottica di contrasto al consumo di suolo attraverso il recupero di aree degradate, residuali o dismesse, che possono rappresentare inoltre importanti risorse di progetto urbano. Alla scala urbana diffusa, invece, emerge la necessità di ravvivare i tessuti urbani e per migliorare le condizioni di vivibilità e l'economia di prossimità. In tale quadro emerge la centralità della tematica funzionale all'interno degli strumenti urbanistici, sia come previsioni di trasformazione, sia come disciplina dei cambi di destinazione d'uso

Nelle strategie di rigenerazione urbana, di fronte a un contesto caratterizzato da fenomeni di metropolizzazione, limitatezza di risorse e bisogno di *welfare urbano*, l'articolazione delle funzioni secondo un principio di integrazione e obiettivi di *mixité funzionale*, risulta quanto mai pertinente.

L'integrazione funzionale, di fronte ai fenomeni di metropolizzazione, è, infatti, fondamentale per contrastare la perdurante monofunzionalità e la dimensione essenzialmente immobiliare di interventi di trasformazione che riguardano gli spazi residenziali, del lavoro – dal capannone produttivo al complesso direzionale – e del *loisir*, tra cui spiccano le diverse evoluzioni del "centro commerciale" che tendono a sostituirsi allo spazio pubblico tradizionale. Riequilibrio e integrazione funzionale forniscono anche l'occasione di realizzare un nuovo *welfare urbano* per affrontare la riduzione della congestione e dei carichi urbanistici portati dalla non equilibrata proliferazione di addensamenti di servizi e funzioni di livello superiore; per aumentare il numero e la capillarità dei servizi pubblici, cronicamente insufficienti, come nuova qualità urbana; per arricchire il sistema ambientale, secondo una visione multifunzionale del territorio extraurbano.

La *mixité funzionale*, così come molti altri aspetti della città, può essere utilmente prevista da programmi, affrontata da diverse politiche urbane e territoriali, applicata alle varie scale del progetto urbano e architettonico. Tuttavia si ritiene indispensabile inserire il tema del mix funzionale tra le strategie generali di governo del territorio che trovano nel piano, inteso come strumento per un progetto pubblico, le condizioni per una massima efficacia e coerenza nella risoluzione delle problematiche della città contemporanea e degli squilibri territoriali.

È vero che l'urbanistica non deve essere ridotta alla sola pianificazione e che le scale e le modalità d'intervento sono molteplici, dai programmi ai progetti, dalle politiche urbane alla manutenzione del territorio; ma una riforma urbanistica che promuova una nuova pianificazione è comunque indispensabile perché garantisce la cornice indispensabile, dalle reti infrastrutturali a quelle ambientali, in cui questi possono essere realizzati con efficacia²¹⁷.

Il nuovo piano della metropolizzazione, essenzialmente, sviluppa i contenuti dell'approccio riformista delle "cinque salvaguardie" già presente nella seconda generazione nella nuova forma della proposta del 1995, un modello che appare ancora valido «salvo la neces-

217. F. Oliva, «Una riforma mai compiuta», cit., p. 10.

sità di modifiche anche profonde dovute alle mutate condizioni del contesto territoriale quali la metropolizzazione, il contrasto all'insostenibile consumo di suolo e l'opportunità di sostenere una strategia generalizzata di rigenerazione urbana»²¹⁸.

Tra i molteplici aspetti dell'integrazione e riequilibrio funzionale da affrontare, appare particolarmente importante una nuova dimensione del governo delle funzioni nel sistema insediativo nel piano locale: il contrasto alla dispersione insediativa e al consumo di suolo richiede essenzialmente un nuovo modello insediativo fondato un sistema policentrico – i cui nodi possano essere sede di servizi pubblici fondamentali, di funzioni territoriali private di eccellenza e di spazi pubblici di qualità – connesso da una rete di mobilità sostenibile e da una rete ecologica territoriale per massimizzare gli effetti della rigenerazione urbana e ambientale, tutelando le risorse non riproducibili e utilizzando in modo efficace quelle riproducibili.

IV - I piani: Roma (2008)

I piani della quarta generazione sono di particolare interesse per uno studio induttivo che giunga a comprendere e rielaborare i paradigmi funzionali propri di questa fase della pianificazione italiana. Trattandosi di piani recenti ancora in vigore, caratterizzati da un elevato apporto sperimentale, essi costituiscono l'oggetto di un'analisi approfondita che si pone come base per lo sviluppo della seconda parte di questa tesi. Tuttavia, a completamento di questo ultimo paragrafo, vengono di seguito brevemente esposti i caratteri principali del nuovo piano regolatore generale di Roma, uno strumento che ha avuto un ruolo anticipatore rispetto alle principali questioni della metropolizzazione e che ha fatto dell'integrazione e del riequilibrio uno dei suoi tratti distintivi.

Il PRG di Roma del 2008, infatti, costituisce un'eccezione nel panorama dei piani nazionali in quanto, per le grandi estensione comunale e popolazione residente, ha affrontato con lo strumento del piano locale le questioni di un'area metropolitana. La città è infatti cresciuta in modo disordinato nell'agro romano, dando corpo a insediamenti decentrati di carattere residenziale, produttivo e terziario, numerosi e autonomi che, tuttavia, mancano di propri "centri" capaci di conferire a queste "città nella città" una propria identità. La strategia del PRG di Roma propone, quindi di creare un sistema policentrico di nuove "centralità" multifunzionali – in linea con il principio di integrazione funzionale assunto dal nuovo piano – di livello urbano e metropolitano: insediamenti con funzioni forti, pubbliche e private, collegati dal sistema di trasporto collettivo su ferro.

La scelta di prevedere nuove Centralità metropolitane ed urbane nei territori della metropolizzazione romana, tutte accessibili dalla mobilità di massa su ferro, nelle quali concentrare spazio pubblico e funzioni di eccellenza (e, in misura assai minore, nuove funzioni insediative, già abbondantemente presenti), creando così i centri della "nuova città", esplicita, in modo originale e fino ad ora non praticato in altre parti del nostro Paese, una strategia territoriale di contrasto e di governo della metropolizzazione [...]»²¹⁹.

218. *Ivi*, p. 7.

219. F. Oliva, «Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana», in L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 26.

220. Il piano adotta l'approccio del modello di piano "riformato" pur in assenza della sua previsione nella legge urbanistica regionale, in quanto «[La Regione Lazio] non ha voluto riformare la sua Legge urbanistica come hanno fatto molte altre Regioni italiane, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, limitandosi, con la consulenza dei pi  critici avversari del Nuovo Piano di Roma, al recepimento formale di alcune definizioni della stessa riforma, chiamando, per esempio "Piano strutturale" uno strumento esplicitamente vincolistico, prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori, cio  un "Piano regolatore"; o mettendo sullo stesso piano la perequazione urbanistica e l'esproprio per pubblica utilit , senza quindi tenere conto n  della reale operativit  dei due strumenti, n  della rispettiva efficacia nel contrastare la rendita fondiaria». *Ivi*, p. 27.

221. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Citt », in L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 47.

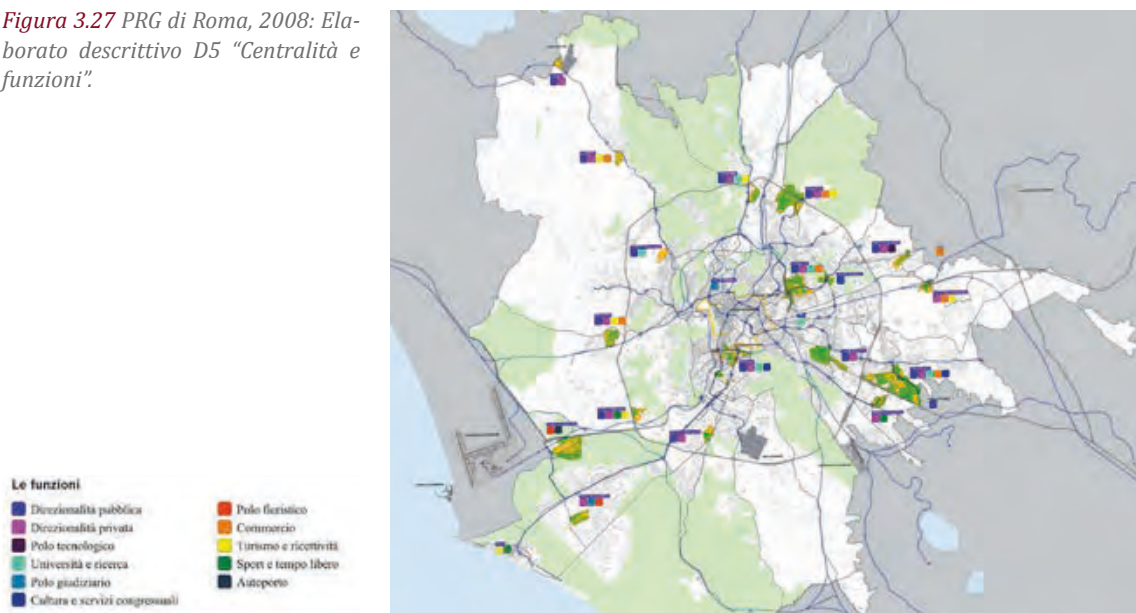
222. *Ivi*, p. 46.

Una strategia, quella delle centralit  metropolitane e del Sistema ferroviario metropolitano, che pu  costituire una proposta, anche per il territorio esterno ai propri confini, finalizzata alla creazione di qualit  urbanistica dell'area metropolitana, come ipotizzata nell'elaborato di piano "D2 - Strutture del Piano e strategie metropolitane". Anche nell'area romana, il tema del governo della metropolizzazione, infatti, risulterebbe pi  efficace se inserito in un processo di *copianificazione* con gli altri enti locali dell'area metropolitana.

Alla piccola scala, invece, il PRG di Roma articola il territorio "Citt ", a loro volta suddivise in tessuti e ambiti - in luogo della zonizzazione monofunzionale - cui corrispondono nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi, finalizzati alla riqualificazione diffusa dei sistemi locali. In questo modo, prende corpo «ai fini dell'attuazione e gestione della strategia urbanistica complessiva, un doppio livello di riorganizzazione^[220] morfologico-funzionale, socio-economico e gestionale, che esplicita l'esigenza di un approccio interscalare e integrato, che operi attraverso una connessione logica e metodologica, al di l  delle politiche di intervento settoriali»²²¹

La strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano del Piano di Roma prefigura un nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, in cui i tessuti residenziali e per attivit  pi  periferici, cos  come gli insediamenti diffusi, diversamente attraversati e interrelati con il disegno del Sistema ambientale della *Rete ecologica*, si riorganizzano intorno ai luoghi delle Centralit  urbane e metropolitane, spazi altamente qualificati per attivit  con forti contenuti innovativi, saldamente incardinati nelle aree residue dei tessuti stessi, in corrispondenza dei nodi di massima accessibilit  del sistema della mobilit ²²².

Figura 3.27 PRG di Roma, 2008: Elaborato descrittivo D5 "Centralit  e funzioni".



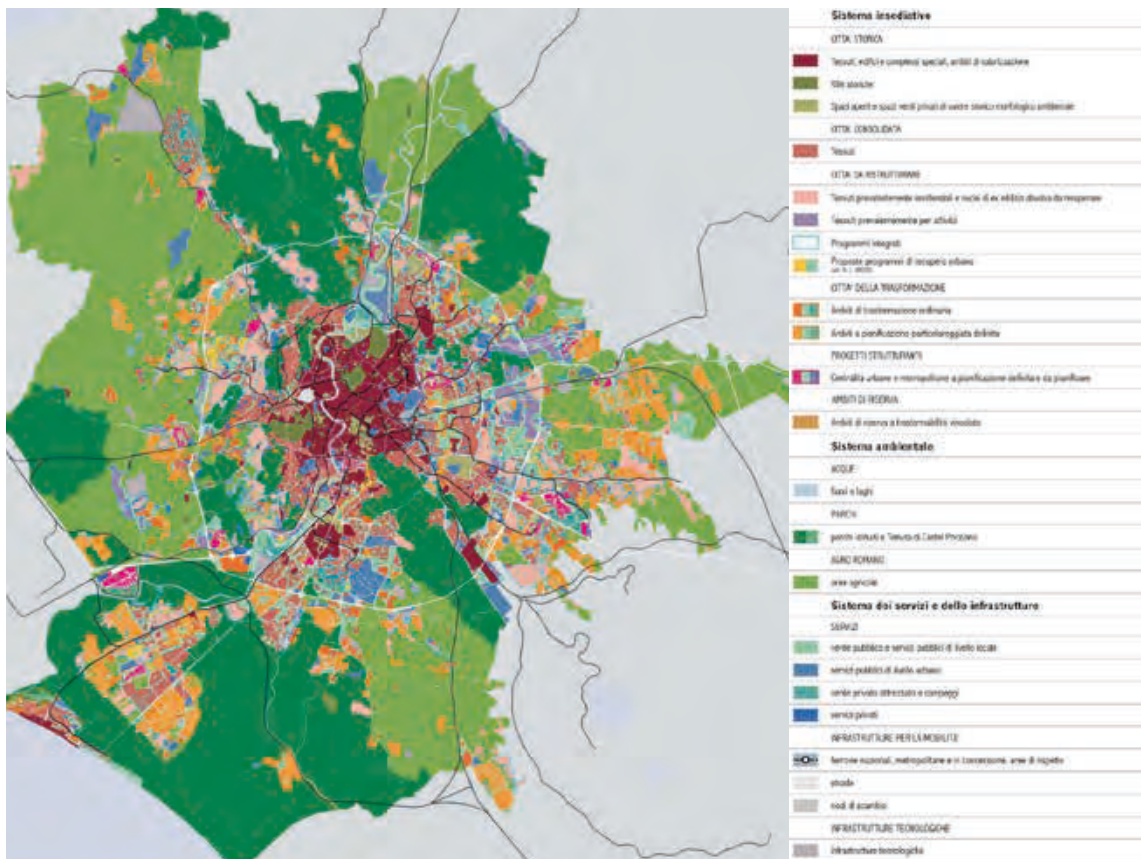


Figura 3.28 PRG di Roma, 2008: Elaborato descrittivo D8 "Sintesi PRG".

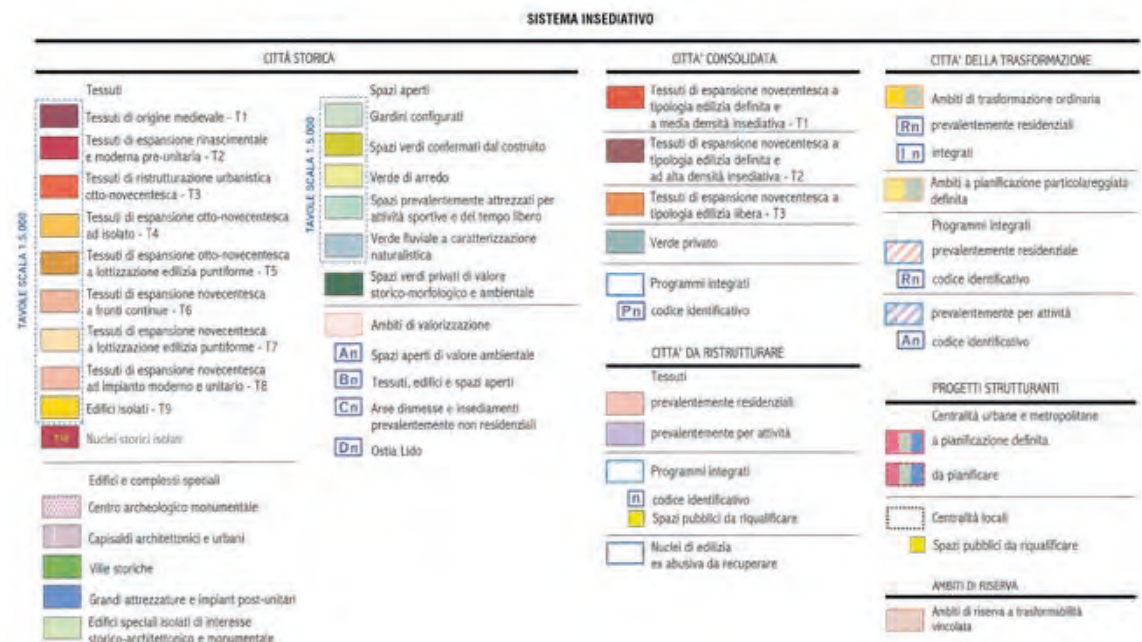


Figura 3.29 PRG di Roma, 2008: Sistemi e regole, Componenti del sistema insediativo (rielaborazione delle legende 1:5.000 e 1:10.000).

PARTE 2

Rigenerazione urbana, piani urbanistici e mix funzionale

I riferimenti operativi

Introduzione alla seconda parte

Nella prima parte della ricerca, e in particolare nel precedente capitolo, si è evidenziata l'esistenza nel nostro Paese una contraddittoria convivenza tra un sistema di riferimenti di matrice moderna e tentativi di risposta di tipo innovativo alle questioni della città contemporanea. In tale ambito, la questione funzionale costituisce un importante nodo da sciogliere: da almeno trent'anni è stato, infatti, individuato il rapporto conflittuale «tra lo zoning imposto dai piani urbanistici e le *mixités* tanto ricercate strategicamente [che] ha condotto a esperienze interessanti che tendono a superare e/o a rinnovare l'uso di questo strumento»¹.

La necessità di un nuovo rapporto tra piano locale e destinazioni d'uso, verso una ridefinizione delle categorie tradizionali finalizzata alla *mixité* degli usi e alla loro integrazione emerge, quindi, come tema di sperimentazione. Il governo delle questioni funzionali sta assumendo infatti, in alcuni contesti, una notevole rilevanza nel perseguimento degli obiettivi del piano, testimoniata da concrete previsioni di carattere strategico, operativo e regolamentare. In coerenza con l'approccio induttivo di questa ricerca, appare utile indagare tali strumenti, al fine di identificare nella sperimentazione in corso, riferimenti operativi aggiornati e utili alla definizione di un quadro di strategie e regole per una più efficace gestione delle questioni funzionali, in relazione a strategie di rigenerazione urbana nella attuale fase di metropolizzazione.

Sono state, pertanto, individuate alcune esperienze di piano orientate verso la rigenerazione urbana, di città italiane grandi e medie, in cui l'aspetto del governo degli usi è particolarmente rilevante nel raggiungimento degli obiettivi generali. Tali esperienze sono:

- il Piano regolatore generale di Roma²;
- il Piano strutturale comunale e il Regolamento urbanistico edilizio di Bologna³;
- il Piano strutturale comunale e il Regolamento urbanistico edilizio di Reggio Emilia⁴;

1. C. Barattucci, *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013, p. 21.

2. Per Roma, viene analizzato il piano vigente (approvazione 2008).

3. Per Bologna, viene analizzato il piano vigente: PSC (approvazione 2008); RUE (approvazione 2019) con raffronti alla prima versione approvata (2009)

4. Per Reggio Emilia, viene analizzato il PSC vigente (approvazione 2019; prima approvazione 2011) e il RUE/REd adottato (2018) con raffronti alla prima versione approvata del RUE (2011).

- il Piano di governo del territorio di Bergamo⁵;
- il Piano di governo del territorio di Milano⁶.

Si tratta di una selezione di strumenti volutamente eterogenea di strumenti (Piani regolatori generali, Piani di governo del territorio, Piani strutturali e Regolamenti urbanistico edilizi) e di approcci culturali e progettuali, che consente di indagare un quadro ampio e variegato di strategie e regole sia a livello complessivo di piano, sia a livello di specifiche previsioni di carattere funzionale. Il loro periodo di elaborazione è piuttosto recente, la prima decade degli anni Duemila, tuttavia la maggior parte di essi sono stati oggetto di recentissima variante (2018 o 2019). Questa condizione è stata colta come occasione per individuare le linee di tendenza che riguardano la relazione tra mix funzionale e strategie di rigenerazione urbana negli strumenti di pianificazione locale.

Tale ricercata diversità testimonia la permanenza in una fase, ormai ventennale, di continuo e profondo aggiornamento dei riferimenti teorici e operativi della disciplina, che, tuttavia, se da un lato ha permesso la sperimentazione a livello regionale di un'innovazione del piano che a livello nazionale non ha mai visto la luce, dall'altro ha condotto – secondo Federico Oliva – alla «produzione di un'accozzaglia di strumenti inutilmente differenziati»⁷. Questo supporta la convinzione che sia necessario indagare le esperienze operative e il dibattito per poterne trarre un quadro di strategie innovative e di strumenti orientati alla rigenerazione urbana – con specifico riferimento al contributo ad essa fornito dalla mixité funzionale – da coniugare con politiche di sviluppo urbano e territoriale per la costruzione della città pubblica; ciò richiama, altresì, l'urgenza dell'emanazione di una legge sui principi fondamentali per il governo del territorio⁸, anche per «sostanzare la nozione di 'rigenerazione urbana'»⁹.

Nell'appendice della tesi, è riportata una puntuale analisi dei piani sotto forma di "schede". Esse sono state redatte secondo una struttura comune, che permette un confronto complesso fra i casi di studio finalizzato a evidenziare tratti comuni e dissimili, generali e specifici, che li connotano. Una prima riflessione riguarda allora i caratteri (la forma, il contesto legislativo di riferimento) e le finalità generali, intese come fondamentali culturali e disciplinari dello strumento. In secondo luogo sono stati evidenziati gli obiettivi specifici di carattere funzionale, in ragione dell'oggetto di indagine della tesi. Successivamente sono state rintracciate le strategie previste per il raggiungimento delle finalità del piano, articolandole secondo i tre sistemi di riferimento (insediativo, ambientale, infrastrutturale) ed eventualmente anche secondo ulteriori categorie di lettura che risultavano particolarmente rilevanti per la comprensione del piano (ad esempio, di tipo scalare). Un secondo blocco di analisi riguarda specificamente la disciplina funzionale prevista dal piano: esso viene introdotto da un'illustrazione dell'articolazione della struttura del territorio comunale, con particolare approfondimento delle parti inerenti al sistema insediativo che consente di comprendere, anche

5. Per Bergamo, viene analizzato il PGT nella versione successiva alla variante approvata n.10 (2017), con raffronti alla prima versione approvata (2010).

6. Per Milano, viene analizzato il PGT adottato (2019), costituito da un nuovo Documento di piano e dalle varianti al Piano delle Regole (2012) e al Piano dei servizi (2012).

7. «Anche perché l'assenza del quadro normativo di tale legge [nazionale di principi] ha consentito alle Regioni di legiferare in tutta libertà [...], producendo quella sorta d'improprio 'federalismo urbanistico' che oggi contraddistingue il nostro Paese, con la produzione di un'accozzaglia di strumenti inutilmente differenziati e, in generale, assai poco efficaci rispetto a quelli che avrebbero dovuto sostituire, in una specie di gara a chi proponeva gli strumenti più originali; mentre non si contano gli interventi impropri in quanto relativi a temi e questioni di dubbia competenza regionale, come la regolazione dei diritti edificatori, la compensazione o la perequazione urbanistica, [...]. Per non parlare della bardatura procedurale che differenzia ogni legge regionale prodotta negli ultimi vent'anni, senza peraltro che in nessuna di tali leggi, salvo qualche eccezione limitata, sia stato declinato in modo appropriato il tema delle specificità territoriali locali [...]». F. Oliva, «Spunti di riforma (sostenibile)», *Urbanistica*, n. 156, 2015, pp.6-7.

a livello terminologico, i due punti successivi riguardanti le regole sottese al governo delle funzioni. Questi sono indagati secondo due aspetti principali: la rigenerazione diffusa e graduale, riguardante quindi in particolare la città esistente, storica e consolidata (con riferimento particolare all'articolazione delle destinazioni d'uso, alla relazione funzioni-tessuti, alle regole del cambio di destinazione d'uso); le trasformazioni localizzate e intensive, riguardanti quindi gli ambiti della città esistente da ristrutturare e rifunzionalizzare e le parti di città da urbanizzare. Nelle schede, in generale, si sono volute individuare le scelte pianificatorie e gestionali che rappresentano gli elementi qualificanti del piano; il riferimento a luoghi specifici individuati dal piano e oggetto di scelte peculiari sono state omesse, tranne dove strettamente necessario per la comprensione del piano stesso. Ciascuna scheda risulta articolata, quindi, secondo i seguenti punti:

1. Riferimenti;
2. Caratteri generali e finalità del piano;
3. Obiettivi specifici di carattere funzionale;
4. Strategie;
5. Articolazione della struttura del territorio comunale;
6. Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale
7. Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

Dall'analisi "verticale" delle schede, è stato possibile trarre la lettura "orizzontale" dei capitoli 4, 5 e 6 rispetto alle diverse strategie, articolazioni territoriali e funzionali e regole per la rigenerazione, oggetto di riflessione operativa di questa parte della ricerca che indaga le relazioni operative tra rigenerazione urbana, piani urbanistici e mix funzionale.

La rigenerazione urbana si configura come una strategia unitaria e interscalare di governo pubblico che interessa fortemente la disciplina funzionale. Inoltre, alla luce della finalità di integrazione e riequilibrio urbano e territoriale, che punta a realizzare una struttura urbana struttura policentrica, sostenibile e accessibile, tale strategia, per garantire l'interscalarità, deve essere declinata in termini sia di strumento, sia di sistematicità.

Questa *Seconda parte*, pertanto, assume la forma del *piano riformato*, e i contenuti per esso previsti¹⁰, quale struttura di indagine dei cinque piani individuati, ancorché la maggior parte di essi non si presenti in tale forma; conseguentemente, i tre capitoli che compongono questa parte, sono:

4. La dimensione strutturale e la strategia di rigenerazione urbana;
5. La dimensione operativa e l'intensificazione del mix funzionale;
6. La dimensione regolamentare e la diffusione della mixité funzionale.

Nel primo dei tre capitoli si traccia un quadro di analisi ampio, utile a contestualizzare le strategie di mixité nell'ambito dei principi generali e delle strategie complessive dei piani analizzati, con ri-

8. «Essa deve stabilire, oltre ai principi fondamentali comprensivi delle relative declinazioni operative, la necessità della copianificazione, nella direzione di un'effettiva semplificazione ed efficacia delle procedure di formazione e di approvazione dei piani; la nuova forma del piano locale commisurata alla nuova dimensione della città contemporanea (strutturale/operativo; area vasta/territorio comunale); i nuovi contenuti del piano; gli strumenti e le procedure operative; l'utilizzo, in particolare per la costruzione della città pubblica, della perequazione e della compensazione, quali meccanismi di ordinaria attuazione del piano operativo, della fiscalità locale, come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria, del partenariato pubblico-privato». L. Ricci, «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», M. Talia (a cura di), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio. Atti della Conferenza Internazionale, 21 novembre 2017 Urbanpromo - XIV Edizione Progetto Paese, Triennale di Milano, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017, p. 317.*

9. *Ibidem.*

10. Il riferimento è ai contenuti di scenario, riferiti alle politiche e alle grandi scelte previste per il territorio di riferimento nel periodo medio-lungo del Piano strutturale; ai contenuti di trasformazione sostanziale relativi agli interventi pubblici e privati, da realizzare in un periodo definito; ai contenuti di gestione della città esistente da realizzarsi in un tempo indeterminato.

ferimento ai tre sistemi – insediativo, ambientale, infrastrutturale – nella convinzione che l’obiettivo di integrazione funzionale non possa realizzarsi senza la sinergia con altre previsioni, anche relative a sistemi diversi.

Nei due capitoli seguenti, il livello di lettura si concentra prioritariamente sulle modalità realizzazione della mixité funzionale nel sistema insediativo.

Pur considerando, infatti, fondamentale l’analisi degli aspetti di mixité che appartengono al sistema ambientale e a quello delle infrastrutture e dei servizi – coerentemente con l’affermata necessità affrontare in termini sistemici le questioni funzionali per ciascuno dei tre strumenti che compongono il piano riformato –, questa ricerca si sofferma in particolare sul sistema insediativo, quale ambito privilegiato di verifica del superamento del concetto di separazione e di affermazione di quello di integrazione che è proprio delle strategie di rigenerazione urbana.

Ciascuno dei tre capitoli, risulta quindi strutturato, con riferimento ai cinque piani esaminati, in tre paragrafi che indagano:

- al primo punto, le caratteristiche dello strumento e l’articolazione del territorio da esso prevista;
- al secondo punto, i contenuti peculiari dello strumento con riferimento alla disciplina funzionale;
- al terzo punto, le sperimentazioni metodologiche innovative adottate nel piano.

Indice seconda parte

CAPITOLO 4 LA DIMENSIONE STRUTTURALE E LA STRATEGIA DI RIGENERAZIONE URBANA

- p. 269 Introduzione al quarto capitolo
- p. 271 4.1 Il piano strutturale e i sistemi
 - p. 272 4.1.1 La dimensione strutturale nei piani esaminati
 - p. 273 4.1.2 L'approccio sistemico
- p. 278 4.2 I principi e le scelte
 - p. 279 4.2.1 La sostenibilità, la città pubblica e l'orizzonte metropolitano
 - p. 288 4.2.2 La città policentrica come modello, la trasformazione intensiva e la riqualificazione diffusa
 - p. 302 4.2.3 L'ambiente come limite, la rigenerazione delle risorse e la continuità ecologica
 - p. 303 4.2.4 Le infrastrutture come condizione, la multipolarità e il potenziamento dei servizi
- p. 307 4.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione strutturale
 - p. 307 4.3.1 L'articolazione degli strumenti di piano
 - p. 309 4.3.2 I progetti strutturanti alla grande scala
 - p. 311 4.3.3 I progetti strutturanti alla piccola scala
 - p. 318 4.3.4 L'assetto della rete commerciale

CAPITOLO 5 LA DIMENSIONE OPERATIVA E L'INTENSIFICAZIONE DEL MIX FUNZIONALE

- p. 325 Introduzione al quinto capitolo
- p. 327 5.1 Il piano operativo e gli ambiti
 - p. 330 5.1.1 La dimensione operativa nei piani esaminati
 - p. 332 5.1.2 Le componenti della trasformazione
- p. 353 5.2 Gli indirizzi funzionali per la trasformazione
 - p. 353 5.2.1 La definizione del mix funzionale
 - p. 364 5.2.2 Le modalità di attuazione
- p. 371 5.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione operativa

CAPITOLO 6 LA DIMENSIONE REGOLAMENTARE E LA DIFFUSIONE DELLA MIXITÉ FUNZIONALE

- p. 379 Introduzione al sesto capitolo
- p. 381 6.1 Il regolamento urbanistico edilizio e i tessuti
 - p. 382 6.1.1 La dimensione regolamentare nei piani esaminati
 - p. 384 6.1.2 Le componenti della riqualificazione diffusa
- p. 390 6.2 Le regole di riorganizzazione funzionale
 - p. 390 6.2.1 L'ammissibilità degli usi nei tessuti
 - p. 410 6.2.2 Il cambio di destinazione d'uso
- p. 432 6.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione regolamentare

CAPITOLO 4 La dimensione strutturale e la strategia di rigenerazione urbana

In questo capitolo, viene portato a sintesi quanto emerso dall'analisi della dimensione strutturale delle esperienze di pianificazione esaminate nelle Schede. Vengono, quindi, evidenziati principi, obiettivi e strategie che delineano le grandi scelte urbanistiche secondo una visione di prospettiva. Il sistema dell'ambiente e il sistema della mobilità costituiscono l'intelaiatura nella quale vengono definite le trasformazioni sostenibili e rispetto ai quali si dettano gli indirizzi per la rigenerazione urbana dell'esistente.

Nel primo paragrafo, *Il piano strutturale e i sistemi*, viene evidenziata l'indispensabilità e l'attualità del piano strutturale, come strumento programmatico e non conformativo che pone al centro della propria azione il tema della rigenerazione urbana resiliente nel lungo periodo. Dall'analisi dei piani emerge la necessità di un approccio sistemico, che permette di adottare punti di vista, elastici e articolati, utili al governo della complessità contemporanea, che richiede di rimettere in relazione le parti di città e di porre rimedio allo squilibrio tra città pubblica e città privata.

Nel secondo paragrafo, *I principi e le scelte*, si entra nel merito delle scelte strutturali effettuate dai piani analizzati, articolandole per sistemi (insediativo, ambientale, delle infrastrutture e dei servizi) pur nella diversità degli approcci culturali e progettuali. Tali scelte sono accomunate dal perseguimento della sostenibilità, dalla centralità conferita alla città pubblica – come tessuto connettivo di un sistema di relazioni, matrice di riferimento che innerva il processo di rigenerazione – e dall'assunzione di un orizzonte metropolitano per affrontare la nuova dimensione territoriale della città contemporanea.

Nel terzo paragrafo, *Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione strutturale*, vengono evidenziate le innovazioni più rilevanti della dimensione strutturale dei piani con riferimento alla realizzazione di una città funzionalmente mista. In particolare, sono rilevanti l'articolazione degli strumenti di piano e la sperimentazione di progetti strutturanti alla scala vasta e alla scala locale.

In generale, la dimensione strutturale mira alla costruzione di reti funzionali, infrastrutturali e ambientali per ricomporre la frammentazione e gli squilibri, cercando di rispondere alle istanze di una società sempre più complessa e individualizzata.

CAPITOLO 4 LA DIMENSIONE STRUTTURALE E LA STRATEGIA DI RIGENERAZIONE URBANA

- p. 269 Introduzione al quarto capitolo
- p. 271 4.1 Il piano strutturale e i sistemi
- p. 272 4.1.1 La dimensione strutturale nei piani esaminati
- p. 273 4.1.2 L'approccio sistemico
- p. 275 *L'approccio sistemico nei piani esaminati*
- p. 278 4.2 I principi e le scelte
- p. 279 4.2.1 La sostenibilità, la città pubblica e l'orizzonte metropolitano
- p. 288 4.2.2 La città policentrica come modello, la trasformazione intensiva e la riqualificazione diffusa
- p. 291 *Il mix funzionale e la rigenerazione graduale e diffusa*
- p. 295 *Il mix funzionale e le trasformazioni localizzate e intensive*
- p. 297 *Il mix funzionale e la promozione dello sviluppo economico*
- p. 302 4.2.3 L'ambiente come limite, la rigenerazione delle risorse e la continuità ecologica
- p. 303 4.2.4 Le infrastrutture come condizione, la multipolarità e il potenziamento dei servizi
- p. 307 4.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione strutturale
- p. 307 4.3.1 L'articolazione degli strumenti di piano
- p. 309 4.3.2 I progetti strutturanti alla grande scala
- p. 309 *Roma: gli Ambiti di programmazione strategica*
- p. 310 *Roma: le Centralità urbane e metropolitane*
- p. 310 *Bologna: le Figure della ristrutturazione*
- p. 311 *Bergamo: gli Schemi strategici*
- p. 311 4.3.3 I progetti strutturanti alla piccola scala
- p. 312 *Roma: le Centralità locali*
- p. 314 *Bologna: le Situazioni*
- p. 315 *Milano: Piazze, Spazi a vocazione pedonale e Nuclei di identità locale*
- p. 318 4.3.4 L'assetto della rete commerciale
- p. 319 *Reggio Emilia: Schema strutturale di assetto della rete del commercio*
- p. 321 *Bergamo: Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale*

Introduzione al quarto capitolo

Con l'analisi della dimensione strutturale dei piani si intende qui evidenziare quel complesso di finalità, obiettivi e strategie che conformano l'assetto del territorio secondo un disegno di lunga prospettiva, individuando le grandi scelte urbanistiche, riferite in particolare ad ambiente e mobilità, ma anche le potenziali trasformazioni rilevanti nonché definendo gli indirizzi per la gestione diffusa della città esistente. Secondo un paradigma urbanistico ormai affermato, quello del *piano strutturale*, in questo livello di pianificazione si mira alla costruzione di reti che connettono e riarticolano diversi elementi, fisici e funzionali, situati in diverse parti del territorio, dove la *città pubblica* funge da tessuto connettivo per la costruzione di relazioni nell'ambito di un nuovo progetto sociale; si tenta, quindi, di rappresentare adeguatamente la dimensione collettiva, in modo molto più accurato che in passato, per rispondere alle domande poste da una società sempre più complessa.

La relazione tra obiettivi da raggiungere e la traduzione in strategie e azioni avviene attraverso secondo un *approccio sistemico*; con riferimento ai *sistemi* viene restituita la comprensione del palinsesto territoriale, innanzitutto a partire dal riconoscimento dei valori storico-ambientali, e, attraverso la ricostruzione dei processi evolutivi degli assetti naturali e antropici e dal riconoscimento della loro durevolezza, vengono definite le *invarianti strutturali* che stabiliscono i limiti e le condizioni rispetto a cui definire e valutare le grandi scelte urbanistiche relative a mobilità, ambiente, e alle parti di città da conservare, riqualificare e trasformare. Il ricorso a tale approccio appare fondamentale per affrontare i termini di una nuova "questione urbana", non più riconducibile a schematizzazioni tradizionali come "centro-periferia" e alla tecnica della zonizzazione funzionale, in quanto originata da problematiche trasversali, afferenti, tra le altre, alle relazioni tra parti di città, al peso della rendita, allo squilibrio tra città pubblica e città privata.

In questo capitolo, vengono messe in luce, quindi, le caratteristiche del piano strutturale, così come ipotizzato nel lungo processo di ri-

forma del piano portato avanti dall'Istituto nazionale di urbanistica, e dell'approccio sistemico, rispetto alle quali viene rintracciata la dimensione strutturale dei cinque piani esaminati (par. 4.1).

Successivamente, vengono riportate le scelte strutturali effettuate dai piani analizzati secondo una lettura per sistemi (insediativo, ambientale, delle infrastrutture e dei servizi) evidenziando, in apertura, come tutte le esperienze siano accomunate dalle grandi scelte di fondo della *sostenibilità*, della *città pubblica* e dell'*orizzonte metropolitano*, pur nella differenza delle azioni previste per la loro concretizzazione, che discendono da diversi approcci culturali e progettuali (par. 4.2).

Infine, vengono evidenziate, tra le molte sperimentazioni metodologiche che connotano la dimensione strutturale dei cinque piani, quelle che possono avere maggiore influenza nella realizzazione di un ambiente funzionalmente misto; in particolare, esse riguardano l'articolazione degli strumenti del piano, la proposta di progetti strutturanti specifici per la grande e per la piccola scala, l'assetto della rete commerciale (par. 4.3).

4.1 Il piano strutturale e i sistemi

Il piano strutturale costituisce uno dei tre nuovi strumenti che compongono il piano secondo la proposta avanzata dall'INU del 1995, la quale ha inaugurato un lungo processo di riforma sollecitato dalla riflessione sul governo delle trasformazioni nella città e nel territorio contemporanei.

La componente strutturale del nuovo piano ha come orizzonte uno scenario di medio-lungo periodo, per il quale definisce le “invarianti” storico-ambientali e le grandi scelte di assetto infrastrutturale e insediativo. Si tratta di una componente a carattere programmatico che non assegna diritti edificatori, conforma l’assetto del territorio ma non il regime giuridico dei suoli e recepisce i contenuti della pianificazione sovraordinata; le previsioni del piano strutturale sono, invece, conformative del diritto di proprietà a tempo indeterminato e senza apposizione di vincoli espropriativi quando traducono vincoli e tutele di leggi e piani sovraordinati.

La concezione strutturale della pianificazione rompe il tradizionale isolamento del piano urbanistico comunale, basandosi sul principio di copianificazione all’interno di un “orizzonte metropolitano” quale metodo di costruzione degli strumenti urbanistici, con riferimento alla definizione di un sistema efficace di relazioni con il quadro della pianificazione sovraordinata e alle modalità di interazione con i rispettivi enti competenti.

Per quanto riguarda i contenuti, il piano strutturale affronta le tematiche della sostenibilità ambientale, della mobilità collettiva e della rigenerazione degli insediamenti, definendo quelle “invarianti strutturali” che determinano l’ossatura urbana e territoriale. Nel sistema ambientale, oltre a recepire le determinazioni dei piani sovraordinati, individua le componenti e definisce la rete che garantisce il funzionamento ecologico del territorio; nel sistema delle infrastrutture, programma gli interventi sulle reti (della mobilità, tecnologiche, ecc.); nel sistema insediativo, precisa l’articolazione delle parti di città e fissa criteri, indirizzi, prestazioni e standard da rispettare nei diversi interventi.

1. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 45.

2. La L.R. 20/2000, che prevedeva il piano strutturale, il piano operativo e il regolamento urbanistico edilizio, è stata infatti sostituita dall'attuale L.R. 24/2017 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", che prevede un unico piano: Art. 30 «Allo scopo di semplificare la pianificazione urbanistica comunale e valorizzare i processi negoziali [...], la pianificazione urbanistica comunale si articola in: a) un unico Piano urbanistico generale (PUG), che stabilisce la disciplina dicompetenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di riuso e di rigenerazione urbana; b) gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica [...]». Cfr. S. Vecchietti (a cura di), «La pianificazione comunale nella legge 24/2017 "disciplina sulla tutela e l'uso del territorio" della Regione Emilia-Romagna», *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281, 2018.

3. «L'Istituto nazionale di urbanistica, dopo aver creato le premesse generali della riforma formulate nel Congresso di Bologna del 1995, ha avuto un ruolo decisivo nella proposta e nella formazione della legge 20/2000; la considera forse il prodotto meglio riuscito delle sue indicazioni originarie e ne ha seguito la sperimentazione [...]». M. Piccinini, «Governo e riqualificazione solidale del territorio», *Urbanistica Informazioni*, n. 211, 2007, p. 79.

4. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 100-101.

5. Nel corso della redazione del piano, viene infatti approvata la nuova Legge Regionale n. 38 del 1999 "Norme sul governo del territorio" che introduce una riforma "più lessicale che sostanziale" « [...] una legge che nella forma utilizzava la terminologia più aggiornata dell'attuale dibattito urbanistico, ma che nella sostanza riproponeva il modello esausto e inefficace della vecchia legge urbanistica nazionale». F. Oliva, «Strutture, regole, flessibilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 83.

La realizzazione delle previsioni di piano strutturale si basa, inoltre, su nuovi meccanismi attuativi, incentrati sul principio della perequazione da applicare alle aree di trasformazione, sulla base dello stato di fatto e di diritto che le connota, a garanzia sia dell'equità delle scelte di pianificazione sia della loro efficacia.

Si tratta, quindi, di uno strumento innovativo sia nei contenuti, sia negli effetti giuridici, che fissa le finalità, gli obiettivi e le strategie di piano e che classifica il territorio comunale, individuandone le diverse parti, per le quali stabilisce gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici, nonché le dotazioni e i requisiti prestazionali, informando le scelte e le regole del piano operativo e del regolamento urbanistico edilizio.

Il piano strutturale si inserisce così in un nuovo piano locale che assume una *dimensione processuale*, caratterizzata da continui innesti e avanzamenti graduali, superando le rigidità che connotavano il vecchio PRG e ne hanno limitato l'efficacia. Il carattere processuale ha connotato molte interessanti esperienze di pianificazione locale, tra cui quella di Roma, consentendo «di definire in un'unica soluzione e di rendere cogente per fasi il quadro delle coerenze di riferimento del nuovo Piano e, al contempo, di approvare una serie di strumenti urbanistici esecutivi, coerenti con esso, che ne anticipavano l'attuazione sperimentandone le nuove regole e superando da subito, e non solo ad esito della sua approvazione, l'inadeguatezza e la non sostenibilità delle previsioni del Prg del '62»¹.

4.1.1 La dimensione strutturale nei piani esaminati

Nei piani esaminati, la dimensione strutturale è sempre presente ma in forme (strumenti) che possono assumere denominazioni diverse e riferirsi più o meno puntualmente al modello di *Piano strutturale* proposto dalla riforma INU.

Nel caso dei piani di Bologna e Reggio Emilia, essa è esplicitamente individuata nel Piano strutturale comunale (PSC), strumento previsto dalla previgente² legge urbanistica dell'Emilia Romagna (L.R. n. 20/2000), regione che tra le prime aveva assunto le indicazioni del Congresso di Bologna nel proprio ordinamento³.

I principi e le regole della riforma sono ripresi per primi dalla Regione Toscana [...] e poi raccolti più o meno completamente da numerose Regioni che, approfittando dell'adeguamento del Titolo Quinto della Costituzione, hanno fatto ampio uso dell'autonomia legislativa regionale [...]. Ma la più aderente alle proposte dell'Inu è indubbiamente la legge 20/2000 della Regione Emilia Romagna⁴.

Il piano di Roma, invece, affronta la dimensione strutturale entro un unico strumento generale, secondo le previsioni della legge urbanistica della Regione Lazio⁵, assieme a quelle operativa e regolamentare; in tal modo, il processo di piano ha fatto comunque proprie le innovazioni proposte dalla riforma urbanistica senza porsi fuori dall'ordinamento giuridico vigente, puntando sul carattere strut-

turale e processuale, pur nella cornice di un modello prescrittivo, vincolistico ed espropriativo, e sperimentandone i principali contenuti con il fine di dotare il nuovo PRG di maggiore efficacia attuativa, risultando quindi «un modello di transizione, intermedio rispetto a quello della riforma e a quello della tradizione»⁶.

L'articolazione del piano nelle due componenti strutturale e operativa viene sostituita con l'attribuzione, all'interno di un unico strumento, di un carattere strutturale, con maggior contenuto prescrittivo, ad alcune scelte di sistema e alle regole che le sottendono e di un carattere di flessibilità alle regole che governano l'attuazione di altre scelte di sistema⁷.

Nei piani di Bergamo e Milano, articolati secondo quanto previsto dalla legge lombarda⁸, la dimensione strutturale è contenuta nel Documento di piano, nel quale viene individuata la strategia urbanistica complessiva a scala territoriale e urbana, definendo l'assetto essenziale dei sistemi infrastrutturale, ambientale e insediativo; il Documento non origina vincoli giuridici e non conforma la proprietà, ma individua solamente le opportunità e le risorse rispetto alle quali spetta all'Amministrazione comunale definire le modalità di implementazione.

4.1.2 L'approccio sistemico

La tradizionale tecnica di pianificazione per zonizzazione funzionale non è più idonea a governare la complessità dei nuovi temi che riguardano la città contemporanea, in particolare tale una distinzione in termini funzionali non risulta sufficiente ad affrontare la molteplicità di questioni che superano le tradizionali attribuzioni del centro e della periferia.

Nella "città infinita" [...] si dissolvono non solo i confini fra città e campagna [...], ma assumono un senso diverso i rapporti fra centro e periferia. Non sono eliminate le differenze e le gerarchie fra centro e periferia, ma certamente la dilatazione dello spazio della città contemporanea e l'inglobamento in esso di nuove e diverse realtà fanno porre le relazioni con il centro in modo nuovo e potenzialmente diverso. In questo senso se da un lato la città contemporanea appare disgregata e dispersa, dall'altro essa si costituisce sempre più come una "città di città"⁹.

Le questioni comunemente associate ai contesti periferici, tra cui difficoltà di natura sociale, economica, urbanistica e culturale, devono oggi essere colte nella loro profondità, evidenziando un carattere strutturale proprio della città contemporanea che difficilmente può essere confinato in una condizione territoriale derivante da una lettura per parti contrapposte, cercando un confine che segni la divisione tra ciò che ha valore e ciò che non ne ha, tra zone sviluppate e arretrate¹⁰. Accade invece che, pur riconoscendo una diversa origine temporale delle parti di città e la sovrapposizione di modelli di riferimento, determinati in precisi momenti storici dal concorso delle forze sociali, economiche e culturali, le qualità e le criticità riferite rispettivamente a centri e periferie si intreccino, rendendo inevitabile un'analisi integrata e totale delle cause e delle manifestazioni

6. *Ivi*, p. 88.

7. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005, pp. 127-128.

8. Regione Lombardia, L.R. 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio".

9. M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005, p. 17.

10. La distinzione tra centro e periferia non appare sufficiente per analizzare e circoscrivere situazioni di «degrado sociale, di impoverimento dei ceti medi urbani, di abbandono e decadenza dello spazio pubblico, di vetustà del patrimonio edilizio, di obliterazione delle risorse ambientali e del patrimonio storico e culturale, di tutela dei beni rurali e del settore primario, della qualità delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche, delle condizioni di insicurezza urbana e di difficoltà dei processi di integrazione dei flussi migratori». Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull'attività svolta dalla Commissione», 2017, p. 19.

di fenomeni che costituiscono la “questione urbana”. Alla radice vi sono alcuni elementi da rimettere in discussione, tra di essi:

- i sistemi di relazione tra parti di citt , spesso compromessi dal *gap* genetico di trasporto pubblico locale;
- il peso esercitato dalla rendita fondiaria e dalla rendita urbana sulla crescita dei perimetri urbani e sulle modalit  del consumo del suolo agricolo nel corso dei decenni;
- il diffuso squilibrio tra la citt  pubblica (servizi, trasporto, verde pubblico, infrastrutture tecnologiche, logistica) e la citt  privata.

La nuova questione urbana richiede che l’urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario, quali riferimenti ineludibili per la ricerca di un nuovo *welfare urbano*, finalizzato a garantire a tutte le comunit  locali insediate, i diritti fondamentali alla casa, alla salute, all’istruzione, all’ambiente, alla mobilit  pubblica, all’abitare e, pi  in generale, alla citt ¹¹.

Per il governo e la rigenerazione della citt  contemporanea, si rivela necessario, quindi, affrontare in maniera prioritaria le scelte relative all’ambiente e alla mobilit  al fine di costruire un *telaio territoriale* su cui incardinare le altre scelte riguardanti la conservazione, la riqualificazione e la trasformazione degli insediamenti.

Appare quindi particolarmente efficace l’assunzione di tre “sistemi” territoriali di riferimento: il *Sistema ambientale*, il *Sistema delle infrastrutture e dei servizi* e il *Sistema insediativo*. Il *sistema*   «categoria concettuale e al tempo stesso interpretativa e di disciplina»¹²; l’adozione di un *approccio sistemico*, frequente nei piani urbanistici contemporanei, permette di leggere, al livello superiore, la citt  come un sistema di sistemi interrelati e, al livello inferiore, un sistema come un insieme di componenti a loro volta interrelate.

Un’articolazione del territorio in sistemi ben si addice alla logica di lungo periodo del Piano strutturale, permettendo di adottare punti di vista elastici ed articolati grazie al livello di sufficiente indeterminazione spaziale che al termine sistema si associa e alla sua naturale predisposizione a essere utilizzato per approcci incrociati¹³.

Il concetto di *sistema*, in pianificazione, permette di superare il concetto tradizionale di *zona*, che rimanda a una determinata porzione di suolo, perimetrata nella cartografia, a cui viene associata una specifica disciplina funzionale; esso, invece, privilegia la sua appartenenza a una categoria che viene via via formata nel processo di pianificazione. Il sistema, infatti,   sua volta composto da *componenti*, ambiti fisici omogenei diversi (e che nei piani assumono diverse denominazioni, anche a seconda della legislazione di riferimento) al cui riconoscimento viene associata una disciplina specifica, che pu  riguardare, ad esempio, gli usi e gli interventi ammessi. Il sistema ambientale pu  avere come componenti i grandi spazi aperti extraurbani, i parchi, le aree agricole, il verde dei tessuti urbani, i corsi d’acqua. Il sistema delle infrastrutture pu  avere come componenti, le reti e i nodi della mobilit  (viabilit  stradale e trasporto

11. L. Ricci, «Costruire la citt  pubblica per rigenerare la citt  contemporanea», L. Ricci et al. (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018, p. 19.

12. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002, pp. 168–169.

13. *Ibidem*.

pubblico), tecnologici, dei servizi e delle attrezzature urbane. Il sistema insediativo può avere come componenti le parti di città da conservare, da riqualificare e da trasformare; la sub-articolazione di questo sistema differisce molto da piano a piano, anche in ragione degli obiettivi che si intende perseguire e delle strategie predisposte per raggiungerli.

Il sistema ambientale e il sistema infrastrutturale presentano i maggiori contenuti di tipo strutturale, in quanto si pongono rispettivamente come *limite e condizione*¹⁴ della trasformazione in chiave sostenibile. Dal primo è, infatti, escluso ogni intervento non compatibile con gli obiettivi di sistema; il secondo, soprattutto per quanto riguarda la componente della mobilità collettiva, è invece essenziale per colmare l'*anomalia genetica*¹⁵ delle città italiane.

Il sistema insediativo, poggiato sulle previsioni degli altri due sistemi, può presentare contenuti strutturali, tuttavia «è proprio verso questo sistema che solitamente il piano orienta la propria flessibilità attuativa ed è quindi in esso che risulta determinante il contributo della gestione urbanistica»¹⁶. Il piano strutturale individua, comunque, per il sistema insediativo le modalità di intervento e i contenuti urbanistici dei vari sottosistemi, tipicamente riferendosi a: la città da conservare (la parte storica); la città da riqualificare (le parti consolidate e normalmente dotate di servizi); la città da ristrutturare (le parti più periferiche, irrisolte dal punto di vista insediativo e spesso carenti di servizi); la città da trasformare (le parti non urbanizzate o scarsamente edificate, periurbane o intercluse nell'edificato, ma anche le varie tipologie di aree dismesse).

L'approccio sistemico nei piani esaminati

Tutti i piani analizzati sono accomunati dal superamento della zonizzazione funzionale, secondo una prassi ormai consolidata nei piani urbanistici contemporanei, tuttavia, l'articolazione della città nei tre sistemi territoriali di riferimento e le relative componenti non è sempre esplicitamente adottata.

Nel piano di Roma, questa classificazione per sistemi è posta, invece, alla base degli elaborati prescrittivi (Sistemi e regole, Rete ecologica) e struttura l'articolazione delle Norme tecniche di attuazione: oltre al Titolo I (Disposizioni e generali) e al Titolo V (Norme finali), gli altri tre titoli (II, III, IV) corrispondono rispettivamente al Sistema insediativo (artt. 23-67), al sistema ambientale e agricolo (artt. 68-81) e al sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti (artt. 82-106).

Anche nel piano di Bergamo il riferimento ai tre sistemi è esplicito ed è posto alla base degli *Schemi strategici*, a scala territoriale e a scala urbana (elab. DP1 e DP2), rispetto ai quali sono articolati gli obiettivi e le politiche, le azioni e i progetti; in questi elaborati grafici, i sistemi sono assunti come categorie sia di lettura dell'esistente, sia di previsione progettuale. L'articolazione in sistema ambientale, infrastrutturale e insediativo riguarda anche gli elaborati degli *Ambiti*

14. Cfr. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio, cit.*, p. 129; L. Ricci, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 47.

15. Il nuovo piano regolatore di Roma «propone una strada all'integrazione tra urbanistica e mobilità, del tutto innovativa rispetto a cinquanta anni di pianificazione comunale in Italia. Affrontando fino in fondo l'eliminazione della "anomalia genetica", che costituisce la caratteristica negativa delle maggiori città italiane e la loro diversità rispetto alle consorelle europee: quella di essere cresciute con grande ritardo nel tempo, non già con il sostegno del trasporto su ferro, ma affidandosi ciecamente alla mobilità su gomma». G. Campos Venuti, «Il sistema della mobilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 166.

16. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *op.cit.*, pp. 168-169.

strategici (elab. DP3_n), nei quali viene rappresentata la prefigurazione complessiva dello sviluppo della città. Conformemente alla legislazione lombarda, il sistema dei servizi previsto negli Ambiti strategici viene affrontato separatamente con gli elaborati del Piano dei Servizi (elab. PS_n).

L'articolazione dei sistemi nei piani di Bologna e Reggio Emilia è aggiuntiva rispetto alla classificazione prescritta dalla legge regionale, la quale prevede un'articolazione per *territori* (urbanizzato, urbanizzabile e rurale) e *ambiti* (sulla base dei caratteri insediativi, stato di conservazione, livello delle dotazioni, mix funzionale) posta come base per i quadri normativi e gli elaborati (elab. Le Regole - Classificazione del territorio a Bologna; elab. P6-Ambiti programmatici del PSC e indirizzi per RUE e POC a Reggio Emilia).

Nel piano di Bologna, il sistema insediativo fa riferimento al "Territorio urbano strutturato" e al "Territorio urbano da strutturare", mentre gli altri sistemi sono individuati nel gruppo di elaborati *Strategie per la qualità*, attraverso i quali il PSC intende garantire all'intero territorio le dotazioni necessarie al suo funzionamento e alla qualità dell'abitare. Il PSC propone, quindi, tre grandi sistemi: il Sistema ambientale (elab. Dotazioni ecologiche e ambientali), il Sistema della città pubblica (elab. Attrezzature e spazi collettivi) e il Sistema della mobilità (elab. Infrastrutture per la mobilità), il cui progetto traduce in azioni la strategia generale del piano e riflette le politiche settoriali sovraordinate, realizzando una visione complessiva in cui i tre sistemi dialogano tra di essi e con quelli di altre scale. I sistemi sono oggetto di disciplina specifica e puntuale nel Quadro normativo al Capo 3.2.

Nel piano di Reggio Emilia, similmente a Bologna, il sistema insediativo fa riferimento al "Territorio urbano urbanizzato" e al "Territorio potenzialmente urbanizzabile", mentre il sistema ambientale fa riferimento al "Territorio rurale" e il sistema infrastrutturale e dei servizi fa riferimento alle "Dotazioni territoriali e infrastrutture per la mobilità" (Capo 6 delle Norme di attuazione). Le 6 strategie alla base del piano, nonostante un non troppo esplicito riferimento alla strutturazione secondo i tre sistemi, sono ad essi facilmente riconducibili:

- 1) *La città non si amplia, si trasforma, 2) La città si trasforma e si rinnova, 3) La città si riqualifica e riordina l'esistente*, fanno riferimento al Sistema insediativo;
- 4) *La città si ammoderna, 5) La città pubblica si rafforza*, si riferiscono al sistema delle infrastrutture e dei servizi;
- 6) *Il territorio riconosce e valorizza le sue risorse*, fa riferimento alle strategie per il sistema ambientale.

Nel Documento di Piano di Milano, caratterizzato da un'estrema e voluta asciuttezza delle norme e degli elaborati, la strutturazione secondo i tre sistemi non è esplicita, tuttavia nei diversi elaborati che compongono il piano emerge un approccio basato su di essi. In particolare, la legenda del *Progetto di Piano* (elab. D01) è articolata

secondo i 5 obiettivi del piano che si possono facilmente ricondurre ai tre sistemi:

- *Una città connessa, metropolitana e globale* fa riferimento al Sistema infrastrutturale;
- *Una città green, vivibile e resiliente* è relativo al Sistema ambientale;
- *Una città di opportunità attrattiva e inclusiva, Una città, 88 quartieri da chiamare per nome, Una città che si rigenera* si riferiscono al Sistema insediativo.

I tre sistemi strutturanti della città pubblica, inoltre, costituiscono i tre elaborati del Piano dei Servizi: *I Servizi Pubblici e di interesse pubblico o generale* (elab. S.01); *Il sistema del verde urbano e delle infrastrutture per la mobilità* (elab. S.02); *Rete ecologica e sistema del verde urbano e degli spazi aperti* (Elab. S.03).

	ROMA	BOLOGNA	REGGIO EMILIA	BERGAMO	MILANO
SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE	Sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture per la mobilità e delle infrastrutture tecnologiche	Sistema delle infrastrutture della mobilità per un'accessibilità integrata e sostenibile	Dotazioni territoriali e infrastrutture per la mobilità	[Piano dei servizi]	I Servizi Pubblici e di interesse pubblico o generale [Piano dei servizi]
SISTEMA DEI SERVIZI		Sistema delle attrezzature di interesse collettivo per la qualità sociale		Sistema infrastrutturale	Il sistema [...] delle infrastrutture per la mobilità [Piano dei servizi]
SISTEMA AMBIENTALE	Sistema ambientale, Rete ecologica (prescrittiva)	Sistema delle dotazioni ecologiche e ambientali; Territorio rurale	Territorio Rurale, Rete ecologica	Sistema ambientale	Rete ecologica e sistema del verde urbano e degli spazi aperti [Piano dei servizi]
SISTEMA INSEDIATIVO	Sistema insediativo	Territorio urbano da strutturare e strutturato	Territorio urbanizzato e potenzialmente urbanizzabile	Sistema insediativo	Tessuto urbano consolidato; Piani attuativi obbligatori

Tabella 4.1 *L'articolazione dei sistemi nelle componenti strutturali dei piani esaminati*

Dall'esame emerge come l'approccio sistemico sia ricorrente nei piani urbanistici contemporanei, sia in quelli che ad esso fanno esplicito richiamo, anche terminologico (Roma, Bologna e Bergamo), sia in quelli che pur adottando diverse terminologie sviluppano la progettazione del piano secondo tali categorie (Reggio Emilia e Milano). In particolare, in tutti i piani l'individuazione delle invarianti strutturali, l'ambiente e la mobilità, permette di definire i *limiti* e le *condizioni* per la trasformazione, ponendo le scelte del piano in una prospettiva di durevolezza e sostenibilità degli assetti insediativi.

4.2 I principi e le scelte

L'adozione di un metodo di ricerca induttivo parte dall'assunto che sia importante osservare le pi  avanzate e recenti esperienze di pianificazione per poter progredire nella comprensione dell'evoluzione della citt  contemporanea e dei nuovi approcci disciplinari, ritenendo che gi  diverse categorie di lettura e strumenti di intervento validi siano presenti nelle pratiche di pianificazione. In questo paragrafo si tenta la restituzione di un quadro riferito alle scelte di piano per la realizzazione di una citt  funzionalmente mista nell'ambito di un pi  ampio insieme di strategie volto alla rigenerazione dei contesti urbani.

17. Le questioni funzionali alla scala del piano strutturale sono affrontate nel par. 4.2.2 relativamente al Sistema insediativo, nel par. 4.2.3 con riferimento al Sistema ambientale e nel par. 4.2.4 in relazione al Sistema delle infrastrutture e dei servizi.

18. «La "nuova questione urbana" [...] chiede dunque che l'urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario [...] a partire dalla messa in campo di una nuova concezione [...] che, richiamando l'imprescindibilit  di un approccio sperimentale connotato da alti livelli di integrazione, multidisciplinariet , interscalarit  e iterativit , recepisca la nuova visione multiscalare e multidimensionale della citt , assumendo sia la necessit  di una visione d'assieme capace di interpretare gli esiti e le potenzialit  di rigenerazione dopo la fase dell'esplosione urbana, sia quella di un rinnovato rapporto con i processi di pianificazione e di progettazione puntuali e dif-fusi [...]». L. Ricci, C. Ravagnan, «Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di rigenerazione della citt  contemporanea», *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i.:Sessione 04, 2017, p. 439.

Di seguito, nel paragrafo 4.2.1, vengono riportati i principi fondamentali e qualificanti assunti dai piani esaminati per verificare l'esistenza di quadro comune di riferimento, sia pure nella molteplicit  dei punti di vista e degli approcci disciplinari specifici, individuati nella *sostenibilit *, nella *citt  pubblica* e nell'*orizzonte metropolitano*.

Nei tre paragrafi successivi, vengono poi riportate le strategie riguardanti il mix funzionale – oggetto specifico della ricerca – derivanti dallo studio dei piani, inquadrandole in un pi  ampio contesto di analisi, attraverso una lettura per sistemi¹⁷. Il sistema   infatti la categoria concettuale che permette di porre operativamente in relazione gli obiettivi di piano con le diverse parti del territorio, ma   anche quella che al contempo permette di restituire il senso complessivo del progetto urbanistico. La citt  contemporanea si contraddistingue, infatti, per il suo strutturarsi, interscalare e integrato, per nodi e connessioni e l'adozione di un approccio per sistemi e sub-sistemi appare il pi  adeguato a leggere, progettare e comunicare tale complessit , capace di misurarsi tanto con le scelte a scala ampia, quanto con l'attenzione per gli aspetti pi  minuti, secondo la continua tensione multiscalare e multidimensionale che caratterizza la vita nell'ambiente urbano¹⁸.  , infatti, parimenti importante la lettura del territorio anche attraverso le sue diverse scale per rintracciare le questioni e, conseguentemente, definire le strategie e le azioni progettuali, sempre in un continuo e iterativo confronto tra le relazio-

ni di sistema e quelle interne agli insediamenti, per avvicinarsi il più possibile alle specificità che influiscono sulla vita delle persone senza perdere il senso delle scelte complessive. Tuttavia, poiché il presente studio si focalizza sullo strumento del piano locale, che ha come oggetto precipuo il governo del territorio a livello urbano, verrà prevalentemente dato conto delle strategie a questa scala, pur non mancando riferimenti alle strategie specifiche di livello metropolitano o micro-locale.

4.2.1 La sostenibilità, la città pubblica e l'orizzonte metropolitano

Dalle prime pagine delle relazioni di piano emergono quelli che sono i riferimenti fondamentali dei piani in esame, il sistema di valori, principi e obiettivi generali che ne informano le strategie e le azioni; vengono qui brevemente riportate quelle che, dai rispettivi piani, sono state definite come “opzioni centrali e qualificanti” (Roma), “orientamenti strategici” (Bologna), “politiche trasversali” (Reggio Emilia), “nuova idea urbana” (Bergamo), “obiettivi” (Milano).

Roma: «Le cinque opzioni assunte come centrali e qualificanti per un piano di tipo strutturale-operativo che proietti Roma nel nuovo millennio sono le seguenti: a) la dimensione metropolitana [...]; b) il principio della sostenibilità; c) il nuovo sistema della mobilità; d) il primato della città svantaggiata; e) una trasformazione qualitativa: il ruolo della storia»¹⁹.

Bologna: «Gli orientamenti strategici che sono stati individuati caratterizzano le scelte del Piano strutturale e si traducono in precisi indirizzi urbanistici così riassumibili: Protezione e recupero di ambiente e paesaggio; Priorità di ristrutturazione e riqualificazione urbana; Centralità del trasporto pubblico e integrazione delle forme di mobilità; Housing sociale mirato e articolato; Dotazione di spazi pubblici e rafforzamento dei centri di vicinato; Qualità morfologica Integrazione delle funzioni e degli usi»²⁰.

Reggio Emilia: «Le politiche trasversali assunte come orientamento di fondo per l'intero lavoro di elaborazione del piano sono: Reggio città della sostenibilità ambientale; Reggio capitale sociale; Reggio città della conoscenza e dell'innovazione; Reggio città pubblica»²¹.

Bergamo: «[...] la nuova idea urbana che il Piano di Governo del Territorio del Comune di Bergamo ha cercato di promuovere come modello ideale a cui aspirare attraverso il percorso di formazione delle scelte strategiche e delle azioni progettuali atte a garantire non solo la sua fattibilità [...], ma anche e soprattutto in termini di sostenibilità urbanistica e ambientale [...] è stata quella di una città fondamentale: vissuta; accessibile; ospitale; sicura; policentrica; innovativa; competitiva; identitaria»²².

Milano: «Questo Piano vuole accompagnare Milano verso il 2030 proseguendo l'evoluzione positiva della nostra città a partire da tre nuove finalità estendere il buon momento di Milano a tutte le fasce anagrafiche e sociali [...]; allargare la crescita a tutti i quartieri, [...]; coniugare lo sviluppo con il miglioramento delle condizioni ambientali, di qualità della

19. Comune di Roma, *Relazione di adozione del PRG*, 2003, p. 20.

20. Comune di Bologna, *Relazione illustrativa del PSC*, 2007, p. 22.

21. Comune di Reggio Emilia, *Relazione illustrativa del PSC*, 2017, p. 13.

22. Comune di Bergamo, *PGT - Relazione del Documento di Piano*, 2014, p. 7.

vita, dell'offerta di verde. Questo percorso si configura in 5 obiettivi [...]: Una città connessa, metropolitana e globale; Una città di opportunità attrattiva e inclusiva; Una città green, vivibile e resiliente; Una città, 88 quartieri da chiamare per nome; Una città che si rigenera»²³.

Si rileva come tutti i piani osservati richiamino esplicitamente la *sostenibilità*, la costruzione della *città pubblica* e l'insediamento in un *orizzonte metropolitano* quali scelte qualificanti di piano, declinate e perseguite – pur con intensità e strategie diverse – per il fine comune di rigenerare la città e garantire prospettive di sviluppo qualitativo dell'ambiente fisico, sociale ed economico.

La sostenibilità

La sostenibilità rappresenta il principio-guida di tutti i piani esaminati e l'assunzione del patrimonio storico-culturale e dell'ambiente naturale come "invarianti" testimonia la rilevanza di tale principio. La stessa adozione dell'approccio sistemico evidenzia la volontà di sviluppare la città in termini di sostenibilità, ponendo il sistema ambientale e il sistema infrastrutturale come strutture portanti per uno sviluppo della città sostenibile e di qualità, mentre il sistema insediativo è l'ambito in cui – a partire dal riconoscimento dei caratteri morfologici dei tessuti urbani e dei connotati tipologici, funzionali e paesistici – realizzare la qualità urbana dello spazio costruito e degli spazi aperti. Un approccio che è alla base, ad esempio, della strategia urbanistica del piano di Roma.

La strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano del Piano di Roma prefigura un assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, in cui i tessuti residenziali e per attività periferici, così come gli insediamenti diffusi, diversamente attraversati e interrelati con il disegno del Sistema ambientale e della *Rete ecologica*, si riorganizzano intorno ai nuovi luoghi delle Centralità urbane e metropolitane, spazi altamente qualificati per attività con forti contenuti innovativi, saldamente incardinati nelle aree residue dei tessuti stessi, in corrispondenza dei nodi di massima accessibilità del Sistema della mobilità²⁴.

La creazione di una "città sostenibile" rappresenta una comune visione di fondo dei piani:

- in quello di Roma, l'assunzione della sostenibilità è intesa come «la definizione delle condizioni ambientali e funzionali entro cui possono svilupparsi i progetti per lo sviluppo e la competitività della città»;
- in quello di Bologna, la sostenibilità pone l'accento su «l'obiettivo di rendere desiderabile e possibile *abitare* Bologna, di accrescerne la capacità di attrazione per persone e imprese, attraverso azioni di sostenibilità declinate sotto i profili ambientale, della mobilità, dell'accessibilità alla casa, della fruibilità dei servizi, della convivenza civile»;
- in quello di Reggio Emilia, la sostenibilità è messa al centro del piano strutturale ed è intesa come «rapporto fra economia, territorio, ambiente, e socialità; sostenibilità non come afferma-

23. Comune di Milano, *PGT - Relazione Generale del Documento di Piano*, 2019, p. 5.

24. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», *cit.*, p. 46.

zione di un principio ma come assunzione di responsabilità. Una nozione che oltrepassa l'idea di sviluppo sostenibile per abbracciare quella, più olistica e meno antropica, di "equilibrio ambientale"»;

- in quello di Bergamo, viene posta particolare attenzione, tra le altre, alla dimensione economica della sostenibilità nelle scelte di piano e nelle previsioni insediative e dei servizi come «ricerca dell'equilibrio fra risorse generate e restituzione al territorio di qualità urbana attraverso nuovi servizi e la riqualificazione dell'esistente» e al rilancio dell'economia nelle forme dello "sviluppo sostenibile":
- in quello di Milano, il tema del sostegno all'economia è particolarmente presente, prevedendo «la promozione di forme di sviluppo sostenibile, finalizzate alla rigenerazione del tessuto produttivo e alla riproduzione in forme rinnovate della vocazione economia urbana» oltre alla promozione della sostenibilità ambientale come «in termini di efficienza energetica, drenaggio urbano e gestione idrica sostenibile, resilienza e adattamento al cambiamento climatico, biodiversità, servizi eco-sistemici».

Nel complesso, tutti piani affrontano i diversi aspetti della sostenibilità – ambientale, sociale ed economica – prevedendo: la conservazione, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, la riduzione degli impatti dell'attività antropica e l'attenzione agli aspetti energetici, la rigenerazione della città esistente, la promozione di politiche relative all'accessibilità del bene casa, l'accrescimento dell'attrattività del contesto urbano verso le imprese, la fruibilità dei servizi; naturalmente, ciascun piano attribuisce a tali questioni pesi diversi in relazione alle priorità del contesto e delle scelte politiche.

Ma la sostenibilità rientra anche nelle valutazioni urbanistiche e/o ambientali effettuate dal piano con riferimento, ad esempio, al dimensionamento e alle previsioni infrastrutturali, oppure in quelle richieste dal piano per taluni interventi in cui è necessario stabilire l'ammissibilità delle destinazioni d'uso in un determinato tessuto (Bologna, Reggio Emilia), la riduzione della dotazioni di parcheggi prevista (Bergamo) o il riconoscimento di incentivi urbanistici in cambio di una maggiore qualità delle trasformazioni in termini energetici ed ecologici (Milano).

Le scelte strategiche e operative di sostenibilità vengono declinate per ciascuno dei tre sistemi strutturanti.

In quello insediativo, la sostenibilità viene perseguita con l'esclusione di nuove forme di espansione – pur dovendosi confrontare con la questione dei diritti pregressi – e con la priorità della rigenerazione dell'esistente, nonché attraverso parametri urbanistici, edilizi ed ecologici che mirano a ridurre la congestione e le pressioni sull'ambiente²⁵.

Nel sistema ambientale, la sostenibilità si declina nel controllo, nella tutela e nella rigenerazione delle risorse fondamentali (aria,

25. Cfr. par. 4.2.2 "La città policentrica come modello, la trasformazione intensiva e la riqualificazione diffusa".

acqua, suolo) nell'ambito degli interventi previsti dal piano, nell'aumento delle superfici permeabili pubbliche e private, nella connessione interscalare delle componenti del sistema attraverso la *rete ecologica*²⁶.

Nel sistema infrastrutturale, la sostenibilità viene intesa come potenziamento del trasporto pubblico, per migliorare le condizioni ambientali e ridurre l'inquinamento, e perseguita anche migliorando la compatibilità ambientale ed ecologica delle reti; rispetto al sistema dei servizi, la sostenibilità viene declinata attraverso il rafforzamento e la qualificazione dei servizi e il potenziamento della rete degli spazi pubblici²⁷.

La città pubblica

La centralità riservata alla questione della costruzione della *città pubblica* si inserisce nel riconoscimento, da parte dei piani, della città come *sistema di relazioni*, ancor prima che di forme e funzioni, la quale pertanto si deve poter avvalere di una rete di spazi pubblici come luoghi deputati allo svolgersi della vita collettiva, del confronto e dello scambio, tentando di invertire i processi di privatizzazione e segregazione che stanno caratterizzando le città occidentali degli ultimi decenni. In tal senso la città pubblica è, nei piani esaminati, una componente strategica fondamentale che mira a potenziare, qualificare e innovare gli spazi, le infrastrutture e i servizi esistenti e ad accrescerne la disponibilità per garantire qualità urbana e realizzare un maggiore senso di appartenenza, sicurezza, coesione sociale.

La città pubblica viene nei piani recenti sempre più assunta come "matrice di riferimento" che innerva, in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione, «i 'vuoti' urbani [...]; gli spazi e i servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza della città storica e consolidata; le aree dismesse, nei tessuti stratificati e in quelli più marginali, delle piccole e medie aziende e degli insediamenti artigiani, così come dei sedimi e delle infrastrutture ferroviarie; le previsioni non attuate degli insediamenti periferici degli anni Sessanta e Settanta; le aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente e in assenza di dotazioni pubbliche; le permanenze naturalistiche»²⁸.

Particolare rilevanza assume in tutti i piani la questione delle *modalità* di costruzione della città pubblica in quanto, come evidenziato nel terzo capitolo, il meccanismo dell'esproprio risulta, anche in forza di sentenze della Corte costituzionale, progressivamente sempre meno praticabile dagli anni Ottanta in poi. In ragione di ciò, già dalla proposta di riforma INU del 1995, si è posto l'accento sull'introduzione di nuovi meccanismi attuativi, anche attraverso un diverso coinvolgimento dei privati²⁹, in particolare con il ricorso alla *perequazione urbanistica* come modalità ordinaria della sua attuazione e alla *compensazione* come strumento di gestione. Tali aspetti sono fondamentali, ad esempio, nel piano di Roma, che «è stato costruito tenendo conto della legge vigente ma – nei limiti di

26. Cfr. par. 4.2.3 "L'ambiente come limite, la rigenerazione delle risorse e la continuità ecologica".

27. Cfr. par. 4.2.4 "Le infrastrutture come condizione, la multipolarità e il potenziamento dei servizi".

28. L. Ricci, «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *cit.*, pp. 315–316.

29. Cfr. G. Campos Venuti, «I principi e le regole della nuova legge urbanistica», C. A. Barbieri, F. Oliva (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni, n. 7, 1995.

questa – anticipando operativamente i principi della riforma: [esso prefigura] la pluralità dei metodi di acquisizione delle aree per usi pubblici, introducendo una perequazione urbanistica compensativa offrendo così un significativo contributo all’attendibilità della riforma stessa»³⁰. Il modello perequativo-compensativo consente, infatti, di rimuovere la disparità di trattamento tra i proprietari interessati dalle scelte di piano, secondo il principio costituzionale di uguaglianza, ripartendo equamente tra di essi i diritti edificatori e gli oneri conseguenti, e di acquisire gratuitamente al patrimonio pubblico le aree per la realizzazione dei servizi e per la costruzione della rete ecologica, garantendo la sostenibilità delle trasformazioni e la rigenerazione ambientale, i cui effetti vanno oltre il perimetro del singolo insediamento a beneficio della collettività più ampia. Si tratta di realizzare un principio di equità sociale che necessita di un attento studio della sostenibilità economica delle scelte di piano, alla ricerca «dell’equilibrio fra risorse generate e restituzione al territorio di qualità urbana attraverso nuovi servizi e la riqualificazione dell’esistente»³¹.

A partire dagli anni Novanta, la sperimentazione praticata dai piani locali riformisti ha fornito contributi rilevanti in questa direzione, modificando profondamente contenuti, strategie e competenze del piano urbanistico, riaffermando con forza le finalità sociali dell’urbanistica, la rilevanza della sua missione nel governo e nella costruzione della città pubblica; sviluppando un modello della sostenibilità urbanistica e ambientale che nel tempo si è andato configurando con sempre maggiore chiarezza³².

Dai piani, emerge come il concetto di “servizio” si sia notevolmente evoluto, passando da un’attenzione agli aspetti quantitativi e spazializzati, propria degli anni Sessanta e Settanta, a un maggiore interesse per gli aspetti qualitativi e prestazionali. Le esigenze espresse nella città contemporanea sono, infatti, assai più differenziate e complesse, generate anche dall’emergere di nuove popolazioni e differenti stili di vita, pertanto i piani tendono oggi a considerare *tutte* le categorie di servizi che esplicano una funzione di tipo pubblico e concorrono alla promozione della qualità dello spazio urbano, anche se gestite da privati e non strettamente riconducibili al concetto classico di standard urbanistico.

Inoltre, assume particolare centralità, in tutti i piani analizzati, la questione dell’accesso alla casa e l’inserimento dell’edilizia residenziale sociale come servizio, un elemento di significativa innovazione disciplinare di matrice riformista che ha trovato riconoscimento nell’ordinamento nazionale³³.

[...] una innovazione che permetterà uno straordinario cambiamento di tutta la politica nazionale per l’edilizia economica e popolare. Dai vecchi PEEP, che tanti anni fa hanno segnato un gran passo in avanti in questo settore, oggi impraticabili anche per l’altissimo costo raggiunto dalle aree, si passa all’Edilizia Residenziale Sociale, realizzabile su aree a costo zero e sempre integrate ai nuovi insediamenti residenziali³⁴.

30. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 4.

31. Comune di Bergamo, *op.cit.*, p. 10.

32. L. Ricci, «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *cit.*, p. 318.

33. La più nota fra le recenti innovazioni applicabili più largamente alle leggi regionali riformiste, è quella garantita dall’art.1, c. 258, della Legge Finanziaria 2008, relativa alla Edilizia Residenziale Sociale, che viene resa equivalente agli standard obbligatori dell’apposito Decreto « Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all’entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l’eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale».

34. Comune di Reggio Emilia, *op.cit.*, p. 137.

Il deciso sostegno a interventi diversificati riguardanti l'*housing* costituisce una caratteristica strutturale, strategica e ricorrente dei piani, motivata dalla presenza di fasce sempre più estese di popolazione in sofferenza economica e abitativa, in aumento anche tra il cosiddetto "ceto medio", che per problemi economici, relazionali e culturali ha necessità di trovare risposte adeguate, come nel caso di studenti e giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa, di famiglie separate e single, di anziani e nuovi cittadini. A Roma, si tratta di bilanciare un mercato delle locazioni che è "completamente scollegato dalle reali possibilità economiche di una larga componente di cittadini", a Bologna di "rispondere alla domanda diffusa di abitabilità", a Bergamo di "riportare la residenza nel capoluogo e restituirle rilevanza", a Milano di "attivare un fattore abilitante per lo sviluppo di una città che vuole essere attrattiva non solo per le classi agiate, ma anche per i nuovi ceti fluenti [...] e per segmenti economicamente svantaggiati [...] rinnovando così quella mixité sociale che rappresenta un valore peculiare e fondante di Milano".

Infine, non secondaria è anche l'importanza attribuita allo spazio pubblico, che della città pubblica costituisce il telaio portante, quale elemento di connessione relazionale tra servizi, parti di città e persone. In tal senso, lo spazio pubblico riconquista la sua dimensione strutturale e strutturante, che non prescinde dalla fisicità di luoghi come strade, piazze, parchi, ecc., la quale nel tempo aveva acquisito sempre più il ruolo secondario di "fondale della progettazione urbana". Oggi, invece, il progetto di città non può trascurare considerazioni riguardanti lo spazio pubblico, sia aperto che costruito, in relazione alla definizione di un quadro dinamico di bisogni degli abitanti, residenti e temporanei, e alla realizzazione di una nuova qualità urbana che risponda a tali bisogni dal punto di vista sociale, economico e ambientale. L'invenzione, la ricostruzione o il consolidamento di centralità, il frequente ricorso a termini - anche innovati nei significati - come piazza, la considerazione delle diverse tipologie di attività che si relazionano con lo spazio pubblico, la riflessione su questioni di progettazione, accessibilità, gestione e integrazione, sottolineano nel complesso una ampia convergenza dei piani verso la centralità dello spazio pubblico nei processi di rigenerazione urbana, prevedendo conseguentemente strategie e regole specifiche. Significativamente, il PGT di Milano assume "Lo spazio pubblico come bene comune" quale titolo di una delle otto strategie di piano: «La fase di crescita di Milano si esprime nella trasformazione fisica della città: non solo il suo "skyline", ma soprattutto la "riscoperta" dello spazio pubblico. [...] Il rapporto tra il vuoto degli spazi aperti ed il pieno degli edifici è determinante per la qualità urbana e la vivibilità della città. [...] Con questo approccio il Piano pone lo spazio pubblico al centro della rigenerazione. [...] Una rete di punti e assi concepita come struttura portante della vita urbana collettiva [...]. L'idea è che si possano coniugare fronti urbani attivi e vitalità nello spazio aperto per riumanizzare la città»³⁵.

Vogliamo quindi creare le migliori condizioni perché la nostra città possa accogliere al meglio i nuovi abitanti, affrontare gli elementi di sofferenza e le contraddizioni urbane, mettere al centro della proposta lo spazio pubblico. La qualità delle piazze, delle strade, dei giardini, la vitalità dei piani terra assumono quindi un ruolo nei progetti anche maggiore rispetto all'edificato. L'urbanistica non può tutto in una città, ma su alcuni punti deve creare politiche forti per conseguire questi risultati³⁶.

L'orizzonte metropolitano

Tutti i piani dimostrano la consapevolezza che la nuova dimensione territoriale della città contemporanea obbliga alla rottura dell'isolamento del piano comunale, in quanto i fenomeni di metropolizzazione travalicano i confini amministrativi ed è sempre più necessario fissare l'orizzonte metropolitano come riferimento delle strategie di piano, attraverso il coordinamento orizzontale e verticale con gli altri enti di pianificazione.

I processi di diffusione insediativa e di concentrazione metropolitana necessitano, infatti, di una scala adeguata ad affrontare il governo delle nuove dinamiche urbane. I piani territoriali di coordinamento provinciale introdotti con la legge 142/1990, relativa al riordino delle autonomie locali, hanno in parte sostanziato un percorso di riflessione teorica che, pur avendo anche avuto importanti esperienze operative tra gli anni Sessanta e Settanta, non sembra sia ancora riuscito a realizzare un efficace e costruttivo rapporto tra la pianificazione di scala vasta con il sistema della pianificazione locale; in un variegato panorama, tali strumenti variano da «un dettaglio che li fa assomigliare a piani comunali estesi a tutto il territorio» a «una genericità pianificatoria che li priva di qualunque riferimento cogente»³⁷.

La “rottura dell'isolamento” del piano locale fa parte della proposta riformista che intende superare un tradizionale e consolidato atteggiamento culturale e disciplinare che si concentra su analisi e proposte di piano avulse dalla comprensione delle risorse e delle criticità del contesto di riferimento, mancando così un fondamentale ragionamento nel piano sul ruolo del territorio comunale nel più ampio sistema territoriale.

Ancora una volta con questa proposta di riforma riteniamo necessario rompere l'isolamento in cui si trova da mezzo secolo il piano urbanistico comunale; ma non certo esasperando i poteri di controllo assegnati alle istituzioni di livello superiore. Al contrario affermando il principio innovativo di impegnare Regioni e Province ad una concezione strutturale della pianificazione urbanistica³⁸.

I piani esaminati, al contrario, sono accomunati dal tentativo di superare tale isolamento, ponendosi in coerenza con la pianificazione sovraordinata, ma anche formando le proprie strategie in un processo caratterizzato da relazioni di *co-pianificazione* con altri enti e definendo le proprie scelte strutturali nella prospettiva di futuro “aggancio” a un più ampio disegno metropolitano.

36. P. Maran, Assessore Urbanistica, Verde e Agricoltura del Comune di Milano, Premessa alla Relazione Generale PGT, 2019.

37. G. Campos Venuti, Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica, *cit.*, p. 74.

38. G. Campos Venuti, «I principi della nuova legislazione urbanistica», P. Mantini, F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Il sole 24 Ore Pirola, 1996, p. 26.

Nel piano di Roma, ad esempio, la dimensione metropolitana si realizza attraverso una impostazione che recepisce la ricchezza delle differenze interne al proprio territorio e delle relazioni socio-economiche, culturali e ambientali oltre i propri confini amministrativi. Il PRG di Roma sottolinea l'imprescindibilit  di un coinvolgimento dell'area metropolitana nella pianificazione degli elementi strutturali – sistema ambientale, sistema infrastrutturale, sistema delle centralit  – concertando scelte ambientali e infrastrutturali che appartengono ad altri livelli amministrativi di competenza. Ma il PRG stesso, con l'elaborato "Struttura del piano e strategie metropolitane", inquadra le proprie scelte insediative alla scala metropolitana.

L'obiettivo strategico della "rottura dell'isolamento del piano comunale"; la consapevolezza di non poter prescindere nella sua definizione all'interno di un "orizzonte metropolitano", guidano nel tempo la promozione e la costruzione, ispirate a principi di copianificazione e sussidiariet , di un sistema efficace di relazioni con il quadro della pianificazione provinciale e regionale, e con i rispettivi Enti di riferimento³⁹.

Il piano di Bologna si basa su una lettura e una visione della citt  come "citt  metropolitana", sottolineando la rilevanza della densit  e della continuit  della conurbazione fisica oltre i propri confini comunali, dove si realizza un alto grado di integrazione territoriale del sistema economico tra funzioni specializzate e attivit  della citt  centrale. Il progetto delle "Sette citt " del piano di Bologna riconosce, appunto, le *figure territoriali* da cui partire per sostenere il processo di ristrutturazione del capoluogo e della sua area metropolitana, attraverso una visione d'insieme che mira all'implementazione di una strategia multiscalare. Inoltre, la caratterizzazione di citt  metropolitana non si riferisce soltanto alla dimensione insediativa attuale e ai rapporti funzionali esistenti, ma anche alla *volont * di agire come tale, sostenendo il coordinamento con gli altri enti, pensando all'area metropolitana come un unico sistema urbano e valorizzando differenze e legami portate dal policentrismo sia dell'area vasta sia interno al comune stesso.

L'inserimento delle "Figure della ristrutturazione" del Psc nel quadro ambientale e insediativo metropolitano (con la tavola "Citt  e paesaggi") consente di apprezzarne la coerenza con il Piano territoriale di coordinamento provinciale e di valutare come il Psc di Bologna ne abbia tradotto gli obiettivi di valorizzazione e riordino del policentrismo insediativo, di connessione e potenziamento della rete ecologica, di rafforzamento dell'impalcato infrastrutturale ferroviario e stradale. Le 7 Citt  agganciano Bologna alla sua dimensione metropolitana, interpretando e rappresentando le relazioni urbane nella citt  estesa: una unica grande citt , diversamente abitata e praticata⁴⁰.

Nel caso di Reggio Emilia, realt  di minori dimensioni e in cui l'idea di citt    «imperiata attorno al valore del bene comune e declinata secondo una visione serena, sicura e solidale del vivere insieme»⁴¹, il confronto con la dimensione metropolitana   un passaggio obbligato se l'obiettivo "Reggio citt  della conoscenza e dell'innovazione" individua l'aggancio alla societ  globale come condizione necessaria per sviluppare nuove prospettive di crescita che permettano di

39. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Citt », *cit.*, p. 55.

40. Comune di Bologna, *op.cit.*, p. 26.

41. Comune di Reggio Emilia, *op.cit.*, p. 10.

mantenere gli alti standard di vita della città. In particolare, l'analisi del piano evidenzia come l'affermazione delle grandi reti continentali e dei macro assetti territoriali (Milano da un lato, Bologna-Firenze dall'altro) possa essere causa di un effetto centrifugo dall'area medio-padana ed obblighi «ad un ulteriore slancio del capoluogo reggiano verso una logica di pianificazione di area vasta, ben al di là dei propri confini amministrativi»⁴², anche in considerazione dei fenomeni di metropolizzazione del territorio regionale i quali stanno delineando una compagine metropolitana policentrica «che, facendo perno sull'asse della via Emilia, sviluppa un sistema produttivo ed urbano di rilevante dimensione, non semplicemente deducibile dalla somma delle città a cui fa riferimento: Parma, Reggio e Modena»⁴³. Il piano di Reggio Emilia è stato redatto, quindi, sviluppando sinergie con gli enti di pianificazione sovraordinati per individuare i punti da mettere a sistema a livello territoriale e finalizzati a garantire una competitività duratura nel tempo, anche compiendo un salto culturale nel guardare oltre le tradizionali geometrie, con l'obiettivo di costruire una "città-sistema", «una coalizione di città e territori che costituiranno sempre più una piattaforma logistica europea strategica»⁴⁴ mettendo in valore i punti di forza di ognuno in una visione sistemica.

Nel piano di Bergamo, l'assunzione della dimensione metropolitana è fondativa della "nuova idea di città". La relazione di piano, infatti, denuncia infatti che, nella tipica tensione contemporanea tra "scelte involutive" e "l'aspirazione a spingersi in una nuova dimensione di respiro metropolitano", la città non ha ancora un "destino già scritto", ma senza «una precisa scelta di ruolo urbano e territoriale non potrà continuare ad essere motore dello sviluppo e divenire ambiente di vita più accogliente per la popolazione che lo abita o lo abiterà»⁴⁵. Il nuovo piano aspira così ad essere l'occasione per compiere scelte strategiche di ampio respiro, traducibili in un progetto urbanistico e in coerenza con gli indirizzi del Piano territoriale regionale. Nel quadro della dimensione metropolitana, il piano deve affrontare quindi questioni che attengono allo sviluppo economico e alla competitività territoriale, alla coesione sociale, alla sostenibilità ambientale e alla qualità dell'abitare. La dimensione metropolitana delle scelte di piano si manifesta nel ruolo di guida e di indirizzo che esse esprimono rispetto alla valorizzazione e al potenziamento delle risorse storiche, economiche, sociali, paesaggistiche, ambientali e culturali.

[...] non si può ormai più pensare ad una regione urbana capace di affrontare i temi chiave del proprio sviluppo in modo autonomo rispetto ad un contesto territoriale più articolato, della costruzione di strategie ed immagini di sintesi che sappiano superare i confini amministrativi comunali, contrapponendosi all'idea di un insieme di frammenti autonomi e consentendo alla nuova città di ritrovare la sua forma nel nuovo sistema di relazioni pensato, strutturato ed organizzato verso la direzione di un comune progresso⁴⁶.

42. *Ivi*, p. 27.

43. *Ibidem*.

44. *Ivi*, p. 29.

45. Comune di Bergamo, *op.cit.*, p. 1.

46. *Ivi*, p. 2.

Nel piano di Milano, infine, il consolidamento della dimensione metropolitana – assieme a quella globale – è posto tra le prime finalità

47. Comune di Milano, *op.cit.*, p. 13.

48. P. Galuzzi, «Innovazioni e strategie», *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 38.

49. A partire dalla fine degli anni Settanta si afferma in Italia il concetto di “consumo di suolo” nell’ambito di nuovi studi sui processi di urbanizzazione – tra cui ITURB ’80 coordinato da Astengo, e IPRA, progetto del CNR – volendo così porre attenzione al ruolo della descrizione oggettiva e misurabile dei fenomeni di crescita urbana. Attorno a questa idea si è sviluppato un ampio dibattito negli anni Ottanta e Novanta che ha permesso di riconoscere alcune questioni fondamentali per il governo del territorio quali, ad esempio, il rapporto interattivo tra città e campagna, o l’ampliamento del concetto verso quello di consumo dell’ambiente.

50. Tuttavia, il concetto di consumo di suolo appare inscrivibile in un apparato teorico-metodologico e strumentale derivante dai problemi della crescita urbana e, pertanto, risulta inadeguato per la descrizione dei complessi processi di trasformazione territoriale contemporanea, mostrando i propri limiti soprattutto per affrontare i problemi della diffusione insediativa. Infine, appare criticabile, un’impostazione teorica che preveda l’individuazione di un consumo ottimale di suolo da confrontare con valori empirici o, ancora, la stessa definizione del concetto di consumo, che porta a difficoltà metodologiche e operative per poterlo quantificare, non tenendo inoltre conto della diversa intensità con cui agiscono variabili sociali, economiche, fisiche e geografiche, peraltro non sempre misurabili. Infine, la nozione di consumo di suolo è spesso utilizzata in modo demagogico e strumentale, e viene proposta come una ideologia indiscriminata, tradendo la finalità propositiva originaria di una “crescita urbana fisiologica, non speculativa, né cementificatoria” (Campos Venuti, 2004 cit. in L. Ricci, 2005, p. 67). Cfr. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, *cit.*, cap. 2.1 “Il consumo di suolo come misura del conflitto”.

del PGT. Milano è infatti un nodo infrastrutturale e un polo funzionale di livello internazionale, inserito in una vasta cornice ambientale, tre dimensioni che il piano intende potenziare attraverso l’aumento delle connessioni su ferro, l’attrazione di nuove grandi funzioni pubbliche e private, la trasformazione delle aree verdi di cintura in un nuovo grande parco metropolitano. A tal fine, nella consapevolezza dei limiti della scala comunale per affrontare questioni quali l’insediamento di funzioni sanitarie, di ricerca e innovazione, logistiche e distributive, lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche e della mobilità, la tutela dell’ambiente e il miglioramento dell’assetto idrogeologico, il piano delinea strategie e politiche che oltrepassano i confini amministrativi comunali e si aprono al territorio, tenendo conto dei processi in corso e ponendo le basi per relazioni e accordi di scala vasta tra una molteplicità di soggetti, istituzionali e non. Pertanto, il PGT approfondisce il quadro conoscitivo oltre i propri confini ed individua nove progettualità di livello metropolitano per le quali si propone di rafforzare i processi di cooperazione e copianificazione con gli altri enti locali e con il sistema delle rappresentanze per poter inserirli in un quadro di coerenze che possono essere trovate entro strumenti di pianificazione sovraordinati nonché tramite specifici accordi di programma.

Milano metropolitana è un sistema territoriale integrato, alimentato da una fitta rete di relazioni materiali e immateriali, che stabiliscono stretti nessi di interdipendenza e complementarietà tra i contesti urbani e territoriali che la compongono⁴⁷.

Dall’analisi dei piani, in definitiva, emerge la centralità dell’approccio strutturale come chiave per la costruzione di un orizzonte metropolitano di pianificazione. Il sistema ambientale e il sistema infrastrutturale costituiscono infatti la rete multiscale che consente l’aggancio delle prospettive di sviluppo del sistema insediativo: la rigenerazione degli insediamenti urbani non può prescindere da un efficace collegamento ai nodi della mobilità sostenibile, così come essa non si può realizzare pienamente senza un sistema di interventi che promuovano il miglioramento delle risorse fondamentali e al di fuori di un quadro di integrazione e riequilibrio metropolitano delle polarità funzionali.

4.2.2 La città policentrica come modello, la trasformazione intensiva e la riqualificazione diffusa

Nell’ambito delle scelte di fondo descritte nel paragrafo precedente, i piani prevedono una strategia urbanistica complessiva che si riferisce ai tre sistemi. Per quanto riguarda le strategie che la metodologia induttiva della ricerca permette di evidenziare, nel *sistema insediativo* riguardano una generale e sempre maggiore opzione a favore della rigenerazione urbana della città esistente «nell’ottica di una città che non necessariamente deve ancora ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i punti di forza e di eccellenza, salvaguardando, al con-

tempo, il territorio aperto urbano e extraurbano, nonché la sua biodiversità»⁴⁸. Una scelta che emerge sempre con più forza parallelamente all'affermarsi delle istanze riguardanti il contenimento dello spreco⁴⁹ di suolo, inteso come «il cattivo uso di una risorsa limitata in presenza di alternative disponibili e operabili»⁵¹ e che viene testimoniata, nell'analisi dei piani, dalla scelta verso la riduzione delle previsioni. Negli ultimi anni, infatti, la situazione relativa ai bisogni si è radicalmente modificata, non solo in campo residenziale, ma anche nei settori produttivo e terziario: sui fabbisogni “assoluti” di abitazioni prevalgono i fabbisogni “relativi” di miglioramento o adattamento delle condizioni abitative, così come sulla necessità di grandi spazi poco qualificati per il settore produttivo prevale la necessità di spazi di ridotta dimensione ma di maggiore qualità di contesto, tipicamente riscontrabili nelle parti interne della città, e, infine, sull'espansione quantitativa extraurbana del settore distributivo prevale la ricerca di un equilibrio tra formule distributive e alla valorizzazione del commercio negli ambiti storici e consolidati. Nel piano di Roma, è centrale la riduzione delle rilevanti quote di previsioni del piano del 1962 non attuate, anticipate già con l'adozione del “Piano delle certezze” del 1997 e nel nuovo piano affrontate con la riduzione degli indici di edificabilità originari. Ma ancora più interessante è la scelta di alcuni piani di ridurre le previsioni edificatorie effettuate dallo stesso strumento solo pochi anni prima: con la variante al PSC di Reggio Emilia del 2015 si è operata una riduzione quantitativa delle aree edificabili rispetto alla proposta programmata nel 2009; con il nuovo PGT di Milano del 2019 è prevista la riduzione del potenziale edificatorio definito dal PGT di Milano 2012, di cui oltre 1 milione di metri quadri di aree già previste nel Parco Sud, abbassando complessivamente il consumo di suolo del 4%.

Tali scelte dipendono certamente dal mutato scenario economico ed immobiliare derivante dalla crisi globale del 2008, ma riflettono anche un orientamento generale verso la ricerca di maggiore qualità, prevedendo la concentrazione delle previsioni nelle occasioni di riqualificazione e completamento, la selezione mirata dei siti maggiormente idonei allo sviluppo di interventi, oggi meno intensivi di qualche anno fa, la priorità al riutilizzo del patrimonio esistente, il contenimento della dispersione urbana con la limitazione agli insediamenti sparsi, residenziali o produttivi, in zona agricola.

Dall'esame delle sperimentazioni, con riscontro anche nel dibattito⁵², emerge come i piani articolino le strategie generali per il sistema insediativo secondo due obiettivi specifici:

- una strategia di rigenerazione graduale e diffusa, che prevede di agire sulla città esistente (storica e consolidata) attraverso interventi estensivi, in relazione tra di loro e funzionalmente integrati, e che si sostanzia in un sistema di regole, strumenti e meccanismi attuativi riferito ad una articolazione della città per tessuti (in sostituzione delle zone omogenee) intrecciati e interagenti con aree verdi, servizi e nodi della mobilità;

51. V. Boracchia, «Necessità e legittimità del controllo della morfogenesi degli insediamenti urbani per la salvaguardia del suolo agricolo», V. Boracchia et al. (a cura di), *Il parametro suolo. Dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Brescia, Grafo, 1998. Citato in L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, cit., p. 70.

52. Un dibattito che risale agli anni Ottanta, quando Campos Venuti introdusse il tema della “doppia velocità” del piano. «Urbanistica intensiva ed estensiva. È come se i piani degli anni '60 e '70 avessero una sola velocità ed i piani nuovi fossero piani a due velocità. Nei piani della Terza Generazione, specialmente in Emilia-Romagna, troviamo insomma una chiara distinzione fra “interventi intensivi”, a forte carattere di trasformazione per l'area investita e per la città intera, ed “interventi estensivi”, a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 47.

- una rigenerazione urbana localizzata e intensiva, che prevede interventi unitari e a forte programmaticità nelle parti di città non stabilmente configurate e nei ‘vuoti interstiziali’ – spaziali o funzionali – del sistema reticolare, per innestare forme e funzioni di pregio che prefigurano luoghi strategici per la città intera e qualificanti per i tessuti limitrofi.

Tutti i piani esaminati sostengono, per entrambi gli scenari, l’obiettivo specifico di creare ambienti di alta qualità funzionalmente misti, attraverso strategie di arricchimento e diversificazione del mix funzionale, favoriti da opportune regole.

Per il piano di Roma, «la regola generale del *mix* funzionale garantisce un ambiente urbano vivibile e mai segregato»⁵³ e rientra tra i contributi forniti alla sostenibilità urbanistica, sia nella gestione del patrimonio esistente (i *tessuti*), sia nelle trasformazioni (gli *ambiti* e le *centralità*), assieme ai nuovi indici e parametri urbanistico-ecologici che riducono i carichi urbanistici.

Nella definizione dell’articolazione del territorio del piano di Bologna, «si è pienamente condivisa la logica della legge [urbanistica regionale, N.d.A.], evidentemente nata dalla volontà di evitare rischi di monofunzionalità. Si è dunque previsto per ogni Ambito l’attribuzione a una “dominante funzionale” data dalla prevalenza di usi, distinta in “mista” o “specializzata”»⁵⁴. Già con il riconoscimento della *prevalenza* degli usi emerge un approccio che non ammette l’omogeneità delle funzioni in una data porzione di territorio, infatti gli *ambiti* misti – presenti in ciascuna classe del territorio urbano – sono quelli in cui si realizza una “equilibrata compresenza” di residenza e attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili, mentre negli *ambiti* specializzati per attività economiche è comunque consentita una “limitata compresenza” di insediamenti e spazi collettivi residenziali.

Nel piano di Reggio Emilia, «il mantenimento e il rafforzamento del carattere multifunzionale dei tessuti urbani, mediante una disciplina appropriata degli usi consentiti, ponendo comunque la necessaria attenzione alle condizioni di reciproca compatibilità di tali usi e ai livelli delle dotazioni territoriali nei vari contesti specifici»⁵⁵ è obiettivo generale nella pianificazione della interventi nella città esistente, mentre nella trasformazione urbana la *multifunzionalità* è obiettivo qualificante sia in termini di morfologia urbana, sia in termini di qualità sociale.

Nel piano di Bergamo, una delle maggiori priorità è l’attrazione di attività economiche innovative e specialistiche, sia in considerazione del ruolo territoriale della città in rapporto alla limitatezza del suo territorio comunale, sia come contrasto al forte impoverimento del tessuto sociale e funzionale causato dalla fine del modello produttivo manifatturiero su cui si reggeva l’economia urbana. Di fronte a tale obiettivo generale, l’attenzione alla presenza di funzioni “di base”, di servizi e di soluzioni abitative diversificate assume particolare rilevanza, tanto più in presenza di un centro urbano connotato

53. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 27.

54. Comune di Bologna, *op.cit.*, p. 183.

55. Comune di Reggio Emilia, *op.cit.*, p. 164.

da decisa monofunzionalità. L'approccio del piano piano è pertanto «indirizzato alla ricerca di un sostanziale ed efficace equilibrio tra le funzioni insediabili e la ricerca di nuove opportunità occupazionali che portano la città ad essere un polo economico attrattivo»⁵⁶ e attraverso gli "ambiti strategici" da esso individuati si delinea «una coerente strategia di pianificazione volta al riequilibrio delle funzioni urbane e alla valorizzazione delle potenzialità di ciascuna area»⁵⁷.

Nel piano di Milano, infine, il potenziamento del mix funzionale è strategia specifica negli "ambiti di rigenerazione" e viene pertanto sostenuto da leve e incentivi che mirano altresì a: «accrescere la qualità edilizia e urbanistica, potenziare [...] la presenza e varietà di servizi pubblici e privati, salvaguardare il commercio di vicinato e le piccole attività artigianali, valorizzare la qualità dello spazio pubblico, rafforzare le connessioni verdi»⁵⁸.

Il mix funzionale e la rigenerazione graduale e diffusa

Nella rigenerazione della città esistente, il tema funzionale trainante, nei piani esaminati, è la ricerca di equilibri che favoriscano un'idea di unitarietà e completezza dei luoghi del vivere, superando quella monofunzionalità che, nel passato, gli sviluppi urbanistici hanno previsto o assecondato in alcune parti di città, attraverso un ridisegno esteso di funzioni, contenitori e città pubblica.

L'analisi dei difetti prodotti dalla monofunzionalità sulle aree urbane ha condotto la cultura urbanistica odierna a dimostrarsi ostile a questa scelta [...] non solo per motivazioni di equità sociale, ma anche per ragioni di specifica qualità urbanistica: una zona monofunzionale si presenta infatti assai poco vitale, anche se destinata a ceti agiati o a destinazioni ricche, confermando che un'eccessiva omogeneità delle attività non paga. Il che non vuol dire, naturalmente, perseguire un'astratta commistione di tutte le funzioni in tutte le aree, perché anzi la diversità delle zone urbane rappresenta una indubbia attrattiva della città. L'obiettivo urbanistico si è allora spostato verso una polifunzionalità relativa di ogni singola zona: desunta dalle condizioni morfologiche della sua crescita storica e dalle possibilità oggettive offerte dalle esigenze di mercato, temperata però da realistici interventi sociali e da alcune limitazioni specifiche dedotte dal quadro urbanistico generale. E per rendere perseguibile questo obiettivo si è capito che l'individuazione delle zone doveva in larga misura coincidere con il perimetro dei tessuti urbani omogenei: tessuti ritracciati per l'omogeneità sia dei caratteri storico-morfologici, sia delle trasformazioni funzionali che in quelle forme si sono manifestate⁵⁹.

L'urbanistica riformista sollecita da tempo il perseguimento dell'integrazione funzionale, oltre che ambientale, fisica e sociale, dentro la città esistente. Un approccio che, oggi, ha ormai trovato un generale accoglimento nelle pratiche di pianificazione, permesso anche dalla sperimentazione di una diversa lettura delle parti di città esistente che supera l'impostazione per azzonamenti secondo i criteri delle Zone territoriali omogenee del D.I. 1444/68. L'ambiente costruito viene, infatti, analizzato e ripartito in *tessuti* a partire dal riconoscimento delle sue diverse matrici insediative, basandosi

56. Comune di Bergamo, *op.cit.*, p. 34.

57. *Ivi*, p. 39.

58. Comune di Milano, *op.cit.*, p. 21.

59. G. Campos Venuti, La terza generazione dell'urbanistica, *cit.*, pp. 228-229.

sull'insieme degli aspetti morfologici, tipologici e funzionali; questo permette di associarvi le regole più opportune, sia in termini di categorie di intervento, sia di ammissibilità di funzioni e modalità di cambio di destinazioni d'uso⁶⁰.

È l'intera città esistente ad essere oramai investita dall'analisi dei caratteri fisici e funzionali e dalle politiche di riqualificazione, e questo richiede nuovi criteri interpretativi in grado di riconoscere la numerosità e complessità degli 'oggetti' che costituiscono la città e il territorio, dai tessuti dominati da precise 'regole' a quelli caratterizzati dalla incompiutezza e disorganicità, dagli spazi pubblici consolidati alla pluralità di tutti gli altri spazi aperti, dalle emergenze storiche a quelle di recente formazione connesse alle trasformazioni industriali di questo secolo⁶¹.

La definizione dell'articolazione del territorio in "tessuti" è una competenza del piano strutturale e tale riconoscimento è utile «per consolidare le qualità strutturanti della forma urbana ereditata e capace allo stesso tempo di recuperare a monte la scala delle morfologie insediative e a valle quella del singolo edificio e spazio aperto elementare»⁶². Tale attenzione agli aspetti tipo-morfologici e funzionali, riservata in passato alla città storica, viene estesa a tutta la città esistente, consentendo così una più ampia conoscenza delle condizioni strutturali degli insediamenti che permette di valutare le strategie più efficaci nel perseguimento di una maggiore qualità morfologica e funzionale degli insediamenti e, conseguentemente, la definizione di un quadro mirato di regole urbanistiche ed edilizie. Infine, all'interno della città esistente, il piano strutturale può individuare, oltre ai tessuti, gli ambiti che necessitano di interventi intensivi, oggetto di approfondimento nel successivo capitolo⁶³.

La «codificazione implicita della forma del piano»⁶⁴ che ha già portato a distinguere la città di nuova edificazione (per espansione o radicale trasformazione) dalla città esistente, e della ulteriore classificazione di quest'ultima in *tessuti* e *ambiti*, offre altresì un livello di lettura intermedio sulla base del quale verranno esposte di seguito le principali strategie per la città esistente. La diversità di approcci derivanti dalle varie tradizioni progettuali non offre una classificazione e una terminologia univoca delle "classi" a cui possono essere ricondotti, sulla base di caratteristiche comuni, i tessuti e gli ambiti. La classificazione del piano di Roma appare adeguatamente articolata e adatta a rintracciare le strategie comuni dei cinque piani esaminati, viene quindi di seguito adottata, per fini espositivi, una divisione per "città storica", "città consolidata", "città da ristrutturare".

La città storica

L'adozione del concetto di "città storica" è, di per sé, la prima innovazione introdotta, particolarmente rilevante nel caso del piano di Roma. Il tradizionale riferimento al centro storico viene infatti sostituito da un insieme di tessuti che, partendo da quelli più antichi, nel centro così come nei nuclei esterni, giunge a comprendere tessuti ottocenteschi e di primo Novecento, oltre a un insieme di ri-

60. Il concetto di *tessuto urbanistico* viene ripreso e approfondito, in particolare, nel par. 6.1 "Il regolamento urbanistico edilizio e i tessuti".

61. C. Gasparrini, *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Milano, Etaslibri, 1994, p. 211.

62. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *op.cit.*, p. 176.

63. Il concetto di *ambito* viene ripreso e approfondito, in particolare, nel par. 5.1 "Il piano operativo e gli ambiti".

64. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *op.cit.*, p. 175.

levanti elementi puntuali, edifici e complessi. Nei piani, emerge una attenzione agli aspetti funzionali della città storica maggiore che in passato, quando il tema della loro salvaguardia si concentrava soprattutto sul recupero delle strutture materiali ma non sulla permanenza delle attività e degli abitanti; una posizione che l'approccio riformista aveva assunto già nei piani della seconda generazione, e in particolare dalla fine degli anni Settanta, quando «la difesa dei centri storici e dei luoghi di valore naturale diventa sistematica, ma si cerca anche di evitarne un uso privilegiato o selettivo»⁶⁵ e che oggi può essere data per acquisita.

Un ultimo aspetto innovativo della Città storica è quello che tende a superare un limite oggettivo dell'approccio italiano [...], che consiste nel far prevalere la conservazione e il recupero degli edifici storici piuttosto che la ricchezza sociale, produttiva e culturale della stessa; con esiti quasi sempre, salvo rare eccezioni, di scarso successo, sono state infatti recuperate le "pietre", ma non le "persone"⁶⁶.

Alla città storica viene assegnato un ruolo sia di "attrattore", in quanto si condensano in essa una molteplicità di funzioni e servizi a valenza sovralocale, sia di "diffusore" di qualità per la valorizzazione dei tessuti contigui. Le strategie per la tutela e la rivitalizzazione della città storica passano, dunque, per:

- la preservazione e l'incentivazione della destinazione residenziale;
- la tutela del tessuto commerciale-artigianale di prossimità e il sostegno all'apertura di nuove attività, sia in funzione di servizio ai residenti, sia di accrescimento della vitalità e della sicurezza urbana;
- la riqualificazione dei contenitori storici per il loro riuso come servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico;
- a seconda dei contesti, l'insediamento di altre funzioni di forte richiamo definite in base alla visione della città da realizzare, ad esempio, funzioni culturali e identitarie, funzioni turistiche, funzioni direzionali, ecc. (come previsto nei piani di Reggio Emilia e di Bergamo) di fronte al quale però si pongono questioni rilevanti in tema di incremento dei carichi urbanistici e ambientali, che vengono affrontate nei diversi piani con diversi meccanismi di ricerca del migliore equilibrio; nei piani di Roma e Bologna, tale aspetto è particolarmente sentito ed è, invece, previsto il decongestionamento dalle funzioni ad alto carico urbanistico.

La città consolidata

Nella città consolidata, i piani prevedono innanzitutto la possibilità di adeguare il patrimonio immobiliare ai nuovi bisogni espressi dalle nuove prevalenti fasce di popolazione (coppie di giovani, anziani, single, famiglie allargate, ecc.), rispetto ai quali si prevede anche una nuova configurazione spaziale e funzionale dell'ambiente urbano e dei servizi che offre. All'interno della città consolidata si possono rintracciare, infatti, sia situazioni di stabile mixité funzionale, sia

65. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 40.

66. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», cit., p. 24.

quartieri che presentano una spiccata monofunzionalità – tipicamente residenziale – che sono causa di un pendolarismo fortemente asimmetrico, di scarsa sostenibilità dell’equilibrio economico delle attività di servizio insediate, di vitalità urbana limitata a determinate fasce temporali.

Quanto ai quartieri periferici della città consolidata, questi sono spesso definiti, giustamente, quartieri dormitorio: cioè luoghi dove i cittadini che lavorano o studiano altrove tornano solo la notte e dove, di giorno, restano quasi soltanto i vecchi e le casalinghe, sebbene la multifunzionalità dei quartieri sia molto aumentata negli ultimi anni. Le periferie sono cresciute in modo congestionato, sotto la spinta della rendita urbana, in genere povere di servizi e quasi sempre sprovviste di verde. Si aggiunga l’assenza di parcheggi, carenza tipica delle città italiane, che trasforma le strade in veri e propri parcheggi, sempre intasate dal traffico delle auto, mentre gli autobus e i pochi tram offrono una assai modesta mobilità⁶⁷.

Le strategie per la città consolidata prevedono, quindi, soprattutto:

- lo sviluppo di una presenza equilibrata di attività e residenze;
- la dotazione delle funzioni mancanti che la rendano pienamente “città”;
- il mantenimento o la diminuzione dei livelli attuali di carico urbanistico;
- il mantenimento o il potenziamento dei servizi, degli spazi pubblici e delle infrastrutture;
- la realizzazione di “una città a rete” attraverso la connessione dei diversi quartieri con le loro identità e vocazioni.

La città da ristrutturare

Nella città da ristrutturare si individuano le parti di città, generalmente più esterne, che rappresentano l’espressione più irruente della fase dell’espansione urbana e che sono generalmente connotate da una bassa qualità urbanistica e ambientale e da una molteplicità di problematiche che le rende una componente fragile. Tutti i piani prevedono generalmente una strategia di riorganizzazione fisica e funzionale, che si sostanzia attraverso:

- la ridefinizione dei caratteri funzionali dell’insediamento, per conferire un valore identitario ai luoghi;
- operazioni di rigenerazione urbana estesa che si realizzano attraverso processi di riqualificazione, sostituzione, rifunzionalizzazione e integrazione del patrimonio edilizio esistente;
- previsione di funzioni e di spazi pubblici capaci di generare nuova centralità, socialità e qualità ambientale.

Tuttavia, nella consapevolezza dei limitati risultati che si possono conseguire in assenza di un progetto unitario, ma anche dei tempi lunghi che possono occorrere affinché maturino le condizioni per l’intervento di ristrutturazione, i piani prevedono generalmente una doppia disciplina: una strategia “di attesa” in cui è possibile intervenire con limitati interventi di miglioramento, e una strategia “di trasformazione” che prevede interventi più incisivi, anche

67. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull’Urbanistica*, cit., pp. 6-7.

in un'ottica di contenimento del consumo di suolo, e i cui caratteri sono meglio esplicitati nel paragrafo successivo.

Il mix funzionale nella città esistente

In generale, nella città esistente, il mix funzionale per la rigenerazione urbana si realizza attraverso:

- un riequilibrio funzionale tra le diverse parti di città, in particolare nel rapporto tra terziario e residenza, anche attraverso un impulso alle forme di *housing*, viste sia come fattore di equità sociale sia come fattore abilitante per lo sviluppo economico;
- il potenziamento del mix funzionale nei tessuti consolidati;
- la riorganizzazione funzionale dei tessuti periferici, anche attraverso il recupero o la sostituzione del patrimonio edilizio esistente;
- la prevenzione dei conflitti tra funzioni, anche attraverso forme di “valutazione di ammissibilità”;
- una maggiore facilità nei cambi di destinazione d’uso;
- la valorizzazione dei “piani terra”, dell’offerta commerciale, nelle sue diverse articolazioni dimensionali, e delle attività artigianali e di servizio quali forme di qualificazione degli spazi pubblici;
- la permanenza o la previsione di funzioni produttive all’interno della città esistente;

Il mix funzionale e le trasformazioni localizzate e intensive

Tutti i piani prevedono, in abbinamento alla rigenerazione diffusa e graduale della città storica e consolidata, interventi di rigenerazione localizzata e intensiva, che prendono interventi di riconfigurazione delle parti di città esistente (la “città da ristrutturare”) che presentano rilevanti carenze morfologiche e funzionali e, soprattutto, nella dotazione di servizi e interventi di trasformazione urbanistica di parti poco o per nulla edificate (la “città della trasformazione”) che rappresentano una sostanziale espansione ma che, quasi sempre, non costituisce nei piani esaminati un aumento delle previsioni edificatorie rispetto ai piani previgenti. Le quote di nuova edificabilità, infatti, derivano generalmente dalla necessità di affrontare la questione del “residuo di piano”, dal mero recepimento di strumenti attuativi già adottati durante la redazione del nuovo piano oppure dalla necessità di stimolare operazioni di ristrutturazione urbanistica o dalla previsioni di edificabilità vincolata alle scelte dell’Amministrazione per finalità pubbliche, ad esempio per rendere possibili meccanismi compensativi per la gestione del piano o per iniziative di edilizia sociale.

L’aspetto rilevante di questa strategia è la scelta di collocare tali previsioni (o di ri-collocare, nel caso dei diritti acquisiti) prevalentemente nei “vuoti”, spaziali e/o funzionali, interni alla città esistente o in adiacenza ad essa, di indirizzarle verso i maggiori nodi, previsti o esistenti, del sistema della mobilità e di orientarle alla rigenerazione ecologica. Queste scelte configurano interventi di trasformazione

o rigenerazione urbana intensiva, dove generalmente si prevedono funzioni non residenziali di valore strategico a scala urbana e metropolitana – anche in ottica di riequilibrio territoriale – e sempre integrati con altre funzioni residenziali e complementari, allo scopo di evitare ogni monofunzionalità.

Il piano strutturale della riforma individua gli *ambiti*, costruiti o non, nei quali si prevedono interventi intensivi, la cui disciplina di dettaglio viene demandata al piano operativo⁶⁸. Essi costituiscono l'occasione per:

- dotare la città di un mix di funzioni di alto livello, qualificanti e attrattive;
- realizzare una struttura policentrica di riequilibrio a livello metropolitano;
- riorganizzare il territorio circostante.

Nei piani analizzati, tali ambiti assumono diverse denominazioni: “Ambiti per Programmi integrati e Centralità urbane e metropolitane” (Roma); “Ambiti di sostituzione”, “Ambiti per nuovi insediamenti misti/specializzati” (Bologna); “Ambiti da riqualificare” e “Ambiti per nuovi insediamenti urbani/specializzati” (Reggio Emilia); “Ambiti di trasformazione” (Bergamo); “Grandi funzioni urbane”, “Piazze” e “Nodi di interscambio” (Milano).

Pur nella diversità terminologica, queste entità sono accomunate dalla vocazione ad ospitare usi plurimi e tra di essi compatibili, dove una rilevante quota è generalmente destinata a funzioni di eccellenza, di livello metropolitano e di interesse collettivo, per l'attrazione di risorse economiche, umane e culturali. In aggiunta a tali funzioni qualificanti, sono previste funzioni “accessorie” come commercio, uffici, pubblici esercizi, piccolo artigianato di servizio, e, se compatibile, una quota residenziale.

Talvolta, come nel caso di Roma, le *centralità* assumono un ruolo rilevante nella strategia di decongestionamento del centro urbano dalle funzioni terziarie, un annoso problema per molte grandi città che è stato affrontato nei piani dal Secondo dopoguerra a oggi soprattutto attraverso la previsione, spesso ostacolata dalla rendita, dei cosiddetti “centri direzionali” periferici, anche se va detto che «nei casi in cui tale decentramento si è realizzato, spesso l'alto pregio della destinazione direzionale ha eliminato la residenza dal nuovo insediamento [...] creando così zone più rigidamente monofunzionali di quelle centrali: altro difetto da contrastare riaccorpando anche in questo caso abitazione e produzione, massimizzando la vitalità e quindi la qualità del tessuto urbano con una pluralità di funzioni»⁶⁹.

Entro questa prospettiva critica il terziario viene proposto come elemento di equidistribuzione e diffusione della qualità in un processo di decentramento dal centro storico, fino al dissolvimento della categoria stessa di “direzionalità” qualora «le funzioni terziarie pubbliche e private si alternino fra loro e specialmente risultino fortemente intrecciate alle funzioni residenziali e industriali, quando è possibile anche nello

68. Cfr. par. 5.1 “Il piano operativo e gli ambiti”.

69. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 208.

stesso edificio. In particolare si afferma l'importanza della residenza, ritenendo la presenza degli abitanti sola garanzia di presidio e di vitalità di un'area, senza soluzione temporale⁷⁰.

Nel nuovo piano di Roma, l'impostazione tripolare mai realizzata prevista dal PRG del 1962 (Centro storico, Sistema direzionale orientale, Eur) e la preponderante forza centripeta dell'area centrale vengono superate con la previsione di un modello spaziale policentrico, basato invece su un novero di "centralità" urbane e metropolitane in rete, che strutturano la periferia con nuovi luoghi di attività qualificanti e attrattive;

Ciò significa un nuovo ruolo dell'area centrale: appare difficile immaginare un suo svuotamento delle funzioni forti né tale ipotesi sarebbe auspicabile (l'area centrale come museo); tuttavia la rilocalizzazione di una parte delle funzioni amministrative pubbliche e del terziario privato [...] e la migliore accessibilità all'area centrale [...] costituiranno l'occasione per la razionalizzazione delle funzioni che vi resteranno e per l'utilizzazione ottimale del centro storico più importante del mondo. Per converso l'offerta organizzata delle nuove centralità rappresenterà la vera occasione per le nuove attività che domandano una qualificata localizzazione nella nostra città. Un modello di riequilibrio diffuso verso i nuovi municipi⁷¹.

I luoghi della trasformazione intensiva, variamente denominati, dei piani osservati, pur ambendo alla massima mixité funzionale per questi nuovi insediamenti, non sempre prevedono l'obbligatorietà di creare un ambiente misto, e notevolmente diversi sono gli approcci⁷²:

- nel piano di Roma, il mix è obbligatorio e viene definito attraverso quote minime o massime di residenze e attività, lasciando un margine di discrezionalità denominato "quota flessibile";
- nel piano di Bologna, il piano strutturale definisce una dominante funzionale, demandando al piano operativo la definizione del mix;
- nel piano di Reggio Emilia, vengono stabilite quote minime o massime con riferimento alla residenza o all'insieme delle funzioni non residenziali;
- nel piano di Bergamo, viene definito un preciso mix funzionale ma per la legislazione lombarda, non è vincolante e assume, quindi, un valore orientativo per la pianificazione attuativa;
- nel piano di Milano, non viene volutamente definito alcun mix.

Il mix funzionale e la promozione dello sviluppo economico

I piani esaminati manifestano una particolare attenzione ai temi dello sviluppo economico, in particolare in relazione a due aspetti: la qualità urbanistica e ambientale del contesto e la presenza di una ricca mixité funzionale.

Nel piano di Roma, è obiettivo prioritario «potenziare o rendere più riconoscibili le attività connesse ai settori avanzati della ricerca e delle comunicazioni, moda, congressi ed esposizioni, turismo articolato e continuato, attività produttive e del tempo libero connesse

70. P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001, p. 188.

71. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 17.

72. Cfr. par. 5.2.1 "La definizione del mix funzionale".

all'utilizzazione anche dei grandi spazi ad alto valore ambientale»⁷³ e, nella definizione delle funzioni, il piano assume «un radicale ridimensionamento delle funzioni residenziali ed un peso consistente invece delle funzioni non residenziali, definite – traducendo un termine ormai largamente utilizzato in tutta pianificazione internazionale – “attività”. [...] l'obiettivo del piano è quello di stimolare l'introduzione di funzioni per attività nei tessuti via via più esterni e di promuovere una riconversione residenziale delle aree più centrali»⁷⁴.

Nel piano di Bologna, si afferma che l'orientamento strategico della ridefinizione del ruolo economico della città nell'economia europea si accompagna a politiche urbane integrate: «La città continua ad attrarre se è ospitale, e l'attrazione di ceti professionali emergenti, giovani, è una condizione necessaria della nuova economia»⁷⁵. *L'ospitalità* è intesa come una miscela di componenti, la cui qualità è condizione irrinunciabile, variamente relazionate con l'urbanistica, tra cui la mobilità, la casa e i servizi, le performance ambientali, il clima sociale e il governo locale. Oltre ad essa, l'abitabilità è assunta come orientamento progettuale del piano di Bologna, intendendola come attenzione al rapporto tra spazio e società, ai luoghi e alle pratiche sociali non completamente descrivibili con le sole ragioni funzionali: «L'abitabilità del territorio in tutte le sue componenti è considerata una condizione, talvolta decisiva, per attirare imprese innovative, “capitale umano” qualificato -in particolare giovani-, per favorire la capacità creativa e la coesione sociale»⁷⁶ e, pertanto, oltre alla previsione di opportunità di sviluppo per i settori economici trainanti, è necessario recuperare l'abitabilità come punto di forza della città anche in termini competitivi e di immagine.

Nel piano di Reggio Emilia, lo sviluppo del sistema economico rientra nel più ampio obiettivo generale di “Reggio città della conoscenza e dell'innovazione”, che mira ad agganciare Reggio alla società globale pur rimanendo ancorata al proprio territorio: le tradizionali conoscenze diffuse reggiane sono ritenute non più sufficienti come fattori di successo e si devono pertanto sviluppare nuove prospettive nei diversi campi (ad esempio, mobilità, edilizia, servizi, formazione, produzione). Pertanto, viene prestata particolare attenzione ai luoghi che compongono il sistema produttivo: «la pianificazione delle aree produttive è orientata a favorire e sostenere la competitività delle imprese a scala globale [qualificando] i luoghi della produzione, attraverso una maggiore qualità e vivibilità degli spazi del lavoro; un potenziamento delle relazioni con gli ambiti urbani; una maggiore presenza di servizi sia alle persone che alle imprese; una multifunzionalità di usi (ricreativi, commerciali, direzionali...) congrui con quelli produttivi; una elevata dotazione ed efficienza delle infrastrutture tecnologiche; standard ambientali di maggiore qualità»⁷⁷. Una specifica attenzione è riservata alle attività nel centro storico, dove è necessario «stimolare l'ammodernamento e la conversione delle attività esistenti e incentivare l'ingresso di nuove attività attraverso strumenti normativi o azioni puntuali [...] in gra-

73. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 15.

74. *Ivi*, p. 67.

75. Comune di Bologna, *op.cit.*, p. 17.

76. *Ivi*, p. 20.

77. Comune di Reggio Emilia, *op.cit.*, p. 98.

do di: identificare sotto-sistemi urbani unitari [...] cui attribuire il ruolo di centri commerciali naturali; incrementare il mix funzionale negozi, artigianato, terziario avanzato, professioni [...]»⁷⁸. Infine, con una recente variante⁷⁹, si sono definite strategie per aumentare della capacità di attrazione commerciale della città e ridurre l'evasione commerciale verso altre province, sia con l'innovazione nel centro storico, sia ridimensionando le previsioni quantitative originarie per grandi strutture di vendita, al fine di perseguire una struttura commerciale più equilibrata e diffusa.

Nel piano di Bergamo, come già detto, lo sviluppo delle attività economiche e produttive presenti e il sostegno alla localizzazione di nuove forme di attività è una priorità. A tal fine, il Piano di governo del territorio ha individuato diverse linee di azione strategica, che mirano a promuovere: nuove localizzazioni destinate ad accogliere funzioni ricettivo-alberghiere; attività produttive di tipo innovativo e di tipo sperimentale e attività non legate alla ricerca; l'attività agricola di valore ecologico-ambientale; la modernizzazione delle attività connesse al settore commerciale, il mantenimento di una presenza diffusa del servizio reso dagli esercizi di vicinato e l'indirizzo verso una nuova responsabilità sociale; il sostegno ad attività terziarie di tipo avanzato, a supporto e promozione di altre attività, anche nel campo dei servizi dell'informazione⁸⁰. Inoltre, con successiva variante⁸¹, sono state integrate le strategie incentrate sul settore commerciale, in ragione del ruolo vivificante delle attività degli ambiti urbani, introducendo una innovativa regolamentazione della materia.

Nel caso di Milano, la "riproduzione in forme rinnovate della vocazione economica urbana" fa parte di una delle strategie portanti del Piano, denominata "Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro". Il piano riconosce nella città la compresenza di un tessuto di imprese innovative (più "verdi", più "leggere", più tecnologiche, che lavorano per piccole serie e che integrano manifattura e servizi) e di una trama di attività più tradizionali (prevalentemente commerciali e di servizio) che si integrano in un rapporto di reciproca funzionalità. Rispetto ai modelli produttivi del passato, questo insieme di attività «rimette in scena la città, in un mutato rapporto con il territorio metropolitano, in quanto domanda spazi meno ampi, produce meno rumore, reflui ed emissioni in atmosfera, non abbisogna di grandi impianti di produzione di energia, chiede un'accessibilità "leggera", si rivela più attento alla qualità fisica e sociale dei contesti territoriali in cui si colloca»⁸². Tale quadro di nuove forme economiche con bassi impatti ambientali converge con l'obiettivo di sviluppo sostenibile del piano e della rigenerazione del tessuto produttivo, che viene sostenuta da una sostanziale flessibilità nei cambi di destinazione d'uso tra le attività economiche e dal riconoscimento dell'innovazione come servizio, che permette la nascita di spazi per l'economia 4.0 per nuove opportunità di lavoro giovanile.

Nel complesso, i piani esaminati mettono in campo un novero di strategie di rigenerazione urbana per lo sviluppo economico basate

78. *Ivi*, p. 70.

79. Comune di Reggio Emilia, variante al PSC e al RUE approvata con D.C.C. n. 18/2018.

80. Comune di Bergamo, *op.cit.*, pp. 34-35.

81. Comune di Bergamo, variante urbanistica n. 10 approvata con D.C.C. n. 152 del 11.12.2017.

82. Comune di Milano, *op.cit.*, p. 65.

sull'offerta di opportunità insediative alle imprese, sulla qualificazione dell'ambiente in cui operano e una maggiore facilità dei cambi di destinazione d'uso finalizzata alla mixité funzionale. Quest'ultimo punto emerge come nodale nell'evoluzione recente della disciplina urbanistica osservata e descritta in dettaglio nelle *schede*⁸³: in particolare, le recenti modifiche ai piani di Reggio Emilia, Bergamo e Bologna convergono verso una semplificazione e una flessibilità maggiori per la disciplina funzionale, anche adottando un'impostazione di carattere prestazionale, che innova una concezione tradizionalmente normativa degli usi conferendo flessibilità nell'attuazione ma nel rispetto di un quadro di compatibilità ambientale e urbanistica. In particolare, sono previste:

- una semplificazione della classificazione degli usi;
- l'adozione di dispositivi di misura della compatibilità tra tessuti e funzioni da insediare;
- una maggiore flessibilità della disciplina funzionale negli ambiti;
- l'uso di incentivi urbanistici e leve fiscali per arricchire il mix funzionale;
- la previsione di semplificazioni procedurali per interventi al di sotto di determinate soglie dimensionali.

La strategia del nuovo piano di Milano si pone all'estremo di questa tendenza, prevedendo:

- la libertà di insediamento di tutte le funzioni urbane in tutti i tessuti, previa verifica di compatibilità per alcune di esse;
- una drastica riduzione dei costi legati ai cambi di destinazione d'uso rispetto al piano del 2012;
- una sostanziale indifferenza funzionale tra le attività produttive e le altre attività economiche;
- l'ammissibilità di tutti i cambi di destinazione d'uso, anche con una riduzione delle dotazioni richieste se ricadenti negli "ambiti di rigenerazione".

Inoltre, si rileva nei piani una forte attenzione alla relazione tra sviluppo economico e inclusione sociale: l'attitudine inclusiva viene vista come un fattore abilitante per sostenere l'innovazione e competere ad alti livelli e viene riconosciuto che l'attrattività di una città dipende fortemente non solo dalle sue caratteristiche ambientali ma anche dalla possibilità di accedere alla casa. Per questo, i piani pongono particolare attenzione al contrasto degli effetti di espulsione sociale e all'articolazione dell'offerta residenziale alternativa al libero mercato.

Per quanto riguarda nello specifico le attività, invece, le strategie riguardano:

- la salvaguardia e la promozione delle attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio diffuse nel territorio urbano strutturato, al fine di aumentare la vitalità degli spazi urbani, con particolare riferimento ai "luoghi centrali" di riferimento nei diversi ambiti;

83. Si veda l'appendice B "Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani".

- il ridimensionamento delle previsioni riguardanti l'insediamento extra-urbano di medie e grandi attività commerciali, che sono dirottate verso il centro e gli ambiti già costruiti per perseguire una struttura commerciale più equilibrata e diffusa e ridurre il consumo di suolo;
- il mantenimento e l'incentivo all'insediamento delle attività produttive compatibili negli ambiti misti per garantire il mix funzionale, anche tramite incentivi volumetrici che permettano il soddisfacimento di nuove esigenze produttive;
- l'investimento nei luoghi della nuova produzione e il sostegno alla competitività delle imprese e all'attrazione di imprese innovative, contenendo al contempo la dispersione insediativa, attraverso l'individuazione di un numero limitato di aree, generalmente in corrispondenza di nodi della mobilità, da attrezzare in termini ambientali, infrastrutturali, tecnologici e di servizi, al fine di riportare qualità, vivibilità e multifunzionalità nei luoghi di lavoro;
- il miglioramento degli standard delle attività ricettive;
- la tutela degli esercizi cinematografici e, in generale, delle attività di tipo culturale;
- la valorizzazione dello spazio pubblico anche in relazione alle attività economiche che lo circondano;
- la facilitazione delle riconversioni funzionali;
- l'incentivo ad usi temporanei (sport, piccolo commercio, servizi di interesse generale, esposizioni, food, ecc.) in tutti gli ambiti urbani, ma in particolare in quelli dove è prevista un'operazione di rigenerazione urbana rilevante, con ruolo di anticipazione e di rigenerazione incrementale.

In definitiva, i piani colgono lo sviluppo delle attività economiche come occasione di rigenerazione urbana non solo ammettendo la loro presenza nei tessuti prevalentemente residenziali, ma anche incentivando la formazione di ambiti che facciano della mixité funzionale il loro tratto distintivo. Si tratta di una posizione che l'urbanistica riformista sostiene da più di trent'anni, prevedendo non solo gli effetti negativi che la separazione delle funzioni, anche produttive, dai loro contesti avrebbe causato, ma anche anticipando l'evoluzione dei settori economici verso tecnologie più compatibili con la vita urbana:

[...] la rigida separazione delle tipologie residenziali pubbliche e private da ogni funzione produttiva, risulta oggi anacronisticamente datata all'epoca di una industria infernale e inquinante, totalmente cancellata dalla fabbrica piccola e media, tecnologicamente e igienicamente plausibile, anzi necessaria all'interno dei tessuti urbani. Altrettanto può dirsi, per fare un ultimo esempio, della strada destinata esclusivamente al traffico e rigidamente separata dal contesto cittadino: condizione che vale certamente per le autostrade urbane, ma risulta pericolosa se generalizzata, finendo per sacrificare l'insopprimibile funzione sociale e commerciale di gran parte della viabilità⁸⁴.

84. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 76.

4.2.3 L'ambiente come limite, la rigenerazione delle risorse e la continuità ecologica

L'aspetto ambientale ed ecologico della qualità urbana emerge diffusamente dall'analisi dei piani di nuova generazione, nei quali si possono evidenziare tre dimensioni principali: la dimensione strategico-programmatoria, ossia il verde urbano come armatura che informa i caratteri dei singoli progetti di rigenerazione verso l'attenzione a temi quali l'adattamento e della resilienza, contribuendo a realizzare una più ampia politica ambientale urbana; la dimensione ecologico-prestazionale, ossia il verde pubblico e privato si costituiscono come riferimento per la realizzazione di servizi ecosistemici; la dimensione sistemica, ossia la naturalità come elemento di qualità urbana che permette di inscrivere gli interventi del piano in una visione transcalare di continuità-prossimità tra città e territorio periurbano⁸⁵.

Tali dimensioni sono tutte presenti nei piani analizzati, i quali individuano il sistema ambientale come componente strutturante e affrontano la dimensione ecologica propria delle aree verdi, naturali e agricole, pubbliche e private. In generale, la strategia urbanistica di rafforzamento del sistema ambientale, così come già visto per quello insediativo, si indirizza su un doppio registro:

- interventi diffusi e reticolari che mirano alla ricostruzione di una continuità ecologico-ambientale, attraverso il progetto di una rete ecologica a scala urbana ma in continuità con la sua dimensione territoriale;
- interventi di potenziamento localizzato di aree verdi in corrispondenza degli interventi urbanistici rilevanti, finalizzati alla rigenerazione ecologica.

Nell'insieme, i piani avanzano le seguenti strategie:

- il controllo, la tutela e la rigenerazione delle risorse fondamentali in tutti gli interventi di piano, attraverso la realizzazione di opere di ambientazione, compensazione e risarcimento ambientale per interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia;
- la definizione di politiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, attraverso i progetti di paesaggio, la promozione della conoscenza e della consapevolezza, la preservazione, l'acquisizione e la valorizzazione di ambiti verdi periurbani;
- la valorizzazione della continuità dei corridoi ecologici, il progetto di una rete ecologica urbana connessa con quella territoriale, il sostegno alla biodiversità presente e la riqualificazione degli elementi fitologici;
- la salvaguardia delle aree a verde privato, il diradamento edilizio, la rinaturalizzazione di aree anche a parcheggio e la forestazione urbana su area privata per l'ampliamento delle superfici permeabili e l'aumento del drenaggio urbano;
- la definizione di indici di permeabilità, delle densità arboree,

85. Cfr. F. Bronzini et al., *La misura del piano. Strumenti e strategie*, Roma, Gangemi Editore, 2014, p. 68.

delle densità arbustive e delle altezze massime, come nuove regole della trasformazione;

- la previsione di specifiche categorie di intervento ambientale, come il risanamento ambientale, il ripristino ambientale, il restauro ambientale, la mitigazione d'impatto ambientale, la valorizzazione ambientale, il miglioramento bio-energetico;
- la manutenzione del reticolo idrografico e la previsione di azioni inerenti al risparmio idrico e la raccolta e lo smaltimento delle acque;
- la riduzione delle emissioni acustiche e la mitigazione dell'inquinamento acustico;
- la riduzione delle emissioni di inquinamento atmosferico e l'aumento della biomassa vegetale;
- la salvaguardia del territorio dell'agricoltura dall'insediamento di usi extra-agricoli, il recupero e riuso di edifici rurali, l'articolazione della disciplina edilizia in relazione ai differenti caratteri degli ambiti rurali;
- la valorizzazione delle attività agricole e del loro carattere multifunzionale, con la previsione di spazi di integrazione tra attività agricole e usi di interesse pubblico generale, culturali e ricreativi.

4.2.4 Le infrastrutture come condizione, la multipolarità e il potenziamento dei servizi

Nelle strategie di rigenerazione, il tema delle dotazioni infrastrutturali e di servizi assume un ruolo centrale per il raggiungimento di elevati livelli di qualità urbana, capace di tradursi in benessere per i cittadini e in capacità attrattiva e fattore di competitività per l'economia. Tali dotazioni sono ritenute irrinunciabili, strutturano le previsioni insediative e vengono poste come *condizione* per gli interventi di trasformazione.

I piani si ritrovano a dover affrontare situazioni di squilibrio per quanto riguarda la presenza di infrastrutture e servizi nella città esistente; questo deriva dalle specifiche modalità di formazione della parte di città non antica e delle fasi temporali in cui essa è avvenuta. Nella città consolidata i tessuti sono formati, infatti, prevalentemente nel corso del Novecento ad opera di strumenti urbanistici generali e attuativi, di iniziativa pubblica o privata; tuttavia è possibile distinguere la parte edificata secondo indicazioni tipologiche da quella realizzata secondo parametri quantitativi. La prima si distingue per l'immagine compatta e per l'uniformità di principi insediativi, accompagnata da una generalmente scarsa dotazione di servizi, verde e infrastrutture; la seconda, più recente, si compone di parti progettate autonomamente e sovente indifferenti al contesto, e dove i servizi, il verde e le infrastrutture, quasi sempre previsti, spesso non sono integrati con il contesto insediativo o comunque non facilmente fruibili. Diversa ancora è la situazione della città da ristrutturare che, nel caso paradigmatico di Roma, è «costituita dalla periferia spontanea e destrutturata, in gran parte abusiva, che

si protende nell'immenso spazio agricolo dell'Agro romano, accentuando i propri caratteri dispersivi e di basso livello qualitativo»⁸⁶. Qui, l'assenza o la scarsa strutturazione di infrastrutture, verde e servizi determina la mancanza di un telaio strutturale su cui incardinare gli insediamenti che, infatti, si presentano spesso tipologicamente eterogenei e intervallati da vuoti urbani privi di identità.

Per quanto riguarda il sistema infrastrutturale e dei servizi, nei piani risulta quindi centrale una lettura per ambiti "pianificati", dove gli strumenti urbanistici hanno consentito il raggiungimento di una certa organicità dell'insediamento e di livelli minimi di dotazioni urbanistiche, e per ambiti "da riqualificare" o "da ristrutturare", spesso di origine abusiva, in cui l'insediamento risulta disorganico e necessita di una riorganizzazione morfologica e funzionale abbinata a un potenziamento o un'integrazione di servizi e infrastrutture.

Data la strategicità del sistema delle infrastrutture e dei servizi per il miglioramento qualitativo dell'ambiente urbano, nei piani viene proposto il superamento del criterio "quantitativo" dei tradizionali *standard per abitante*, per assumere un approccio di tipo "qualitativo" che «sottintende principi cardine della pianificazione quali l'equità territoriale, l'identità, il livello di benessere, raccogliendo inoltre quei concetti di efficienza (in risposta ai fabbisogni), efficacia e accessibilità delle strutture e spazi pubblici propri del nuovo modo di intendere i sistemi urbani complessi»⁸⁷.

Così come per gli altri due sistemi, anche in questo caso dall'analisi dei piani emerge un approccio che sviluppa una strategia su due livelli di organizzazione, finalizzato alla costruzione complessiva di un telaio di supporto per gli insediamenti:

- una diffusa azione alla scala locale, di potenziamento e modernizzazione dei servizi e delle infrastrutture esistenti e, ove possibile, di un loro incremento, sia di tipo quantitativo sia qualitativo;
- la creazione di poli di servizio in corrispondenza delle trasformazioni di tipo intensivo che creino luoghi strategici, di riferimento per la comunità insediata ma anche per la scala più ampia.

Nell'insieme, le strategie relative al sistema delle infrastrutture sono:

- il riequilibrio delle modalità di trasporto per ridurre la dipendenza da mobilità privata, l'inquinamento, la congestione e per migliorare le condizioni ambientali, attraverso una decisa opzione a favore della rete di trasporto pubblico in sede propria e il potenziamento dell'intermodalità;
- l'integrazione del sistema infrastrutturale con le previsioni del sistema insediativo, che si sostanzia da un lato con il miglioramento del trasporto pubblico nella città esistente, dall'altro con l'assunzione della nuova infrastrutturazione pubblica come condizione per realizzare i nuovi insediamenti;
- la riduzione della domanda di mobilità, guidando lo sviluppo insediativo verso le parti di città più accessibili, con la previsione

86. S. Garano, «La città consolidata», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 128.

87. Comune di Reggio Emilia, *op.cit.*, p. 110.

di un compattamento urbano a carattere funzionalmente misto (residenziale, produttivo, commerciale, direzionale) attorno ai nodi della mobilità e una diretta correlazione tra possibilità edificatoria commisurata e accessibilità dell'area;

- il miglioramento delle condizioni di “urbanità” dei nodi del trasporto pubblico attraverso l'incremento del mix funzionale, la riqualificazione dello spazio pubblico e il miglioramento delle relazioni con gli ambiti urbani circostanti, che si traduce anche in maggiore sicurezza per i fruitori;
- la compatibilità ambientale ed ecologica del sistema infrastrutturale, con l'inserimento ottimale nel territorio dal punto di vista ambientale e funzionale e la mitigazione degli impatti per impianti e infrastrutture nuove ed esistenti;
- l'utilizzo delle sedi stradali per accogliere diverse forme di mobilità, come quella pubblica o quella “lenta”, attraverso la riduzione dello spazio dedicato ai veicoli privati e la realizzazione di parcheggi di interscambio con i mezzi pubblici;
- il potenziamento delle reti dei percorsi ciclo-pedonali, attraverso un progetto di integrazione della rete esistente con interventi di nuova realizzazione.

La strategia complessiva relativa al sistema dei servizi prevede:

- l'adozione di meccanismi perequativi per comparti o diffusi sull'intera città, finalizzati a una più efficace attuazione delle previsioni;
- la diversificazione dell'offerta di servizi in aderenza ai nuovi bisogni espressi dalla popolazione e l'estensione della qualifica di “servizio” a nuove funzioni non riconducibili ai tradizionali standard (come la produzione avanzata innovativa e i negozi di vicinato, prevista dal piano di Milano), nonché la possibilità di modifica tra le differenti tipologie di servizio rispetto alle previsioni di piano;
- la distribuzione equilibrata e capillare delle dotazioni con un progetto dei servizi definito e concertato alla scala locale, finalizzato alla formazione o al rafforzamento delle “centralità di quartiere” e al riutilizzo del patrimonio pubblico e privato dismesso o sottoutilizzato per la costruzione di spazi di qualità;
- la facilitazione dell'accesso alla casa, sia con la realizzazione di edilizia residenziale sociale (anche direttamente dai privati, in alternativa alla cessione delle dotazioni territoriali richieste), sia con forme diversificate di *housing*, per raggiungere obiettivi di *abitabilità*, integrazione e coesione sociale, nonché come fattore di competitività della città e occasione di recupero del patrimonio esistente;
- il decentramento dei servizi a forte impatto urbanistico, allo scopo di alleggerire la pressione negli ambiti storici centrali e accrescere il livello di dotazioni pubbliche di supporto alla residenza negli ambiti più esterni, come nel caso di Roma (funzioni amministrative) e di Bologna (funzioni universitarie);
- la possibilità di convenzionamento con privati per l'attivazione di servizi di interesse pubblico.

Una particolare attenzione è riservata, in tutti i piani, alla questione dell'accesso alla casa, sia come questione di giustizia sociale, sia in un'ottica di fattore abilitante per lo sviluppo economico. L'equiparazione dell'edilizia residenziale sociale agli standard del decreto 1444/68 costituisce un'innovazione legislativa che viene ampiamente sfruttata dai piani esaminati per la realizzazione delle proprie strategie.

Nell'articolazione dell'offerta residenziale alternative al libero mercato, i piani prevedono:

- la diversificazione delle tipologie abitative;
- quote obbligatorie di housing sociale negli interventi residenziali oltre determinate soglie;
- la riqualificazione il patrimonio di edilizia residenziale sociale (ERS) con incremento del mix funzionale;
- la realizzazione di nuovi alloggi di ERS per l'affitto;
- il sostegno l'edilizia agevolata per la vendita;
- la sollecitazione a destinare quote di edilizia residenziale libera per l'affitto;
- la promozione di forme alternative dell'abitare (co-housing, residenze universitarie, residenze protette, ecc.).

4.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione strutturale

I piani esaminati, pur nelle loro diversità, sono accomunati da una tensione verso la sperimentazione legata all'approfondimento – tra i limiti o le sollecitazioni delle leggi regionali di riferimento – di margini di innovazione del piano locale. Nel paragrafo precedente si sono evidenziate soprattutto le innovazioni di contenuto dei piani, i temi rilevanti affrontati e le strategie che sono state messe in campo per approntare specifiche soluzioni alle sollecitazioni derivanti dalle questioni della città contemporanea; in questo paragrafo si evidenziano, soprattutto, le innovazioni metodologiche e operative.

Nell'ambito della dimensione strutturale della pianificazione, esaminata in questo capitolo, i diversi approcci progettuali manifestano una tensione verso la costruzione di nuovi riferimenti operativi per l'avanzamento della cultura urbanistica, finalizzata al superamento del carattere regolativo e conformativo del piano tradizionale e alla trasposizione in progetto urbanistico di visioni, politiche e strategie di ampio respiro, multiscalari, non legate a un orizzonte temporale specifico, anche attraverso nuovi elaborati. Essi non riguardano solo la prefigurazione di assetti generali e strutturanti di scala vasta, ma prevedono attenzioni specifiche a un novero di figure, anche alla piccola scala, che contribuiscono a definire la visione complessiva del piano.

4.3.1 L'articolazione degli strumenti di piano

Come già visto, i piani prevedono una strategia urbanistica complessiva, secondo una posizione consolidata anche nel dibattito⁸⁸, che si riferisce sostanzialmente ai tre sistemi – insediativo, ambientale, delle infrastrutture e dei servizi – articolandosi secondo un doppio livello di organizzazione morfologico-funzionale e gestionale che esplicita l'esigenza di un approccio interscalare e integrato⁸⁹:

- una riorganizzazione strutturale alla grande scala che costruisce il telaio territoriale di lungo periodo;

88. Un dibattito che prende le mosse già negli anni Ottanta, quando Giuseppe Campos Venuti aveva introdotto nel dibattito la questione della "doppia velocità" del piano. «Urbanistica intensiva ed estensiva. È come se i piani degli anni '60 e '70 avessero una sola velocità ed i piani nuovi fossero piani a due velocità. Nei piani della Terza Generazione, specialmente in Emilia-Romagna, troviamo insomma una chiara distinzione fra "interventi intensivi", a forte carattere di trasformazione per l'area investita e per la città intera, ed "interventi estensivi", a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, *cit.*, p. 47.

89. Cfr. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», *cit.*, p. 47.

- una riorganizzazione alla piccola scala finalizzata alla riqualificazione diffusa dei sistemi locali.

Nei piani di Bologna e di Reggio Emilia, tale approccio all'attuazione e alla gestione della strategia urbanistica risulta immediatamente rintracciabile, poiché la legge dell'Emilia Romagna prevedeva per le due fattispecie altrettanti strumenti: il *Regolamento urbanistico edilizio* e il *Piano operativo comunale*, nella cornice della strategia complessiva e delle prescrizioni dettata dal *Piano strutturale comunale*. Tale legge, ora abrogata, si inseriva nell'alveo dell'approccio riformista, il quale prevede la conservazione del primato del potere pubblico nel campo delle trasformazioni urbane e territoriali, ritenendo che «i processi di pianificazione del territorio non sono indifferenti rispetto ai processi di sviluppo, a quelli di coesione sociale e territoriale e quindi anche ai processi di qualità della vita quotidiana»⁹⁰.

Nei piani di Bergamo e Milano, tale divisione è meno esplicita ma ugualmente presente. Il modello di piano previsto dalla legislazione lombarda parte dal presupposto che «solo con una gestione flessibile del governo del territorio si possa meglio rispondere alle domande ammodernamento delle strutture urbane e territoriali. [...] Il concetto di fondo è che nei sistemi urbani densi e ad alta infrastrutturazione non sia utile conferire un valore normativo alle previsioni di piano regolatore — ad esclusione di particolari salvaguardie — ma che programmi e progetti di trasformazione urbana debbano essere decisi in attuazione delle strategie della Amministrazione»⁹¹. Pertanto, le “occasioni” di trasformazione e rigenerazione urbana intensiva vengono individuate nel *Documento di piano*, il quale ha soprattutto un valore di intenzionalità politica in quanto – fissati il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale, il quadro conoscitivo del territorio comunale e l'assetto, idrogeologico e sismico⁹² – esso si limita a individuare gli *Ambiti di trasformazione* «definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione»⁹³, mentre l'effettiva determinazione dei caratteri della trasformazione/rigenerazione sono rimandati ai Piani attuativi comunali, una categoria che comprende tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale, nei quali «vengono fissati in via definitiva, in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano, gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso»⁹⁴.

Diverso è il caso di Roma, in cui si è in presenza di uno strumento unico, vicino alla forma del PRG tradizionale, ma che può avere «una valenza esemplare [...] anche perché questo piano è la sintesi di tutte le più innovative sperimentazioni disciplinari»⁹⁵.

L'articolazione del piano nelle due componenti strutturale e operativa viene sostituita con l'attribuzione, all'interno di un unico strumento, di un carattere strutturale, con maggior contenuto prescrittivo, ad alcune scelte di sistema e alle regole che le sottendono e di un carattere di flessibilità alle regole che governano l'attuazione di altre scelte di sistema⁹⁶.

90. G. De Luca, «Guida alle leggi regionali sul governo del territorio», *Edilizia e territorio*, n. 12, 2015, p. 9.

91. *Ibidem*.

92. Regione Lombardia, L.R. 12/2005, art. 8, c. 1.

93. Regione Lombardia, L.R. 12/2005, art. 8, c. 2, lett. e).

94. Regione Lombardia, L.R. 12/2005, art. 12, c. 3.

95. G. Campos Venuti, «Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 44.

96. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, *cit.*, pp. 127–128.

Il carattere strutturale è quindi presente nel piano, nella misura in cui determina le grandi invarianti dell'organizzazione della città cui si agganciano le politiche diffuse per la riqualificazione dei tessuti urbani, per le quali sono previste specifiche regole. Dovendo tuttavia fare i conti con il quadro legislativo vigente, la chiarezza che connota un piano strutturale "puro" è appesantita da contenuti, pur ridotti, che devono essere mantenuti in forza di legge. Il PRG di Roma è stato definito, quindi, come «un modello di transizione, intermedio rispetto a quello della riforma e a quello della tradizione»⁹⁷ che contiene tutti gli elementi del piano strutturale «senza potere del tutto liberarsi di altri contenuti nell'attesa di una chiarificazione del quadro legislativo»⁹⁸. Il livello *strutturale* fissa le scelte decisive per la realizzazione del progetto complessivo di città, distinguendo con chiarezza gli elementi strutturali «portanti, unitari e non flessibili»⁹⁹, vale a dire l'ambiente, la mobilità, le nuove centralità di livello urbano e metropolitano, i servizi; a livello *locale* viene invece garantita una ampia flessibilità dentro un sistema di norme comuni, un quadro entro cui sono i Municipi a dover operare con scelte specifiche e decisioni puntuali.

[...] il piano di Roma si presenta come un sistema complesso, ma chiaro e immediatamente gestibile, sia del livello strutturale (definito) sia di quello locale (flessibile). Ma il nuovo piano di Roma propone anche che entrambi i livelli di piano, strutturale e locale, posseggano una dimensione strategica e operativa. La distinzione non è quindi fra piano strutturale e piano operativo, ma fra "piano strutturale" (di scala metropolitana o urbana), strategico [...] e operativo per tutte le parti che gli competono, e "piano locale" delle nuove municipalità, strategico anch'esso [...] e operativo [...].¹⁰⁰

4.3.2 I progetti strutturanti alla grande scala

Diversi piani hanno introdotto alcune *figure* per porre in relazione il territorio con strategie di ristrutturazione alla scala urbana e metropolitana in modo trasversale all'articolazione per sistemi; a esse corrispondono specifici elaborati, quadri conoscitivi, gestionali e normativi specifici. Di seguito vengono sinteticamente esposte alcune di queste innovazioni metodologiche.

Roma: gli Ambiti di programmazione strategica

Al fine di superare un approccio alla città storica prevalentemente conservativo e di recupero delle strutture fisiche, il piano di Roma ha previsto come figura integrativa gli *Ambiti di programmazione strategica* relativi a cinque parti strutturanti della città storica: Tevere, Parco dei Fori e dell'Appia Antica, Mura, Tracciato Flaminio-Fori-Eur, Cintura ferroviaria. Queste sono intese quali espressione di riconosciute specificità naturalistiche, storiche, morfologiche e funzionali di particolare valore per la città che, programmaticamente, vengono indicate come possibili attivatori della ricchezza sociale, produttiva e culturale della città storica, in una prospettiva strategica di valorizzazione, dalla grande alla piccola scala.

97. F. Oliva, «Strutture, regole, flessibilità», *cit.*, p. 88.

98. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 7.

99. M. Marcelloni, «Ragionando del planning by doing», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 66.

100. *Ibidem*.

Roma: le Centralità urbane e metropolitane

Le *Centralità urbane e metropolitane*¹⁰¹ fanno parte dei progetti strutturanti del nuovo piano e rivestono un ruolo determinante nella riorganizzazione policentrica del territorio e nel riequilibrio funzionale, poiché ospitano funzioni di rango elevato e si rivolgono a un vasto bacino d'utenza. I tessuti che le vanno a costituire sono comunque di tipo misto, ospitando anche quote residenziali, e sono accomunate dal requisito dell'accessibilità tramite trasporto su ferro e dalla presenza di spazio pubblico di qualità. Le centralità si incardinano nelle aree libere dei tessuti della città esistente che corrispondono al residuo pubblico e privato del PRG del 1962. Si attuano obbligatoriamente tramite progetto urbano e si distinguono in "centralità a pianificazione definita" e "centralità da pianificare".

Bologna: le Figure della ristrutturazione

Le "forme di urbanità" che caratterizzano Bologna hanno una natura plurima che il Piano strutturale intende valorizzare, riconoscendo le "figure territoriali" da cui partire per sostenere il processo di ristrutturazione del capoluogo, e anche dell'area metropolitana, attraverso la concentrazione di un novero di politiche e progetti, sistematizzando anche quelli già conclusi o programmati o in atto. Una visione di insieme e un progetto generale che legano e rendono coerenti le scelte del Piano strutturale sia con quelle del passato, sia con quelle che appartengono a diversi livelli amministrativi, infra- o sovra- comunali. Tale azione di riordino permette sia di esplicitare i caratteri delle diverse *Città*, sia di rendere evidenti le strategie sottese alle azioni previste, tanto rispetto al loro carattere metropolitano quanto a quello locale, evidenziato, quest'ultimo, dai riferimenti allo spazio fisico. Le immagini delle *Città* avvalorano il ruolo nodale di Bologna nell'implementazione di una strategia multiscale e traducono a livello comunale gli obiettivi del PTCP (riordino del policentrismo insediativo, potenziamento della rete ecologica, rafforzamento dell'impalcato infrastrutturale), agganciando la città alla dimensione insediativa, ambientale e infrastrutturale metropolitana.

Le sette *Città* individuate sono: la *Città della Ferrovia*, "la nuova immagine di Bologna"; la *Città della Tangenziale*, "da grande barriera a cerniera"; la *Città della Collina*, "un nuovo statuto"; la *Città del Reno*, "la costruzione di un paesaggio"; la *Città del Savena*, "una città-parco residenziale e produttiva"; la *Città della via Emilia Ponente* e la *Città della via Emilia Levante*. La diversità che connota tali sette figure è propria della ricchezza della città contemporanea e attiene tanto al loro passato, quanto ai caratteri del presente e alle prospettive future; il Piano strutturale le assume come ambiti spaziali, costruiti e aperti, connotati da una certa omogeneità di caratteri (territoriali, sociali e urbanistici) su cui concentrare e diversificare la propria azione, con sette strategie di sviluppo urbanistico orientate alla sostenibilità.

101. Cfr. S. Garano, «Il sistema delle centralità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Gli elaborati che descrivono le sette *Città*, grafici e testuali, ricor-

rono a una terminologia specifica di indicazione dei punti di intervento: *connessioni*, forme di collegamento fisico; *nodi*, punti di interscambio tra modi di trasporto; *luoghi*, parti di territorio in cui si prevedono interventi di trasformazione che perseguono gli obiettivi qualificanti per il progetto; *contesti*, parti di territorio che, per prossimità o intensità di relazioni, risentono dei progetti e delle politiche di trasformazione attivati nei *luoghi*

Bergamo: gli Schemi strategici

La dimensione strategico-programmatica del PGT di Bergamo, che esprime la visione di insieme del territorio e del suo sviluppo, è espressa attraverso gli elaborati denominati *Schemi strategici*, contenuti nel *Documento di piano*. Gli Schemi strategici hanno la valenza di inquadrare le strategie di piano entro un sistema di dinamiche territoriali e di strategie di più ampio respiro, definendo un quadro unitario di governo basato sulla creazione di uno schema direttore intercomunale che affronti alcuni scenari rilevanti, tra cui le condizioni insediative, le emergenze ambientali, le problematiche infrastrutturali, le situazioni economico-produttive, le questioni sociali.

Nel processo di piano, la costruzione degli Schemi strategici è stata oggetto di partecipazione e confronto con gli attori locali e, pertanto, costantemente aperti a modifiche e integrazioni, anche con riferimento all'attribuzione di priorità temporali delle strategie individuate; gli schemi strategici hanno costituito, infine, la base per la definizione delle scelte da attuare e governare attraverso il nuovo piano.

Nell'elaborato *Schema strategico a scala territoriale* sono individuate le caratteristiche dei tre sistemi di riferimento, infrastrutturale, ambientale e insediativo, in relazione sia alle prescrizioni della pianificazione sovraordinata sia all'insieme delle strategie, delle politiche e dei progetti emersi nel processo partecipativo e riguardanti il capoluogo e i comuni di cintura. Pertanto, l'elaborato si pone come rappresentazione sintetica dei capisaldi strutturali e strategici alla scala vasta, attorno a cui realizzare il coinvolgimento degli altri enti territoriali.

Nello *Schema strategico a scala urbana*, è realizzata al corrispondente livello di approfondimento la strutturazione per obiettivi, indirizzi, politiche e azioni dei tre sistemi fondamentali, integrata con gli assi portanti delle *Linee di Azione strategica*, degli *Ambiti Strategici* e degli *Ambiti di trasformazione* urbani. In tal modo, l'elaborato costituisce una carta di sintesi che restituisce in modo immediato le "invarianti" su cui si innestano gli assetti futuri della città.

4.3.3 I progetti strutturanti alla piccola scala

Dall'analisi della sperimentazione, emergono nella componente strutturale delle città maggiori (Roma, Milano e Bologna) alcune *figure* specifiche relative alla pianificazione alla piccola scala, rico-

noscendo nella città esistente quegli spazi identitari che risultano da “lunghissima e lentissima stratificazione¹⁰²” e che costituiscono i *luoghi* dove si misura la qualità della vita quotidiana per gli abitanti delle corrispondenti “micro-città” che ad essi fanno riferimento.

L’obiettivo di fornire maggiore *abitabilità* nella città esistente, di realizzare condizioni di alta qualità urbanistica e ambientale per i residenti e le attività ha spinto le città di maggiori dimensioni a sperimentare nuove metodologie per qualificare i contesti urbani alla piccola scala, rintracciando negli spazi “di identità, di storia e di relazione¹⁰³” i *luoghi* da valorizzare, ambiti riconosciuti dalla popolazione insediata e ricchi di valori storici e testimoniali sedimentati.

I piani prevedono, per tali ambiti, il rafforzamento del loro carattere di “centralità” a livello locale, incrementando o migliorando la dotazione di verde, servizi e spazi pubblici, ma anche sostenendo la presenza di attività private di servizio che contribuiscono al rafforzamento dell’identità e della sicurezza urbana, come gli esercizi commerciali di vicinato, e più in generale concentrando un mix di funzioni per creare “luoghi di vita in pubblico” finalizzati al raggiungimento di elevati standard di qualità della vita.

Roma: le Centralità locali

Nell’ambito di un obiettivo generale di riordino della “città svantaggiata”, finalizzato ad avviare un processo di trasformazione qualitativa dei relativi tessuti per renderli parte integrante del funzionamento complessivo della città, il piano di Roma ha effettuato una lettura toponimica del territorio comunale che ha permesso la predisposizione di una base conoscitiva finalizzata all’individuazione delle centralità locali e l’organizzazione degli interventi diffusi.

L’analisi ha condotto alla individuazione di circa 200 microcittà, cioè a dire di una grande ricchezza di luoghi e situazioni urbane in cui gli abitanti si riconoscono con un alto indice di relazioni sociali e di riconoscibilità: in altri termini una molteplicità di luoghi di identità. Roma appare, come doveva apparire, simile a tutte le grandi metropoli e cioè ricca al suo interno di molte e diverse microcittà che non possono non costituire, dentro la struttura portante del piano, il riferimento per tutte le politiche di riqualificazione e costituire le “unità di senso” per tutte le valutazioni e le scelte della nuova progettualità¹⁰⁴.

Le 59 centralità locali così individuate, localizzate anche nella *Città storica* e nella *Città consolidata*, rappresentano «i nodi propulsivi della riorganizzazione alla piccola scala, della riqualificazione diffusa dei tessuti»¹⁰⁵. La loro individuazione coincide prevalentemente con sistemi di spazi aperti e tessuti con attrezzature pubbliche o aree per verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, in cui il PRG localizza le funzioni in grado di rigenerare a livello fisico e funzionale i tessuti circostanti, oltre ad alcuni servizi locali necessari per la migliore organizzazione sociale e civile del Municipio.

L’obiettivo è quello di attivare interventi pubblici e privati per la rigenerazione alla piccola scala, definiti sulla base di un progetto pubblico unitario, *Programma integrato o Progetto urbano*, redatto

102. «Anche alcuni pianificatori incominciano ad occuparsi di queste tracce per fondare i propri interventi dopo due secoli durante i quali la gestione del territorio aveva conosciuto come unica ricetta la *tabula rasa* vien dunque tracciata una concezione che considera il territorio non più come un campo operativo pressoché astratto ma come il risultato di una lunghissima e lentissima stratificazione che occorre conoscere per potere intervenire». A. Corboz, «L’ipercittà», B. Secchi, P. Viganò (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull’arte, il metodo, la città, il territorio*, Milano, FrancoAngeli, 1998, p. 189.

103. La definizione di luogo è quella utilizzata da Marc Augé per definire i non-luoghi: «Se un luogo può definirsi come uno spazio di identità, di relazione e storico, uno spazio che non può definirsi come uno spazio di identità né come uno spazio di relazione né storico, definirà un non-luogo». M. Augé, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità*, Milano, Elèuthera, 1993, p. 73.

104. Comune di Roma, *op.cit.*, pp. 52–53.

105. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», *cit.*, p. 67.

dal Municipio competente sulla base delle previsioni di un elaborato specifico all'interno del piano – l'elaborato indicativo "I2 - Schemi di riferimento delle centralità locali", che contiene Schede specifiche per ogni centralità locale.

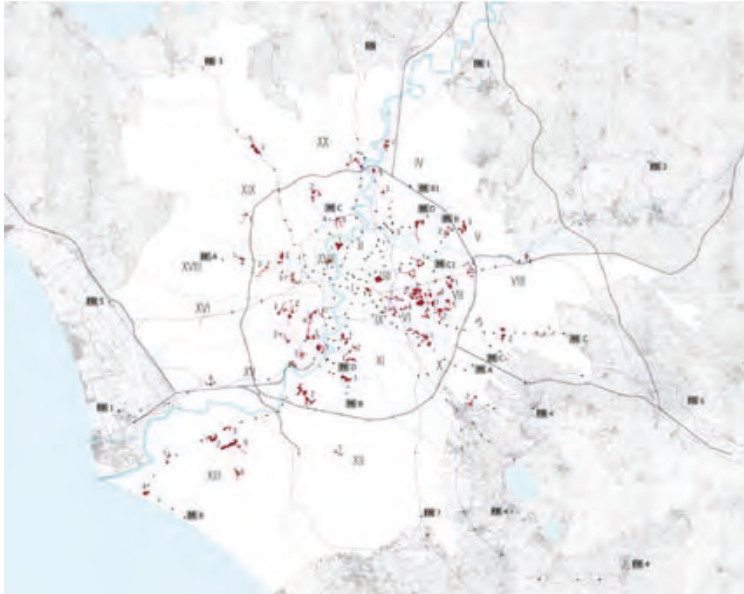


Figura 4.1 PRG di Roma, elaborato "I2 - Schemi di riferimento delle centralità locali": stralcio del Quadro d'unione

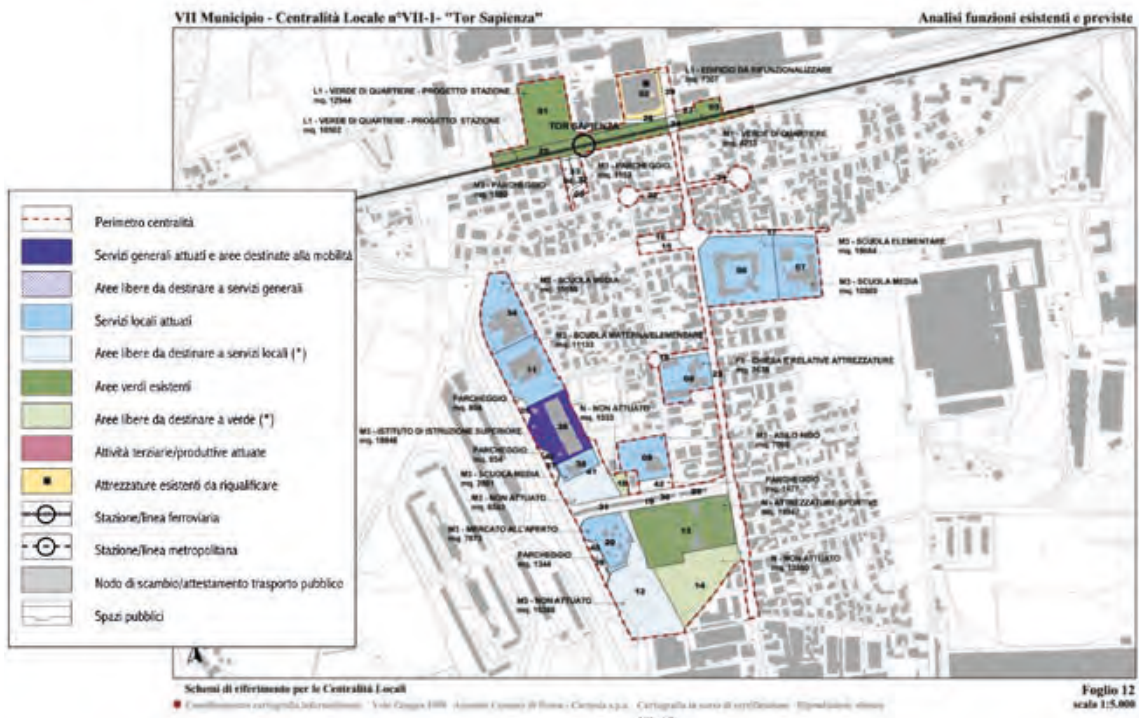


Figura 4.2 PRG di Roma, elaborato I2: analisi delle funzioni esistenti e previste nella Centralità locale di Tor Sapienza

106. L'individuazione degli ambiti   l'unit  minima di pianificazione prevista dalla legge regionale e per essi il PSC indica politiche urbanistiche omogenee.

Bologna: le Situazioni

Alla scala delle "micro-citt " di Bologna, il Piano strutturale comunale (PSC) si pone l'obiettivo della qualit  insediativa e ambientale diffusa, attraverso l'individuazione di 34 aree, denominate *Situazioni*, identificate con nomi noti agli abitanti per facilitare il riconoscimento dei luoghi interessati. Per ciascuna di esse, il PSC definisce gli interventi e stabilisce priorit  motivate, redigendo un'agenda di azioni da affidare in parte all'iniziativa dei quartieri. I contenuti derivano da un articolato percorso di analisi, ascolto e confronto tra cittadini, tecnici e istituzioni di quartiere, i quali hanno definito, sulla base della propria esperienza, la rilevanza dei problemi e le soluzioni possibili. Nelle *Situazioni* risultano altres  evidenti anche i livelli di integrazione necessari delle dotazioni e delle prestazioni previste per i tre *Sistemi* della mobilit , della citt  pubblica e dell'ambiente



Figura 4.3 PSC di Bologna, Le regole: Classificazione del territorio, stralcio riportante i perimetri delle Situazioni.

Le *Situazioni* – che coprono l'intero territorio comunale – nascono dalla combinazione dei 189 *Ambiti*¹⁰⁶ del PSC che risultano legati da relazioni spaziali, morfologiche, funzionali, ambientali, paesaggistiche per cui si richiede un trattamento unitario. 21 sono le Situazioni dove la citt    pi  densamente abitata, 5 quelle caratterizzate da funzioni specialistiche e 8 quelle riconoscibili nel territorio rurale di pianura e di collina.

L'orientamento generale di piano di miglioramento dell'*abitabilit * locale   stato tradotto in indicazioni di carattere progettuale – ricordate con gli interventi ristrutturazione delle sette *Citt * – che affrontano le criticit  e colgono le opportunit  presenti e mirano a conseguire: un'accessibilit  integrata e sostenibile; la qualit  ecologica e ambientale; la qualit  sociale.

Le previsioni per le 34 situazioni sono contenute nel quadro normativo del PSC (art. 38), articolato per "Schede", e si avvalgono di una particolare forma normativa, gli "indirizzi figurati", a carattere non prescrittivo bens  indicativo e processuale, che sono raccordati o da raccordare con gli altri strumenti urbanistici (Piani operativi comunali, piani urbanistici attuativi, Regolamento urbanistico edilizio) e con atti programmatori dell'Amministrazione. La legenda di ciascuna scheda individua, in ordine di priorit  di attuazione, gli "oggetti" cui applicare le azioni tra i 16 possibili.

Figura 4.4 PSC di Bologna, Legenda completa delle schede di indirizzo per le Situazioni che compaiono nel Quadro normativo.



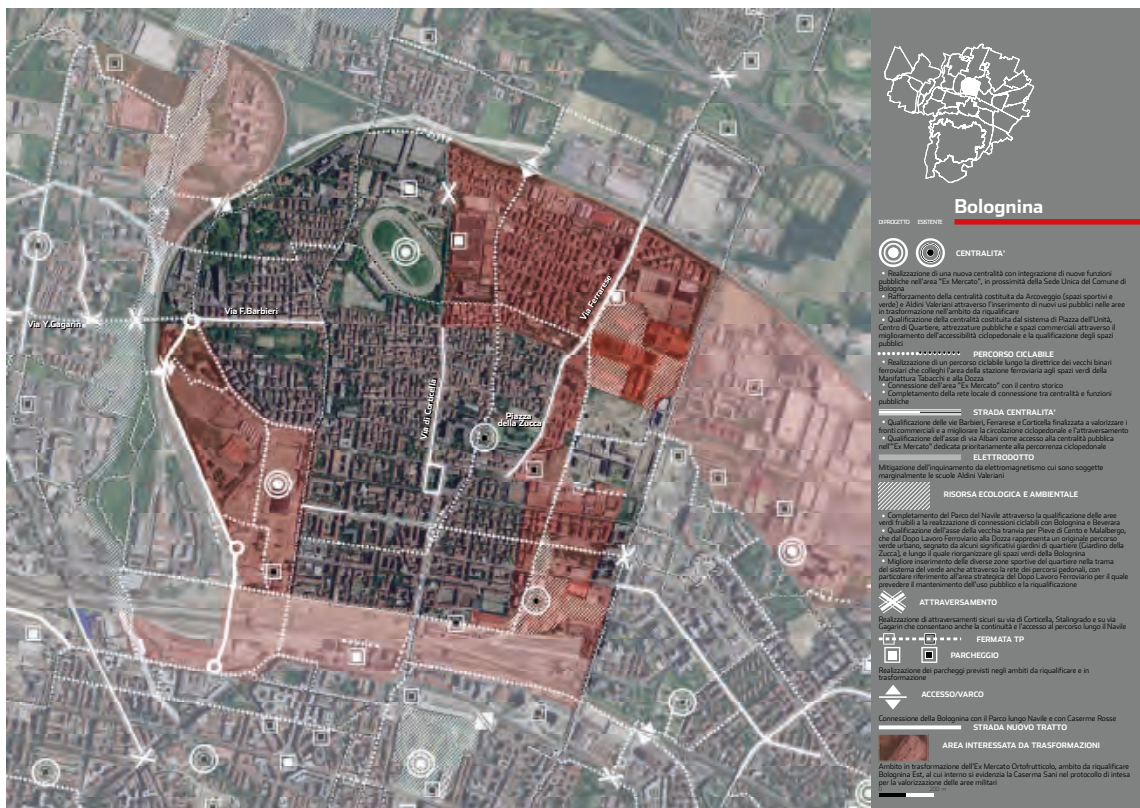


Figura 4.5 *PSC di Bologna, Quadro normativo, Scheda della Situazione "Bologna".*

Due di essi risultano particolarmente interessanti, ai fini dell'analisi degli aspetti di mixité funzionale:

- la "Centralità" con cui si intende uno spazio, costruito e non, caratterizzato da multifunzionalità, da facile accessibilità pedonale, ciclabile e con trasporto pubblico, frequentato liberamente da una pluralità di utenti, spesso caratterizzato da edifici o manufatti di valore storico, testimoniale e architettonico che realizzano istanze di identità;
- la "Strada centralità", definita come un tratto di strada da sistemare per consentire le pratiche della vita in pubblico, dove garantire accessibilità pedonale e ciclabile in condizioni di sicurezza, offerta commerciale, attrezzature e servizi collettivi.

Milano: Piazze, Spazi a vocazione pedonale e Nuclei di identità locale

La "riscoperta" dello spazio pubblico è un elemento fondamentale nell'attuale fase di trasformazione della città e il nuovo PGT lo pone al centro del concetto di rigenerazione, considerando: le funzioni che migliorano la qualità e la vivibilità dei quartieri; il rapporto tra pieni e vuoti; l'inclusione delle forme di mobilità alternativa a quella privata nelle sezioni stradali. Gli interventi alla piccola scala rispondono a un disegno di città orientato a incrementare il benes-

sere, rafforzare le identità locali, contrastare la stigmatizzazione dei quartieri periferici, favorire lo spazio pedonale e la mobilità dolce, accrescere attrattività, bellezza e vivibilità della città, favorire il commercio locale e il turismo, la sicurezza, la coesione e l'inclusione sociale.

Una delle principali finalità è il superamento del divario esistente tra la qualità urbana del centro e quella delle periferie, attraverso: il miglioramento della qualità progettuale, della fruibilità pedonale e l'attrattività della trama minuta; le previsioni urbanistiche, alla scala intermedia, di riapertura dei Navigli, di riqualificazione degli scali ferroviari, di rigenerazione delle sette *Piazze*; l'azione di raccordo tra le scelte del PGT con le numerose progettualità in corso, esterne al piano, per rafforzarne e ampliarne gli esiti attesi.

Il Documento di Piano individua, quindi, sette ambiti per *Piazze* e una rete degli *Spazi a vocazione pedonale* dove innalzare la qualità per diventare "struttura della vita urbana collettiva", secondo una strategia è tesa a "riumanizzare la città" coniugando lo spazio pubblico con fronti urbani vivi, facilitando l'insediamento di piccolo commercio, artigianato e servizi ai piani terra.

- Le *Piazze* (Loreto, Maciachini, Lotto, Romolo, Abbiategrasso, Trento e Corvetto) sono snodi di traffico, di passaggio tra centro e periferia, che vengono radicalmente ripensati come porte a vocazione pedonale, cerniere in grado di stimolare investimenti volti al ridisegno dello spazio pubblico e a favorire il rinnovamento dei quartieri periferici. La possibilità di densificazione delle cortine edilizie consente la realizzazione di spazi di centralità in cui infrastrutture di trasporto pubblico e mobilità veicolare coesistono con spazi per i pedoni, nuove funzioni affacciate sullo spazio pubblico, aree verdi e nuove relazioni con gli ambiti urbani circostanti.
- Gli *Spazi a vocazione pedonale* individuano un sistema di spazi pubblici, tessuti e fronti edilizi per i quali il piano individua l'opportunità di una loro trasformazione in "struttura portante della vita urbana collettiva" e dell'identità locale, prevedendo facilitazioni per l'inserimento di piccolo commercio e servizi e l'assegnazione di una priorità alla mobilità pedonale e ciclabile.

Il Piano dei servizi individua, inoltre, 88 *Nuclei di identità locale* (NIL) dove realizzare l'integrazione alla scala minuta delle diverse previsioni di piano che ambiscono a migliorare la vita nei quartieri della città: gli interventi diffusi nel tessuto consolidato che interessano gli spazi aperti ed edificati, pubblici e privati, utilizzati o meno, sono una delle priorità del piano.

La dimensione dei *Nuclei di identità locale* è scelta dal piano per valorizzare i nove Municipi di Milano attraverso la scala fine e realizzare qualità urbana, coesione sociale, efficienza e diffusione dei servizi alla persona, riconoscibilità e sicurezza degli spazi pubblici, accessibilità tramite i servizi di mobilità.

Le "Schede NIL", contenute nel Piano dei servizi, sono lo strumento analitico-progettuale che evidenzia le peculiarità di ciascun nucleo



Figura 4.6 PGT di Milano, Piano dei Servizi, individuazione dei Nuclei di Identità Locale.

fornendo una base di conoscenza dei quartieri – costantemente aggiornata sul geoportale on-line del Comune – per azioni di programmazione e interventi finalizzati allo sviluppo locale. Esse si compongono di sei sezioni tematiche, che restituiscono in modo sintetico le componenti socio-demografiche e territoriali:

1. struttura della popolazione residente, attuale e prevista;
2. dotazione dei servizi esistenti;
3. sistema del verde e delle acque;
4. reti infrastrutturali;
5. interventi urbanistico-edilizi in corso che esplicitano la propensione al cambiamento;
6. previsioni di opere pubbliche e stato di attuazione.

Particolarmente interessante, ai fini della presente ricerca, è la quinta sezione delle Schede in cui vengono localizzate in mappa i titoli abilitativi degli interventi edilizi (Cila, Scia, PdC, PdC convenzionato) a partire dai quali viene elaborato un efficace diagramma che indica la direzione, sotto il profilo funzionale, verso cui propende la rigenerazione di quella specifica parte di città.

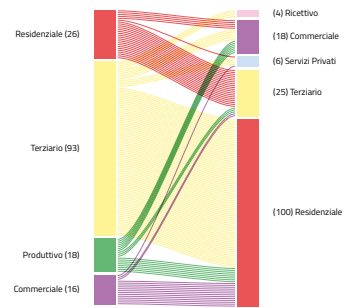


Figura 4.7 PGT di Milano, Piano dei Servizi, Scheda NIL (stralcio): diagramma dei cambi di destinazione d'uso.

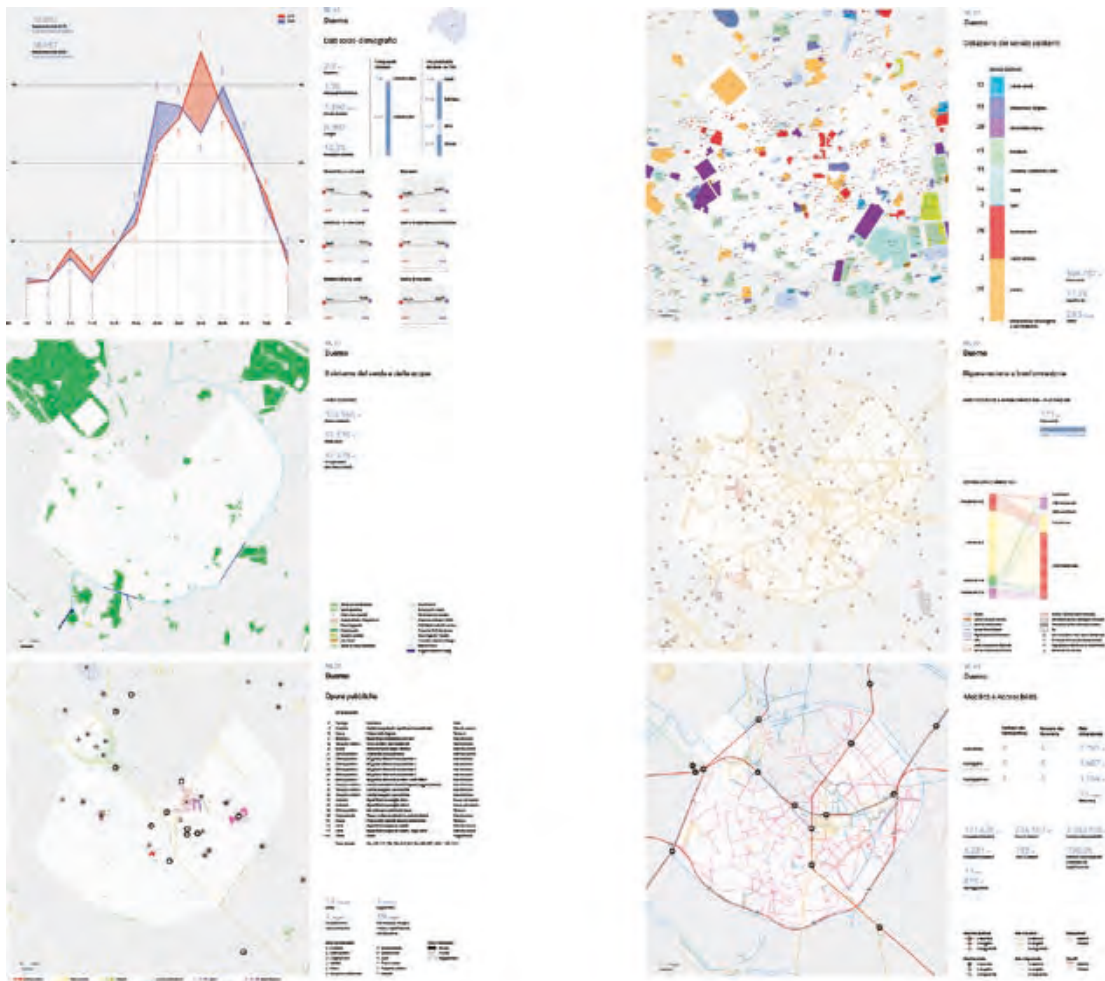


Figura 4.8 PGT di Milano, Piano dei Servizi, Scheda del NIL n.1 (Duomo).

107. D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio”. Art. 6, c.2: «Le regioni [...] fissano i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino: a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali [...]; b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela [...], nonché dell’arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici [...]; c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi [...]; d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia [...] dell’autorizzazione all’apertura [...]». Art. 6, c.5: «Le regioni stabiliscono il termine [...] entro il quale i comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni di cui al presente articolo».

108. Il dibattito sull’urbanistica commerciale è ampio e si è sviluppato in Italia a partire dall’inizio degli anni Novanta con i primi insediamenti della grande distribuzione organizzata, ma è trattato diffusamente in tutti i paesi europei. Notevoli contributi allo studio di tale materia vengono dalle discipline geografiche, sviluppati in particolare in Italia e in Portogallo. Il più recente Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (2015) è “Commercio, consumo e città: pratiche, pianificazione e governance per l’inclusione, la resilienza e la sostenibilità urbane”.

109. Tra i contributi di rilievo, limitati alla disciplina urbanistica in Italia, si segnalano: G. Brunetta, *Valutazione integrata territoriale degli insediamenti commerciali. Metodologia e sperimentazione in Piemonte*, Firenze, Alinea, 2008; G. Brunetta, O. Caldarice, F. Pellerey, «La Valutazione Integrata Territoriale. Scenari del commercio in Provincia di Trento», *Scienze Regionali*:3, 2017; G. Brunetta, C. Morandi, *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali. Un approccio interregionale*, Firenze, Alinea, 2009; A. Bruzzese, L. Tamini, *Servizi commerciali e produzioni creative. Sei itinerari nella Milano che cambia*, Milano, Mondadori, 2014; [>>]

4.3.4 L’assetto della rete commerciale

L’assetto della rete commerciale occupa un importante spazio nei piani esaminati, in particolare nei piani di Reggio Emilia e di Bergamo, che hanno approntato due varianti specifiche per regolare le questioni ad esso connesse, ma anche nel piano di Milano, dove il commercio è l’unica funzione regolata da un apposito Titolo del quadro normativo, e nel piano di Bologna e di Roma, dove l’attenzione e soprattutto rivolta alla funzione sociale e di servizio delle attività di vicinato. L’attenzione riposta nella pianificazione della rete commerciale è sicuramente riconducibile ad un obbligo di legge¹⁰⁷, ma è anche riconducibile al diffuso convincimento che, se la città è soprattutto un luogo delle relazioni, l’economia dei servizi costituisce un fondamentale momento di contatto tra il cittadino e la sua comunità di riferimento, esercitando un importante ruolo nell’integrazione sociale e nello sviluppo locale, e rappresenta anche un’opportunità per la ridefinizione dell’immagine urbana e degli spazi pubblici.

Nella disciplina urbanistica, la relazione città-commercio è oggetto di studio e sperimentazione¹⁰⁸ per la necessità di individuare un modello di pianificazione che permetta di superare la settorialità della pianificazione commerciale e di indirizzare lo sviluppo economico in modo equilibrato e secondo l’interesse pubblico, pur rispettando i principi di proporzionalità, non discriminazione e libertà di insediamento che trovano limiti solamente nella tutela dell’ambiente, naturale e urbano, e dell’assetto territoriale generale.

Negli ultimi decenni, l’evoluzione delle dinamiche del consumo e la regolazione del settore commerciale sono stati due elementi particolarmente rilevanti per il mutamento degli assetti socio-economici e territoriali, e questo ha inciso profondamente sul funzionamento della città contemporanea, sulle relazioni tra le sue parti, sulle pratiche sociali, sull’idea di spazio pubblico e sulla sua produzione. Le scelte di politica economica sottese a tali mutamenti hanno introdotto un sempre maggior grado di liberalizzazione dei servizi, attribuendo alla pianificazione urbanistica il compito di regolarne la localizzazione e il dimensionamento. Inoltre, nell’affermare che l’esercizio delle attività di servizi non può essere sottoposto a limiti non giustificati, si concede che possano essere fissate restrizioni quantitative o territoriali per *motivi di imperativi di interesse generale*, tra cui la qualità dell’ambiente urbano.

Il fenomeno delle polarità altamente specializzate, di agevole accessibilità privata, in cui si integrano funzioni diverse¹¹⁰, tra cui spiccano quelle relative a commercio e attività del tempo libero, configurano luoghi di consumo sempre più grandi, specializzati e diversificati, che si insediano nel territorio¹¹¹ incidendo fortemente su equilibri sociali, economici e ambientali. Lo spazio pubblico aperto risulta sempre più connettivo tra aree di consumo, mentre lo spazio privato chiuso accoglie gli usi che erano del primo, assumendo ruolo pubblico ed esprimendo «la dimensione spaziale più

immediata dell'esistenza contemporanea»¹¹². Difficilmente si può non riconoscere agli spazi del consumo il ruolo di "supplente" nel rispondere a una domanda di socialità e autorappresentazione, che non trova risposta altrove a causa della perdita di significati della sfera pubblica; ne consegue che una parte crescente della popolazione metropolitana vive e organizza la propria esperienza di città attorno a pratiche di consumo¹¹³.

Nei contesti periferici ed extraurbani, la maturità raggiunta ormai nel nostro Paese dal sistema delle grandi superfici del commercio e del tempo libero, non può non considerare uno scenario in cui queste polarità metropolitane, per la loro consolidata valenza collettiva, governate da una regia pubblica alla scala opportuna, possano contribuire ai processi di riorganizzazione territoriale¹¹⁴. Tuttavia, gli scenari evolutivi del settore vedono una generale tendenza alla dismissione dei grandi spazi commerciali, il cosiddetto *demalling*¹¹⁵, causata dalla saturazione dell'offerta, dalla forte competizione tra formati distributivi, dai mutati comportamenti d'acquisto dei consumatori e dagli effetti della crisi economica. Se questo è vero per tutte le tipologie di strutture, l'obsolescenza delle superfici meno performanti per quanto riguarda le grandi strutture è un fenomeno nuovo per l'Italia, con conseguenze a livello territoriale ancora da indagare.

Nei contesti urbani e centrali, invece, il commercio, in particolare quello di vicinato, viene visto soprattutto nella sua funzione sociale di conferimento di qualità e vitalità agli spazi pubblici, nonché di portatore di un aumento della percezione di sicurezza. Tuttavia, il periodo di recessione globale portato dalla crisi economica del 2008 e il parallelo avanzare del commercio elettronico hanno messo alla prova il settore in tali contesti, portando a consistenti chiusure di attività e a fenomeni di desertificazione commerciale¹¹⁶.

Di fronte a tale scenario i piani di Reggio Emilia e Bergamo hanno adottato politiche specifiche, attraverso varianti dedicate, con la finalità di sostenere l'insieme delle attività commerciali, viste come motore di sviluppo economico delle città e delle trasformazioni urbane, ma anche di riequilibrare le precedenti previsioni relative alle diverse forme distributive e di guidare i futuri sviluppi sulla base di nuovi criteri, finalizzati a una rigenerazione dei contesti urbani esistenti.

Reggio Emilia: Schema strutturale di assetto della rete del commercio

A Reggio Emilia, la prima versione approvata del PSC (2011) prevedeva un rafforzamento dell'attrattività commerciale della città a livello sovralocale, in quanto allora notevolmente inferiore a quella degli altri capoluoghi emiliani, prevedendo una apposita linea d'azione "10. Offerta commerciale" nell'ambito della strategia "La città si ammoderna", tradotta nel potenziamento di tre ambiti territoriali: "nord" (Polo funzionale 1), "sud" e "centro storico". Da allora, le trasformazioni avvenute hanno consentito di irrobustire la rete

[>>] G. Cavoto, G. Limonta, «Dismissione commerciale. Dinamiche, strategie e programmazione», L. D'Alessandro (a cura di), *Città, commercio e consumo Napoli*, Napoli, Università degli studi di Napoli «L'Orientale», 2015, pp. 319-330; G. Limonta, M. Paris, «Riconoscere e monitorare la potenziale fragilità dei sistemi commerciali urbani: una proposta per la Regione Lombardia», *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. «Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese»*, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017; F. D. Moccia, A. Sgobbo, *La polarizzazione metropolitana. L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*, Napoli, Liguori, 2013; C. Morandi, *Il commercio urbano: esperienze di valorizzazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011; M. Paris, *Urbanistica dei superluoghi. Esternalità territoriali, economiche e sociali dei luoghi del consumo della società post-moderna*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009; M. Preite, *Piccolo commercio e grande distribuzione della riqualificazione della città*, Firenze, Alinea, 2001; L. Tamini, *Il progetto di centralità. La regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011; L. Tamini, L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017.

110. Cfr. F. Indovina, «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005.

111. La città in cui hanno trovato spazio le grandi strutture del commercio e del tempo libero, tendono a integrarsi a livello territoriale in un paesaggio difficilmente schematizzabile secondo le categorie di città e campagna, di centro e periferia; l'individualismo e la libertà di scelta dei suoi abitanti si esprimono attraverso spostamenti con mezzo di trasporto privato tra le occasioni che offre uno spazio dilatato e policentrico, connotato da ambiti insediativi privi di [>>]

commerciale in tutte le zone della città consolidata, nelle maggiori frazioni e soprattutto nei quartieri urbani posti sulle grandi direttrici di traffico. Tuttavia, gli indirizzi recenti in materia di pianificazione commerciale suggeriscono di privilegiare la qualità piuttosto quantità, anche in considerazione del mutato scenario economico post crisi del 2008.

Nel 2018, è stata pertanto adottata una variante¹¹⁷ di ridimensionamento delle previsioni originali (stralcio di 4.600 mq di nuova superficie di vendita ancora non realizzata), concentrando l'azione verso la riqualificazione a scala inferiore e il rilancio dell'attrattività del centro storico.

La versione aggiornata dello *Schema strutturale di assetto della rete del commercio* fa riferimento a quattro principali tipologie insediative, cui corrispondono previsioni urbanistiche di attuazione della nuova strategia.

1. Centro storico: con funzione primaria di servizio e perno dell'attrazione commerciale della città. *Previsione: previsione tramite POC o Progetti di valorizzazione commerciale (PVC) di aggregazioni di medie strutture di vendita di livello comunale e sovracomunale per il recupero di contenitori esistenti.*
2. Aree "a corona" del centro storico, che attraverso Progetti di valorizzazione commerciale possano individuare soluzioni di ricucitura del centro stesso, potenziandone la capacità di attrazione e l'accessibilità. *Previsione: ammessi esercizi piccoli e medi; nuove medie strutture di livello comunale per il recupero di contenitori esistenti tramite progetto PVC.*
3. Aree di servizio zonali, con rilevanza locale nella città consolidata, aventi anche funzione di animazione della vita di quartiere e caratterizzate da facile fruizione di vicinato. *Previsione: ammessi esercizi piccoli e medio-piccoli.*
4. Aree di attrazione commerciale, aventi tutte requisiti di accessibilità e fruibilità per ampi bacini di utenza e ospitanti anche quote rilevanti di servizi complementari al commercio (es. tempo libero)
 - Poli funzionali a elevata specializzazione commerciale: PF1. *Previsione: Area Commerciale Integrata (ACI) o Centro commerciale (CC) di livello superiore; strutture di livello inferiore*
 - Aree idonee ad ospitare insediamenti commerciali con livello di attrazione inferiore. *Previsione: PF2 – Insediamenti con SV complessiva < 10.000 mq; AUC2 – ACI o CC non alimentare con SV complessiva < 7.000 mq e PUA in attuazione per struttura mista ; ASP1 – ACI o CC misto nei limiti definiti dal PTCP; un ambito tra ASP_N1-20, ASP_N1-37, ASP3, ASP1 può ospitare una grande struttura non alimentare tramite programmazione POC e previo trasferimento di autorizzazione commerciale.*

Nelle aree commerciali con attrazione sovracomunale esistenti sono ammissibili adeguamenti di portata entro i limiti di tipologia e

[>>] "luoghi". Cfr. E. Finocchiaro, «I nuovi luoghi del consumo nella città contemporanea», C. Cirelli (a cura di), *Città e commercio*, Bologna, Patron Editore, 2008, pp. 61-80.

112. *Ibidem.*

113. Cfr. G. Amendola (a cura di), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli, Liguori, 2006.

114. Cfr. L. Tamini, *Il progetto di centralità. La regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*, cit.

115. Cfr. G. Cavoto, *Demalling. Una risposta alla dismissione commerciale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014.

116. Cfr. L. Tamini, «Commercio e città: temi e scenari evolutivi», *Urban Design Magazine*, Imola, 2016, pp. 19-26.

117. Adozione con D.C.C. 18 del 12.02.2018 "Variante al vigente Piano Strutturale Comunale (PSC) e Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), avente ad oggetto la razionalizzazione delle previsioni commerciali, finalizzata alla valorizzazione della città storica, e modifiche all'Accordo territoriale dei Poli dell'Area Nord, limitatamente al Polo Funzionale PF-4".

non è ammesso il passaggio dal livello di attrazione inferiore a quello superiore. Sono confermate tutte le altre previsioni urbanistiche preesistenti.

Bergamo: Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale

A Bergamo, con apposita variante¹¹⁸, è stata introdotta nel 2017 una innovativa disciplina delle attività economiche in ragione del loro ruolo vivificante degli ambiti urbani, integrando la strumentazione urbanistica della regolamentazione commerciale esistente.

Sono stati istituiti, nelle parti di città centrali e consolidate, quattro *Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale* (coincidenti con il *Distretto Urbano del Commercio*, riconosciuto dalla Regione) la cui disciplina, limitatamente per le categorie commerciali, terziarie ed extracommerciali, prevale sulla disciplina di tessuto, con riferimento all'ammissibilità dei diversi formati commerciali e a nuove soglie dimensionali nel reperimento delle dotazioni minime obbligatorie.

In tali ambiti, è prevista una "prezialità" che consiste nella modifica della disciplina di reperimento di parcheggi nei casi di variazione funzionale per l'insediamento di attività commerciali, eliminandone l'obbligo per le funzioni insediabili inferiori a 250 mq e nei casi di localizzazione di talune categorie in zone a traffico limitato H24 o in aree pedonali. Inoltre, relativamente alle sole funzioni terziarie e commerciali, sono consentite negli Ambiti le funzioni generalmente già ammesse per la città storica e consolidata, ma l'ambito centrale (Z1) si caratterizza per la possibilità di insediare anche grandi strutture di vendita limitatamente alle zone a traffico limitato alle aree pedonali, mentre nella "città alta" (Z2) si consente la possibilità di insediamento di medie strutture a 400 mq di superficie di vendita. Gli ambiti Z3 e Z4 escludono attività artigianali di rilevanza commerciale e quelle di somministrazione, mentre l'ambito Z4b è l'unico della città a consentire il commercio all'ingrosso, oltre che la vendita di merci ingombranti.

Con questa variante, l'insediamento di nuove grandi strutture di vendita è ammesso solamente nelle ZTL h24 e nelle aree pedonali interne al perimetro dell'Ambito centrale, con finalità di rivitalizzazione del centro urbano, di scioglimento del binomio "struttura di vendita - automobile" e di contenimento dell'uso di suolo. Inoltre, sono state previste misure di compensazione aggiuntive per medie strutture di vendita, finalizzate al finanziamento delle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi dei piani ambientali adottati dall'Amministrazione.

Infine, in tutta la città, è stato introdotto un principio di "indifferenza funzionale" per i locali commerciali ai piani terra fino a 250 mq, che permette il cambio di destinazione d'uso (eccettuate le categorie non ammesse) senza comportare oneri urbanistici, al fine di valorizzare maggiormente il ruolo delle attività di commercio di vicinato e di tipo turistico-ricettivo come presidi per la vivibilità dei tessuti e la riqualificazione degli spazi urbani.

¹¹⁸ Variante al PGT n. 10 (adozione: D.C.C. n. 90 del 04.07.2017; approvazione: D.C.C. n. 152 del 11.12.2017).

CAPITOLO 5 La dimensione operativa e l'intensificazione del mix funzionale

In questo capitolo, viene portato a sintesi quanto emerso dall'analisi della dimensione operativa delle esperienze di pianificazione esaminate nelle Schede. Con la separazione della componente programmatica del piano, che si concentra sull'individuazione delle invarianti e delle scelte di lungo periodo, è necessario predisporre un insieme di strumenti e regole per disciplinare gli interventi intensivi e localizzati, con particolare riferimento agli aspetti inerenti al mix funzionale. Il piano operativo rappresenta la soluzione individuata dal piano locale innovato per confrontarsi con l'efficacia e il tempo delle previsioni urbanistiche.

Nel primo paragrafo, *Il piano operativo e gli ambiti*, vengono illustrati i caratteri principali del piano operativo, così come indicati dalla proposta di riforma, quali la prescrittività delle previsioni e la conformazione dei diritti edificatori, nonché la sua validità nel risolvere l'iniquità del "doppio regime dei suoli" e il rischio del "residuo di piano", che hanno rappresentato per lungo tempo i punti più deboli della pianificazione italiana. Attraverso un modello più flessibile, viene resa più certa la realizzazione delle previsioni, pubbliche e private, sia a mezzo di interventi diretti, sia con modalità indirette.

Nel secondo paragrafo, *Gli indirizzi funzionali per la trasformazione*, si entra nel merito delle scelte operative effettuate dai piani analizzati. In particolare, vengono indagate le modalità di definizione del mix funzionale negli ambiti di trasformazione, che assumono una rilevanza fondamentale per il riequilibrio urbano e metropolitano, potendosi stabilire in quei contesti le migliori condizioni per la complementarietà funzionale dei nodi della struttura policentrica, nonché per lo sviluppo della mixité. Si indagano, altresì, i nuovi meccanismi attuativi, attraverso l'applicazione del principio perequativo-compensativo, i nuovi strumenti e le nuove procedure.

Nel terzo paragrafo, *Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione operativa*, vengono evidenziati gli aspetti innovativi, contenuti nei piani esaminati, di interesse per l'elaborazione di riferimenti operativi per il piano locale, tra cui la definizione delle dominanti funzionali, la riorganizzazione funzionale policentrica, il legame tra accessibilità ed edificabilità, gli strumenti gestionali.

In generale, la dimensione operativa mira alla concreta rigenerazione intensiva di parti di città, secondo la visione strategica delineata nella dimensione strutturale, prevedendo una forma e un mix di funzioni capace di conferire varietà e, al contempo, una specializzazione riconoscibile dell'ambito, in una logica di sviluppo integrato e complementare dell'intero sistema funzionale urbano-territoriale.

CAPITOLO 5 LA DIMENSIONE OPERATIVA E L'INTENSIFICAZIONE DEL MIX FUNZIONALE

- p. 325 Introduzione al quinto capitolo

- p. 327 5.1 Il piano operativo e gli ambiti
 - p. 330 5.1.1 La dimensione operativa nei piani esaminati
 - p. 332 5.1.2 Le componenti della trasformazione
 - p. 333 *Le componenti della trasformazione nei piani esaminati*

- p. 353 5.2 Gli indirizzi funzionali per la trasformazione
 - p. 353 5.2.1 La definizione del mix funzionale
 - p. 364 5.2.2 Le modalità di attuazione
 - p. 364 *Il principio perequativo-compensativo*
 - p. 366 *La perequazione nei piani esaminati*
 - p. 369 *I nuovi strumenti: il programma integrato e il progetto urbano*

- p. 371 5.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione operativa
 - p. 371 *L'uso prevalente come carattere distintivo delle componenti da rigenerare*
 - p. 372 *I nodi della riorganizzazione funzionale alla grande scala*
 - p. 372 *Il legame tra accessibilità ed edificabilità*
 - p. 373 *Le modalità di definizione del mix funzionale*
 - p. 373 *Le "schede" come strumento indicativo per la trasformazione*
 - p. 375 *La limitazione degli interventi diretti nella città da ristrutturare*

Introduzione al quinto capitolo

Le tre componenti del *piano riformato* sono state assunte come categorie di lettura di un gruppo di piani urbanistici selezionati per questa ricerca. Dopo aver esaminato, quindi, la loro dimensione strutturale, si approfondisce in questo capitolo la dimensione operativa, che risulta strettamente collegata alla prima come soluzione individuata dal nuovo piano per confrontarsi con l'efficacia e il tempo delle previsioni urbanistiche.

La separazione del quadro programmatico, dei contenuti di lungo periodo e dei riferimenti non negoziabili, dagli aspetti conformativi dei suoli e della proprietà è, infatti, una delle innovazioni più rilevanti della proposta di riforma che mira, appunto, ad una maggiore efficacia della pianificazione¹, in risposta alle insufficienze dimostrate negli anni dalla combinazione del PRG ex L.1150/1942, del frammentato quadro legislativo nazionale, dei pronunciamenti della Corte Costituzionale e, in generale, dei modi con cui si è praticata la pianificazione in Italia.

Per *dimensione operativa* dei piani, si intende qui l'insieme di strumenti e regole che i piani assumono per disciplinare gli interventi intensivi e localizzati, con particolare riferimento agli aspetti inerenti al mix funzionale. Nelle aree di trasformazione e di ristrutturazione, infatti, la definizione dei caratteri funzionali assume una rilevanza fondamentale per la ricerca di un equilibrio urbano e metropolitano, poiché in tali ambiti si presenta l'opportunità di stabilire quasi *ex novo* le migliori condizioni per lo sviluppo della mixité degli usi attraverso il progetto urbanistico. Si tratta di una strategia urbanistica individuata da tempo dalla ricerca riformista e che ha avuto una prima formalizzazione attraverso le sperimentazioni dei piani della terza generazione e che continua, oggi rafforzata, nei piani della metropolizzazione.

Nelle aree che ho chiamato ad azione intensiva questi piani programmano sempre attrezzature direzionali private e pubbliche, cioè i nuovi insediamenti del terziario di valore strategico per il futuro della città e del comprensorio. Ma questi insediamenti sono previsti in modo stret-

1. «Riguardo alla cruciale questione dell'efficacia, in particolare, si ravvisa nella esperienza del PRG "tradizionale", in termini generali, un insoddisfacente rapporto tra entità delle previsioni che nel tempo hanno avuto come esito una attuazione più o meno puntuale, e quantità delle previsioni rimaste sulla carta, inattuata. Inefficacia del PRG tradizionale, quindi, che fonda le sue ragioni su un complesso coacervo di motivazioni, ma tra le quali un ruolo centrale è dato dalla difficoltà di un adeguamento dello strumento al variare nel tempo delle condizioni di base delle trasformazioni urbane, a causa di una forma del piano "statica" e di un itinerario procedurale "a cascata" comportante tempi eccessivi; inefficacia, in altri termini che si basa su una forma del Piano che non distingue in modo netto le regole e le procedure connesse, rispettivamente, ad obiettivi e scelte di lungo periodo, e quelle relative alle previsioni ed azioni programmate nel breve termine». A. Cappuccitti, «Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale», 2008, p. 1.

2. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 47.

tamente integrato a nuove funzioni residenziali, ricreative, commerciali, produttive e sociali, allo scopo deliberato di evitare ogni monofunzionalità².

In questo capitolo, dopo un'illustrazione dei caratteri principali del *Piano operativo*, così come indicato dalla proposta di riforma, vengono affrontati gli specifici indirizzi funzionali adottati dai cinque piani in esame, indagati attraverso l'articolazione territoriale proposta, le modalità di definizione del mix funzionale individuate, le modalità di attuazione previste. Infine, vengono evidenziati gli aspetti innovativi e di sperimentazione metodologica contenuti nei piani esaminati che vengono riconosciuti di interesse per l'elaborazione di nuovi riferimenti operativi per il piano locale.

5.1 Il piano operativo e gli ambiti

Nella proposta di riforma del piano urbanistico, il secondo dei tre strumenti è il piano operativo, con carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo dei diritti edificatori.

Il piano operativo ha una vigenza di cinque anni, equiparata, quindi, alla durata dei vincoli urbanistici ai diritti edificatori che il piano assegna, realizzando un principio di equità – risolvendo l'iniquo “doppio regime dei suoli”, il distacco tra la validità quinquennale delle previsioni pubbliche³ e il tempo indeterminato delle previsioni private – ma anche riducendo il rischio di formare ulteriori “residui di piano” che ancora oggi pesano sulle scelte della pianificazione urbanistica in Italia. Trascorsi i cinque anni di validità del piano operativo decadono quindi tutte le sue previsioni⁴, pubbliche e private, potendo così legare la realizzazione di quest'ultime all'effettiva acquisizione delle prime.

Diversamente dal Prg che conformava in ‘un unico lungo attimo’ tutte le nuove aree di trasformazione per poi metterle in attuazione necessariamente in modo parziale, il nuovo piano conforma e regola selettivamente e con precisione solo ciò che viene programmato per i successivi cinque anni, traguardando finalità e impegni che possono misurarsi in quell'arco temporale. Il processo attuativo consente, così, di ridisegnare e precisare continuamente il successivo piano, in quanto ne confronta politica e azione⁵.

Nel processo di piano, attraverso la componente operativa vengono tradotti in progetto urbanistico i contenuti generali, programmatici e non vincolanti del piano strutturale, selezionando specificamente le occasioni in cui avviare i processi di trasformazione – intesi sempre più come momento di rigenerazione urbana intensiva e localizzata, anziché come espansione – secondo una opportuna valutazione della maturità e delle strategicità delle condizioni di attuazione.

Le previsioni del piano operativo assumono così un carattere regolativo-conformativo, in cui il disegno delle trasformazioni urbanistiche – che, nel piano strutturale, dovrebbero essere rappresentate in

3. Cfr. Sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999 che dichiara l'illegittimità costituzionale della reiterazione da parte dell'Amministrazione dei vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo.

4. «Sarà anche doveroso, a questo proposito, rimarcare l'importanza del POC e della necessità di rendere consapevoli gli operatori che dopo 5 anni le sue previsioni scadono immanabilmente e i diritti si perdono. Forse la legge quadro nazionale e le stesse leggi regionali, dovrebbero fissare il costo delle eventuali reiterazioni: quella dei privati che non hanno interamente sfruttato i propri diritti, [...] e quella dei Comuni che non hanno eseguito gli espropri promessi [...]. Proprio per questo deve essere chiaro che il POC deve tassativamente durare 5 anni; perché se la durata passasse a 10 anni, tanto varrebbe che ci tenessimo il PRG e la rendita di attesa diventerebbe consolidata». G. Campos Venuti, «Dieci temi per la nuova legge di principi», *Urbanistica Dossier*, n. 93, 2007, p. 37.

5. P. Galuzzi, «La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010, p. 269.

forma ideogrammatica e non dettagliata⁶ – definisce «assetti urbanistici di dettaglio, i rapporti con i diritti ed il catasto; si passa così inevitabilmente dal principio di conformità a quello di coerenza, con l'assunzione di responsabilità interpretativa e progettuale nella fase di attuazione delle scelte del piano»⁷. È solo in questo momento del processo di piano che vengono precisate le quantità e i mix funzionali ammissibili.

In tal modo, la difficile gestione del rigido PRG viene superata da un modello più flessibile che consente la certezza della realizzazione delle previsioni, pubbliche e private, sia a mezzo di interventi diretti, sia con modalità indirette. Ciò distingue radicalmente i nuovi strumenti dai livelli di pianificazione tradizionali: il piano operativo non è il piano attuativo del piano strutturale, non vi sono infatti prescrizioni che vengono riportate a una scala di dettaglio specificandone le modalità di realizzazione, ma si tratta di un diverso strumento che *sviluppa* il piano strutturale, disegnandone e programmandone l'esecuzione, e che necessita anch'esso, poi, dei normali strumenti di attuazione. Il piano operativo, introduce così finalmente la *dimensione temporale* nel piano, consentendo di avviare nel breve-medio periodo solo quelle trasformazioni urbane fattibili e per le quali sono effettivamente disponibili le risorse pubbliche, collegandosi al bilancio comunale e al programma per le opere pubbliche, e gli impegni finanziari dei privati, verificandoli anticipatamente, anche attraverso forme concorsuali.

Si tratta di nuove forme di azione e applicazioni tecniche che mutano gli aspetti positivi della stagione dei programmi complessi⁸ e, più in generale, dell'urbanistica negoziale e che permettono, all'amministrazione pubblica, di integrare specifiche politiche urbane e di sviluppo locale.

La dimensione operativa permette, infatti, di integrare una molteplicità di aspetti che non appartengono alla tradizionale 'cassetta degli attrezzi' del progetto urbanistico: che attengono ai soggetti che intervengono, alle loro interazioni e ai processi decisionali che li stimolano e li sollecitano; che riguardano le risorse e i tempi della trasformazione, le attese collettive e quelle del mercato; che intersecano le politiche urbane e sociali declinate alle varie scale del progetto; che richiedono capacità di ascolto, strumenti di coinvolgimento, di promozione e comunicazione, di selezione concorsuale e di valutazione delle alternative progettuali; che utilizzano proficuamente tecniche di perequazione; che richiedono pertinenti e articolate argomentazioni e valutazioni⁹.

L'abbinamento di piano strutturale e operativo consente di effettuare una sintesi di posizioni lungamente contrapposte nello scontro "piano versus progetto": la proposta del piano operativo, infatti, «coincide sostanzialmente con quella avanzata da chi vuole ridurre il processo di pianificazione alla selezione di progetti di trasformazione»¹⁰, tuttavia, la presenza di una struttura di riferimento garantisce la possibilità di una valutazione dei progetti e della loro coerenza con un'idea complessiva e a lungo termine della città, declinando l'adeguatezza delle soluzioni progettuali rispetto ai bisogni e alle opportunità con la strategia urbanistica generale.

6. «Molte delle difficoltà della nuova pianificazione nascono, infatti, dalle modalità di rappresentazione del piano strutturale e dal contenuto prescrittivo delle norme ad esso riferite: i perimetri e lo *zoning* (una "maniera di pensare l'urbanistica" dalla quale non riusciamo a liberarci), così come un eccesso di indici e parametri, del tutto inutili, anzi dannosi [...]. Un approccio che nasconde un pensiero ancora rivolto al passato, che relega il piano operativo ad un tradizionale, inaccettabile, momento attuativo del piano strutturale, invece di considerarlo un altro piano che ne interpreta e sviluppa con flessibilità le indicazioni». F. Oliva, «Relazione del Presidente. Il Nuovo Piano», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 2008, p. 3.

7. P. Vitillo, «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», *cit.*, pp. 275-276.

8. «Dall'iniziale occasione di deroga, successive sperimentazioni hanno dimostrato la possibilità di applicare le procedure dei programmi complessi in sostanziale coerenza con le strategie generali definite dal piano, sfruttandone le potenzialità (finanziarie e operative) e la flessibilità nell'affrontare alcuni dei nodi più difficili delle politiche locali di riqualificazione e trasformazione urbana. Oggi da una prospettiva più distaccata, i programmi complessi appaiono sempre più come i possibili principali strumenti del piano operativo ipotizzato dalla riforma». A. Arcidiacono, *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004, p. 294.

9. P. Galuzzi, *op.cit.*, p. 269.

10. F. Oliva, «Serve ancora il piano?», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011, pp. 17-18.

Il nuovo modello di pianificazione permette così di liberare le previsioni generali di piano dalla dimensione giuridica e conformativa dei suoli e della proprietà, contenute nella componente strutturale, consentendo «di promuovere un efficace funzionamento del governo del territorio, tornando a rendere credibile il metodo della pianificazione»¹¹, mentre le trasformazioni intensive programmate dal piano strutturale si confrontano con la prescrittività solo una volta inserite nella componente operativa del piano riformato «in grado non solo di guidare efficacemente i processi, ma anche di garantire pienamente gli interessi della collettività»¹².

La dimensione della costruzione della città pubblica e del controllo e della redistribuzione della rendita assume, infatti, particolare rilevanza nel piano operativo, una forma necessaria anche in ragione del livellamento delle indennità espropriative ai valori di mercato che rende oggi impraticabili le forme di controllo praticate o immaginate nel passato. Il piano operativo riguarda, infatti, la disciplina della trasformazione urbanistica ma esso può costituire un vero bilancio economico dell'operazione, che permette di evidenziarne costi e le risorse che genera, sia dal lato del promotore immobiliare ma anche dal lato della collettività, in termini di aree, opere, servizi e contributi monetari: in tal senso, viene resa esplicita la quota di rendita che viene restituita alla collettività attraverso la realizzazione della città pubblica, a cui ogni trasformazione è chiamata a partecipare.

Connotare il piano operativo come il momento del controllo e della restituzione della rendita, appare, dunque, come un elemento importante del Nuovo Piano, che consente di riprendere un impegno che ha caratterizzato nel passato l'urbanistica riformista e che negli ultimi anni è passato in secondo piano. Se, infatti, le forme della rendita sono cambiate rispetto a trent'anni fa con la formazione di rendite di attesa generalizzate che interessano tutto il territorio della metropolizzazione, non sono cambiati, anzi sono aumentati, sia il peso della stessa rendita sull'economia del Paese (come l'esplosione dei valori immobiliari dimostra), sia il carattere parassitario di una ricchezza prodotta quasi interamente dalla collettività, grazie alle scelte dell'amministrazione pubblica, e quasi interamente privatizzata¹³.

Tuttavia è stato riscontrato che il piano operativo, con la forma e i contenuti proposti dall'INU, in molte leggi regionali «anche quelle che sono state considerate riformiste, non è sostanzialmente previsto e quando lo è non è mai selettivo, o limitato nel tempo, o obbligatorio, mentre spesso riproduce i caratteri del vecchio PRG (in un caso, addirittura, è il PRG)»¹⁴, inoltre, data la sua limitata sperimentazione «tale componente rischia tuttora di essere fraintesa nella maggior parte dei casi o confusa con quella rappresentata dal vecchio e vituperato Programma pluriennale di attuazione»¹⁵. Eppure vi sono valide argomentazioni per sostenere la fondatezza del principio di separazione della dimensione operativa da quella strutturale, in particolare per risolvere quei limiti di efficacia del PRG che si sono potuti verificare negli oltre settant'anni di vigenza della Legge urbanistica. Tra di esse, una prima considerazione riguarda

11. P. Vitillo, «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», *cit.*, p. 275.

12. F. Oliva, «Dopo il XXVI congresso dell'Inu», *Urbanistica Informazioni*, n. 218, 2008, p. 5.

13. F. Oliva, «Relazione del Presidente. Il Nuovo Piano», *cit.*, pp. 3-4.

14. F. Oliva, «Serve ancora il piano?», *cit.*, p. 17.

15. P. Galuzzi, *op.cit.*, p. 268.

la distanza temporale tra le previsioni del piano al momento della sua approvazione e l'effettiva domanda sociale ed economica a cui una trasformazione urbanistica è chiamata a rispondere in un dato momento, una questione a cui in passato si poneva rimedio con il ricorso continuo alle varianti, ma che la nuova forma del piano permette di risolvere grazie alla non prescrittività del piano strutturale; un secondo elemento attiene, invece, alla necessità di considerare i soggetti reali che consentono, a livello operativo e finanziario, l'attuazione di una certa trasformazione alle condizioni presenti in uno specifico momento, e all'impossibilità di poterli prevedere nel momento di approvazione del piano¹⁶.

5.1.1 La dimensione operativa nei piani esaminati

Come già visto per la dimensione strutturale, vi sono tra i cinque piani in esame alcuni in cui la dimensione operativa è facilmente evidenziabile e corrisponde ai piani dell'Emilia Romagna in cui, all'epoca di redazione dei piani di Bologna e di Reggio Emilia, vigeva una legge che aveva assunto le indicazioni riformiste del Congresso di Bologna, prevedendo il Piano operativo comunale (POC) come strumento di passaggio tra il quadro delle previsioni strutturali e la definizione delle trasformazioni urbanistiche selezionate per l'attuazione, in coerenza con gli indirizzi del Piano strutturale comunale.

Nei piani lombardi, la dimensione operativa non è formalizzata poiché la L.R. 5/2005 non prevede una fase di raccordo tra le previsioni del Documento di Piano e le effettive attuazioni, con un salto diretto dalla programmazione alla scala comunale allo strumento attuativo, ordinario o negoziale. Tale legge non obbliga, infatti, alla creazione di un quadro di coerenze a cui le trasformazioni urbane rilevanti si debbano informare, né sono previsti meccanismi di trasparenza, anche concorsuali, per dare pubblicità alla selezione delle operazioni promosse; in questa materia, il Documento di piano deve, pertanto, limitarsi a individuare «gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione»¹⁷.

Manca quindi nel caso lombardo la dimensione propriamente operativa, in grado di governare le negoziazioni con qualche rete (anche la più lasca possibile), di regolazione dei processi che si svolgono a valle delle scelte di programmazione generale¹⁸.

16. Cfr. P. Vitillo, «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», *cit.*, pp. 273-274.

17. Regione Lombardia, L.R. 5/2005 «Legge per il governo del territorio», art. 8, comma 2, lett. e).

18. P. Vitillo, «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010, p. 275.

Tuttavia, nel rispetto della stessa legge per il governo del territorio, è interessante notare la diversità di approccio dei piani di Bergamo e Milano. Il primo elabora per ciascun ambito di trasformazione delle dettagliate «schede progettuali», non conformative ma di orientamento, contenenti anche parametri urbanistici, criteri insediativi, funzioni ammesse e prestazioni pubbliche attese, allo scopo di creare un quadro di riferimento utile a valutare l'aderenza degli interventi che vengono proposti per una data area con le strategie del piano; il piano di Milano, invece, adotta il principio della perequa-

zione estesa a tutto il tessuto urbano consolidato, come strumento di equità distributiva dei diritti edificatori, attribuendo un indice territoriale unico e regolando la possibilità di incrementarlo fino a una densità fondiaria massima (1 mq/mq), ma prevedendo altresì la possibilità di superarlo in determinati ambiti, mentre rinuncia espressamente a qualsiasi pronuncia in materia di destinazioni d'uso – coerentemente con il principio di *indifferenza funzionale* adottato – attendendosi la realizzazione spontanea di un mix funzionale.

Il piano di Roma, nella sua dimensione operativa, costituisce un caso ancora diverso in quanto, pur dovendosi conformare con i tradizionali ordinamenti legislativi nazionale e della Regione Lazio, rappresenta un “modello di transizione” che «anticipa la legge riformista non ancora approvata, ma contribuisce a dimostrarne la validità e la necessità»¹⁹ e il “piano operativo” della riforma va quindi rintracciato nell'insieme di strumenti e regole del PRG di Roma che disciplinano la trasformazione urbanistica.

A Roma l'auspicata legge quadro nazionale è validamente anticipata: c'è il Piano strutturale (le scelte urbanistiche generali di impostazione) e c'è il Piano operativo, che qui è costituito dalla somma dei programmi complessi, degli accordi di programma, dei comparti urbanistici che anticipano le regole del futuro piano comunale²⁰.

Per quanto all'interno di un ordinamento sostanzialmente invariato rispetto agli strumenti di pianificazione tradizionali, il PRG di Roma mira alla costruzione di uno strumento che assicuri adeguati livelli di efficacia nella gestione degli interventi di trasformazione e, pertanto, la separazione tra la componente strutturale e operativa e l'applicazione di meccanismi attuativi perequativi sono state implementate sperimentandole già nel corso del processo di piano²¹. Il nuovo PRG approvato nel 2008 è, infatti, «l'esito di un lungo processo di pianificazione che, avviato nel 1994, ha consentito di mettere a fuoco e di attuare progressivamente la strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano che ne costituisce il motivo ispiratore»²², un processo che è stato spesso sintetizzato con lo slogan *planning by doing*, il “pianificar facendo”, che fa riferimento alla costruzione di un piano contestualmente alla sua stessa attuazione, secondo un rapporto dialettico tra operazioni urbanistiche in un quadro di riferimento dato e la definizione del piano per successive approssimazioni.

Il *planning by doing* non è una bestemmia urbanistica come sostengono i massimalisti, ma neppure un'invenzione rivoluzionaria, secondo l'opinione di qualche burocrate: è un'operazione pragmatica con la quale il Comune di Roma ha rifiutato di fermare per anni la macchina degli interventi, si è dato un modello di riferimento urbanistico che prefigura le grandi scelte del piano e ha gestito per cinque anni le trasformazioni pubbliche e private della città, anticipando e sperimentando quelle scelte in attesa che il piano fosse completamente definito e adottato, riuscendo spesso a misurarsi positivamente con la rendita urbana. È questo che io ho definito la ‘coraggiosa serietà’ dell'opzione riformista²³.

19. G. Campos Venuti, «Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 44.

20. *Ivi*, p. 45.

21. In questa tensione innovativa, [il piano di Roma] sperimenta i principali contenuti della riforma urbanistica, con l'obiettivo di assicurare livelli adeguati di efficacia nell'impostazione e gestione delle principali problematiche urbanistiche. La separazione tra componenti strutturali e componenti operative, l'aggiornamento dei contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale, la riqualificazione urbana e la mobilità collettiva, il nuovo meccanismo attuativo incentrato sulla perequazione, sono tutte questioni fortemente integrate e compresenti nel modello di piano che si è andato configurando nell'esperienza romana». L. Ricci, «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 132.

22. L. Ricci, *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 33.

23. G. Campos Venuti, «Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana», *cit.*, p. 44.

Il “pianificar facendo” ha affrontato efficacemente la questione dello sfasamento tra il tempo del piano e il tempo della trasformazione (un punto centrale affrontato anche dal Piano operativo della riforma) e ha consentito la sperimentazione e la verifica di diverse modalità di attuazione delle prefigurazioni urbanistiche – sia in modalità concertativa, sia ripensando le modalità tradizionali di intervento pubblico – consentendo di mettere a punto un insieme di strumenti e regole che configura la dimensione operativa del piano nella sua stesura definitiva. In definitiva, l’articolazione in due componenti, strutturale e operativa, nel piano di Roma «viene sostituita con l’attribuzione, all’interno di un unico strumento, di un carattere strutturale, con maggior contenuto prescrittivo, ad alcune scelte di sistema e di regole che le sottendono e di un carattere di flessibilità che governano l’attuazione di altre scelte di sistema»²⁴.

5.1.1 Le componenti della trasformazione

Le problematiche affrontate dalla generazione dei piani della trasformazione hanno evidenziato, oltre trent’anni fa, l’opportunità di articolare il piano urbanistico in differenti componenti costitutive che permettano di adeguare gli strumenti e le procedure alle specificità di ambiti e oggetti della pianificazione differenti. Gli interventi di rigenerazione intensiva – di ristrutturazione e trasformazione – coinvolgono, nei diversi piani esaminati, una molteplicità di componenti di piano, che assumono diverse denominazioni e alle quali corrispondono anche diversi impianti normativi e modalità di attuazione.

Con riferimento alle scelte e alle azioni intensive da programmare per una attuazione nel periodo medio-breve, proprie del piano operativo, e del conseguente valore prescrittivo-conformativo che tali scelte devono assumere, matura la necessità di definire nel dettaglio gli assetti urbanistici e proprietari nelle parti di territorio interessate dalle trasformazioni, attraverso elaborati di tipo normativo, grafico e descrittivo. Essi comprendono gli indici di edificabilità e gli altri parametri urbanistici, le funzioni da insediare e la loro localizzazione, il rapporto tra usi privati e usi pubblici del suolo, le condizioni di mobilità con attenzione ai modi di trasporto e alla relazione tra infrastrutture e usi da insediare, i parametri ambientali dell’intervento per assicurare la qualità ecologica e, talvolta, indirizzi di tipo-morfologici; si tratta ancora di indicazioni di piano che non vincolano in modo univoco le caratteristiche fisiche della trasformazione – oggetto, invece, della pianificazione attuativa – ma che esprimono uno «sviluppo parametrico e descrittivo di quelle che si considerano le condizioni irrinunciabili necessarie a garantire la qualità funzionale, sociale, ecologica, architettonica, e quindi urbanistica, dell’intervento di trasformazione»²⁵.

Secondo la proposta INU del 1995, il piano strutturale è chiamato a distinguere in linea di massima gli ambiti di trasformazione intensiva rispetto alle circostanti aree urbane dove agire tramite la

24. L. Ricci, «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *cit.*, p. 132.

25. V. Erba, «La forma urbana nei piani regolatori generali: dalle sperimentazioni degli anni ottanta verso il riconoscimento della struttura morfologica territoriale», *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004, p. 18.

trasformazione estensiva e, sempre in modo indicativo, a fornire un primo dimensionamento di tali ambiti e una prefigurazione delle funzioni da insediare; la corrispondente parte normativa ha un valore altrettanto indicativo per quanto riguarda le trasformazioni del sistema insediativo ed è finalizzata a fornire un quadro entro cui il piano operativo sviluppa un proprio impianto normativo, fatte salve le "invarianti" assunte dal piano strutturale. Nella stessa proposta di riforma, il piano operativo ha, quindi, il compito di selezionare – sulla base delle richieste dei privati che hanno formato comparti obbligatori e/o dell'opzione di procedere per iniziativa pubblica tramite esproprio – e di definire gli ambiti di trasformazione, specificando le quantità essenziali e le destinazioni d'uso, potendo anche prevedere, per quanto riguarda le funzioni, una "quota flessibile" da definire in sede attuativa. È nello strumento attuativo, redatto dal soggetto proponente, che, infine, gli ambiti di trasformazione vengono progettati con maggiore dettaglio per configurare l'assetto urbanistico definitivo.

Le componenti della trasformazione nei piani esaminati

La legge urbanistica dell'Emilia Romagna n. 20/2000, oggi abrogata, è quella che in modo più aderente ha accolto l'impostazione sopra descritta. Gli interventi di trasformazione urbanistica sostanziale rientrano, infatti, nelle previsioni del POC, che ha competenza anche per: interventi di tutela, recupero e valorizzazione; localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico da sottoporre a esproprio; individuazione delle dotazioni ecologiche o di servizi ambientali da realizzare. Il POC attua le scelte del PSC attivando interventi urbanistici e settoriali ed è uno strumento di programmazione, i cui contenuti devono essere coerenti con il Bilancio pluriennale e la Programmazione triennale delle opere pubbliche del Comune. La durata del POC è limitata a 5 anni dall'approvazione, trascorsi i quali perde efficacia e scadono i vincoli espropriativi da esso apposti.

La L.R. 20/2000 prevedeva che il piano strutturale comunale (PSC) classificasse il territorio, in "urbanizzato", "urbanizzabile" e "rurale" e individuasse gli "ambiti del territorio comunale" stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali²⁶.

Nel Territorio urbanizzato è prevista l'individuazione di:

1. centri storici, "i tessuti urbani di antica formazione che hanno mantenuto la riconoscibilità della loro struttura insediativa e della stratificazione dei processi della loro formazione" (art. A-7);
2. ambiti urbani consolidati, "le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate con continuità, che presentano un adeguato livello di qualità urbana e ambientale tale da non richiedere interventi di riqualificazione" (art. A-10);
3. ambiti urbani da qualificare, "le parti del territorio urbanizzato che necessitano di politiche di riorganizzazione territoriale, che

26. Emilia Romagna, L.R. 20/2000, art. 28, c. 2, lett. e), f).

favoriscano il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano ed una più equilibrata distribuzione di servizi, di dotazioni territoriali o di infrastrutture per la mobilità; ovvero necessitano di politiche integrate volte ad eliminare le eventuali condizioni di abbandono e di degrado edilizio, igienico, ambientale e sociale che le investono” (art. A-11).

Nel Territorio urbanizzabile è prevista l’individuazione di:

4. ambiti per nuovi insediamenti, “parti del territorio oggetto di trasformazione intensiva, sia in termini di nuova urbanizzazione per l’espansione del tessuto urbano, da individuarsi prioritariamente nelle aree limitrofe ai centri edificati, che in termini di sostituzione di rilevanti parti dell’agglomerato urbano. Gli ambiti per i nuovi insediamenti sono caratterizzati dalla equilibrata compresenza di residenza e di attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili” (art. A-12).

È prevista, inoltre, l’individuazione di:

5. ambiti specializzati per attività produttive, “parti del territorio caratterizzate dalla concentrazione di attività economiche, commerciali e produttive. I predetti ambiti possono altresì contenere una limitata compresenza di insediamenti e spazi collettivi residenziali” (art. A-13);
6. poli funzionali, “parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate, in ambiti identificabili per dimensione spaziale ed organizzazione morfologica unitaria, una o più funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità” (art. A-15).

Rispetto a questo quadro, le azioni di trasformazione intensiva possono riguardare i punti da 3 a 6, ma, ai fini della riflessione sulla mixité funzionale, risultano di maggiore interesse le azioni che si sviluppano in particolare negli ambiti dei punti 3 e 4: gli “ambiti urbani da qualificare”, infatti, possono essere oggetto di un’azione integrata che investe una pluralità di dimensioni; gli “ambiti per nuovi insediamenti” costituiscono l’occasione – espressamente prevista dalla legge – di creare un nuovo ambiente urbano funzionalmente misto.

I PSC di Bologna e Reggio Emilia osservano le indicazioni della legge regionale, pur articolando tali ambiti ciascuno secondo un proprio approccio e adottando terminologie dissimili.

Il piano di Bologna, adotta le definizioni di “Territorio urbano strutturato”, in luogo di “Territorio urbanizzato” e di “Territorio urbano da strutturare” in luogo di “Territorio urbanizzabile”; prevede, inoltre, per ciascun ambito l’attributo di “misto” o, nell’accezione dell’art. A-13 della legge, di “specializzato”, includendo con questo termine anche i Poli funzionali.

Ne risulta il seguente quadro:

Territorio urbano strutturato

- ambiti da riqualificare (misti o specializzati);

Territorio urbano da strutturare

- ambiti per i nuovi insediamenti (misti o specializzati), aree in cui si realizza la nuova urbanizzazione;
- ambiti di sostituzione (misti), aree in cui è necessaria una trasformazione intensiva che modifica radicalmente l'esistente;
- ambiti in trasformazione (misti o specializzati), aree interessate da strumenti urbanistici già approvati o adottati.

Gli ambiti urbani da riqualificare sono aree in cui sono necessari interventi di recupero della qualità urbana e ambientale, il potenziamento delle infrastrutture collettive, l'introduzione di un mix funzionale adeguato, il miglioramento delle prestazioni di spazi e attrezzature.

Nel Territorio urbano da strutturare sono compresi gli ambiti oggetto di trasformazione intensiva (gli ambiti per nuovi insediamenti, misti o specializzati) e di sostituzione di porzioni consistenti dell'agglomerato urbano (gli ambiti di sostituzione, tutti a destinazione mista), oltre che le parti di territorio incluse in perimetri per i quali sono già stati adottati o approvati strumenti urbanistici attuativi o nei quali sono previsti interventi diretti in attuazione del piano previgente (gli ambiti in trasformazione) che, andando a configurare trasformazioni rilevanti, sono stati integrati nelle strategie del nuovo piano.

Per ciascuna tipologia di ambito, il PSC calcola complessivamente la massima capacità insediativa potenziale e le dotazioni territoriali minime, nonché definisce le prestazioni comuni; per ciascuno di essi, predispose, inoltre, una "scheda", a carattere testuale, contenuta nel Quadro normativo dove indica:

- ruolo, gli obiettivi da raggiungere;
- dotazioni, le nuove infrastrutture e le condizioni di integrazione con le dotazioni degli altri Sistemi;
- prestazioni, le direttive che stabiliscono i requisiti per raggiungere gli obiettivi di qualità urbana;
- condizioni di sostenibilità, gli interventi infrastrutturali e ambientali prescritti per l'attuazione dell'ambito.

Il piano di Reggio Emilia, individua invece

Territorio urbanizzato

- ambiti urbani da riqualificare;

Territorio potenzialmente urbanizzabile

- ambiti per nuovi insediamenti urbani e dotazioni (+ residui non attuati PRG 2001);
- ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi (+ residui non attuati PRG 2001);
- ambiti per nuovi servizi alla mobilità.

Gli ambiti urbani da riqualificare presentano numerosi insediamenti obsoleti, dismessi o contrastanti con il contesto (eventualmente ricompreso nel perimetro dell'ambito per beneficiare delle trasformazioni e delle nuove dotazioni territoriali) per i quali il PSC individua l'opportunit  di interventi di totale o parziale ristrutturazione urbanistica; inoltre, possono riguardare ambiti dove la riqualificazione pu  essere pi  "leggera" e perseguita attraverso una sequenza progressiva e coordinata di interventi. Gli interventi su questi ambiti hanno la finalit  di qualificare la citt  secondo gli obiettivi di seguito elencati:

- *qualit  ecologica*, recupero di superfici permeabili e incremento della biomassa vegetale;
- *qualit  della morfologia urbana*, multifunzialit , elevata qualit  progettuale degli edifici e degli spazi pubblici ricucitura delle connessioni morfologiche e funzionali con il contesto;
- *qualit  sociale*, mix sociale con una quota di abitazioni rivolta ai segmenti pi  deboli;
- *qualit  ambientale*, riduzione dei livelli di conflitto con recettori sensibili (scuole, ospedali, parchi, ecc.), dell'esposizione a sorgenti inquinanti e inquinamento acustico;
- *qualit  del sistema dei servizi*, recupero dei deficit di aree per attrezzature pubbliche e spazi collettivi;
- *coerenza con la rete del trasporto collettivo*: efficacia dei percorsi di accesso alle stazioni e fermate.

Le norme del PSC stabiliscono per ciascuno degli ambiti:

- funzioni caratterizzanti;
- diritto edificatorio;
- capacit  insediativa massima;
- quota di destinazione residenziale (minima e/o massima);
- superficie a verde pubblico e attrezzature;
- indici di densit  arborea, di densit  arbustiva e di permeabilit .

Un'ulteriore elaborato grafico-testuale propone le "scheda di ambito", contenenti la descrizione delle caratteristiche di ciascuno degli ambiti, le condizioni e criticit /opportunit  che indirizzano la riqualificazione, le specifiche potenzialit  e gli obiettivi da perseguire negli interventi di trasformazione; la scheda di ValSAT contenuta ha valore normativo per l'individuazione di vincoli, criticit  e condizionamenti da rispettare e mitigazioni da prevedere.

Rispetto agli ambiti di riqualificazione, secondo il PSC, il POC deve definire:

- la capacit  insediativa;
- i termini essenziali della ripartizione funzionale della superficie da trasformare fra superficie edificabile, superficie a verde privato e superficie accorpata da cedere al Comune (Svp) da destinare ad attrezzature e spazi collettivi (con esclusione dei parcheggi di urbanizzazione primaria) e in particolare a verde pubblico urbano;
- la quota minima di superficie permeabile;
- l'altezza massima degli edifici.

In assenza e in attesa di specifiche previsioni del POC che definiscano e programmino gli interventi di riqualificazione e trasformazione da effettuare in ciascuno di tali ambiti, il RUE disciplina gli interventi edilizi ammissibili sugli edifici esistenti e sulle eventuali aree che erano già edificabili ai sensi del PRG 2001.

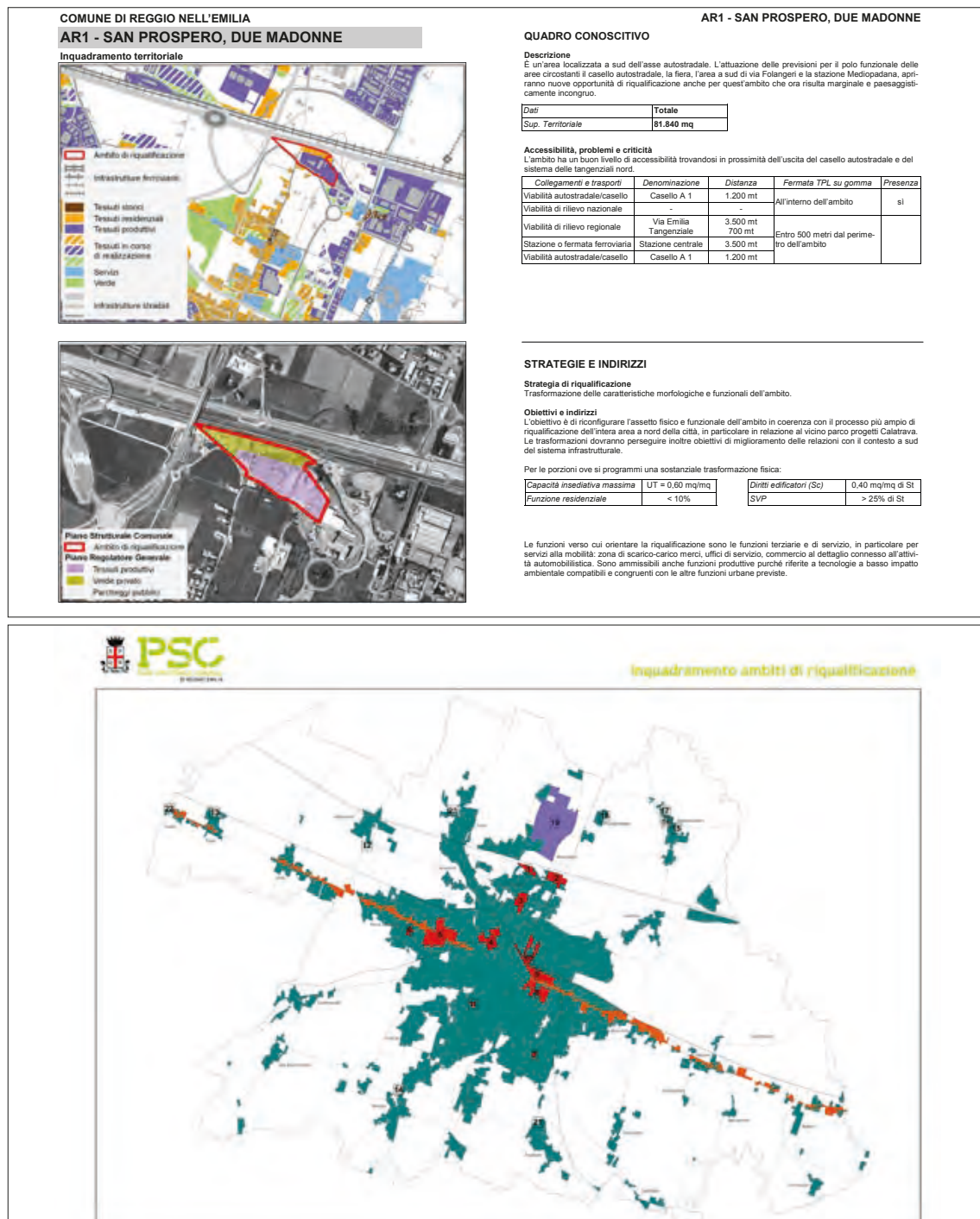


Figura 5.1 PSC di Reggio Emilia, Elaborato P4.1b "Ambiti di riqualificazione - Schede di ambito": Stralcio esemplificativo della scheda dell'AR1.

Gli ambiti per nuovi insediamenti urbani sono, invece, le parti di territorio non urbanizzato che potenzialmente potranno essere interessate da previsioni di trasformazione urbanistica in termini di nuova urbanizzazione, ai fini dell'espansione del tessuto urbano e dell'incremento delle relative dotazioni territoriali e attrezzature e spazi collettivi.

Il PSC stabilisce a livello normativo per ciascuno degli 8 ambiti:

- diritto edificatorio;
- capacità insediativa massima;
- superficie a verde pubblico e attrezzature;
- indici di densità arborea e di densità arbustiva (minimo 100 alberi e 100 arbusti per ettaro);
- indice di permeabilità (variabile fra il 50% e il 60% della Superficie territoriale).

Rispetto agli ambiti per nuovi insediamenti, secondo il PSC, il POC deve perseguire i seguenti obiettivi:

- sviluppo ordinato dei centri urbani, le cui addizioni devono essere dotate di adeguate dotazioni (anche in funzione di miglioramento di carenze in ambiti limitrofi) e caratterizzate da elevata qualità ambientale;
- sviluppo graduale nel tempo, adeguato alla capacità delle reti di urbanizzazione;
- elevato mix funzionale, con una integrazione equilibrata della funzione residenziale con le attività compatibili.

La trasformazione intensiva si può riscontrare anche nei "Poli funzionali", parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate, una o più funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità; i Poli funzionali sono una tipologia speciale di ambito prevista dalla L.R. 20/2000, art. A-15.


Il PSC di Reggio Emilia individua i seguenti Poli funzionali:

- PF-1: "Nuove porte della città: Stazione Mediopadana – Nuovo Casello – Fiera";
- PF-2: "Città dello sport e del tempo libero – Stadio Giglio";
- PF-3: "Polo della cultura e del sapere";
- PF-4: "Stazione Ferroviaria, Centro InterModale (CIM) e ex-Officine Reggiane";
- PF-5: "Complesso universitario dell'ex-San Lazzaro";
- PF-6: "Aeroporto città del Tricolore";
- PF-7: "Polo ospedaliero del Santa Maria Nuova".

I poli funzionali esistenti o già programmati sono i PF-3, PF-5, PF-7; i poli individuati dal PSC sono, invece, i PF-1, PF-2, PF-4, PF-6. I nuovi poli funzionali, per la loro valenza sovralocale, sono stati oggetto di coinvolgimento della Provincia in quanto la loro attuazione deve essere definita tramite Accordo territoriale, prevedendo per ciascun polo le tipologie di attività da sviluppare o insediare e le aree coinvolte.

COMUNE DI REGGIO NELL'EMILIA
ANS1

INQUADRAMENTO



PSC Tav. P6

Inquadramento urbanistico
L'area è situata nel settore orientale della città, al margine della frazione di Bagno, e confina a nord con la via Emilia, ad est con tessuti residenziali caratterizzati da una discreta qualità ineditiva, in parte ricadenti nell'ambito di riqualificazione complessiva dell'asse storico della via Emilia, a sud e ad ovest con terreni agricoli, parallelamente e a poca distanza dal limite sud del comparto scorre il Canale di San Maurizio. L'ambito è caratterizzato dalla presenza di un fabbricato rurale, nonché di un edificio di recente costruzione realizzato, insieme alle residue opere di urbanizzazione, in parziale attuazione di un precedente piano particolareggiato.


Disposizioni specifiche per gli ambiti ANS-1

De (diritto edificatorio)	0,30 mq/mq St	Ut = 2,500 mq/ha
Capacità insediativa massima	Ut 0,45 mq/mq	Ut affitto conv. = 200 mq/ha
Svp	min 35% della St	Se=40%St, Ve=20%St, Vp=40%St
Ip	min 50%	N' max piani = 4 compreso il piano terra
A	55 alberghia	N = 55 alberghia
Ar	80 arbutuifia	Nr = 80 arbutuifia

Indici da PRG

Obiettivi e criteri di intervento
L'ambito esprime una vocazione a una trasformazione integrata, volta al completamento dell'edificazione esistente e all'armonizzazione delle nuove edificazioni con il contesto, con particolare attenzione alla valorizzazione del verde pubblico e alla creazione di una rete di relazioni fisiche di qualità all'interno del piano e con l'intorno.

SERVIZI, PAESAGGIO E MOBILITÀ



Elaborazione da:
PIANO DEI SERVIZI ESPLICAZIONI PROGETTUALI FRAZIONI SCHEDE 47
PAESAGGIO ESPLICAZIONI PROGETTUALI AMBITO 5
BICIPLAN


Servizi, connessioni e qualità urbana
Il progetto di piano dovrà mirare alla creazione di un parco pubblico fruibile dai residenti del nuovo insediamento e dell'intera frazione e alla realizzazione di una rete di percorsi ciclopedonali coerente con la programmazione di più lunga scala, garantendo un efficace collegamento con la rete ciclabile portante lungo la via Emilia e realizzando organici collegamenti con i tessuti limitrofi esistenti. Dal punto di vista della viabilità carabile, in sede di Piano Urbanistico Attuativo o in nelle successive fasi della progettazione esecutiva si potrà valutare la possibilità di rivedere la conformazione dell'incrocio di accesso all'area.

Indicazioni per l'inserimento paesaggistico
Il progetto di Piano dovrà porre particolare attenzione all'integrazione delle nuove edificazioni con quelle esistenti e con il contesto, in particolare garantendo l'unitarietà del fronte sulla via Emilia e ricercando corretti rapporti planimetrici con il fabbricato rurale presente nella parte sud-ovest del comparto e con le edificazioni esistenti ad est; inoltre dovrà curare il rapporto con la campagna circostante prevedendo altezze minori per i fabbricati con essa confinanti e progettando degnamente il fronte lungo il Canale di San Maurizio, individuato dall'elaborato P8.2 del PSC tra le "vie del paesaggio".

Legend:
AREE PRIVATE
AREE A VERDE PUBBLICO TRAMITE CESSIONE DI PUA
PERIMETRO DEL COMPARTO
PERCORSI CICLOPEDONALI
PERCORSI NATURALISTICI
PREVISIONE DI AREE DA DESTINARE AD ATTREZZATURE O VERDE TRAMITE CESSIONE DI PUA
VEE DEL PAESAGGIO
ACCESSO

COMUNE DI REGGIO NELL'EMILIA
ANS1

VINCOLI E TUTELE



TUTELE PAESAGGISTICHE AMBIENTALI Tav.PT.1
TUTELE STORICO CULTURALI Tav.PT.2
VINCOLI INFRASTRUTTURALI Tav.PT.3

Passaggio e ambiente

Tipo	Stato di fatto e critica	Condizioni e mitigazioni
Totale e vincoli naturali	L'area non è interessata da vincoli di tipo paesaggistico.	Riguardo la tematica sarà necessario la valutazione del centro di amplificazione biologica (approfondimenti di il livello) e dei condimenti abitati (approfondimenti di il livello) per la microzonazione sismica. Gli impianti di illuminazione dovranno essere dotati di illuminazione a basso consumo.
Totale e vincoli paesaggistici	L'area non è interessata da nodi o elementi di interesse paesaggistico.	L'area è sottostante a contesti urbani residenziali che risultano privi di dotazioni di verde urbano.
Potenziali corridoi e nodi ecologici	L'area non è interessata da nodi o elementi di interesse ecologico.	Il piano dovrà prevedere una dotazione di verde pubblico funzionale sia all'intervento che alle residenze limitrofe.
Dotazioni di verde urbano	L'area è sottostante a contesti urbani residenziali che risultano privi di dotazioni di verde urbano.	Il canale arginato dovrà essere opportunamente valorizzato attraverso lo studio di un'ambientazione ad hoc.
Aree periurbane e spazi aperti di pregio	Il piano confina a sud e ad ovest con aree agricole. Sul lato meridionale scorre un canale arginato.	

Elementi storici

Tipo	Stato di fatto e critica	Condizioni e mitigazioni
Totale e vincoli storici	La via Emilia, oltre ad essere elemento di mobilità storica, rappresenta anche un'area di interesse progettuale definita negli strumenti di pianificazione a livello locale.	Il intervento dovrà attenersi ai criteri di trasformazione previsti dal piano di pertinenza della via Emilia (Tav. 4.2.1).
Totale e vincoli archeologici	La zona a nord del comparto ricade all'interno della fascia archeologica della via Emilia. Tutto il comparto è inoltre all'interno delle zone di tutela della struttura urbana.	In fase attuativa sarà necessario richiedere il nulla osta della Soprintendenza Archeologica. Tramite la pianificazione di urbanizzazione contenuta nel progetto PRG, l'intervento non è soggetto alle prescrizioni in materia di certificazione, ma sarebbe auspicabile che fossero comunque indagati e salvaguardati gli elementi caratteristici.
Totale su edifici rurali	Non sono presenti edifici di interesse storico-architettonico.	

Gestione infrastrutture

Tipo	Stato di fatto e critica	Condizioni e mitigazioni
Manutenzione (strade e ferrovie)	L'area è servita da una pista ciclopeditone e dal servizio TPLU.	L'intervento dovrà attenersi ai criteri di trasformazione previsti dalla pianificazione ANAS, potrà eventualmente essere richiesto un'analisi di impatto ambientale e di qualità paesaggistica dell'infrastruttura passante all'AC.
Mobilità sostenibile (pista ciclabile e TPLU)	L'area è servita da una pista ciclopeditone e dal servizio TPLU.	L'intervento dovrà contribuire al completamento della rete ciclopedonale generale trovando adeguate interconnessioni tra le piste ciclopedonali esistenti.
Fognature (rete e depurazione)	L'area risulta servita dalle fognature preesistentemente in uso.	Occorre valutare il corpo ricevente per le acque bianche, mentre per le nere è obbligatorio l'attacco alla rete esistente.
Linee elettriche	Il servizio è presente. L'area non è interessata da infrastrutture che ne limitano la trasformazione.	
Altezza (Radio, TV e SRG)	Non sono presenti né installazioni SRG né antenne radioelettriche.	
Telecomunicazioni (gas)	I servizi di telecomunicazione non è presente; è presente un gasdotto SNAAM.	Andrà approfondita la tematica delle fasce di rispetto dei gasdotti e dei condizionamenti da esso derivanti.
Rete idrica superficiali		
Acquedotto	L'area è raggiunta dal servizio, ma non presenta infrastrutture che limitano l'intervento.	

I due piani, di Bologna e Reggio Emilia, pur nell'ambito della stessa legge di riferimento, affrontano in modo dissimile la disciplina della trasformazione intensiva. Entrambi distinguono ambiti di riqualificazione dell'esistente dagli ambiti di nuova espansione, tuttavia mentre il piano strutturale di Bologna assume un approccio puramente di tipo prestazionale alla disciplina di ambito, limitandosi a quantificazioni solo complessivamente al livello del *tipo di ambito*, quello di Reggio Emilia avanza una regolazione più definita per ciascun ambito, fissando una cornice di riferimento più stringente per il piano operativo.

Figura 5.2 PSC di Reggio Emilia, Elaborato P4.1c "Ambiti di nuovo insediamento - Schede di ambito": Stralcio esemplificativo della scheda dell'ANS1.

In Lombardia, il contesto normativo è completamente diverso: come visto, la legge regionale non prevede una fase di raccordo tra le previsioni del Documento di Piano e le effettive attuazioni, né la creazione di un quadro di coerenze a cui le trasformazioni urbane rilevanti si devono informare, ma solo l'individuazione degli ambiti di trasformazione i cui contenuti possono essere definiti in linea di massima, lasciando al momento attuativo la massima libertà di definizione del progetto urbanistico. Tuttavia, i due casi selezionati, il PGT di Bergamo e il PGT di Milano, affrontano la materia delle trasformazioni intensive in modi completamente diversi.

Nel piano di Bergamo, sotto la voce "ambiti di trasformazione" sono incluse sia le parti di città esistente da sottoporre a una rigenerazione intensiva di rinnovamento, sia le parti di territorio non edificato in cui realizzare la nuova urbanizzazione. Entro tali ambiti, il piano si propone di realizzare il "nuovo progetto di città", dando forma a nuovi luoghi vitali e vivibili che sostituiscono parti di città obsolete con nuove forme e nuovi usi. Gli ambiti di trasformazione – con valore di indirizzo – sono classificati in 4 macro-tipologie, in base alle quali si attivano i criteri attuativi e gli indirizzi previsti dal Documento di Piano. Tali tipologie si possono combinare per dare origine ad ambiti misti, composti da diverse Unità Minime di Intervento (UMI) ciascuna delle quali appartenente a propria tipologia e che, quindi, segue logiche compositive, dimensionali e funzionali autonome; in questo caso la soluzione urbanistica dovrà dimostrare un maggiore grado di integrazione. È possibile, se non diversamente previsto, l'attivazione di piani attuativi autonomi per ciascuna UMI ma che devono essere coerenti con un disegno urbanistico coordinato per l'intero ambito.

Le tipologie di ambito di trasformazione individuate sono:

- AT_a - ambiti di trasformazione ambientale;
- AT_i - ambiti di trasformazione integrati;
- AT_e - ambiti di trasformazione per lo sviluppo economico (distinti per funzioni produttive, terziario-ricettive, commerciali);
- AT_s - ambiti di trasformazione per i servizi.

Per ciascuna tipologia, il Documento di piano individua:

- finalità di piano a cui contribuisce la trasformazione caratteri dell'intervento di trasformazione;
- contesto urbano tipo in cui si colloca;
- parametri urbanistici (superficie da cedere, superficie coperta, superficie permeabile); tipologia di funzioni idonee all'insediamento.

Tali caratteri generali vengono specificati in apposite e dettagliate "schede progetto" che non hanno valore conformativo-prescrittivo, ma solo di orientamento per la valutazione delle proposte di trasformazione; tuttavia, il soddisfacimento delle prestazioni pubbliche attese contenute nella scheda, che sono anche riportate nel piano servizi, costituisce una condizione obbligatoria per la realizzazione della trasformazione. Nelle schede vengono definiti:

1. l'inquadramento dell'area;
2. gli obiettivi assegnati
3. lo schema insediativo che esprime graficamente i principali elementi ordinatori per il progetto attuativo con valore di indirizzo progettuale;
4. i parametri urbanistici suddivisi per singole UMI, che sono la superficie lorda di pavimento ammissibile (Slp) o il volume (V), le altezze di riferimento, lo strumento attuativo proposto;
5. i criteri insediativi;
6. le funzioni previste e le percentuali di riferimento per ogni singolo uso;
7. le prestazioni pubbliche attese;
8. la classe di fattibilità geologica;
9. gli eventuali limiti alla trasformazione;
10. gli elementi catastali di riferimento.

Il piano di Bergamo propone tale *scheda* come riferimento progettuale rispetto al quale la successiva proposta di Piano Attuativo dovrebbe dimostrare la maggior coerenza possibile; come visto, tuttavia, non essendo previsto dalla legislazione lombarda uno strumento intermedio tra la previsione strutturale e la fase di attuazione che recepisca queste previsioni del livello "strutturale", le schede rimangono un riferimento senza alcun valore cogente di indirizzo.

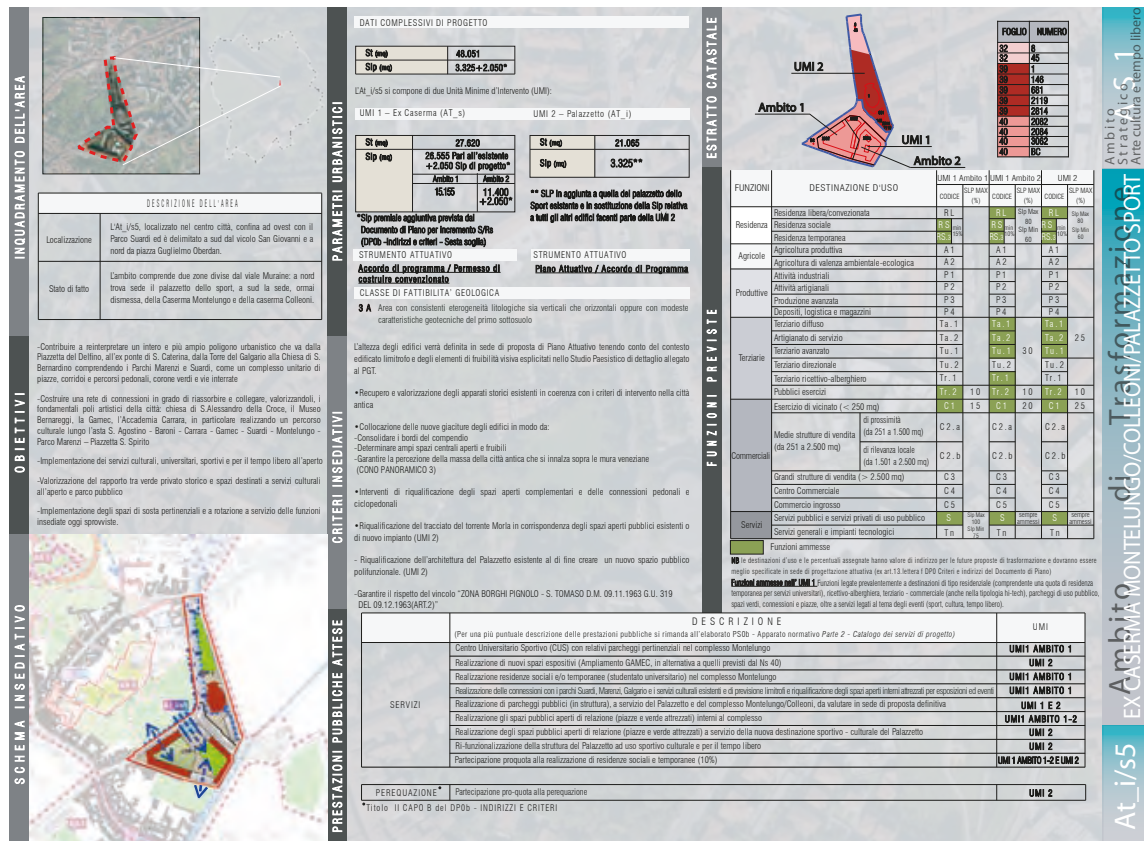


Figura 5.3 Documento di piano di Bergamo, Scheda progetto di un Ambito di trasformazione.

Ambito Strategico 1
EX CASERMA MONTELUONGO/COLLEONI/PALAZZETTO SPORT
At_i/s5
EX CASERMA MONTELUONGO/COLLEONI/PALAZZETTO SPORT
Area cultura e tempo libero

Il piano di Milano assume un approccio progettuale completamente diverso rispetto al tema della rigenerazione intensiva. Rispetto al precedente piano del 2012, viene stralciata la disciplina degli ambiti di trasformazione, ritenuta poco efficace a causa gli strumenti previsti per la loro attuazione, le eccessive dimensioni, l'eterogeneità, l'obbligo di pianificazione per tutto il comparto. Nella relazione di piano, viene dichiarato che tale superamento è conseguente alla scelta di fondo del piano di supportare la rigenerazione della città esistente; tuttavia, va tenuto presente che nel piano permangono le previsioni urbanistiche – talvolta di notevole estensione e importanza – già *in itinere*, e inserite in norma transitoria, per un totale di 1.905.000 mq di superficie lorda. Si tratta di: strumenti attuativi già adottati, compresi i Programmi integrati di intervento; gli Accordi di Programma, tra cui quello sugli scali ferroviari; previsioni urbanistiche contenute in atti di programmazione negoziale; protocolli di intesa; convenzionamenti stipulati; permessi di costruire convenzionati. Il Piano, tuttavia, non ha riconfermato alcuni Piani attuativi obbligatori e ne ha riarticolato altri, anche con riduzione delle capacità edificatorie, che oggi risultano pari a 468.850 mq di SL, di cui 126.851 mq per attività economiche.

L'articolazione del sistema insediativo del PGT di Milano prevede le seguenti componenti:

- Tessuti Urbani Consolidati, la parte “costruita” della città, suddivisa e disciplinata in tre macro tessuti:
 - Nuclei di Antica Formazione;
 - Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile, caratterizzati da unitarietà di impianto;
 - Ambiti di Rinnovamento Urbano, contraddistinti da frammentazione tipologica e funzionale dell'edificato*;
- Piani attuativi obbligatori;
- Aree per l'edilizia residenziale sociale di nuova previsione;
- Ambiti interessati da provvedimenti in itinere approvati e adottati;
- Spazi a vocazione pedonale*;
- Grandi Funzioni Urbane (GFU)*.

Come aree delimitate da perimetri sovrapposti alla classificazione sopra riportata, vengono individuati anche:

- Ambiti di rigenerazione ambientale*;
- Nuclei storici esterni*;
- Piazze*;
- Nodi di interscambio*.

Le componenti individuate con l'asterisco (*) vanno a comporre l'insieme degli “Ambiti di rigenerazione” definiti come «aree in cui, in maniera prioritaria rispetto ad altre, il PGT prevede una serie di norme e parametri e attiva una serie integrata di azioni, sia su spazi privati che su spazi pubblici, finalizzate ad attivare processi di rigenerazione diffusa [...]»²⁷. Tra di esse, il nuovo PGT individua parti di città da sottoporre alle riqualificazioni e rifunzionalizza-

27. PGT di Milano, Piano delle Regole, art. 14.

zioni di maggiore entità, testimoniato da un indice di edificabilità territoriale (IT) massimo significativamente maggiore rispetto agli altri ambiti, che segue il criterio di maggiore densificazione in corrispondenza delle aree maggiormente aree accessibili: si tratta dei 13 “Nodi di Interscambio” e delle 7 “Piazze”. Il tema dei grandi vuoti urbani viene affrontato, invece, con le 6 “Grandi funzioni urbane”.

Con i “Nodi di interscambio” il Piano individua alcune stazioni principali del trasporto pubblico, isolate dal loro contesto, che costituiscono spesso occasioni di degrado e insicurezza per gli utenti e gli abitanti dei quartieri. L'obiettivo è quello di reinstaurare “condizioni di urbanità” per migliorare il rapporto con gli ambiti urbani circostanti, attraverso una strategia volta al potenziamento del mix funzionale, alla riqualificazione dello spazio pubblico e al superamento delle barriere infrastrutturali. I perimetri dei nodi di interscambio comprendono sia gli spazi dell'infrastruttura, sia tessuti urbani consolidati adiacenti e spazi a vocazione pedonale e verde urbano; il piano consente, in tali ambiti, un IT massimo di 1 mq/mq.

Le “Piazze” sono parti di città di situate tra centro e periferia che possono raggiungere un elevato indice edificatorio (1 mq/mq), ma che, dati i loro caratteri, appartengono maggiormente alla dimensione locale. La natura delle piazze deve essere quindi trasformata per diventare *centralità* e spazio di cerniera, con nuove funzioni che vivifichino lo spazio pubblico, aree verdi che migliorino il benessere urbano e con un riequilibrio degli spazi per mobilità privata, pubblica e pedonale. Tale progetto di miglioramento degli spazi pubblici è precondizione ineludibile per poter attuare gli interventi di densificazione fino all'IT massimo consentito.

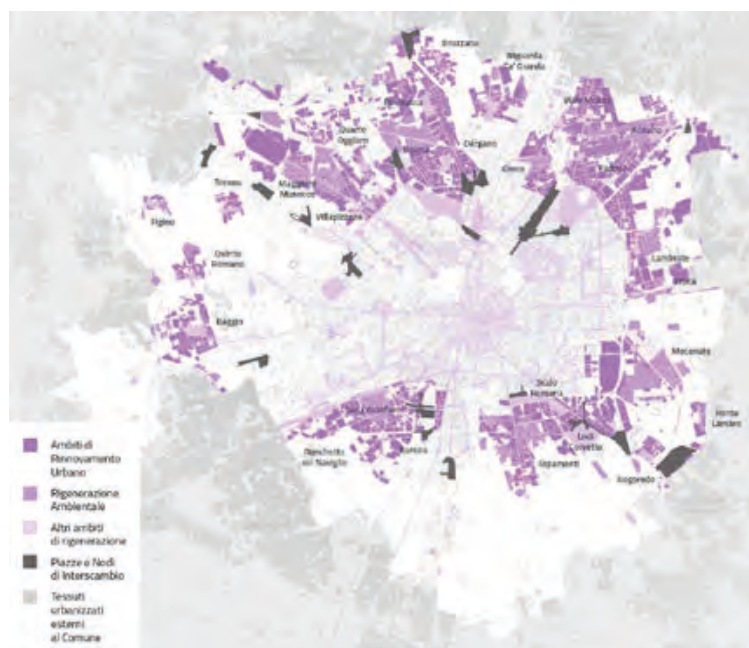


Figura 5.4 PGT di Milano, Relazione Generale: Schema della Strategia 9 “Rigenerare la città. Le periferie al centro” in cui sono evidenziati gli Ambiti di rinnovamento urbano, le Piazze e i Nodi di interscambio.

Gli ambiti per “Grandi funzioni urbane” sono destinati a integrare e consolidare la struttura dei grandi servizi della città, con l’attrazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico. Si tratta di aree a proprietà non frazionata, prevalentemente pubblica, accessibili, di dimensioni notevoli, collocate su assi strategici, in attesa della definizione di una vocazione funzionale.

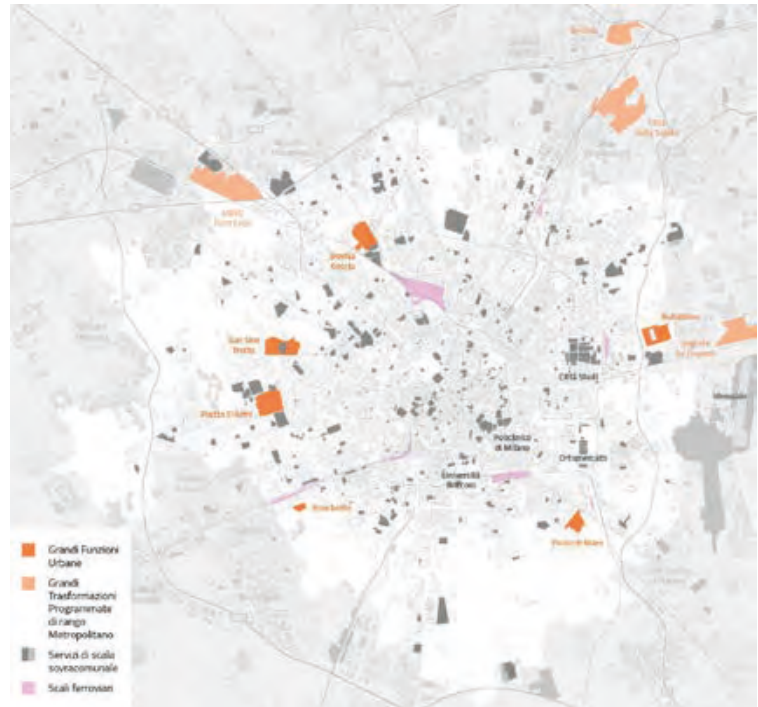


Figura 5.5 PGT di Milano, Relazione Generale: Schema della Strategia 2 “Trasformare, attrarre, eccellere. L’occasione dei vuoti urbani” in cui sono evidenziate in arancione le Grandi funzioni urbane, nel contesto delle grandi trasformazioni di rango metropolitano.

La differenza di approccio culturale e progettuale alla rigenerazione intensiva tra i piani di Bergamo e Milano è evidente nella misura in cui il primo imposta un *processo di conoscenza e proposta sequenziale* al fine impostare un progetto coerente e integrato dell’intero territorio comunale, mentre il secondo pone il *fattore tempo* come elemento strategico, e pertanto il processo di piano ha portato a individuare i luoghi di attenzione prioritari in cui avviare la rigenerazione: «Il tempo non è più funzione di altro, ma è determinante [...] diventa elemento di progetto, finalizzando previsioni, regole e dispositivi che, per quanto possibile, cercano di coniugare flessibilità e certezza, ma soprattutto non congelano il presente rendendolo impermeabile al cambiamento»²⁸.

Il piano di Bergamo, infatti, colloca gli ambiti di trasformazione come ideale terminale della struttura strategica del Documento di Piano, che prevede avanzamenti di dettaglio conseguenti nella successione Sistemi-Linee di azione strategica-Ambiti strategici, con nodi funzionali e programmi multiscalari; negli ambiti di trasformazione prendono corpo le relazioni tra i sistemi insediativo,

28. Comune di Milano, PGT - Relazione Generale del Documento di Piano, 2019, p. 40.

ambientale e infrastrutturale attraverso la definizione degli obiettivi specifici da attivare per le diverse destinazioni funzionali. Così si fa in modo che «le singole aree in trasformazione non risultino tra loro autonome ed isolate, ma, al contrario, si configurino quali capisaldi e nuclei generatori di un progressivo e coordinato sviluppo del territorio»²⁹. Il piano di Milano assume, invece, quali criteri informatori generali «semplicità e pragmatismo, con pochi obiettivi, chiari e raggiungibili; selettività, necessaria per rendere concreto l'obiettivo della operatività in tempi medio-brevi di alcune scelte pianificatorie»³⁰, pertanto, seleziona direttamente i luoghi prioritari in cui concentrare le trasformazioni e gli incentivi all'attrazione degli investimenti.

Il piano di Roma, per quanto riguarda i luoghi oggetto di azioni intensive si è dovuto confrontare soprattutto con quello che il Piano delle certezze del 1997 aveva definito "ambito della città da completare e trasformare" che nel PRG ha dato luogo alla *Città da ristrutturare* e alla *Città della trasformazione*, le quali ricoprono una parte assai estesa di Roma, un territorio diffusamente interessato da insediamenti spontanei e fenomeni di abusivismo su cui hanno agito, negli anni, sanatorie edilizie, condoni e riconoscimento urbanistico degli agglomerati, nonché «estenuanti tentativi di riqualificazione attraverso piani particolareggiati di iniziativa pubblica per il recupero di singoli nuclei, o mediante la previsione, in adiacenza a questi, di aree di nuova edificazione [...] che garantissero una dotazione di verde e servizi alle zone limitrofe. Il tutto in una logica di "accostamento" orizzontale, estranea a qualsivoglia processo di stratificazione, di parti separate, prive di interrelazione, di reti viarie di connessione e di servizi di interesse generale»³¹.

Il "primato della città svantaggiata" costituisce, quindi, una delle cinque opzioni fondamentali del nuovo piano e l'ambito in cui si misura la dimensione operativa del piano, in un quadro di estrema carenza di risorse pubbliche, insufficienti per la riqualificazione della vasta periferia romana, che ha portato alla ricerca di meccanismi di coinvolgimento degli operatori privati³². Un coinvolgimento che ha permesso di sperimentare la gamma di strumenti dell'intervento concertato in parallelo a una rivisitazione dei tradizionali modelli di intervento pubblico, entrambi caratterizzati dall'implementazione del meccanismo attuativo perequativo e della strategia urbanistico-ecologica. Caratteri che appartengono anche alle *Centralità metropolitane e urbane*, ambiti previsti tra i "Progetti strutturanti" del PRG che definiscono l'impianto della struttura urbana policentrica incardinata sui nodi di massima accessibilità individuati nel Sistema delle infrastrutture, e il cui progetto si è confrontato anche con la rilevante questione del "residuo di piano" del 1962.

La peculiarità del PRG di Roma risiede, quindi, in un confronto con il tema della trasformazione che si gioca non tanto nelle grandi aree dismesse che caratterizzano altre città, ma nella rigenerazione diffusa della vasta e destrutturata periferia, cui viene data risposta

29. Comune di Bergamo, *PGT - Relazione del Documento di Piano*, 2014, p. 42.

30. Comune di Milano, *op.cit.*, p. 40.

31. L. Ricci, «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *cit.*, p. 131.

32. «La proposta nasce dalla verificata impossibilità di intervenire in maniera adeguata per riqualificare le periferie con un tradizionale intervento pubblico, come disponeva il precedente Prg, data l'estrema carenza delle risorse finanziarie necessarie. Il calcolo era semplice: oneri di urbanizzazione e contributi sul costo di costruzione, proventi provenienti dal condono edilizio e disponibilità di investimento proprie dell'Amministrazione coprivano non più del 10% del fabbisogno complessivo necessario per realizzare le opere di urbanizzazione mancanti, i servizi pubblici e sociali necessari, cioè il minimo per rendere abitabile la periferia. Da qui la scelta di rivolgersi alla partecipazione dei privati per la realizzazione di tali opere, con una strategia basata su incentivi edificatori e meccanismi di compensazione, che utilizzava, quindi, necessariamente, strumenti urbanistici negoziali e, in particolare, i Programmi integrati d'intervento previsti dalla normativa regionale. La soluzione adottata era già stata sperimentata in precedenza, uno dei tanti momenti del planning by doing, [...]». F. Oliva, «Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana», *cit.*, pp. 24-25.

attraverso un'offerta di strumenti articolata e flessibile che mirano alla riorganizzazione dell'assetto fisico e funzionale della città, attraverso un'azione di coordinamento degli interventi e di applicazione di nuove regole e procedure.

La città da ristrutturare e *la città della trasformazione* rappresentano, allora, il principale campo di sfida per l'attivazione delle strategie di trasformazione, modernizzazione e riqualificazione del nuovo piano: qui vengono sperimentate le nuove regole per la trasformazione tendenti a coinvolgere le risorse private nella riqualificazione della città; qui l'offerta progettuale alla scala urbana viene riorganizzata secondo modelli nuovi, come i programmi di recupero urbano, i programmi integrati, i progetti urbani e in generale gli strumenti dell'intervento concertato pubblico-privato; qui vengono rivisti i modelli tradizionali come le lottizzazioni convenzionate, i piani particolareggiati delle zone O, i piani di zona, attraverso le nuove regole del meccanismo attuativo perequativo e della strategia urbanistico-ecologica³³.

Ciò doverosamente premesso, stante la peculiarità del caso romano tra quelli analizzati, le componenti del sistema insediativo dove sono previsti interventi di rigenerazione-trasformazione intensiva sono le seguenti.

Città da ristrutturare

- Ambiti per i Programmi integrati (aree edificate), che comprendono
 - tessuti prevalentemente residenziali;
 - tessuti prevalentemente per attività;
- Nuclei di edilizia abusiva da recuperare (aree da sottoporre a Piano di recupero urbanistico di iniziativa pubblica e/o privata)

Città della trasformazione

- Ambiti di trasformazione ordinaria (comprensori il cui iter attuativo non è ancora stato avviato)
 - prevalentemente residenziali;
 - integrati;
- Ambiti a pianificazione particolareggiata definita (aree oggetto di piano attuativo anteriore al PRG);
- Ambiti per programmi integrati (aree prevalentemente libere).

Progetti strutturanti

- Centralità urbane e metropolitane
 - a pianificazione definita;
 - da pianificare.

Nella *Città da ristrutturare*, il piano riconosce le specificità di parti di città periferiche più svantaggiate, in cui le caratteristiche di impianto e morfo-tipologiche sono scarsamente definite; si tratta di quartieri di origine per lo più di abusiva, i "Tessuti prevalentemente residenziali", e aree produttive artigianali/industriali da ristrutturare, i "Tessuti prevalentemente per attività". Tali tessuti sono compresi negli "Ambiti per Programmi integrati", con l'intento di superare la logica di intervento per parti separate a favore di un approccio

33. L. Ricci, «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *cit.*, p. 132.

unitario; in tali ambiti possono essere inclusi altri elementi a carattere strutturale come aree libere, viabilità locale e spazi pubblici da riqualificare.

Si tratta di 165 ambiti, di cui 85, per 4.300 ettari, interessano i tessuti prevalentemente residenziali e 80, per 2.400 ettari, quelli per attività; l'obiettivo è il raggiungimento di una migliore definizione dei caratteri morfologici e funzionali, di un maggiore livello di identità degli spazi, di un incremento della dotazione di verde e servizi e di un adeguamento della viabilità.

La partecipazione al programma integrato è incentivata attraverso un meccanismo premiale, ma è comunque consentito il completamento con intervento diretto per singoli lotti³⁴.

Le norme tecniche di attuazione stabiliscono l'indice di edificabilità riconosciuto negli ambiti con riferimento alla classificazione previgente delle aree, come segue.

	Indice di edificabilità complessivo	Quota a disposizione dei proprietari	Quota a disposizione dei proprietari soggetta a contrib. straordinario ³⁵	Quota a disposizione del Comune
Aree già destinate a edificazione privata a media o alta densità	0,6 mq/mq	0,3 mq/mq	0,3 mq/mq	-
Aree già destinate a edificazione privata a bassa densità o a servizi pubblici	0,3 mq/mq	0,1 mq/mq	0,1 mq/mq	0,1 mq/mq
Aree già non edificabili	0,3 mq/mq	0,06 mq/mq	0,06 mq/mq	0,18 mq/mq

Tabella 5.1 Ripartizione degli indici di edificabilità degli Ambiti per programmi integrati della Città da ristrutturare.

Per i 44 ambiti prevalentemente residenziali già riconosciuti come zone F1 dal PRG del 1962, il nuovo piano ha predisposto un elaborato indicativo "11 - Schemi di riferimento per la Città da ristrutturare", che contribuisce a determinare quegli scenari preliminari rispetto ai quali i Municipi possono promuovere, predisporre e valutare i programmi integrati. Per ogni quartiere vengono definite la struttura attuale di mobilità, servizi, strade commerciali, piazze e aree libere che costituiscono una opportunità per la trasformazione, e vengono avanzate proposte per migliorare il sistema viario, per valorizzare i luoghi centrali, per riutilizzare le aree produttive abbandonate e per localizzare nuove funzioni sono raccolti in una specifica tavola.

Per ciascun ambito, sono riportate:

- descrizione e schema grafico della struttura urbana attuale del quartiere;
- analisi quantitative (popolazione, densità abitativa, caratteri degli edifici, attività economiche, parcheggi e spazi verdi, superfici trasformabili, ecc.);
- linee guida per il programma integrato e schema.

Le ulteriori componenti della Città da ristrutturare sono gli "Ambiti per i Programmi di recupero urbano" di cui all'art. 11 della legge n.

34. Tale possibilità è approfondita nel par. 6.2 "Le regole di riorganizzazione funzionale".

35. Il contributo straordinario è un onere ulteriore rispetto agli altri oneri obbligatori, stabilito in misura pari al 66,6% del valore immobiliare conseguibile, che può essere incrementata o ridotta fino ad un minimo del 60% al fine di incentivare la qualità progettuale degli interventi. I proventi del contributo straordinario vengono obbligatoriamente utilizzati per finalità di riqualificazione urbana (reperimento di standard urbanistici, realizzazione di opere e servizi pubblici) nello stesso ambito in cui ricade l'intervento tributario. Cfr. Norme tecniche di attuazione, art. 20.

493/1993, già approvati con Accordi di programma, e i “Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare”, da sottoporre a Piano di recupero urbanistico di iniziativa pubblica e/o privata.

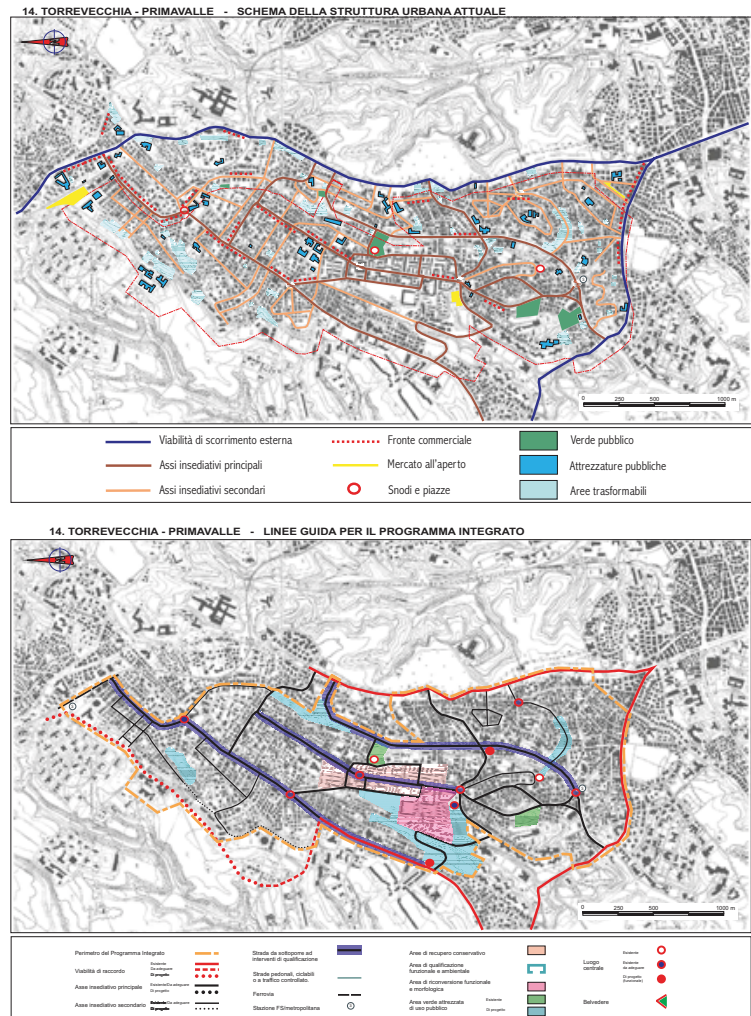


Figura 5.6 PRG di Roma, elaborato “11 - Schemi di riferimento per la Città da ristrutturare”: stralcio dello schema dell’ambito 14 Torrevicchia-Primavalle.

La Città della trasformazione identifica, invece, la città di nuovo impianto, collocata prevalentemente in aree già edificabili dal Prg del 1962 le quali sono risultate sia compatibili con il Sistema ambientale, sia coerenti con le strategie del Sistema delle infrastrutture, e definisce gli ambiti oggetto di strumento urbanistico esecutivo, anche modificando le funzioni già previste con specifiche regole per tradurre le scelte funzionali del nuovo piano (mixité e prevalenza di funzioni non residenziali). Le componenti della Città della trasformazione sono: gli “Ambiti di trasformazione ordinaria” e gli “Ambiti per programmi integrati”, oltre agli “Ambiti a pianificazione particolareggiata definita” che riguardano aree in cui valgono piani attuativi o programmi urbanistici approvati precedentemente al nuovo PRG.

Negli ambiti di trasformazione ordinaria (ATO), in cui l’iter attuati-

vo deve essere ancora avviato, il PRG conferma il carattere di edificabilità previsto dal piano previgente, stabilendo per ciascuno ATO la SUL massima ammissibile in termini assoluti, e prevede l'applicazione delle nuove regole urbanistico-ecologiche per il raggiungimento della qualità urbanistica e della sostenibilità degli interventi. Negli ATO, il meccanismo attuativo perequativo si configura come modalità di ordinaria attuazione, al fine di garantire equità di trattamento per le proprietà investite dal piano.

Agli Ambiti per programmi integrati della Città della trasformazione, invece, è stato attribuito un indice di edificabilità territoriale di 0,03 mq/mq, così ripartito tra Comune e proprietari:

	Indice di edificabilità complessivo	Quota a disposizione dei proprietari	Quota a disposizione dei proprietari ma soggetta a contributo straordinario ³⁶	Quota a disposizione del Comune
Aree già destinate a edificazione privata a bassa densità	0,3 mq/mq	0,1 mq/mq	-	0,2 mq/mq
Tutte le aree rimanenti	0,3 mq/mq	0,06 mq/mq	-	0,24 mq/mq
oppure				
Aree già destinate a edificazione privata a bassa densità	0,3 mq/mq	0,1 mq/mq	0,1 mq/mq	0,1 mq/mq
Tutte le aree	0,3 mq/mq	0,06 mq/mq	0,06 mq/mq	0,18 mq/mq

Tabella 5.2 Ripartizione degli indici edificatori degli Ambiti per programmi integrati della Città della trasformazione.

Per ciascuna tipologia di ambito, prevalentemente residenziale o integrato, sono definite dalle Norme tecniche di attuazione la ripartizione percentuale tra:

- area di concentrazione edilizia;
- area a Verde privato con valenza ecologica;
- area a Verde e servizi pubblici, da cedere al Comune.

A livello ecologico sono definiti gli indici di permeabilità e di densità arbustiva per ciascuno dei tre sub-ambiti. Gli ambiti per Programmi integrati della città della trasformazione, a differenza degli ATO, corrispondono in prevalenza ad aree che non erano edificabili ai sensi del PRG previgente e possono comprendere anche limitate edificazioni prive dei requisiti di tessuto. Il fine di tali ambiti è quello di soddisfare il fabbisogno di insediamenti, di conseguire obiettivi di compensazione e di attivare il concorso privato nel finanziamento di opere e servizi pubblici.

Le *Centralità urbane e metropolitane*³⁷ fanno parte dei “Progetti strutturanti” del nuovo piano e rivestono un ruolo determinante nella riorganizzazione policentrica del territorio e nel riequilibrio funzionale, poiché ospitano funzioni di rango elevato e si rivolgono a un vasto bacino d’utenza; le destinazioni d’uso che le caratterizzano sono comunque dirette alla costruzione di un ambiente misto, prevedendo anche quote residenziali, e sono accomunate dal requisito dell’accessibilità tramite trasporto su ferro e dalla presenza di spazio pubblico di qualità. Le centralità si incardinano nelle aree

37. Cfr. S. Garano, «Il sistema delle centralità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

36. Sul contributo straordinario, si veda la nota 35.

libere dei tessuti della città esistente che corrispondono al residuo pubblico e privato del PRG del 1962.

Con il sistema delle centralità urbane e metropolitane il PRG intende superare il modello monocentrico – in cui le funzioni non residenziali si localizzano prevalentemente nel centro storico e zone limitrofe, mentre la funzione residenziale costituisce sostanzialmente la funzione prevalente della periferia – realizzando un modello multipolare policentrico attraverso l’iniezione di funzioni “forti” nei nuovi nodi dei tessuti periferici, messi in rete con l’area metropolitana tramite la mobilità su ferro. Tale ricollocazione di quota parte delle funzioni esistenti e attrazione di nuove funzioni dovrebbe innescare una progressiva qualificazione della “città svantaggiata” (la diffusione dell’*effetto città*) e, al contempo, permettere il decongestionamento e la razionalizzazione delle funzioni del centro storico.

Le Centralità metropolitane e urbane sono finalizzate alla nuova organizzazione multipolare del territorio metropolitano, attraverso una forte caratterizzazione funzionale e morfo-tipologica, una concentrazione di funzioni di livello urbano e metropolitano, nonché una stretta connessione con le reti di comunicazione e il contesto locale. Esse riguardano parti di città caratterizzate da elevata accessibilità mediante la rete di trasporto pubblico (in particolare su ferro), da una forte integrazione funzionale, da rilevanti connotati di identità sociale e storica, e da una alta potenzialità alla trasformazione; tali elementi concorrono ad individuare per le Centralità un ruolo di riferimento, di identità insediativa e di polarizzazione nella nuova organizzazione metropolitana prevista dal PRG³⁸.

Le centralità si distinguono, ai fini dell’attuazione, in “centralità a pianificazione definita” – per le quali sono già approvati o erano in corso al momento di approvazione del PRG gli strumenti urbanistici esecutivi – e in “centralità da pianificare”, per la cui pianificazione esecutiva è obbligatoria la procedura del *progetto urbano* che, attraverso lo Schema di assetto preliminare, permette di verificarne la fattibilità ambientale, morfologico-funzionale, economica e finanziaria, sociale e amministrativa. Il piano definisce, attraverso l’elaborato prescrittivo “Sistemi e Regole”, le Norme tecniche di attuazione e apposite *Schede* allegate:

- il perimetro, che contiene le aree e tutti gli immobili la cui trasformazione, riuso o riqualificazione concorre a definire il ruolo di centralità»;
- una zonizzazione interna, con valore indicativo e di indirizzo per la formazione dello strumento attuativo;
- l’edificabilità massima (SUL) delle centralità, distinguendo la quota da cedere al comune e quella privata, (eventualmente articolata in sub-ambiti) stabilita in relazione allo stato di fatto e di diritto delle aree;
- le destinazioni d’uso ammesse, definite in percentuale di SUL e ripartite in quota residenziale, non residenziale e flessibile.

38. Norme tecniche di attuazione (2008), art. 66, c. 1.

Il piano di Roma, prevede inoltre un’altra fattispecie di ambito, che si colloca entro la vasta Città storica. Si tratta degli “Ambiti di valo-

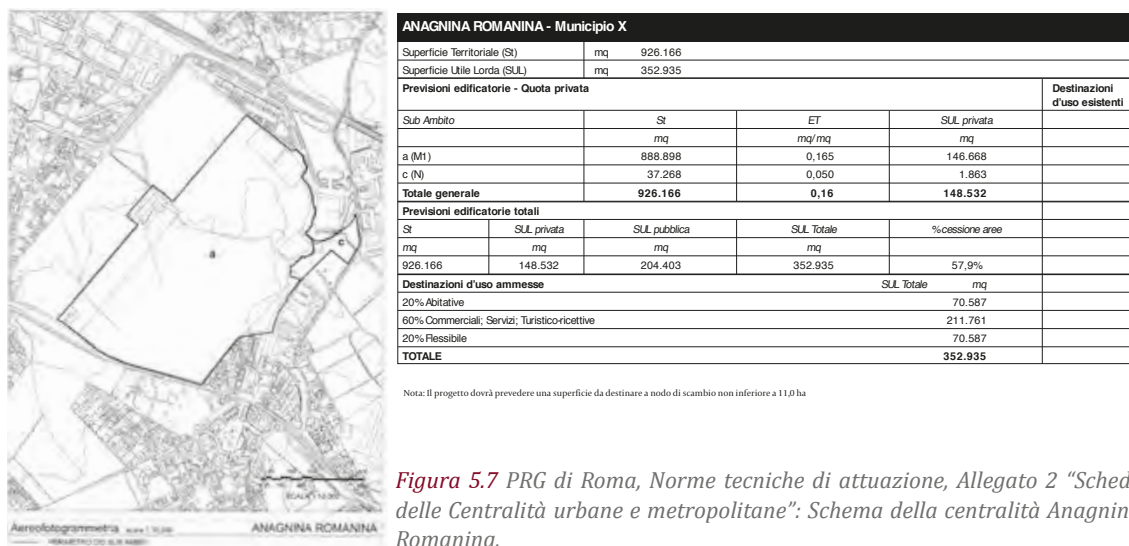


Figura 5.7 PRG di Roma, Norme tecniche di attuazione, Allegato 2 "Schede delle Centralità urbane e metropolitane": Schema della centralità Anagnina Romanina.

rizzazione", i quali identificano luoghi che costituiscono occasioni di riqualificazione fisica e funzionale per la perdita di caratteri identitari o per la presenza di edifici dismessi e/o degradati, e nei quali è prevista l'adozione della procedura del *Progetto urbano* o, in alternativa, del *Programma integrato*. Essi sono classificati in quattro tipologie: A) Spazi aperti e di valore ambientale; B) Tessuti, edifici e spazi aperti; C) Aree dismesse e insediamenti prevalentemente non residenziali; D) Ostia Lido. Per ciascuna tipologia, sono definite in via generale grandezze urbanistiche, mix funzionale e categorie di intervento ammesse, mentre per ciascun ambito è stata redatta una "Scheda", allegata alle Norme tecniche di attuazione, che ne stabilisce specificamente gli obiettivi, il mix funzionale, gli interventi ammessi e i parametri quantitativi.

Nel piano di Roma, dunque, la necessità di confrontarsi con un vasto territorio da recuperare e di dover parallelamente trattare l'ingente residuo di piano, sempre riducendolo ove possibile, è stata vista come occasione per riportare alla collettività nuove aree per verde, servizi e compensazioni, nonché parte del plusvalore realizzato grazie alle trasformazioni intensive, grazie al *Contributo straordinario* previsto dal piano. Rimane il fatto che, trattandosi di un piano *innovativo ma non riformato*, tutte le previsioni quantitative e l'individuazione dei perimetri hanno carattere prescrittivo; sono, tuttavia, presenti diversi gli aspetti originali e avanzati tesi a governare le trasformazioni intensive nel PRG di Roma, espresse in particolare attraverso:

- i nuovi strumenti, prevedendo il ricorso ordinario e generalizzato al *programma integrato* come modalità di attuazione delle trasformazioni, con la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti;
- le nuove procedure, promuovendo il *progetto urbano* per una

- definizione progettuale delle previsioni di PRG finalizzata a raggiungere elevati livelli di qualità urbana e ambientale;
- l'introduzione di diverse fattispecie di *perequazione* urbanistica e finanziaria in attuazione del principio di equità e uniformità nella ripartizione delle previsioni edificatorie, nonché come effettiva possibilità di acquisizione di aree e attrezzature per il perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico o generale.

	Roma	Bologna	Reggio Emilia	Bergamo	Milano
	Città da ristrutturare	Territorio urbano strutturato	Territorio urbanizzato	Città in trasformazione	Ambiti di rigenerazione
Città da ristrutturare	Ambiti per programmi integrati: - <i>Tessuti prev. residenziali</i> - <i>Tessuti prev. per attività</i> - <i>Spazi pubblici da riqualificare</i>	Ambiti da riqualificare misti	Ambiti urbani da riqualificare	Ambiti di trasformaz. ambientale	Ambiti di rinnovamento urbano
		Ambiti da riqualificare specializzati*	Ambiti da riqualificare complessi	Ambiti di trasformaz. integrati	Piazze
				Ambiti di trasformaz. per sviluppo economico per funzioni: - <i>produttive</i> - <i>terziario-ricettive</i> - <i>commerciali</i>	Nodi di interscambio
	Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare				Ambiti di rigenerazione ambientale
				Ambiti di trasformaz. per servizi	Nuclei storici esterni
					Spazi a vocazione pedonale
Città della trasformazione	Città della trasformazione	Territorio urbano da strutturare	Territorio potenzialm. urbanizzabile	(Città in trasformazione)	(Ambiti di rigenerazione)
	Ambiti di trasformaz. ordinaria - <i>residenziali</i> - <i>integrati</i>	Ambiti per nuovi insediamenti - <i>misti</i> - <i>specializzati*</i>	Ambiti per nuovi insediamenti urbani e dotazioni	(<i>Ambiti di trasformaz. ambientale</i>)	Ambiti per Grandi Funzioni Urbane
				(<i>Ambiti di trasformaz. integrati</i>)	Piani attuativi obbligatori
	Ambiti per programmi integrati - <i>prev. Residenziale</i> - <i>prev. per attività</i>	Ambiti di sostituzione - <i>misti</i>	Ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi	(<i>Ambiti di trasformaz. per sviluppo economico</i>)	Aree per l'edilizia residenziale sociale di nuova previsione
				(<i>Ambiti di trasformaz. per servizi</i>)	
	Ambiti a pianificazione particolaregg. definita	Ambiti in trasformazione - <i>misti</i> - <i>specializzati*</i>	Ambiti per nuovi insediamenti residui non attuati PRG 2001	Piani programmi e interventi in atto	Ambiti interessati da provvedimenti in itinere approvati e adottati
Progetti strutturanti		Poli Funzionali			
Centralità urbane e metropolitane	* - Negli ambiti specializzati sono compresi anche i Poli Funzionali (art. A-15 L.R.)				

Tabella 5.3 Quadro sinottico delle articolazioni per ambiti di rigenerazione/trasformazione intensiva nei piani esaminati.

5.2 Gli indirizzi funzionali per la trasformazione

Come sin qui esposto, la dimensione operativa si deve confrontare con un ampio numero di aspetti che devono essere governati con un buon livello di dettaglio, soprattutto in ragione del fatto che le previsioni di questo strumento assumono un valore conformativo e prescrittivo per le trasformazioni. Tali aspetti, come visto in apertura di capitolo, rispondono a differenti impianti legislativi regionali, oltre che a dissimili approcci culturali e progettuali, e pertanto i piani esaminati offrono un quadro di soluzioni diversificate. Trattando questa ricerca il tema specifico della disciplina funzionale, nei prossimi paragrafi vengono evidenziate le molteplici possibilità di affrontare le relative questioni, grazie a una comparazione delle diverse esperienze di pianificazione con riguardo alle modalità di definizione del mix funzionale e alle modalità di attuazione.

5.2.1 La definizione del mix funzionale

Con riferimento all'articolazione dei rispettivi ambiti di trasformazione intensiva esposti nel precedente paragrafo, ogni piano ha elaborato una relativa disciplina funzionale, il cui esame permette di evidenziare orientamenti dissimili in materia di governo degli usi.

Si può effettuare una prima distinzione tra i piani di Roma, Bologna, Reggio Emilia e Bergamo e il piano di Milano: mentre i primi sviluppano forme di indirizzo e controllo degli usi da insediare negli interventi di trasformazione intensiva, prescrittivi o meno, il secondo rinuncia espressamente a qualsiasi definizione delle destinazioni d'uso. Come visto nel capitolo precedente, il PGT di Milano assume il "principio dell'indifferenza funzionale" quale pilastro della propria strategia urbanistica e pertanto non vengono definite destinazioni d'uso per nessun ambito, né della città storica e consolidata, né degli ambiti di rinnovamento urbano, né delle nuove espansioni; tale principio incontra un limite soltanto nella qualità dei suoli, per i quali è obbligatoria la preventiva bonifica pena la perdita dei diritti edificatori, e nelle eventuali obiezioni poste dagli organi compe-

tenti in ordine alle relazioni tra insediamenti residenziali e attività produttive particolarmente impattanti. È, quindi, rimesso alla bontà della proposta attuativa e al suo controllo da parte dell'Amministrazione il raggiungimento dell'equilibrata distribuzione delle funzioni che si vanno ad insediare, e della loro migliore compatibilità con il contesto urbano e ambientale.

Con specifico riferimento agli ambiti di trasformazione intensiva, solo per gli ambiti destinati alle sei *Grandi funzioni urbane* (GFU) viene sviluppata una forma di disciplina che prevede una loro articolazione come segue:

- una funzione principale, la cui realizzazione avviene in modo autonomo e i cui contenuti e dimensioni non vengono previsti dal PGT (eccetto per l'ambito Bovisa) ma demandati a successiva approvazione del Consiglio comunale;
- un novero di funzioni accessorie, la cui realizzazione è subordinata a quella della principale, e per le quali l'indice di edificabilità massimo corrisponde all'IT unico di 0,35 mq/mq.

Il Documento di piano, quindi, non impone la destinazione d'uso dominante dell'ambito, lasciandola volutamente aperta e flessibile, ma immagina – come si afferma nella Relazione di piano – che possano ospitare nuovi sedi istituzionali e amministrative, strutture logistiche di supporto alla produzione culturale, una moderna biblioteca pubblica, strutture ospedaliere, aule e servizi universitari legati a spazi di incubazione alle imprese, grandi impianti sportivi e per il tempo libero, depositi per la mobilità sostenibile, nuovi parchi urbani.

Il Piano delle regole, tuttavia, precisa che

- nell'ambito Bovisa, in cui è previsto l'ampliamento del campus universitario e la creazione di istituti di ricerca come funzione principale, sono funzioni accessorie prevalenti quelle direzionali, produttive, finalizzate alla creazione di un parco scientifico-tecnologico, ed è ammessa la residenza universitaria;
- negli ambiti San Siro Trotto, Porto di Mare e Ronchetto, a prevalente proprietà comunale, è ammessa la realizzazione di Grandi strutture di vendita per garantire la sostenibilità finanziaria della stessa GFU, con approvazione del Consiglio comunale e senza necessità di variante urbanistica.

Le nuove grandi strutture di vendita rappresentano l'unico uso a cui il PGT presta specifica attenzione, prevedendo la possibilità del loro insediamento unicamente nelle GFU sopra menzionate e nei Nodi di interscambio.

L'indeterminatezza dei contenuti funzionali è vista nel PGT di Milano come incentivo alla rigenerazione urbana e come modalità per conseguire una maggiore mixité funzionale; pare non essere una preoccupazione del piano di Milano stabilire qualche forma di obiettivo funzionale, in relazione ai bisogni dei cittadini o delle imprese, o di verificare gli impatti che gli usi insediati possono avere sulla qualità ambientale, sulle infrastrutture – eccezion fatta per il grande commercio – e, in generale, sulla vivibilità dei luoghi.

Nell'esame della disciplina funzionale degli interventi di tipo intensivo, tra gli altri quattro piani in esame, si possono distinguere approcci in merito al livello di definizione delle destinazioni d'uso: nei piani di Roma, Bologna e Reggio Emilia, pur con diversi gradi di precisazione, viene data un'indicazione di massima delle funzioni da insediare negli ambiti di trasformazione, mentre il piano di Bergamo si spinge ad un'alta definizione del mix funzionale. Si tenga conto, tuttavia, che quanto previsto dal PGT di Bergamo (contenuto nelle "Schede") assume valore puramente orientativo per le proposte di trasformazione, mentre le previsioni di Roma (contenute nelle Norme tecniche di attuazione) hanno valore direttamente prescrittivo, e le previsioni di Bologna e di Reggio Emilia (contenute nel quadro normativo del PSC, oltre che nelle "Schede") assumono valore vincolante per le successive programmazioni funzionali del POC.

Ciò premesso, va notato che nel PGT di Bergamo – al di là di quanto consentito dalla Legge regionale – viene proposto un importante contributo metodologico dal punto vista della disciplina funzionale delle trasformazioni. Un primo livello è la classificazione degli ambiti, che si basa sulla caratterizzazione funzionale individuando 4 macro-tipologie in base alle quali si attivano i criteri attuativi e gli indirizzi declinati nel Documento di Piano, essi sono:

- At_a "Ambientale", connotati da una forte componente di compensazione ambientale, finalizzati prevalentemente alla riqualificazione di spazi aperti degradati o residuali;
- At_i "Integrati", a prevalente carattere residenziale, con un elevato grado di integrazione di funzioni attive, con densità medio-alta, che si associa al carattere di centralità urbana;
- At_e "per lo sviluppo economico", con di funzioni del terziario innovativo e della produzione "avanzata", centri di ricerca e gestione delle attività, a loro volta divisi in tre classi (At_ep "funzioni produttive"; At_et "funzioni terziario-ricettive"; At_ec "funzioni commerciali");
- At_s "per i servizi", vocati all'attuazione delle principali strategie per i nuovi servizi territoriali e urbani e orientati a produrre un innalzamento dell'offerta di servizi prevalentemente di livello territoriale.

Il perimetro complessivo di un ambito di trasformazione, come visto nel precedente paragrafo, può essere composto da una o più Unità minime di intervento (UMI) che fa riferimento a una delle quattro tipologie sopra descritte e segue logiche compositive, dimensionali e funzionali autonome. Gli ambiti che risultano dalla composizione di UMI di tipologia diversa vanno a costituire gli Ambiti di trasformazione a tipologia mista; in tal caso, poiché è richiesto un disegno urbanistico coordinato dell'intero ambito, le proposte attuative dovranno maggiormente dimostrare il carattere integrato della soluzione urbanistica.

A un secondo livello di definizione, per ogni Unità Minima di Intervento vengono specificate le funzioni urbane ammesse e la rispettiva percentuale di superficie lorda di pavimento (massima, ed eventualmente minima).

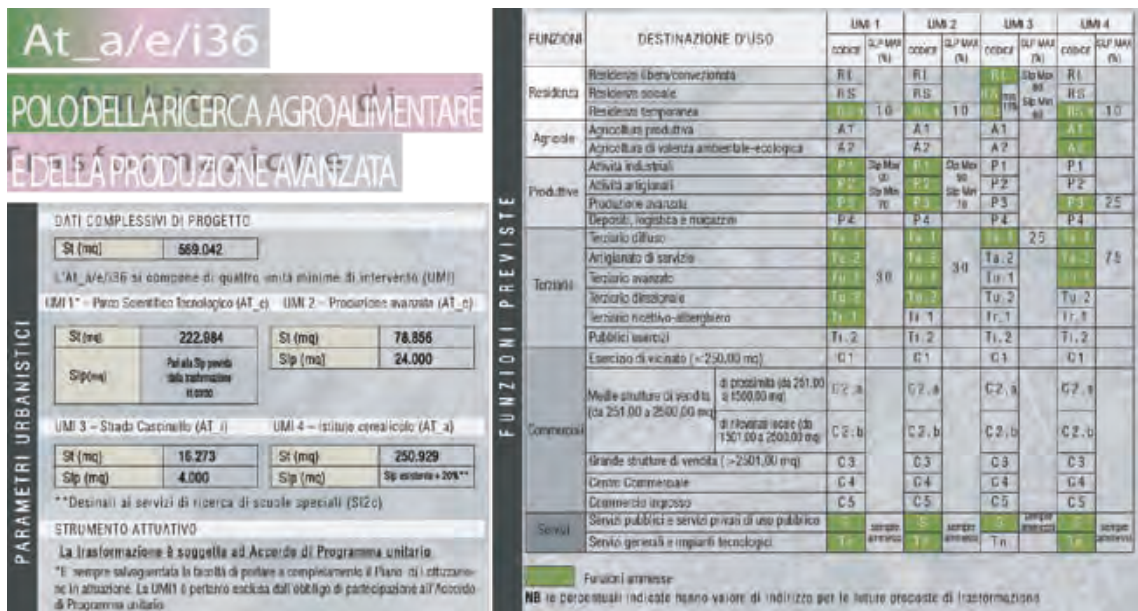


Figura 5.8 PGT di Bergamo: Ricomposizione di stralci della Scheda progetto dell'Ambito di trasformazione misto At_a/e/i36. Esso è composto da 4 diverse UMI, di cui due "per lo sviluppo economico", una "integrata" a carattere prevalentemente residenziale e una "ambientale"; rispetto alle quattro diverse vocazioni, nella tabella delle "Funzioni previste" vengono evidenziate le destinazioni d'uso ammesse e la relativa quota in termini percentuali (massimi, ed eventualmente minimi) sulla superficie lorda di pavimento.

Vengono inoltre indicati i servizi previsti per l'ambito, elencando gli elementi di interesse pubblico della trasformazione che possono comprendere:

- attrezzature pubbliche;
- servizi, anche privati ma riconosciuti di interesse generale;
- elementi concorrenti alla risposta a bisogni collettivi, declinati per i tre Sistemi;
- necessità di individuare e realizzare residenze di carattere sociale e/o temporanee;
- partecipazione al sistema perequativo-compensativo.

Tali "prestazioni pubbliche attese" costituiscono i requisiti prestazionali che ogni Ambito di Trasformazione o la singola UMI dovrà fornire per poter procedere alla realizzazione della trasformazione.

Anche il piano di Reggio Emilia adotta un approccio simile a quello di Bergamo, con la redazione di "Schede" grafico-testuali per ciascun ambito da ristrutturare o per nuovi insediamenti urbani/produttivi che accompagnano il quadro normativo del PSC. Tuttavia, come anticipato, queste previsioni assumono un valore di indirizzo a cui il POC si deve attenere, in quanto «Il POC è predisposto in conformità al PSC e non ne può modificare gli indirizzi. Il POC interviene nelle aree inedificate da urbanizzare e in quelle già edificate da riusare e riqualificare»³⁹. È, infatti una prerogativa del PSC, secondo i termini di legge, definire «le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli ambiti, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali»⁴⁰, mentre il POC stabilisce per ciascun comparto «[...] le destinazioni d'uso previste, anche in forma di quote percentuali massime e minime per ciascuna destinazione d'uso o gruppo di destinazioni d'uso [...]»⁴¹.

39. PSC Reggio Emilia, Norme tecniche, art. 1.9.2.
 40. PSC Reggio Emilia, Norme tecniche, art. 1.2.e.
 41. PSC Reggio Emilia, Norme tecniche, art. 5.1.1.c.

Conseguentemente, rispetto agli ambiti da riqualificare (AR) e di nuova urbanizzazione (ANS e ASP_N), il quadro normativo del PSC elenca, anche con esempi, le funzioni che possono o non possono insediarsi, e quelle il cui insediamento è demandato a valutazione specifica del POC; tuttavia, non viene fatto riferimento alla classificazione funzionale per categorie e usi normata e codificata dal Regolamento urbanistico edilizio. Nel quadro normativo del PSC vengono inoltre specificate, tra i parametri urbanistici:

- per ciascun ambito da riqualificare, le quote minime e/o massime di funzione residenziale;
- per gli ambiti per nuovi insediamenti, una quota massima del 50% e minima del 10% (nei centri abitati minori) e del 20% (negli ambiti al contorno del centro urbano) di funzioni non residenziali.

Viene inoltre previsto obbligatoriamente che sia realizzata una quota di edilizia residenziale sociale:

- in ambiti da riqualificare appositamente individuati, fino al 30% delle superfici residenziali;
- in tutti gli ambiti per nuovi insediamenti, almeno il 20% delle superfici residenziali.

	Ambiti da riqualificare																						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Residenziale (quote % min-max); funzioni terziarie, commerciali, di servizio	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Edilizia residenziale sociale obbligatoria (max 30% sup. residenziale)			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Complessi commerciali di vicinato e nuove strutture di vendita medio-grandi				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■					■	■	■	■	■
Funzioni produttive a basso impatto	■	■			■																■		
Funzioni produttive, secondarie e terziarie																			■				
Servizi generali, collettivi e di interesse pubblico														■									

Tabella 5.4 Quadro sinottico delle previsioni funzionali per ciascun ambito da riqualificare indicate dal quadro normativo del PSC di Reggio Emilia (art. 5.5).

Tabella 5.5 Quadro sinottico delle previsioni funzionali per ciascuna tipologia di ambito per nuovi insediamenti urbani (ANS) e produttivi (ASP) indicate dal quadro normativo del PSC di Reggio Emilia (art. 5.5).

Tipologia di ambito	ANS								ASP-N	
	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-1	-2
Residenza (funzione prevalente)										
Commercio di vicinato										
Strutture di vendita medio-piccole									■	■
Strutture di vendita medie e grandi										
Attività ricettive									■	■
Pubblici esercizi									■	■
Piccole attività terziarie									■	■
Attività sociali e culturali									■	■
Attrezzature e spazi collettivi									■	■
Artigianato di servizio									■	■
Grandi attività terziarie	Valutazione del POC									
Attività ricreative, sportive e di spettacolo	Valutazione del POC									
Artigianato produttivo	Valutazione del POC									
Attività industriali									■	■
	Funzioni non residenziali stabilite dal POC: min 10/20% - max 50%									
	Edilizia Residenziale Sociale: min 20% sup. residenziali									

Il PSC, infine, indica le funzioni ammesse nei sette Poli Funzionali (PF) individuati: tre di essi sono già esistenti, mentre quattro sono programmati. L'individuazione dei PF da parte del PSC ha, comunque, valore di massima, assieme all'elenco delle funzioni previste per ciascun PF, in quanto la perimetrazione con valore normativo e l'articolazione funzionale specifica devono essere precisate in sede di POC.

Nelle "Schede di ambito" del PSC di Reggio Emilia, già descritte nel paragrafo precedente, vengono riportate per ciascun AR, ANS/ASP-N e PF un quadro di analisi, le criticità e le potenzialità, gli indirizzi e le strategie suggerite. È anche attraverso questo strumento che vengono evidenziati gli obiettivi funzionali che il POC dovrà implementare.

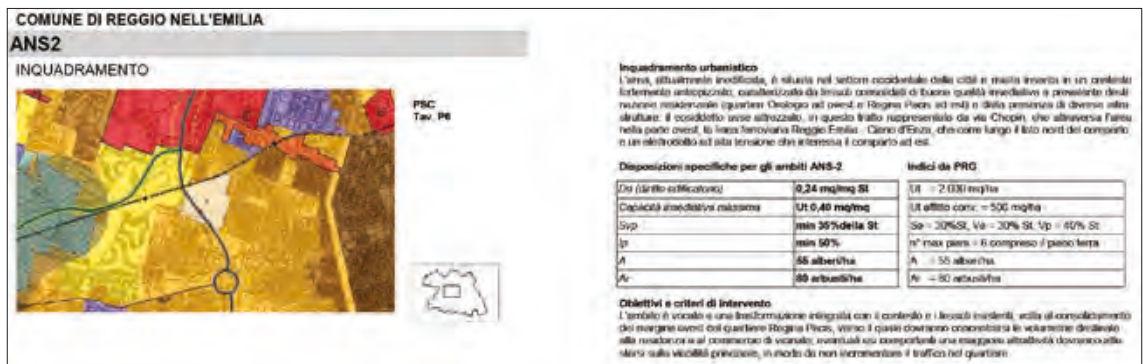


Figura 5.9 PSC di Reggio Emilia: Indicazioni funzionali della scheda dell'ambito di nuovo insediamento ANS2.



Figura 5.10 PSC di Reggio Emilia: Indicazioni funzionali della scheda dell'ambito di riqualificazione AR8.

Il PSC di Bologna, elaborato secondo la medesima legge urbanistica regionale del piano di Reggio Emilia, presenta un approccio più flessibile alla disciplina funzionale degli ambiti da riqualificare, degli ambiti per nuovi insediamenti e degli ambiti di sostituzione.

Il PSC, infatti, indica per ciascun ambito:

- *ruolo*, obiettivi da raggiungere;
- *dotazioni*, nuove infrastrutture e condizioni di integrazione con le dotazioni degli altri Sistemi;

- *prestazioni*, direttive che stabiliscono i requisiti per raggiungere gli obiettivi di qualità urbana;
- *condizioni di sostenibilità*, interventi infrastrutturali e ambientali prescritti per l'attuazione dell'ambito.

Tuttavia, per quando riguarda la disciplina degli usi, definisce solo la “dominante funzionale⁴²” distingue cioè gli ambiti in base al carattere “misto”, dove è dominante la presenza della funzione abitativa, o “specializzato”, dove è dominante la presenza delle funzioni economiche; agli ambiti specializzati vengono ricondotti anche i poli funzionali, previsti dalla legge regionale.

Nel rispetto dell'indicazione del PSC, la gamma degli usi ammessi nell'ambito viene, infatti, definita direttamente dal POC, per quanto riguarda la trasformazione, e dal RUE per quanto riguarda gli interventi diretti in attesa della formazione del POC; la classificazione funzionale utilizzata è contenuta nel RUE.

Il PRG di Roma condivide con i piani di Bologna e di Reggio Emilia una impostazione per gli interventi intensivi basata sull'individuazione delle parti di città esistente da riqualificare – la *città da ristrutturare* – e le parti di città di nuovo impianto – la *città della trasformazione* e le *centralità urbane e metropolitane* – che include anche gli ambiti a pianificazione particolareggiata già approvati da strumenti precedenti all'entrata in vigore del nuovo piano; come nei piani emiliani, vengono poi ulteriormente distinti gli ambiti a prevalente componente residenziale e quelli a prevalente componente non residenziale.

Come visto nel paragrafo precedente, il tema del recupero della “città svantaggiata” costituisce un campo d'azione rilevante per il piano, dove l'elasticità degli interventi e la flessibilità delle destinazioni d'uso è particolarmente necessaria, trattandosi di parti di città in cui gli equilibri e le carenze funzionali, nonché la scarsa definizione morfologica, determinano un contesto particolarmente bisognoso di soluzioni incisive di riorganizzazione. Per l'individuazione delle parti di città che maggiormente necessitano di maggiore riconfigurazione è particolarmente utile un' articolazione basata sul *riconoscimento per tessuti*⁴³ – applicato dal PRG di Roma in tutta la città esistente – anziché sulla zonizzazione funzionale, in quanto consente «sia di considerare come un “unico continuo urbanizzato” il tessuto edilizio esistente [...] consentendo così quasi una indifferenza localizzativa dei nuovi interventi purché finalizzati alla riqualificazione, sia di non prevedere a priori la localizzazione di funzioni specifiche»⁴⁴. Le componenti della Città da ristrutturare sono dunque i tessuti “prevalentemente residenziali” e “prevalentemente per attività”, dove per “attività” si intende l'insieme di tutte quelle funzioni non residenziali che oggi caratterizzano la economia urbana.

Tali tessuti vengono compresi entro ampi perimetri, che comprendono anche aree a verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, che costituiscono gli “Ambiti per programmi integrati” prevalentemente residenziali o prevalentemente per attività. L'attivazione

42. Cfr. PSC Bologna, Quadro normativo, art. 45.1.

43. Sul concetto di *tessuto* e il superamento della zonizzazione funzionale nei piani, si veda il par. 6.1 “Il regolamento urbanistico edilizio e i tessuti”

44. Comune di Roma, *Relazione di adozione del PRG*, 2003, p. 53.

del programma integrato e, quindi, di una progettazione unitaria dell'ambito, consente di ottenere una serie di vantaggi e incentivi urbanistici, tra cui quello della grande flessibilità funzionale: per gli ambiti prevalentemente residenziali viene consentita la possibilità di insediare ogni tipo di funzione, ad eccezione di quelle più impattanti della categoria produttiva; in quelli prevalentemente per attività viene consentito di insediare ogni tipo di funzione urbana (art. 53, NTA) ma, nel rispetto della dominante funzionante dell'area, la presenza di residenza non può superare il 20% di superficie, mentre è obbligatoria la funzione produttiva per almeno il 30%. In assenza di programma integrato, invece, il nuovo insediarsi di un cospicuo numero di funzioni – tra cui, ad esempio, medie e grandi strutture commerciali, pubblici esercizi, hotel, sportelli bancari – non è ammesso (art. 52, NTA) in quanto si assume che una parte di città così destrutturata non possa ospitare funzioni rilevanti in assenza di un progetto unitario.

Anche nella *Città della trasformazione* sono previsti gli ambiti per programmi integrati (generalmente su aree libere non edificabili ai sensi del PRG previgente) distinti in “prevalentemente residenziali” o “prevalentemente per attività” che seguono la stessa disciplina funzionale degli ambiti per programmi integrati della città da ristrutturare. Negli *Ambiti di trasformazione*, invece, dove la trasformazione di queste aree libere (già edificabili ai sensi del PRG previgente) avviene tramite strumento esecutivo di iniziativa privata o pubblica, il numero di attività insediabili è più limitato – esclude, ad esempio, grandi strutture di vendita e hotel con più di 60 posti letto – e la compresenza di funzioni diverse, definita “mix funzionale”, deve essere obbligatoriamente garantita. Il mix funzionale è regolato attraverso percentuali minime inderogabili per le due tipologie di ambito – “prevalentemente residenziale” o “integrato” – e da una percentuale residua, definita “quota flessibile” la cui destinazione d'uso viene definita in sede di strumento esecutivo e attribuita ad una o più delle funzioni espressamente previste.

Tale modalità di definizione obbligatoria del mix funzionale – che prevede delle quote minime e/o massime riferite alla funzione residenziale e alle attività, con una quota flessibile da definire in sede attuativa, e un elenco dettagliato di funzioni ammissibili/non ammissibili tra cui scegliere – si applica, oltre che agli Ambiti di trasformazione, anche ai Nuclei di edilizia abusiva da recuperare della Città da ristrutturare e agli Ambiti di valorizzazione della Città storica; inoltre, a meno dell'elenco dettagliato di funzioni, viene applicato anche alle Centralità urbane e metropolitane, dove la mixité degli usi è fondamentale per raggiungere gli obiettivi di riorganizzazione policentrica del territorio e di riequilibrio funzionale. Come visto, nel PRG le centralità si trovano distinte, in ragione del “pianificar facendo”, in *centralità da pianificare* e in *centralità a pianificazione definita*; se per le seconde è dunque disponibile un elenco più dettagliato della ripartizione funzionale, per le prime le “Schede” allegate alle NTA prevedono una ripartizione prescrittiva ma dal carattere flessibile, che dovrà essere specificata nel momento attuativo.

Tabella 5.6 A pagina seguente. Quadro sinottico della disciplina funzionale degli ambiti e tessuti soggetti a trasformazione intensiva nel PRG di Roma. (Elaborazione su NTA 2008)

Funzioni	Classificazioni	CITTÀ STORICA				CITTÀ DA RISTRUTTURARE*			CITTÀ DELLA TRASFORMAZIONE**				Centralità locali (art. 66)
		Ambiti di valorizzazione tipo A (art. 43)	Ambiti di valorizzazione tipo B (art. 43)	Ambiti di valorizzazione tipo C (art. 43)	Ambiti di valorizzazione tipo D (art. 43)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, residenziali (art. 53)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, per attività (art. 53)	Nuclei di edilizia ex abusiva (art. 55)	Ambiti di trasformazione ordinaria preval., residenziali (art. 58)	Ambiti di trasformazione ordinaria integrati (art. 59)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, residenziali (art. 60)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, per attività (art. 60)	
Abitative													
	Abitazioni singole	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Abitazioni collettive	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Commerciali al dettaglio													
	Piccole strutture (<250 mq)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Medie strutture (fino a 2.500 mq)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Grandi strutture (oltre 2.500 mq)	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO
Servizi													
	Pubblici esercizi	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Servizi alle persone	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Direzionale privato	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Artigianato di servizio	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Studi d'artista	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Sedi della pubblica amministrazione	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Sedi e attrezzature universitarie	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Attrezzature culturali e religiose	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Attrezzature collettive (SUL < 500 mq)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Attrezzature collettive (SUL >500 mq)	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO
Turistico-ricettive													
	Str. alberghiere < 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
	Str. alberghiere > 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	Motel	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	Str. extra-alberghiere < 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
	Str. extra-alberghiere > 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	Strutture all'aria aperta	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
Produttive													
	Artigianato produttivo	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Industria	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
	Commercio all'ingrosso	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
	Depositi	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
	Magazzini	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
Agricole													
	Abitazioni agricole	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Attr. per prod. agricola e zootecnia	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
	Impianti produttivi agro-alimentari	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Parcheggi non pertinenziali													
	Autorimesse e autosilo	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
	MIX FUNZIONALE												(1)
	Residenziale	min 10%	min 50%	min 20%	min 30%		max 20%	min 50%	min 40%	min 30%			max 20%
	Turistico-ricettive												
	Servizi												
	Servizi - Direzionale privato												
	Servizi - Direzionale pubblico												
	Servizi - Università e ricerca	min 70%	min 20%	min 50%	min 40%			min 10%	min 10%	min 30%			
	Servizi - Cultura e servizi congressuali												
	Servizi - Sport e tempo libero												
	Commerciali												
	Produttive	-	max 10%	10%	max 10%		min 30%						min 30%
	Altri usi non residenziali												
	Quota flessibile	20%	20%	20%	20%			40%	50%	40%			

*: Viene omessa la componente "Ambiti per i Programmi di recupero urbano" che fanno riferimento a Accordi di Programma già approvati

**:: Viene omessa la componente "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" in quanto la relativa disciplina funzionale non è normata dal PRG.

(1): le percentuali minime si riferiscono alla SUL aggiuntiva rispetto alla SUL esistente

TORRE SPACCATA - Municipio VIII				
Superficie Territoriale (St)	mq	569.357		
Superficie Utile Lorda (SUL)	mq	187.500		
Previsioni edificatorie - Quota privata				Destinazioni d'uso esistenti
Ambito	St	ET	SUL privata	
	mq	mq/mq	mq	
a (l2)	569.357	0,2744	156.232	
TOTALE GENERALE			156.232	
Previsioni edificatorie totali				
St	SUL privata	SUL pubblica	SUL Totale	% cessione aree
mq	mq	mq	mq	
569.357	156.232	31.268	187.500	16,7%
Destinazioni d'uso ammesse				SUL Totale mq
20% Abitative				37.500
60% Commerciali; Servizi; Turistico-ricettive.				112.500
20% Flessibile				37.500
Totale				187.500

Tabella 5.7 Quadro sinottico della disciplina funzionale delle centralità urbane e metropolitane del PRG di Roma. (Elaborazione su NTA, 2008 ed Elaborato D5, 2003)

PROGETTI STRUTTURANTI***																			
	Centralità metropolitane e urbane (art. 65) da pianificare									Centralità metropolitane e urbane (art. 65) a pianificazione definita									
	Acilia Madonna	Anagnina - Romanina	Cesano	La Storta	Ponte Mammolo	Massimina	Saxa Rubra	S. maria della Pietà	Torre Spaccata	Eur - Castellaccio	Ostense	Tor Vergata	Ponte di Nona - Lunghezza	Pietralata	Polo Tecnologico	Bufalotta	Altitalia - Magliana	Massimina	Fiera di Roma
MIX FUNZIONALE	Valori riportati nelle Schede (Appendice 2, NTA 2008)									Valori ricavati dall'elaborato D5 (PRG, 2003)									
Residenziale	20%	20%	20%	20%		20%	15%		20%		23%	4%		22%		37%	32%		
Turistico-ricettive													16%			4%	26%		
Servizi																			
Servizi - Direzionale privato													13%						
Servizi - Direzionale pubblico					100%					100%	53%	5%		71%	32%	25%	21%		
Servizi - Università e ricerca	60%	60%	60%	55%		55%	85%	100%	60%		14%	74%		3%					
Servizi - Cultura e serv. congress.											10%	15%							
Servizi - Sport e tempo libero																		21%	
Commerciali												2%	71%	3%		21%			
Produttive														68%					
Altri usi non residenziali																13%			
Quota flessibile	20%	20%	20%	25%		25%			20%										

n.r.: dato non riportato, in quanto questa centralità è stata definita tra il 2003 e il 2008, pertanto il mix funzionale non è riportato negli elaborati consultati.

Figura 5.11 PRG di Roma: stralcio della Scheda della Centralità "Torre Spaccata".

Illustrata nel complesso la disciplina funzionale di tutti i piani in esame, è ora possibile costruire un quadro sinottico (tabella 5.8) che permetta un confronto tra i diversi approcci e i diversi contenuti.

	Presenza di indicazioni sul mix funzionale	Grado di definizione del mix	Prescrittività delle previsioni	Livello di flessibilità nella definizione operativa degli usi	Processo di definizione degli usi negli ambiti di trasformazione intensiva
Roma	Si	Medio-Basso (schede)	Si	Medio	PRG: Quote min-max di funzioni residenziali e/o non residenziali, con una quota flessibile non definita PUA: Definizione e localizzazione degli usi
Bologna	Si	Basso	Indicativo per il POC	Medio-Alto	PSC: Dominante funzionale dell'ambito (misto o specializzato) POC: Definizione degli usi in un programma funzionale PUA: Localizzazione degli usi
Reggio Emilia	Si	Medio (schede)	Indicativo per poc	Medio-Basso	PSC: Categorie funzionali ammissibili e intervallo min-max di funzioni residenziali o non residenziali POC: Definizione degli usi in un programma funzionale PUA: Localizzazione degli usi
Bergamo	Si	Alto (schede)	Nessuna	Alto	PGT: Definizione precisa, ma non vincolante PUA: Definizione e localizzazione degli usi
Milano	No	-	-	Massimo	PGT: Indifferenza funzionale PUA: Definizione e localizzazione degli usi

Tabella 5.8 Quadro di sintesi dei caratteri della disciplina funzionale delle trasformazioni intensive nei diversi piani. (Nota: per PUA si intende il momento di pianificazione urbanistica attuativa, indipendentemente dallo strumento utilizzato).

Innanzitutto, la *Presenza di indicazioni sul mix funzionale* mette in evidenza la scelta del PGT di Milano adottare il “principio dell’indifferenza funzionale”, mentre gli altri piani hanno previsto forme di controllo delle destinazioni d’uso degli ambiti.

In secondo luogo, emerge per gli altri quattro piani un diverso *Grado di definizione del mix* che permette di attribuire un valore basso al PSC di Bologna, in quanto distingue solamente il carattere “misto” o “specializzato” di un ambito; una distinzione che effettua anche il PRG di Roma tra i tessuti e ambiti “prevalentemente residenziali” o “prevalentemente per attività” / “integrati” ma a cui abbina un elenco specifico di funzioni chiaramente ammesse o non ammesse, e pertanto si può attribuire un grado medio-basso di definizione del mix funzionale; il PSC di Reggio Emilia, nei limiti delle competenze di un piano strutturale, caratterizza a livello funzionale sia ciascuno degli ambiti da riqualificare, sia ciascuna tipologia di ambito per nuovi insediamenti, e pertanto il grado di definizione è medio, in quanto comunque non specifica esattamente le funzioni insediabili; il PGT di Bergamo, invece, specifica esattamente le funzioni negli ambiti di trasformazione, assegnando a gruppi o a ciascuna di esse le relative percentuali di SUL minime o massime; rileva notare, infine, come i piani connotati da un grado medio e alto ricorrano allo

strumento della “scheda” per fornire un quadro conoscitivo, oltre che indicativo o prescrittivo, alla progettazione attuativa.

Al grado di definizione del mix, tuttavia, non sempre corrisponde una *Prescrittività delle previsioni*, e poiché in tutti i piani la flessibilità è ritenuta una condizione indispensabile per avviare e sostenere i processi di trasformazione intensiva, si nota come l’alto grado di definizione del mix di Bergamo è possibile soltanto in ragione del suo valore puramente orientativo, mentre il grado medio-basso del PGT di Roma ha valore vincolante per i successivi momenti di pianificazione; i gradi “basso” di Bologna e “medio” di Reggio Emilia evidenziano, invece, un diverso approccio al rapporto PSC-POC, che determina un maggiore o minore livello di flessibilità di scelta nella definizione operativa degli usi. Tale flessibilità è massima nel PGT di Milano, che ha rinunciato a dettare una disciplina funzionale, mentre può essere definita da media ad alta negli altri piani, poiché nessuno – coerentemente con il livello di pianificazione in esame – si spinge a ad un livello di dettaglio che appartiene, invece, alla pianificazione esecutiva, dove avviene la precisa definizione delle funzioni da insediare, il loro peso e la loro localizzazione nello spazio.

5.2.2 Le modalità di attuazione

Con riferimento alle modalità di attuazione delle previsioni di trasformazione intensiva – a cui in questa ricerca viene solamente fatto cenno, rimandando a trattazioni più esaustive, in quanto tema certamente rilevante ma non essenziale per lo sviluppo dello studio sulla mixité funzionale – va rilevato come tutti i piani esaminati abbiano messo in campo e sperimentato innovazioni tali da superare la crisi del modello pubblicistico-espropriativo (la perequazione) e infondere maggiore qualità e processualità al progetto urbanistico (con procedure e strumenti che possono essere ricondotti ai programmi complessi); oltre a ciò, è stato rilevato anche come le questioni attinenti alla *partecipazione* e alla *concorsualità* vengano variamente affrontate nei piani esaminati.

Il principio perequativo-compensativo

Nella dimensione operativa della pianificazione diventa essenziale l’adozione del principio perequativo-compensativo quale meccanismo di attuazione delle previsioni, che rappresenta un elemento fondativo della proposta di riforma urbanistica dell’INU⁴⁵: esso prevede il ricorso all’esproprio a valore di mercato da parte dell’Amministrazione comunale come possibilità eccezionale, mentre la perequazione compensativa diviene l’ordinaria modalità di attuazione delle trasformazioni, per garantire nella maggior parte degli interventi la realizzazione della città pubblica senza oneri per la collettività.

45. Nel XXI Congresso dell’Inu di Bologna sono stati definiti per la prima volta “i principi e le regole” della Riforma: «lo sdoppiamento del piano in *strutturale e operativo*, la *copianificazione* come metodo fondamentale per la costruzione del piano, la *perequazione* come modalità ordinaria della sua attuazione, la *compensazione* come strumento fondamentale per la sua gestione». F. Oliva, «Il Nuovo Prg di Roma e l’urbanistica italiana», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 17.

[...] nell’attuale situazione del regime immobiliare, la perequazione urbanistica è l’unica alternativa possibile all’urbanistica contrattata e [...] l’esproprio - tranne casi marginali, chiaramente individuabili - con gli

altissimi prezzi di oggi, riconosciuti dalle sentenze della Corte Costituzionale, è diventato uno strumento organicamente funzionale agli interessi della rendita urbana⁴⁶.

La soluzione della questione in termini non ideologici, è assai semplice. L'esproprio dovrà restare una possibilità per le istituzioni pubbliche e sarà usato per acquisire i terreni di una nuova strada fuori dall'abitato, o per un palazzo, o un parco monumentale, insomma per interventi settoriali, [...] nella misura garantita dal Bilancio comunale quinquennale, che ne assicuri la esecuzione. La perequazione urbanistica servirà, invece, in tutti i casi di trasformazioni urbanistiche, dove in cambio delle edificabilità private, la proprietà immobiliare dovrà cedere gratuitamente in compenso al Comune tutte le aree necessarie per le attrezzature di livello urbano o di quartiere⁴⁷.

Le negative esperienze del passato portano a ritenere oggi inaccettabile che le trasformazioni urbanistiche non siano accompagnate da adeguati spazi verdi, edifici per servizi pubblici e infrastrutture per la mobilità, che sono decisivi sia per la qualità ambientale dei nuovi insediamenti, sia in generale per la qualità dell'intera città, e che il costo sostenuto per la realizzazione di questa qualità sia sostenuto in via maggioritaria dalla collettività, a fronte di consistenti benefici ottenuti dai soggetti privati che hanno condotto l'operazione di trasformazione urbana o valorizzazione immobiliare. Il ricorso alla perequazione si rende quindi necessario:

- sia per restituire alla collettività una quantità di benefici proporzionale all'intervento, possibile solo grazie a una decisione pubblica;
- sia per applicare un equo trattamento tra proprietari immobiliari le cui aree si trovano nelle medesime condizioni di fatto (ubicazione e usi in atto) e di diritto (edificatorio o non edificatorio - privato o pubblico - definito dalla disciplina urbanistica pregressa): nel piano operativo, per ciascuna classe omogenea di aree così individuate, vengono applicati indici edificatori e quantità di cessioni uniformi e i rispettivi proprietari partecipano pertanto equamente all'operazione.

In tal modo, si riconoscono le esigenze del mercato tentando al contempo di correggere le distorsioni determinate dalla rendita, si garantisce l'eguaglianza tra i cittadini e si salvaguardano gli interessi pubblici fondamentali.

I proprietari che partecipano alla trasformazione secondo modalità perequative traggono vantaggi e corrispondono oneri secondo la consistenza, lo stato di fatto e lo stato di diritto del loro patrimonio, in modo totalmente indipendente dalle prefigurazioni localizzative del piano. La perequazione garantisce così una positiva indifferenza dalla struttura fondiaria del comparto urbanistico, e l'individuazione delle aree di concentrazione volumetrica e delle aree a verde e servizi possono distribuirsi secondo un progetto che risponde a criteri urbanistici ed ecologici.

Un'impostazione di tipo consensuale e negoziabile dentro regole generali perequative del piano sembra potere rappresentare la soluzione

46. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 98.

47. G. Campos Venuti, «Dieci temi per la nuova legge di principi», *cit.*, pp. 38-39.

alla crisi del modello tradizionale di piano urbanistico, pur dalla imprescindibile presenza di un quadro di riferimento “strutturale” capace di garantire la coerenza di ogni scelta da adottare progressivamente nel tempo⁴⁸.

La perequazione nei piani esaminati

Ai meccanismi di attuazione perquativo-compensativi i piani esaminati hanno dedicato un grande spazio di sperimentazione operativa: per l’attuazione delle previsioni di piano per intervento indiretto nelle parti di città da ristrutturare e trasformare, tutti i piani propongono applicazioni del principio di perequazione generalmente finalizzate all’acquisizione delle aree e delle dotazioni pubbliche per la collettività, oppure anche come strumento di incentivo alla realizzazione delle strategie urbanistiche.

Roma: «Il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell’edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale»⁴⁹.

Bologna: «1. La perequazione urbanistica si applica alle aree interessate da interventi di trasformazione urbanistica, secondo il principio per il quale i proprietari, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree, partecipano, in misura proporzionale alle proprietà possedute, sia alla capacità edificatoria riconosciuta dal Poc sia agli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di qualità urbana bologna. L’individuazione delle aree discende dal complessivo progetto del Psc, e coniuga l’esigenza di realizzare un esteso patrimonio di aree pubbliche destinate alla fruizione collettiva con quella di mettere in atto una significativa politica di nuova offerta di edilizia sociale. 2. La classificazione è finalizzata a individuare e raggruppare le aree di trasformazione urbanistica con analoghe caratteristiche di fatto e di diritto, alle quali nei Poc attribuire la medesima capacità edificatoria»⁵⁰.

Reggio Emilia: «Il PSC [...] attua la perequazione urbanistica, ossia l’equa distribuzione, fra i proprietari degli immobili interessati dalle trasformazioni urbane, dei vantaggi delle trasformazioni stesse in forma di diritti edificatori, e degli oneri correlati derivanti dalla realizzazione della parte pubblica della città e delle relative dotazioni territoriali. L’applicazione della perequazione urbanistica non riguarda tutto il territorio comunale, ma riguarda le aree nelle quali, ai sensi del PSC, sono possibili significative trasformazioni dello stato urbanistico; può riguardare inoltre le eventuali aree [...] che si intenda acquisire al patrimonio pubblico per la realizzazione di attrezzature e spazi collettivi; [...]. Ai fini della perequazione urbanistica, il PSC attribuisce diritti edificatori uniformi a tutti gli immobili che si trovano nelle medesime condizioni di fatto e di diritto»⁵¹.

Bergamo: «In particolare il Piano di Governo del Territorio del Comune di Bergamo ha come principi fondamentali: [...] la compensazione perquativa, intesa come distribuzione dei diritti edificatori e degli oneri ispirata a principi di equità sulla base dello stato di fatto e di diritto dei suoli»⁵².

48. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002, p. 315.

49. PRG Roma, Norme tecniche di attuazione, art. 17.1.

50. PSC Bologna, Quadro normativo, art. 39.1-2.

51. PSC Reggio Emilia, Norme di attuazione, art. 3.5.

52. PGT Bergamo, Documento di piano, art. 1.

Milano: «1. L'applicazione dei diritti edificatori in forma perequata [...] è strumento di equità tra le parti interessate in relazione alla distribuzione dei benefici, delle opportunità e degli oneri derivanti dalle trasformazioni urbanistiche [...]. Essa è inoltre finalizzata all'acquisizione a titolo gratuito da parte del Comune delle aree destinate alla realizzazione delle dotazioni territoriali pubbliche e di interesse pubblico e generale previste dal Piano dei Servizi. 2. [...] può inoltre essere finalizzata alla rigenerazione ambientale del tessuto urbano [...]. Il trasferimento del diritto edificatorio non configura necessariamente l'acquisizione al patrimonio pubblico. 3. Mediante l'applicazione del meccanismo perequativo i proprietari interessati, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree, partecipano, in misura proporzionale alle proprietà possedute, alla capacità edificatoria riconosciuta dal PGT e agli oneri per la realizzazione della dotazione di servizi»⁵³.

Dalle previsioni dei cinque quadri normativi dei piani esaminati, emergono i seguenti elementi:

1. il perseguimento dell'equità tra proprietari in relazione ai benefici e agli oneri connessi alla trasformazione, indipendentemente dalla destinazione attribuita dalle aree;
2. l'acquisizione a titolo gratuito di dotazioni al patrimonio pubblico (non necessaria nel PGT di Milano);
3. la valutazione dello stato di fatto e di diritto dei suoli in relazione al riconoscimento dell'indice edificatorio ai proprietari (non applicabile nel PGT di Milano).

Una prima distinzione può dunque essere fatta tra i piani di Roma, Bologna, Reggio Emilia e Bergamo da quello di Milano. Nei primi, infatti, è prevista una perequazione urbanistica di comparto, che comporta generalmente la definizione di:

- un'area di concentrazione dell'edificazione prevista, non maggioritaria della superficie del comparto;
- un'area per la città pubblica, aggiuntiva rispetto alle quote da standard, da cedere gratuitamente all'Amministrazione, destinata ad attrezzature e spazi collettivi, oltre ad ospitare diritti edificatori di terzi che devono trovare collocazione;
- un'area a verde privato con valenza ecologica eventualmente attrezzabile con indici di edificabilità molto bassi.

In questo caso, è particolarmente evidente il collegamento tra la perequazione e la finalità di costruzione della città pubblica: così come emerso dall'analisi della dimensione strategica del capitolo 4, si tratta di piani che si sono dotati di un progetto sistemico a scala urbana del sistema degli spazi aperti, delle infrastrutture e delle dotazioni territoriali, rispetto al quale la perequazione rappresenta un meccanismo di attuazione che punta al superamento della tradizionale individuazione-quantificazione dei servizi in favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione, per il perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico o generale.

53. PGT Milano, Documento di piano, art. 2.

È in funzione di questo disegno e di questi imprescindibili obiettivi progettuali che la perequazione assume senso, valore ed efficacia, con particolare riferimento al sistema delle relazioni (infrastrutturali, ambientali e insediative), che caratterizza la città contemporanea. La perequazione è quindi prima di tutto una visione al futuro della città che vogliamo, che utilizza strumentalmente, in modo cauto e ragionevole, i diritti edificatori (le volumetrie da realizzare in situ o da trasferire), al fine di perseguire le finalità non solo pubblicistiche e di equità, ma anche e soprattutto “progetto di relazioni”⁵⁴.

Diverso è il caso del PGT di Milano, che adotta una perequazione urbanistica estesa a tutto il tessuto urbano. Qui i diritti edificatori sono equamente ripartiti su tutti gli ambiti, secondo l’IT unico, che si dividono in:

- pertinenze dirette, dove è possibile concentrare l’edificazione e, qualora “in rigenerazione”, il trasferimento dei diritti edificatori;
- pertinenze indirette, per le quali è previsto solo il trasferimento dei diritti edificatori verso le pertinenze dirette, in luogo della cessione delle aree da destinare alla città pubblica.

Nelle aree individuate dal Piano dei Servizi quali pertinenze indirette, la perequazione urbanistica è finalizzata all’acquisizione da parte dell’Amministrazione Comunale dei suoli e si configurano quindi come “aree di decollo” dei diritti volumetrici. L’utilizzo del potenziale edificatorio delle pertinenze indirette non è possibile *in loco*, ma solo attraverso il suo trasferimento, anche frazionato, verso le pertinenze dirette, collocate su tutto il territorio comunale edificabile, che non abbiano raggiunto l’IT massimo; queste costituiscono, quindi, le “aree di atterraggio” dei diritti edificatori.

Tale trasferimento comporta la cessione gratuita al Comune delle aree corrispondenti alle pertinenze indirette, previa verifica della necessità di loro bonifica. I contratti di trasferimento, costituzione o modifica dei diritti edificatori sono annotati in un apposito Registro delle Cessioni.

È anche possibile trasferire diritti edificatori da pertinenza diretta ad altra pertinenza diretta negli Ambiti di rigenerazione al fine di incentivare l’adeguamento e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, nonché i processi di rigenerazione ambientale, nei cui ambiti non è possibile ricevere cubatura mentre è incentivato il trasferimento per de-urbanizzare il suolo e realizzare interventi di forestazione urbana. Quest’ultima possibilità, pone l’accento su un ricorso alla perequazione finalizzato soprattutto alla realizzazione delle strategie urbanistiche che aumentano la densità di alcune parti di città e la diminuiscono in altre; inoltre, la distribuzione dell’indice unico del modello perequativo milanese sembra non tenere conto della disomogeneità delle condizioni di partenza delle aree o degli immobili, non prevedendo una valutazione dello stato di fatto e di diritto.

54. P. Vitillo, «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 27.

I nuovi strumenti: il programma integrato e il progetto urbano

Oltre al modello perequativo, vi sono altre dimensioni di sperimentazione operativa nel campo dell'attuazione delle previsioni dei piani osservati. Il PRG di Roma, in particolare, si pone l'obiettivo di riportare alla collettività nuove aree per verde, servizi e compensazioni, e pertanto affronta l'attuazione del piano anche attraverso nuovi strumenti, prevedendo il ricorso ordinario e generalizzato al "programma integrato" e la procedura del "progetto urbano" per una definizione progettuale delle previsioni di PRG finalizzata a raggiungere elevati livelli di qualità urbana e ambientale. Il programma integrato e il progetto urbano del PRG di Roma si pongono come alternativa innovativa ai tradizionali strumenti urbanistici per l'attuazione indiretta degli interventi; essi derivano dall'esperienza maturata all'interno dell'Amministrazione comunale a partire dagli anni Novanta nell'ambito dei cosiddetti programmi complessi. Per avviare e sostenere i processi di rigenerazione urbana nella città svantaggiata si è valutato ineludibile il ricorso a strumenti negoziati, flessibili, progettuali e in grado di garantire un'effettiva ricaduta pubblica, in un quadro però in cui il piano costituisca un «riferimento per una gestione ordinaria di strumenti straordinari, nati "contro" il piano, ma che invece è necessario inserire "dentro" al suo processo, se si vuole garantire ad esso efficacia e credibilità»⁵⁵.

La presenza forte del piano, con le sue strategie e le sue regole, rappresenta, quindi, il presupposto indispensabile per strumenti che prevedono un partenariato pubblico-privato, come il *programma integrato* del PRG di Roma, il cui carattere di straordinarietà, proprio della "stagione dei programmi complessi", viene mutato in modalità ordinaria e generalizzata di trasformazione della città esistente. Il passaggio dal piano alle proposte dei privati è mediato da una esplicitazione degli obiettivi da perseguire, degli interventi pubblici da realizzare, degli indirizzi per la progettazione degli interventi privati attraverso un programma preliminare elaborato e pubblicato dal Municipio competente e che prevede la redazione di studi e analisi finalizzati alle più opportune valutazioni. Il programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale e il finanziamento privato di opere pubbliche. Il ricorso al programma integrato può avvenire, come strumento di attuazione indiretta del piano, nella Città storica, consolidata e da ristrutturare, negli Ambiti di valorizzazione della Città storica e in quelli di programmazione strategica, ma anche nelle Centralità locali e nelle aree a servizi pubblici, così come nell'Agro romano e nelle aree della Rete ecologica. Tale rilevante scelta è effettuata in ragione del riconoscimento del programma integrato come strumento capace di innescare effettivamente processi di riqualificazione e rivitalizzazione urbana «grazie all'alto grado di operatività, all'integrazione funzionale, alla ripartizione di investimenti tra operatori pubblici e privati, alla flessibilità attuativa legata a valutazioni preventive sulla fattibilità e sui caratteri specifici degli interventi»⁵⁶.

55. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *op.cit.*, p. 33.

56. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 39.

57. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 53.

58. P. Galuzzi, P. Vitillo, *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 94.

59. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *op.cit.*, p. 59.

[Il programma integrato] appare come lo strumento più idoneo a rispondere alla molteplicità delle esigenze locali e puntuali della riqualificazione, a consentire la negoziazione locale anche fra un limitato numero di operatori con la semplice condizione del contestuale contributo al miglioramento dei luoghi attraverso una opera concreta, visibile, realizzata e valutata dalla comunità. La filosofia del progetto integrato, da oltre trent'anni sperimentato in tutte le grandi e medie città europee, entra finalmente nella pratica ordinaria anche della pianificazione italiana. Dopo gli anni della sperimentazione [...] si può ora passare ad una fase ordinaria della loro attuazione⁵⁷.

La procedura del *progetto urbano* permette, invece, una definizione progettuale delle previsioni di PRG finalizzata a raggiungere elevati livelli di qualità urbana e ambientale, nonché di partecipazione democratica. Attraverso lo *Schema di assetto preliminare*, che viene richiesto per avviare l'iter, è possibile verificare preventivamente la sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale dell'iniziativa. Solo ad esito dell'approvazione del progetto urbano possono essere individuati gli interventi diretti, gli interventi indiretti per i quali ha valore di strumento esecutivo e, all'interno di questi, le eventuali aree da assoggettare a successiva definizione planivolumetrica particolareggiata. La procedura del progetto urbano è obbligatoria per interventi di particolare rilevanza urbana, come le Centralità urbane e metropolitane, ma può essere adottata anche negli Ambiti della città storica e nelle Centralità locali.

Il progetto urbano si configura quale esito di un processo e di una procedura regolati con la necessaria flessibilità dal piano, non come prodotto meccanico di una norma; un modo di pensare e di interagire composito, in cui confluiscono dimensioni strategiche e spaziali, connesse alla progettazione degli interventi di trasformazioni di parti di città. Può assumere il ruolo di programma delle attuazioni, all'interno del quale si selezionano le priorità, organizzandole nel tempo, con la verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte⁵⁸.

L'adozione e il sostegno impresso al programma integrato e al progetto urbano nel PRG di Roma evidenziano come l'introduzione di aspetti legati ai programmi complessi possa garantire operatività, efficacia, concorsualità e sostegno da risorse private agli interventi di rigenerazione urbana intensiva, potendo al contempo orientarli attraverso indirizzi pubblici diretti all'organizzazione e alla tutela di elementi spaziali, morfologici e ambientali.

I programmi complessi possono rappresentare, almeno per gli interventi di trasformazione urbana, lo strumento principale del Piano operativo della riforma, anche se la piena coscienza di questo aspetto non era certo presente nell'originaria proposta di riforma⁵⁹.

5.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione operativa

Nella sperimentazione che riguarda tutti i piani esaminati, vi sono diversi elementi di innovazione relativi ai principi, agli strumenti e alle regole che disciplinano dimensione operativa; tra di essi, la stessa distinzione in piano strutturale e piano operativo rappresenta una innovazione rilevante, così come l'estensiva applicazione dei principi perequativi per l'attuazione delle previsioni e il ricorso a strumenti complessi come il programma integrato o a procedure come il progetto urbano.

Di seguito vengono sinteticamente evidenziati ulteriori elementi, in parte già affrontati nei paragrafi precedenti, che hanno maggiore ricaduta sulla disciplina funzionale, rimandando alle *Schede*⁶⁰ dei piani per i contenuti di dettaglio.

L'uso prevalente come carattere distintivo delle componenti da rigenerare

La rigenerazione intensiva, attraverso previsioni di ampie sostituzioni o integrazioni tramite progettazione unitaria di un tessuto urbano morfologicamente, tipologicamente e funzionalmente poco definito, cresciuto per parti e con elevati gradi di incoerenza, è una scelta che accomuna i diversi piani esaminati; tale azione incisiva viene applicata ad "ambiti" che assumono denominazioni diverse: *città da ristrutturare* a Roma, *ambiti di riqualificazione e di sostituzione* a Bologna, *ambiti di riqualificazione* a Reggio Emilia, *ambiti di trasformazione* a Bergamo, *ambiti di rinnovamento urbano* a Milano.

Con l'esclusione di Milano, i piani adottano una ripartizione di tali ambiti sulla base del carattere funzionale prevalente, quale parametro per distinguere porzioni di città alle quali applicare discipline funzionali diverse; tale ripartizione deve rispondere al requisito basilare della *flessibilità* per poter incentivare l'attivazione dei processi di rigenerazione e al contempo tenere conto della *compatibilità* delle funzioni tra di loro. Conseguentemente, i piani di Roma, Bologna, Reggio Emilia e Bergamo distinguono due tipologie di ambito:

60. Cfr. appendice B "Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani".

quelli destinati a funzioni compatibili con l'abitazione ("tessuti prevalentemente residenziali", "ambiti misti", "ambiti integrati") e quelli che escludono o limitano la residenza ("tessuti prevalentemente per attivit ", "ambiti specializzati", "per lo sviluppo economico").

I nodi della riorganizzazione funzionale alla grande scala

Tutti i piani operano l'individuazione di alcuni luoghi in cui collocare funzioni non residenziali altamente specializzate che si inseriscono nel quadro delle scelte strategiche di piano, finalizzate sia al miglioramento della qualit  di vita e dell'attrattivit  della citt , sia al sostegno di settori economici di eccellenza, oltre che ad un generale riequilibrio funzionale a livello urbano e metropolitano attraverso l'innesto di attivit  rilevanti in periferie monofunzionali; questi luoghi costituiscono spesso, altresÌ, l'occasione per recuperare grandi vuoti interni alla citt :

- nel piano di Roma si tratta delle *Centralit  urbane e metropolitane* che mirano alla costruzione di una citt  policentrica;
- nel piano di Reggio Emilia si tratta dei *Poli funzionali* (universitari, della cultura e del lavoro, del tempo libero e dei servizi) che realizzano la *vision* della "citt  dai nuovi significati";
- nel piano di Bologna sono i *poli funzionali* inseriti negli ambiti specializzati;
- nel piano di Bergamo possono essere rintracciati nei pi  grandi, integrati e complessi *ambiti di trasformazione*, come la centralit  "Porta Sud";
- nel piano di Milano sono le sei *Grandi funzioni urbane*.

Il legame tra accessibilit  ed edificabilit 

I piani delle due maggiori citt  in esame, Roma e Milano, legano fortemente la possibilit  di trasformazione intensiva ed espansione alla presenza di un'alta accessibilit .

Nel PRG di Roma il sistema infrastrutturale si pone come *limite* della trasformazione, in quanto il criterio essenziale di sostenibilit  del piano prevede che l'attuazione delle centralit  urbane e metropolitane sia condizionata e subordinata alla realizzazione delle linee di trasporto su ferro e alle relative stazioni.

Il PGT di Milano introduce, invece un criterio di diretta proporzionalit  tra il livello di accessibilit  e indice edificatorio (IT), che – a partire dall'IT unico, applicato a tutti gli ambiti della citt  – viene rimodulato in funzione delle condizioni di accessibilit , stabilendo un IT massimo in base alle diverse condizioni di accessibilit . Il raggiungimento dell'IT massimo   possibile attraverso: la realizzazione di quote di Edilizia Residenziale Sociale, il trasferimento di diritti edificatori anche perequati, il ricorso a procedure concorsuali; negli ambiti ad elevata accessibilit  esso pu  essere anche superato, ma solo per la realizzazione di *social housing* e servizi abitativi pubblici.

L'articolazione del rapporto tra edificabilit  e accessibilit    la seguente:

- 0,35 mq/mq come IT unico del Tessuto Urbano Consolidato;
- 0,70 mq/mq come IT massimo degli ambiti meno accessibili;
- 1,00 mq/mq come IT massimo degli ambiti caratterizzati da elevata accessibilità con il trasporto pubblico;
- oltre 1,00 mq/mq come IT degli ambiti di massima accessibilità, i “Nodi di interscambio”, ma anche delle “Piazze”.

Nodi di interscambio e *Piazze* rappresentano potenziali centralità che tuttavia versano oggi in condizioni di degrado e la previsione è, quindi, finalizzata a riqualificarne i relativi spazi, in deroga alle regole urbanistiche secondo l'assunto che «il progetto batte la regola»⁶¹.

Le modalità di definizione del mix funzionale

Tutti i piani concordano sull'importanza del potenziamento del mix funzionale nella città esistente e sulla sua necessità in ogni nuovo insediamento; tuttavia, si possono rintracciare almeno tre diversi approcci adottati per raggiungere questo fine.

1. Il piano di Milano adotta il principio dell'*indifferenza funzionale*, non stabilendo a priori nessuna regola per indirizzare il mix funzionale, nella convinzione che questo sia l'approccio più efficace un'ampia mixité.
2. Il piano di Bologna, si limita ad indicare la *dominante funzionale* di ogni ambito, distinguendo gli ambiti misti (dove si realizza una compresenza di residenza e attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili) e gli ambiti specializzati (destinati ad una forte concentrazione di attività economiche, commerciali e produttive che limita la compresenza di insediamenti residenziali).
3. I piani di Roma, Reggio Emilia e Bergamo sono invece accomunati dalla previsione di *quote minime e massime* con riferimento alla compresenza delle macro categorie “residenziale” e “attività” obbligatoria nei primi due casi, con una definizione più specifica (ma non prescrittiva) degli usi nel terzo caso.

In generale, si nota come tutti i piani tengano in particolare considerazione il requisito della *flessibilità* in campo funzionale e consentano – o, talvolta, obblighino – l'insediamento di una grande varietà di usi negli ambiti di trasformazione o nuova espansione.

Le “schede” come strumento indicativo per la trasformazione

È frequente il ricorso alla “scheda” come strumento di accompagnamento alla trasformazione.

- I piani di Bergamo e Reggio Emilia fanno della scheda un importante ed articolato elaborato analitico-progettuale di indirizzo per le operazioni intensive; essi prevedono una scheda grafico-testuale per ciascun ambito individuato dal piano, dettagliandone anche la disciplina funzionale.
- Il piano di Roma ricorre alla forma della scheda: negli “Schemi di riferimento per la città da ristrutturare” come elaborato

61. Documento di Piano, Relazione generale, p. 43.

- grafico-testuale di analisi e ipotesi progettuale, con valore indicativo, per gli ambiti dei programmi integrati prevalentemente residenziali (ma non per quelli prevalentemente per attività); nelle “Schede delle centralità urbane e metropolitane”, con un allegato normativo in cui evidenzia graficamente gli ambiti e i sub-ambiti a cui si riferisce la tabella indicante previsioni edificatorie e destinazioni d’uso; nelle “Schede degli ambiti di valorizzazione” della città storica, con un allegato di tipo testuale alle norme tecniche dove vengono specificati la descrizione e gli obiettivi di ciascun ambito.
- Nel piano di Bologna, a ciascun ambito è associata una scheda in forma testuale contenuta nell’articolato del quadro normativo, in cui vengono specificati *ruolo, dotazioni, prestazioni e condizioni di sostenibilità*.

I piani esprimono, quindi, l’esigenza di avanzare nella gestione e nell’indirizzo delle trasformazioni attraverso strumenti specifici, in questo caso le “schede”; tuttavia, nessuna di queste si spinge ad un’ipotesi di disegno urbano e sembrano lontani i “progetti norma”, e il loro valore cogente, nelle varie declinazioni che hanno avuto nelle sperimentazioni del passato⁶². Assetti urbanistici di massima sono espressi nelle schede degli ambiti di trasformazione di Bergamo, ma solo con valore orientativo, il piano di Reggio Emilia utilizza la componente grafica solo per gli schemi di analisi, mentre il piano di Bologna e, in parte, quello di Roma, rinunciano quasi completamente a qualsivoglia riferimento grafico.

Il piano e la sua dimensione strutturale si propongono come riferimento imprescindibile per le trasformazioni urbane, rispetto alle quali cercano di stabilire metodi per conseguire un obiettivo di qualità. La consapevolezza di non poter fissare assetti urbanistici statici rispetto a dinamiche economiche e sociali in continuo cambiamento ha portato alla scelta di definire, piuttosto, regole pubbliche, procedure chiare e obiettivi da raggiungere per stimolare i processi di trasformazione nell’ambito di un quadro di invarianti note e irrinunciabili.

Il fine è anche quello di stimolare la competizione tra proposte diverse, in competizione tra loro, e tra cui selezionare quella che maggiormente realizza l’interesse pubblico. In tal senso, la procedura di *progetto urbano* del PRG di Roma prevede, ad esempio, un iter così definito: piano di assetto preliminare pubblico - bando - valutazione dei progetti - piano attuativo. Si è maturata la consapevolezza, dunque, che non è il livello del piano locale quello in cui si possono stabilire le configurazioni spaziali più adatte alle esigenze sociali e alla fattibilità delle trasformazioni; le schede assumono, dunque, un valore conoscitivo e indicativo per la trasformazione, che fornisce all’Amministrazione la possibilità di un controllo pubblico e di una verifica delle proposte rispetto alle strategie di piano durante il processo negoziale, momento in cui si definiscono e prendono concretamente forma i contenuti del progetto di trasformazione.

62. Si veda, in merito, il par. 3.3.1.II “La deregulation e la ricerca di nuovi strumenti tra aspetti morfologici e gestionali”.

Va infine sottolineato come si tratti di strumenti le cui caratteristiche progettuali impongono una nuova attenzione agli aspetti morfologici della trasformazione urbana e, anche da questo punto di vista, possono rappresentare un momento importante di sperimentazione: ritrovare un rapporto con l'architettura che non irrigidisca inutilmente il piano urbanistico e che non comporti un ulteriore processo di variazione puntuale, come l'esperienza più recente ha messo in luce. La metodologia del "progetto urbano", con l'individuazione dei caratteri prestazionali e morfologici delle trasformazioni e la definizione delle invarianti essenziali cui dovranno attenersi la pianificazione attuativa e la progettazione architettonica, sembra rappresentare un terreno fertile di sperimentazione e di definizione, anche da questo punto di vista, di una nuova forma di piano⁶³.

63. Comune di Roma, *op.cit.*, p. 12.

64. Cfr. PRG di Roma, Norme tecniche di attuazione, artt. 52 e 53.

65. Cfr. RUE di Bologna, Quadro normativo, artt. 68, 69 e 73.

66. Cfr. PSC di Reggio Emilia, Norme tecniche, art. 4.4.4.

67. Cfr. PGT di Bergamo, Piano delle regole, art. 38.

La limitazione degli interventi diretti nella città da ristrutturare

La disciplina degli interventi consentiti e delle destinazioni d'uso ammesse nella città esistente da ristrutturare prevede nei piani di Roma, Bologna, Reggio Emilia e Bergamo, alcune restrizioni per quanto riguarda l'intervento diretto in assenza di un progetto unitario proprio della dimensione operativa. Tale opzione muove dal presupposto che la stratificazione non pianificata di interventi parziali e frammentati può ulteriormente accrescere la destrutturazione dell'insediamento e gravare con ulteriori carichi urbanistici su una maglia viaria già tipicamente insufficiente.

Nel piano di Roma, le destinazioni d'uso possibili sono limitate nella città della trasformazione, mentre sono tutte ammesse nell'ambito di un programma integrato⁶⁴.

Nel piano di Bologna, in assenza di POC, negli ambiti da riqualificare sono ammesse le categorie di intervento dalla manutenzione ordinaria sino alla ristrutturazione edilizia ma, nel caso di demolizione e ricostruzione, l'uso già legittimamente insediato deve essere sottoposto a verifica di ammissibilità secondo le nuove norme; negli ambiti di sostituzione sono consentiti solo usi temporanei⁶⁵.

Nel piano di Reggio Emilia, negli ambiti da riqualificare, in assenza di POC, il PSC prevede che il RUE limiti i cambi d'uso, in particolare quelli comportanti incremento di carico urbanistico, mentre sono totalmente da escludere i cambi d'uso per le attività produttive esistenti, permettendo tuttavia gli interventi edilizi necessari alla loro permanenza e al soddisfacimento delle esigenze produttive⁶⁶.

Nel piano di Bergamo, fino all'attuazione delle previsioni degli Ambiti di trasformazione, per gli immobili ricadenti in quei perimetri non sono consentiti mutamenti di destinazione d'uso; tuttavia, con la variante apportata al piano nel 2017, è consentito il cambio di destinazione d'uso per gli immobili dismessi o degradati verso gli usi consentiti nella città consolidata, con esclusione delle strutture commerciali, e previo reperimento delle dotazioni a parcheggio⁶⁷.

CAPITOLO 6 La dimensione regolamentare e la diffusione della mixité funzionale

In questo capitolo, viene portato a sintesi quanto emerso dall'analisi della dimensione regolamentare delle esperienze di pianificazione esaminate nelle Schede. Il contesto di riferimento è quello della città esistente, dove il regolamento urbanistico edilizio disciplina la strategia di rigenerazione diffusa, orientata alla graduale trasformazione qualitativa del patrimonio esistente per soddisfare i bisogni sociali ed economici nel rispetto dei tratti morfologici e funzionali caratterizzanti i tessuti. L'articolazione per tessuti emerge come riferimento metodologico per declinare efficacemente gli obiettivi di piano in strategie differenziate, che si traducono in norme prescrittive riferite, in particolare, alle categorie di intervento ammesse, agli usi insediabili e alle dotazioni richieste.

Nel primo paragrafo, *Il regolamento urbanistico e i tessuti*, vengono illustrati i caratteri principali del regolamento urbanistico edilizio, così come indicati dalla proposta di riforma, e le diverse possibilità di articolazione delle componenti del sistema insediativo, secondo quanto emerso dall'analisi dei piani.

Nel secondo paragrafo, *Le regole di riorganizzazione funzionale*, vengono comparati i diversi approcci alla disciplina funzionale della città esistente contenuti nelle dimensioni regolamentari dei piani esaminati. In particolare, sono comparati: i criteri di ammissibilità delle funzioni nei tessuti; le regole del cambio di destinazione d'uso; le quantità di dotazioni a parcheggio richieste. In questo paragrafo, viene inoltre sperimentata una metodologia di analisi che mira a stabilire l'Indice di flessibilità funzionale dei piani e l'Indice di compatibilità delle funzioni con i diversi tessuti.

Nel terzo paragrafo, *Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione regolamentare*, vengono espone le principali evidenze operative che testimoniano alcune tendenze comuni dei piani esaminati, tra cui: il ricorso a una disciplina funzionale per tessuti; un aumento progressivo della flessibilità nel governo degli usi; una particolare attenzione al ruolo delle attività economiche in ambito urbano, cui seguono specifiche previsioni regolamentari; l'adozione dell'approccio prestazionale.

In generale, il capitolo giunge a dimostrare che le principali linee di tendenza della dimensione regolamentare dei piani, con riferimento alla disciplina funzionale, sono fortemente orientate alla semplificazione e alla flessibilità per raggiungere una mixité funzionale nella città esistente aderente ai bisogni espressi dalla società e dall'economia in un dato momento.

CAPITOLO 6 LA DIMENSIONE REGOLAMENTARE E LA DIFFUSIONE DELLA MIXITÉ FUNZIONALE

- p. 379 Introduzione al sesto capitolo
- p. 381 **6.1 Il regolamento urbanistico edilizio e i tessuti**
- p. 382 6.1.1 La dimensione regolamentare nei piani esaminati
- p. 384 6.1.2 Le componenti della riqualificazione diffusa
- p. 386 *Le componenti della riqualificazione diffusa nei piani esaminati*
- p. 390 **6.2 Le regole di riorganizzazione funzionale**
- p. 390 6.2.1 L'ammissibilità degli usi nei tessuti
- p. 390 *La disciplina dei piani*
- p. 393 *L'Indice di flessibilità funzionale dei piani*
- p. 401 *L'Indice di compatibilità delle funzioni*
- p. 410 6.2.2 Il cambio di destinazione d'uso
- p. 410 *Il quadro legislativo*
- p. 416 *La disciplina dei piani*
- p. 421 *La dotazione di parcheggi*
- p. 429 *Il mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante"*
- p. 432 **6.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione regolamentare**
- p. 432 *La disciplina per tessuti*
- p. 432 *La flessibilizzazione della disciplina funzionale*
- p. 434 *L'indifferenza funzionale nel PGT di Milano*
- p. 435 *Il commercio come nodo delle principali revisioni regolamentari*
- p. 439 *L'impostazione a carattere prestazionale*

Introduzione al sesto capitolo

Per dimensione regolamentare dei piani si intende il complesso di regole che si applica alla città esistente, e in particolare alla città storica e consolidata, per attuare la strategia di rigenerazione diffusa degli insediamenti attraverso «interventi estensivi», a dolce e graduale carattere di trasformazione»¹ finalizzati al recupero, all'ammodernamento e al pieno utilizzo del patrimonio esistente.

Nelle sperimentazioni più avanzate, la metodologia di conservazione e valorizzazione che si è formata e affinata a partire dagli anni Sessanta per i centri storici viene estesa all'intera città consolidata, con l'obiettivo di permetterne una graduale evoluzione rispetto ai bisogni sociali ed economici nel rispetto dei suoi tratti morfologici e funzionali caratterizzanti. Questo pone in evidenza anche per gli interventi diffusi la centralità della *flessibilità* che, oltre ad essere fondamentale nella dimensione operativa, come visto nel capitolo precedente, connota con pari importanza anche la dimensione regolamentare dei piani, che frequentemente si basa su requisiti e prestazioni senza formulare previsioni a priori, in particolare sul tema delle destinazioni d'uso ammesse.

Tale approccio è reso possibile da una lettura del territorio per *tessuti urbanistico-edilizi*, che permette di affrontare in modo puntuale le problematiche comuni a una certa porzione di città, declinando opportunamente le strategie di piano e indirizzando coerentemente le possibilità di intervento. La componente regolamentare dei piani innovativi, infatti, individua strategie differenziate per ogni tipo di tessuto riconosciuto, al quale fa corrispondere norme vincolanti con riferimento ai caratteri morfo-tipologici e funzionali che lo individuano, agli obiettivi specifici, alle categorie di intervento ammesse per gli edifici e gli spazi aperti, alle destinazioni d'uso insediabili o ai criteri per stabilire la loro insediabilità.

In questo capitolo, conclusivo della parte di analisi e interpretazione dei riferimenti operativi, oltre ad evidenziare le diverse modalità di articolazione dei *tessuti* della città esistente da parte piani, vengono

1. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 47.

2. Cfr. appendice B “Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani”.

letti criticamente e in una prospettiva comparativa gli aspetti regolamentari relativi alla disciplina funzionale orientati alla rigenerazione graduale e diffusa della città esistente, grazie all’approfondito lavoro conoscitivo raccolto nelle *Schede*². In primo luogo, vengono esaminate le modalità di classificazione delle funzioni nei diversi piani e la loro recente evoluzione verso una sempre maggiore *semplicità*; vengono poi verificati i criteri con cui i piani disciplinano l’ammissibilità degli usi nei diversi tessuti e si propone altresì una metodologia che consente di comparare e valutare l’*Indice di flessibilità funzionale dei piani* e di stabilire l’*Indice di compatibilità delle funzioni*, sia per le singole “città” (storica, consolidata, da ristrutturare), sia a livello generale per la città esistente. Successivamente vengono indagate le diverse discipline del cambio di destinazione d’uso nei piani, una materia particolarmente rilevante nella città storica e consolidata, in quanto quest’ultima viene generalmente considerata *satura* in termini di rapporto tra usi, carico urbanistico, aree a standard e capacità delle infrastrutture a rete; nel paragrafo, il tema viene messo in relazione con le dotazioni a parcheggio richieste per ciascuna funzione e con le importanti innovazioni legislative nazionali e regionali, verificando se esista una corrispondenza tra i carichi urbanistici attribuiti alle funzioni e l’*indice di compatibilità* e se i principi avanzati dal legislatore nazionale siano tecnicamente i più idonei ad affrontare la materia dei mutamenti d’uso. Infine, come già fatto nei due precedenti capitoli, vengono riportate le innovazioni più rilevanti nel governo delle funzioni proposte nella dimensione regolamentare dei piani esaminati.

Dall’analisi dei cinque piani emerge, ancor più che nelle altre due dimensioni esaminate, un quadro di approcci alternativi nel governo degli usi, ma è possibile rilevare anche comuni linee di tendenza orientate alla *semplificazione* e alla *flessibilità* come criteri ritenuti efficaci per raggiungere l’obiettivo comune di un’alta mixité funzionale nella città esistente.

6.1 Il regolamento urbanistico e i tessuti

Il quadro degli strumenti che compone la nuova forma del piano locale, che ha preso corpo nel lungo processo di riforma avviato con la proposta dell'INU del 1995, si completa con il *Regolamento urbanistico edilizio*, un "Piano di gestione dell'esistente" che non deve essere confuso con un semplice apparato regolamentare³, in quanto «il RUE è lo strumento che garantisce la gestione di tutta la città esistente, che deve potersi trasformare in modo leggero, in termini qualitativi per i valori ambientali e architettonici»⁴. Si tratta dell'unica parte del nuovo processo di piano che possiede un carattere di prescrittività a tempo indeterminato e che si avvicina maggiormente al PRG tradizionale; esso si compone di un testo normativo e di elaborati cartografici prescrittivi, generali e di dettaglio.

Il regolamento urbanistico implementa la strategia di rigenerazione urbana disciplinando gli interventi diffusi ed estensivi nella città storica e consolidata, e anche nella città da ristrutturare e da trasformare nel tempo antecedente alla concretizzazione dell'intervento (da disciplinare, come visto, nel piano operativo), oltre che nel territorio rurale. Secondo le indicazioni di Giuseppe Campos Venuti, «[...] il RUE dovrebbe emergere con più evidenza, come il piano di gestione ordinaria dell'esistente; all'interno del quale, però, si dovranno governare con particolare attenzione le zone più mature per la trasformazione radicale, da affidare successivamente alla norme del PSC e poi del POC»⁵. L'attuazione degli interventi disciplinati dal regolamento avviene in modalità diretta.

Nel regolamento vengono indicate:

- la normativa funzionale;
- le modalità di intervento e i titoli abilitativi;
- i parametri urbanistici, ecologici ed edilizi, e le metodologie di calcolo;
- le tipologie urbanistiche da adottare nei nuovi interventi edilizi (prescrizioni e indirizzi per le caratteristiche morfologiche);
- le norme di carattere igienico di interesse edilizio e i requisiti ambientali per gli edifici informati al principio di sostenibilità.

3. «Non voglio dare certamente l'impressione che il nuovo piano generato dalle leggi regionali riformiste stia imponendosi senza incertezze, equivoci e fraintendimenti. [...] i Regolamenti Urbanistici, son fatti il più delle volte come i tradizionali Regolamenti Edilizi, mostrando l'errore che facemmo a non definirli inizialmente Piani di Gestione dell'Esistente». G. Campos Venuti, «Il contenuto strutturale del nuovo piano», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 2008, p. 5.

4. G. Campos Venuti, «Dieci temi per la nuova legge di principi», *Urbanistica Dossier*, n. 93, 2007, p. 38.

5. G. Campos Venuti, «Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole», *Urbanistica Dossier*, n. 101, 2008, p. 9.

Pi  in generale, nel regolamento urbanistico possono essere disciplinati tutti gli elementi che caratterizzano l'ambiente urbano, come lo spazio aperto pubblico e di uso pubblico, le attrezzature e le infrastrutture, lo spazio edificato; inoltre, il regolamento traduce in norma prescrittiva le specifiche previsioni di tipo strategico del piano strutturale riferite a *sistemi e figure urbanistiche* che la sperimentazione del piano introduce.

Alcuni regolamenti, come quello di Bologna, assumono una impostazione normativa per tutti i *materiali urbani* basata su requisiti e prestazioni (restituiti in schede uniformate). La disciplina dei materiali, si esprime quindi attraverso norme prestazionali, che fissano in forma quantitativa o qualitativa i livelli da raggiungere obbligatoriamente nelle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ai fini del conseguimento del titolo abilitativo o per l'approvazione del piano urbanistico attuativo.

In generale il Rue   connotato da una impostazione prestazionale, dalla individuazione degli obiettivi, senza prestabilire e prefigurare la soluzione per raggiungere i risultati auspicati. Ci  conferisce flessibilit  al Regolamento, ma comporta al tempo stesso, per i soggetti attuatori, l'assunzione della responsabilit  di interpretare e tradurre; per l'amministrazione, il ricorso alla valutazione come metodo costante di lavoro, assumendosi la responsabilit  di giudicare. Questa scelta, indubbiamente impegnativa, appare ormai obbligata a fronte della domanda di partecipazione e di progettualit  che viene dalle diverse componenti interessate alle trasformazioni della citt ⁶.

Il regolamento urbanistico edilizio costituisce, nell'insieme, una forte innovazione del sistema di pianificazione che integra regole urbanistiche ed edilizie in un unico strumento, ripristinando un tratto fondativo dell'urbanistica moderna, e che permette di semplificare la stratificazione di provvedimenti comunali settoriali che si   realizzata nel tempo. Con tale doppia finalit , il regolamento da un lato costituisce il complemento normativo indispensabile del piano strutturale e del piano operativo, dall'altro svolge il ruolo di "cerniera" con i regolamenti specifici inerenti all'uso del suolo e degli edifici, mettendoli a sistema⁷.

6.1.1 La dimensione regolamentare nei piani esaminati

La componente regolamentare recepisce le indicazioni e le prescrizioni stabilite dalla componente strutturale, dettagliandole ulteriormente e accompagnandole dall'insieme di definizioni, classificazioni, modalit  di attuazione e procedure che ne rendono possibile la concreta applicazione e il carattere di prescrittivit  a tempo indeterminato.

Questi aspetti sono riscontrabili in tutti i piani esaminati ed assumono la forma di uno strumento specifico nelle regioni che hanno aggiornato la propria legge urbanistica:

6. P. Gabellini, «Struttura del Rue», *Urbanistica*, n. 135, 2008, p. 90.

7. *Ibidem*.

- il "Regolamento edilizio urbanistico" nei piani di Bologna e Reggio Emilia;
- il "Piano delle regole" nei piani di Bergamo e Milano.

Nel piano di Roma, che si deve informarsi a un contesto normativo non riformato, tali aspetti sono invece contenuti nelle “tradizionali” Norme tecniche di attuazione, ponendosi tuttavia come un sistema di norme qualitative, completo e organico rispetto ai contenuti, ai meccanismi e agli strumenti innovativi introdotti dal piano, che accompagna al documento prescrittivo un novero di materiali conoscitivi e valutativi.

Nella formulazione della componente regolamentare, le sperimentazioni avviate in questi anni permettono di rintracciare una varietà di innovazioni, di forma e di contenuto, che sono finalizzate all’accompagnamento della rigenerazione della città esistente, con riguardo alle diverse città che la compongono, anche attraverso elaborati (tavole, guide alla progettazione, relazioni) di carattere gestionale e indicativo che accompagnano il quadro normativo. Nel piano di Bologna, ad esempio, il RUE contiene un novero di elaborati complementari come le “Schede tecniche di dettaglio” per riportare prescrizioni e requisiti tecnici, cogenti e volontari, delle opere edilizie. Nel caso di Roma, ad esempio, gli elaborati “gestionali”, contengono informazioni e riferimenti storici, ambientali, infrastrutturali, paesaggistici e geologici, che «hanno la finalità di determinare per i soggetti abilitati al controllo e all’istruttoria degli stessi, tutti gli elementi che debbono entrare nel processo di costruzione del progetto e che quindi contribuiscono a specificare i limiti e le condizioni entro cui i diritti alla trasformazione possono concretizzarsi»⁸.

In sostituzione della zonizzazione tradizionale, in particolare della zonizzazione omogenea che da oltre un terzo di secolo rappresenta il Dna della pianificazione urbanistica generale a livello locale, il nuovo Prg [di Roma, N.d.A.] articola il territorio in tre sistemi [...] e in componenti, facendo di queste, a volte raggruppate in famiglie, l’oggetto delle indicazioni e delle prescrizioni normative. Dalla modulazione normativa sono individuabili i diversi registri con i quali il piano, avvalendosi anche di un cospicuo apparato di materiali conoscitivi e valutativi (oltre agli elaborati prescrittivi, il piano dispone di elaborati gestionali, descrittivi, indicativi e per la comunicazione), “tratta” i diversi sistemi e le relative componenti, attribuendo significati strutturali, facilitando comportamenti operativi, ricercando fattibilità e qualità per le previsioni complesse attraverso percorsi attuativi partecipati e strategici⁹.

Tale ricchezza di elaborazioni emergerà nella trattazione puntuale dei paragrafi successivi; tuttavia questo aspetto va posto ora in evidenza per la sua rilevanza nella costruzione della dimensione regolamentare negli strumenti di pianificazione contemporanei. È stato, infatti, notato che «non aver definito formalmente il Rue per ciò che era effettivamente, cioè il Piano di Gestione dell’Esistente, ha spinto inizialmente una parte dei giuristi e molti burocrati a chiedere che questo si riducesse ad un puro regolamento scritto, senza elaborati grafici che indicassero le zone caratterizzate da diversa disciplina; mentre erano proprio questi elaborati a rendere chiaro il disegno generale del Psc, con le aree riservate agli interventi strategici del Poc e quelle degli interventi diffusi del Rue»¹⁰. Inoltre, «ai Regolamenti Urbanistici (o agli strumenti affini) viene sbrigativamente

8. Comune di Roma, *Relazione di adozione del PRG*, 2003, p. 78.

9. G. Nigro, «Profili innovativi nell’apparato normativo di piano», *Urbanistica*, n. 116, 2001, pp. 176–177.

10. G. Campos Venuti, *Amministrare l’urbanistica oggi*, M. Fantin, F. Sbetti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2012, pp. 137–138.

11. P. Galuzzi, «Innovazioni e strategie», *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 37.

12. *Ivi*, p. 38.

13. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002, p. 176.

14. «[...] per gli elaborati finali di piano regolatore si sta cercando di arricchire lo zoning tradizionale – esclusivamente volumetrico e funzionale – con indicazioni capaci di riproporre alla città tipologie urbanistiche che il razionalismo aveva finito per cancellare [...]. Il che non significa neppure superamento “alla moda” dello zoning e dello standard, così come l’esperienza urbanistica bolognese aveva saputo positivamente utilizzarli. Usando quindi lo zoning anche in futuro per garantire promiscuità sociale e articolazione funzionale, invece che segregazione di ceti e destinazioni; impiegando lo standard per assicurare al tessuto urbano libertà di comportamenti individuali e garanzia di servizi collettivi». G. Campos Venuti, «Innovazione e continuità nell’urbanistica bolognese», *Urbanistica*, n. 78, 1985, p. 56.

15. «Si è allora elaborato un uso dello zoning che, lungi dal favorire le separanze funzionali, serve a garantire le integrazioni, all’interno delle diverse zone e perfino all’interno dei singoli edifici: con l’indicazione delle destinazioni prevista in termini percentuali massimi o minimi, magari suggerendo i piani terreni e quelli inferiori per le attività produttive e i superiori per quelle residenziali. Ciò vale tanto per le rare zone di nuovo impianto, dove sarà il piano particolareggiato a tradurre in pratica l’indicazione polifunzionale della normativa; ma vale anche per la maggior parte dei tessuti esistenti, [...] dove la norma mira a garantire che ogni singolo intervento contribuisca alla polifunzionalità dell’insieme». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, cit., pp. 208–209.

accreditata una sostanziale continuità redazionale con il vecchio Prg, dimenticando quanto poco, in generale, i piani regolatori approfondissero adeguatamente le problematiche di riqualificazione della città consolidata»¹¹.

Si evidenzia così la questione dell’importanza di intendere la dimensione regolamentare come un momento fondamentale di ulteriore conoscenza e progettazione per sostenere la strategia di rigenerazione nella città esistente. In tal senso, il “regolamento” deve essere inteso come la “controfaccia” del piano operativo alla scala minuta e diffusa, uno strumento necessario e ad esso complementare per rendere pienamente efficaci l’insieme delle indicazioni stabilite nella parte strutturale. Le innovazioni metodologiche riscontrate nei piani esaminati sono, dunque, assai importanti per accompagnare una pur indispensabile indicazione prescrittiva degli indici e dei parametri con una conoscenza approfondita di tessuti, forme insediative e processi socio-economici in atto, da cui possa scaturire un apparato normativo adeguatamente differenziato per le diverse parti della città esistente, finalizzato al miglioramento edilizio, urbanistico e ambientale. La validità di tale disciplina si misura soprattutto con la capacità di coordinare e guidare una moltitudine di piccole trasformazioni verso il raggiungimento di obiettivi di rigenerazione urbana, attraverso l’individuazione dei dispositivi più opportuni per rinnovare i tessuti degradati, al contempo incrementando o migliorando le dotazioni pubbliche e riducendo i carichi urbanistici, «nell’ottica di una città che non necessariamente deve ancora ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i punti di forza e di eccellenza, salvaguardando, al contempo, il territorio aperto urbano e extraurbano, nonché la sua biodiversità»¹².

6.1.2 Le componenti della riqualificazione diffusa

La dimensione regolamentare trova specifico riscontro nella categoria descrittivo-interpretativa del “tessuto urbanistico edilizio” in cui il territorio comunale viene ripartito. Come visto nel quarto capitolo, la definizione dell’articolazione territoriale è una competenza del piano strutturale, e tale riconoscimento è utile «per consolidare le qualità strutturanti della forma urbana ereditata e capace allo stesso tempo di recuperare a monte la scala delle morfologie insediative e a valle quella del singolo edificio e spazio aperto elementare»¹³. Tuttavia è nel regolamento urbanistico che tale suddivisione viene ulteriormente specificata e a ciascun tessuto viene fatto corrispondere un insieme di norme.

Già nei progetti preliminari per i piani regolatori di Bologna¹⁴ (1984) e di Firenze¹⁵ (1985), Giuseppe Campos Venuti introdusse in modo sperimentale un diverso metodo di analisi e di regolamentazione che, superando la tipica zonizzazione omogenea, prefigurava una nuova classificazione del territorio, tale da considerare l’insieme dei caratteri morfologici, tipologici e funzionali degli insediamenti.

Questa modalità di lettura e di intervento, che si è consolidata con i “piani della trasformazione¹⁶” ha, tra i suoi obiettivi, quello di raggiungere la polifunzionalità dei tessuti, tanto nelle aree della pianificazione “estensiva”, quanto negli interventi puntuali “intensivi” che riguardano la città esistente.

Questo è il processo dialettico che ha portato all’attuale atteggiamento della cultura urbanistica riformista sul rapporto funzioni-città, che è oggi considerato uno dei punti centrali della problematica disciplinare della Terza Generazione. Si considera cioè indispensabile la polifunzionalità dei tessuti urbani, evitando la formazione di quartieri «dormitorio», dove la vita di residenza sia separata da quella di lavoro. Ma si considera altrettanto indispensabile l’integrazione di tutte le attività produttive alle varie parti della città, decongestionando il terziario dei quartieri centrali e decentrandolo - ma sempre frammisto alle abitazioni - nei quartieri periferici¹⁷.

La suddivisione in zone del piano tradizionale era, infatti, basata prevalentemente sulla densità esistente e sulla funzione prevalente insediata o da insediare, mentre le sperimentazioni riformiste, dagli anni Ottanta in poi, ravvisavano «la necessità di trattare tutti i tessuti urbani con la stessa metodologia finora utilizzata unicamente per il centro storico [estendendo a tutto il territorio] l’interesse per le trasformazioni morfologico-funzionali che i diversi tessuti della città hanno subito nel tempo, e quello per la futura trasformazione morfologico-funzionale che il piano vorrebbe proporre»¹⁸.

Questo salto culturale e disciplinare veniva ritenuto un passaggio obbligato per affrontare le questioni della *trasformazione* in modo operativo nel processo di pianificazione; non si trattava, dunque, di effettuare uno studio descrittivo di taglio generale scarsamente finalizzato, quanto di privilegiare «un chiaro orientamento per la progressiva definizione di una storia “operante” in grado di restituire una conoscenza “scientifica” dei nessi fondamentali che hanno legato nel tempo i processi di trasformazione sociale ed economica con quelli fisici, tipo-morfologici ed ambientali, sia della struttura “naturale” del territorio che di quella insediativa»¹⁹.

Emergono, quindi, come aspetti rilevanti da considerare nella identificazione dei tessuti: il grado di omogeneità funzionale, il livello di omogeneità tipologica, le caratteristiche morfologiche dell’impianto, l’entità del carico insediativo e un generale giudizio qualitativo. L’individuazione del tessuto esprime, dunque, una interpretazione sintetica della qualità e della forma urbana, che considera anche gli aspetti di relazione “a grana fine” tra superfici coperte e spazi aperti, tra luoghi privati e pubblici, tra usi individuali e collettivi: il tessuto – in quanto capace di contemplare caratteri materiali e immateriali, la fisicità e la modalità d’uso – si rivela, pertanto, una componente fondamentale per avanzare considerazioni progettuali sulla mixité, permettendo di affrontare in modo puntuale le ineludibili questioni inerenti la varietà morfologica, sociale e funzionale che caratterizzano la complessità urbana.

16. Si veda, in proposito, il par. 3.3.1 “I piani della trasformazione”.

17. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, cit., p. 208.

18. G. Campos Venuti, «Ancora sui piani della terza generazione», *Casabella*, n. 518, 1985, p. 23.

19. C. Gasparrini, «Piano e gestione del piano», *queste istituzioni*, n. 81-82, 1990, pp. 182-183.

Tale impostazione consente, quindi, di leggere diacronicamente i caratteri gerarchici, funzionali e simbolici dello spazio antropizzato e di avanzare valutazioni critiche e di differenziare gli interventi in con riguardo a criteri di necessità, opportunità e compatibilità. In relazione ai tessuti edilizi, inoltre, la conoscenza delle regole tipomorfologiche che ne hanno governato la genesi e il riconoscimento di matrici comuni a porzioni di edificato consentono di definire regole in merito ai gradi di libertà degli interventi edilizi e delle trasformazioni funzionali da consentire, vietare o valutare; in questo modo si supera l'approccio conoscitivo di categorie tipologiche unicamente mirate al "ripristino" di configurazioni passate e la definizione generale delle modalità di intervento e delle destinazioni d'uso, permettendo di reinserire la città storica e consolidata, con le sue stratificazioni, in un processo di continua evoluzione anche attraverso previsioni innovative.

Dichiarando le esigenze pubbliche e fissando il quadro normativo a cui le singole unità immobiliari devono rispondere, il piano (il regolamento urbanistico) diventa immediatamente esecutivo e i soggetti pubblici e privati conoscono con chiarezza gli obiettivi e il perimetro entro cui possono agire sul patrimonio.

Emerge una cultura, dunque, della conoscenza "scientifica" dei tessuti e della riqualificazione altrettanto rigorosa ed attenta anche alle necessità operative, che tuttavia non esclude un inserimento "consapevole del nuovo, all'interno cioè di una conoscenza dei luoghi che sappia dettare regole chiare agli eventuali interventi di sostituzione e completamento. [...] Questa cultura è oggi chiamata ad estendere il proprio raggio d'azione a tutto il territorio urbano, al di là dei limiti tra città storica e moderna imposti dai vecchi PRG o da oggettive e incontestabili separazioni, anche fisiche, tra luoghi storici straordinari e resto del territorio²⁰.

Le componenti della riqualificazione diffusa nei piani esaminati

In luogo delle "zone", dunque, la nuova classificazione della città esistente propone innanzitutto il riconoscimento di ampie parti di città esistente, attraverso un complesso apparato di lettura e interpretazione finalizzato alla proposta, fondato sull'individuazione di comuni caratteri sia in riferimento alla densità e agli usi esistenti, ma anche delle caratteristiche di formazione storica, di conformazione tipo-morfologica, di qualità ambientale e insediativa, di matrice attuativa²¹.

Dall'esame dei piani, emerge una varietà terminologica che deriva dalla diversità di approcci afferenti a tradizioni progettuali, nonché talvolta da specifiche indicazioni normative:

- *città* – storica, consolidata, da ristrutturare – nel piano di Roma;
- *città* – storica antica e moderna, consolidata, delle attività, dei servizi e delle attrezzature – nel piano di Bergamo;
- *ambiti* – storici, pianificati consolidati, consolidati di qualificazione diffusa, da riqualificare – nel piano di Bologna;
- *ambiti* – della città storica, urbani consolidati prevalentemente residenziali, specializzati per attività produttive, da riqualificare – nel piano di Reggio Emilia;

20. Ivi, pp. 184–185.

21. P. Vitillo, «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 25.

- *Tessuti urbani consolidati* – Nuclei di Antica Formazione, Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile, Ambiti di Rinnovamento Urbano – nel piano di Milano.

Queste parti di città sono composte, a una scala di maggiore dettaglio, da “tessuti urbani”: «un’organizzazione territoriale, urbanistica – edilizia, che presenta caratteri di omogeneità dal punto di vista della trasformazione storica, del rapporto formale e dimensionale tra spazi pubblici e spazi privati, delle relazioni tra tipo edilizio e lotto di riferimento, con la prevalenza di una o più funzioni urbanistiche principali»²².

A livello progettuale, l’articolazione per tessuti consente, tra gli altri, la definizione di una disciplina degli usi di dettaglio, che permette di indirizzare la rigenerazione diffusa della città esistente verso la mixité ma nel rispetto delle compatibilità tipo-morfologiche e funzionali, della salvaguardia ambientale, dei requisiti igienico-sanitari, della tutela delle funzioni deboli.

Un approccio che risulta particolarmente necessario nella *città storica*, dove si concentra la presenza di edifici meritevoli di tutela in un contesto ambientale delicato e in cui le “derivate funzionali” si manifestano con marcata intensità. Nelle grandi città italiane, ad esempio, la terziarizzazione direzionale ha determinato forti e negativi impatti sui centri storici a partire dal Secondo dopoguerra – un campo di lavoro che ha lungamente impegnato l’urbanistica riformista – mentre la fase attuale è particolarmente segnata dalla domanda turistica, dove all’*airbnbizzazione*²³ corrisponde la desertificazione residenziale, e all’omologazione degli spazi del commercio urbano (“la città *branded*” indotta dai processi globali²⁴) corrisponde la scomparsa della distribuzione come servizio di prossimità al cittadino.

A Roma, il cui rilevante centro storico si estende per oltre tremila ettari, il nuovo piano ha, quindi, proposto una “microzonizzazione” basata sul riconoscimento di otto “tessuti storici” a loro volta definiti non dalla prevalenza di una tipologia edilizia, ma da una comune matrice insediativa»²⁵.

Nel piano di Bologna, la relazione tra tessuti (qui definiti *ambiti*²⁶) e funzioni è particolarmente esplicita. Gli ambiti dei “territori urbani”, già urbanizzati o da strutturare, sono infatti distinti proprio dal punto di vista della caratterizzazione funzionale, a partire dal riconoscimento della *dominante* data dalla prevalenza di usi. Sono “ambiti misti” quelli in cui si ravvisa o si intende realizzare un’equilibrata compresenza di residenza e attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili; sono “ambiti specializzati” quelli utilizzati, o destinati a esserlo, per attività economiche e commerciali, in contesti caratterizzati dalla forte concentrazione produttiva, che possono consentire una limitata compresenza di insediamenti e spazi collettivi residenziali. In essi sono inclusi anche i “poli funzionali”, definiti dalla legge regionale come «parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate, in

22. *Ibidem*.

23. Cfr. F. Celata, *La “Airbnbificazione” delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia*, 2017,

24. G. Amendola (a cura di), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli, Liguori, 2006.

25. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 23.

26. La L.R. 20/2000 prevedeva l’individuazione di *Ambiti*, intesi come unità minime cui applicare specifiche regole per la definizione delle caratteristiche urbanistiche e funzionali, degli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e dei relativi requisiti prestazionali. Gli *ambiti* sono stati riconosciuti a partire dai caratteri insediativi, dallo stato di conservazione, dal livello delle dotazioni e dal mix funzionale, anche per dare completezza alle operazioni di ristrutturazione urbanistica previste.

ambiti identificabili per dimensione spaziale e organizzazione morfologica unitaria, una o più funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità»²⁷.

In generale, sul tema della caratterizzazione funzionale dei tessuti nei piani analizzati, si riscontra una tendenza al riconoscimento – sia come stato di fatto, sia come intenzione progettuale – del carattere misto di tutti i tessuti urbani; anche nell’individuazione di specifici *tessuti per attività*, questi sono intesi come parti di città in cui la funzione residenziale è un “carattere prevalente” anziché esclusivo. L’unica eccezione è data dalla *compatibilità* con la residenza: nel piano di Bologna essa è esclusa dagli *ambiti specializzati*; nei piani di Bergamo (*Città delle attività*), Reggio Emilia (*Ambiti specializzati per attività produttive*) e Roma (*Tessuti prevalentemente per attività della Città da ristrutturare*) l’insediamento della funzione residenziale è limitata a un alloggio di servizio, di contenute dimensioni, per ogni unità immobiliare.

Solo il piano di Milano assume una articolazione del territorio che si discosta dalle categorie sin qui esposte: nei “Tessuti urbani consolidati” sono stati distinti: i *Nuclei di antica formazione* con finalità prevalente di conservazione; gli *Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile* caratterizzati da unitarietà di impianto e oggetto di specifiche “indicazioni morfologiche”; gli *Ambiti di rinnovamento urbano*, contraddistinti da frammistione tipologica e funzionale dell’edificato. Il principio di “indifferenza funzionale” assunto dal piano non richiede una caratterizzazione dei tessuti sulla base degli usi presenti o previsti, mentre la priorità data alla strategia di rigenerazione ha condotto a individuare gli *Ambiti di rigenerazione*²⁸ che comprendono sia gli *Ambiti di rinnovamento urbano*, sia gli *Spazi a vocazione pedonale* e le *Grandi funzioni urbane*; altre perimetrazioni (*Piazze, Nodi di interscambio, Ambiti di rigenerazione ambientale, Nuclei storici esterni*) si sovrappongono ai tessuti individuati per localizzare regole urbanistiche specifiche.

Al di là dei diversi approcci progettuali, risulta come oggi l’articolazione del territorio urbano per tessuti si sia fortemente affermata nelle esperienze di piano, secondo quanto Campos Venuti auspicava oltre dieci anni fa «[...] le innovazioni della pianificazione per tessuti più che per zone, già sperimentata con gli ultimi PRG, dovrà trovare una decisa conferma con la nuova pianificazione»²⁹, in un momento in cui «molte nuove leggi regionali, forse ancora impregnate di una “cultura dell’espansione” non sanno leggere e riconoscere i tessuti urbani e le loro nuove caratterizzazioni funzionali, e ripropongono ancora un indistinto “ambito di completamento”»³⁰.

27. Regione Emilia Romagna, L.R. 20/2000, Allegato, Art. A-15 “Poli funzionali”.

28. Gli Ambiti di rigenerazione sono definiti dal Piano delle Regole (art. 14) come «aree in cui, in maniera prioritaria rispetto ad altre, il PGT prevede una serie di norme e parametri e attiva una serie integrata di azioni, sia su spazi privati che su spazi pubblici, finalizzate ad attivare processi di rigenerazione diffusa [...]».

29. G. Campos Venuti, «Dieci temi per la nuova legge di principi», *cit.*, p. 38.

30. F. Sbeti, «Nuovo piano e città», *Urbanistica Informazioni*, n. 219, 2008, p. 3.

Al fine di restituire l’articolazione territoriale prevista per il sistema insediativo della città esistente dei diversi piani esaminati, i tessuti e gli ambiti vengono ricondotti ad una griglia comune (tabella 6.1) adottando la distinzione per *tipi di città* del piano di Roma, che ap-

pare adeguatamente articolata e adatta a ricomporre tale quadro: città storica, città consolidata, città da ristrutturare. È stata, tuttavia, aggiunta la *Città della attività*, secondo la dizione del piano di Bergamo, in quanto alcuni tessuti dei piani di Bergamo e Reggio Emilia risulterebbero di difficile diversa attribuzione.

Tabella 6.1 Quadro sinottico delle articolazioni per tessuti e ambiti nei piani esaminati.

	ROMA	BOLOGNA	REGGIO EMILIA	BERGAMO	MILANO
CITTÀ STORICA	Città storica	Ambiti storici	Ambiti della città storica	Città storica antica e moderna	Tessuto urbano consolidato [parte]
	Tessuti T1 - T8 Edifici isolati (T9)	Nucleo di antica formazione	Centro storico (Acs1)	Nuclei e tessuti storici stratificati (NS1, TS2, TS3, NS4)	Nuclei di antica formazione (NAF)
	Edifici e complessi speciali	Quartieri giardino	Prima espansione novecentesca (Acs2)	Tessuti storici di sostituzione e di ampliamento (TS5-TS6)	[Parte degli] Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile (ADR)
	Spazi aperti	Tessuti compatti	Nuclei storici minori (Acs3)	Tessuti storici di epoca moderna e contemporanea (TS7-TS8)	
	Nuclei storici isolati (T10)	Specializzati	Insedimenti unitari del dopoguerra (Acs4)	Emergenze storiche antiche e moderne	
	Ambiti di valorizzazione della città storica		Edifici tutelati esterni alla CS		
CITTÀ CONSOLIDATA	Città consolidata	Ambiti pianificati consolidati	Ambiti urbani consolidati prevalentemente residenziali	Città Consolidata	Tessuto urbano consolidato [parte]
	T1 - Espansione novecentesca a tip. definita e media densità	Misti	Tessuti omogenei di impianto recente frutto di Piani attuativi (Auc1)	Tipologie insediative con impianto chiuso o semiaperto (3 tessuti)	[Parte di] Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile (ADR)
	T2 - Espansione novecentesca a tip. definita e alta densità	Specializzati	Tessuti in corso di formazione sulla base di Piani attuativi (Auc2)	Tipologie insediative con impianto aperto o libero (7 tessuti)	
	T3 - Espansione novecentesca a tipologia edilizia libera	Per infrastrutture	Tessuti eterogenei di buona o discreta qualità insediativa (Auc3)	Tipologie insediative a impianto unitario (4 tessuti)	
	Verde privato	Ambiti consolidati di qualificazione diffusa	Tessuti eterogenei della prima periferia nord (Auc4)	Tessuti con presenza di attività miste e polifunzionali (3 tessuti)	
	[Ambiti per programmi integrati]	Misti	Tessuti con parziali limiti di funzionalità urbanistica (Auc5)		
		Specializzati	Aree di conservazione del verde privato di pregio (Auc6)		
		Ambiti in via di consolidamento	Lotti che ospitano attività produttive incongrue rispetto al contesto (Auc8)		
		Misti	Aree destinate a verde privato		
	Specializzati				
CITTÀ DA RISTRUTTURARE	Città da ristrutturare	Ambiti da riqualificare	Ambiti urbani da riqualificare	Ambiti di trasformazione*	Ambiti oggetto di rigenerazione
	Tessuti prevalentemente residenziali	Misti	Ar1/Ar11 - Ambiti da riqualificare di rilevanza strategica nel contesto urbano	Ambiti di trasformazione ambientale (AT_a)	Ambiti di rinnovamento urbano (ARU);
	Tessuti prevalentemente per attività	specializzati	Ar12/Ar23 - Ambiti da riqualificare nel contesto delle frazioni	Ambiti di trasformazione integrati (AT_j)	Spazi a vocazione pedonale
	[Ambiti per programmi integrati]		Ar19/Ar20 - Ambiti da riqualificare complessi	Ambiti di trasformazione per lo sviluppo economico (AT_e)	Grandi Funzioni Urbane
	[Spazi pubblici da riqualificare]			Ambiti di trasformazione per i servizi (AT_s)	[Nodi di interscambio]
	[Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare]			* Il PGT di Bergamo non distingue gli ambiti costruiti da ristrutturare da quelli non edificati	[Rigenerazione ambientale]
					[Piazze]
				[Nuclei storici esterni]	
CITTÀ DELLE ATTIVITÀ	Riportati nelle voci precedenti	Riportati nelle voci precedenti	Ambiti specializzati per attività produttive (ASP)	Città delle attività	Non previsti
			ASP in corso di attuazione sulla base di piani attuativi (Asp1)	Tessuto per attività produttivo-artigianali	
			ASP per attività prevalentemente manifatturiere (Asp2)	Tessuto per attività commerciali destinate alla vendita	
			Ambiti specializzati per attività commerciali o miste polifunzionali (Asp3)	Attività e servizi integrativi della funzione aeroportuale	
			Lotti con destinazioni residenziali non congruenti con il contesto produttivo (Asp4)		
		Poli funzionali (PF)			

6.2 Le regole di riorganizzazione funzionale

L'esame dei piani ha permesso di evidenziare un chiaro orientamento verso la strategia di rigenerazione urbana nei tessuti esistenti, con particolare riguardo alla qualità dell'ambiente urbano e alle possibilità di sviluppo delle attività economiche. L'organizzazione del piano per tessuti, come visto, permette di perseguire il principio di integrazione funzionale, che della strategia di rigenerazione costituisce aspetto fondamentale.

Se comune è l'obiettivo dei diversi piani esaminati, diversi sono gli approcci per raggiungerlo attraverso le regole dei due pilastri della disciplina funzionale per la città esistente: l'ammissibilità delle funzioni nei tessuti e il cambio di destinazione d'uso in stretta relazione con la questione dei carichi urbanistici e delle disposizioni legislative nazionali, esaminati in questo paragrafo.

6.2.1 L'ammissibilità degli usi nei tessuti

Per realizzare la mixité delle funzioni nella città esistente, i piani assumono generalmente il criterio della *flessibilità* nella disciplina funzionale, tuttavia il quadro di regole con cui esso viene tradotto varia sensibilmente da piano a piano. Di seguito vengono riportati sinteticamente i diversi approcci adottati, rimandando alle relative *Schede*³¹ per gli approfondimenti di dettaglio, mentre nei sottoparagrafi successivi viene proposta e sperimentata una metodologia per l'analisi delle regole di governo degli usi contenute nei piani, dalla quale emergono due indici sintetici riferiti alla misura della *flessibilità funzionale dei piani* e alla *compatibilità delle funzioni* nei tessuti.

La disciplina dei piani

Il PRG di Roma, intercetta la necessità di flessibilità delle destinazioni d'uso e declina la nuova zonizzazione per tessuti secondo un criterio di "non specializzazione" delle funzioni, supera la separazione tra funzioni pubbliche e private e riferisce le proprie previ-

31. Si veda l'appendice B "Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani".

sioni soprattutto a macro-categorie funzionali. Coerentemente, nei tessuti è soprattutto il concetto di “carico urbanistico” associato alla funzione che viene assunto come parametro per stabilire l’idoneità di una data localizzazione e per disciplinare i cambi di destinazione d’uso nei tessuti e negli ambiti. Le funzioni sono, quindi, liberamente intercambiabili se appartengono alla stessa classe di carico urbanistico, mentre se il passaggio è verso una classe superiore è richiesta la realizzazione dei parcheggi necessari. Declinando il principio di flessibilità al governo degli usi, il piano non individua a priori funzioni specifiche per i tessuti e prevede, in parallelo, una ampia flessibilità degli interventi edilizi ammessi, anche per evitare ricorsi sproporzionati alla variante urbanistica. La scelta del PRG di Roma per la riorganizzazione funzionale diffusa è, dunque, quella di determinare un perimetro certo dell’azione, lasciando la possibilità a ciascun intervento di cogliere le potenzialità locali e di dare risposte alle esigenze funzionali di un dato contesto urbano/territoriale.

Nel Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) di Bologna, la regolazione degli usi – oggetto di recente riclassificazione secondo le disposizioni regionali³² – si pone l’obiettivo di favorire la mixité funzionale attraverso la compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti e permettere la possibilità di modificarsi e rinnovarsi, poiché ad essi è legata la vitalità e la qualità urbana. Anche qui, l’azzoneamento funzionale è stato completamente abbandonato, mentre gli usi del territorio sono stati riclassificati con criteri di pertinenza rispetto agli obiettivi urbanistici: il RUE regola gli usi in base alla *compatibilità* e alla *sostenibilità*³³ delle funzioni da insediare, pertanto la nuova disciplina non si basa su elenchi di usi ammessi, quanto su:

- la netta esclusione di funzioni ritenute incompatibili e conflittuali con le caratteristiche del contesto;
- l’ammissibilità condizionata di alcune funzioni in relazione al contesto, per le quali è richiesta una preventiva valutazione delle soluzioni proposte per attenuare probabili fattori di impatto;
- la relazione con dotazioni minime da garantire per le funzioni che si possono insediare.

Il Regolamento Urbanistico Edilizio di Reggio Emilia è indicato dal Piano Strutturale Comunale come lo strumento per realizzare l’estensione dell’*effetto città* a quei tessuti che oggi non lo presentano, soprattutto per la spiccata monofunzionalità, lavorando sulla riqualificazione della città pubblica, l’integrazione con nuovi servizi e funzioni e la creazione di nuove polarità. La versione del RUE analizzata si riferisce alla variante adottata³⁴ nel 2018 che risulta di particolare interesse ai fini della ricerca poiché specificamente incentrata sull’innovazione della disciplina funzionale con l’obiettivo di favorire i processi di rigenerazione urbana: essa prevede una semplificazione normativa e una diversa disciplina attuativa del RUE (in particolare dei parametri edilizi e delle funzioni insediabili) finalizzata alla riqualificazione dei tessuti, fornendo comunque soglie e modalità tali da garantire il governo della riqualificazione. In

32. La DGR Emilia Romagna n. 922/2017 ha previsto che i piani adeguino la propria disciplina funzionale alle cinque categorie funzionali a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale, principali previste a livello nazionale dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164.

33. «Il Rue disciplina gli usi sul territorio comunale secondo criteri di compatibilità e sostenibilità, ossia in ragione degli impatti da questi prodotti, definendo requisiti dotazionali minimi da garantirsi comunque in relazione all’insediamento dei diversi usi sul territorio e stabilendo criteri minimi d’ammissibilità da rispettarsi nei casi in cui l’insediarsi di un uso sia condizionato». Comune di Bologna, RUE (2019), art. 29, c.2.

34. Comune di Reggio Emilia, D.C.C. n. 115 del 12.11.2018 “Adozione di variante specifica al regolamento urbanistico ed edilizio (RUE)”.

particolare, rispetto alla versione precedente del RUE: viene adottata una nuova classificazione degli usi (prevista dalla legislazione regionale nel 2017); viene innovata la disciplina degli usi, per promuovere il mix funzionale, associandola a valutazioni di sostenibilit , vincolando cos  la possibilit  di insediamento di usi ritenuti impattanti a specifiche verifiche di ammissibilit  stabilite in relazione ai caratteri dell’ambito interessato. Si tratta di una nuova impostazione di carattere *prestazionale* – gi  sperimentata nel RUE bolognese – che sostituisce una concezione prettamente *normativa* degli usi, conferendo flessibilit  nell’attuazione ma compatibilit  ambientale e di contesto.

Anche il Piano di Governo del Territorio di Bergamo   stato recentemente aggiornato³⁵ in direzione di una maggiore flessibilit  funzionale: «la revisione generale [...] si   orientata all’adeguamento dello strumento urbanistico vigente [...] che potesse garantire una pi  efficace attuazione delle previsioni urbanistiche, risultando migliorativo rispetto alla rigidit  normativa di alcuni assunti teorici difficilmente applicabili alla realt  urbana attuale e alle sue mutate esigenze funzionali»³⁶. Le principali innovazioni normative riguardano:

- l’eliminazione della predominanza della funzione principale rispetto alle complementari;
- la semplificazione della classificazione delle destinazioni d’uso;
- la sostituzione dell’approccio per “funzioni ammesse” nei tessuti con l’esplicitazione delle sole “funzioni non ammesse”;
- la revisione della disciplina per gli immobili “a destinazione monofunzionale”, per le “emergenze architettoniche” e per gli immobili non residenziali della citt  storica e della citt  consolidata, consentendo l’insediamento di tutte le funzioni non escluse dal tessuto di appartenenza senza percentuali predefinite;
- l’estensione della possibilit  di variazione tra tipologie di servizi senza obbligo di variante urbanistica e la maggiore integrazione di funzioni complementari;
- il nuovo dimensionamento dei parcheggi, calibrato ora sia in funzione del peso insediativo delle diverse attivit , sia dello specifico ruolo rigeneratore di alcune di esse;
- una innovativa regolazione delle attivit  economiche, introducendo gli “ambiti di valorizzazione commerciale” cui far corrispondere delle premialit  urbanistiche e il principio di “indifferenza funzionale” per i locali commerciali ai piani terra fino a 250 mq.

35. Comune di Bergamo, Delibera di Consiglio Comunale n. 152 del 11.12.2017 “Esame osservazioni e relative proposte tecniche di controdeduzione ed approvazione definitiva della variante urbanistica agli atti del Piano delle regole e del Piano dei servizi del vigente Piano di governo del territorio (VARPGT10)”.

36. Comune di Bergamo, Relazione tecnica della variante n. 10, p. 3.

Il nuovo Piano di Governo del Territorio adottato nel febbraio 2019 dal Comune di Milano dichiara la volont  di innescare una molteplicit  di interventi “incrementali e a basso livello di complessit ”, che diano avvio a una fase di generale rigenerazione ambientale e del patrimonio edilizio. La disciplina funzionale   componente centrale di questo disegno, in quanto il piano consente usi mutevoli degli spazi, sia dal punto di vista funzionale che temporale: il *principio di indifferenza funzionale* e la *flessibilit  del cambio di destinazione*

d'uso sono due pilastri della strategia di rigenerazione. Il principio dell'indifferenza funzionale prevede la possibilità di insediare liberamente le funzioni urbane in tutti i tessuti urbani consolidati, senza alcuna esclusione e senza rapporti percentuali predefiniti, fatte salve le limitazioni su siti contaminati e quelle eventualmente poste dagli organi competenti in ordine alle relazioni tra insediamenti residenziali e attività produttive particolarmente impattanti. La facilità conferita al cambio di destinazione d'uso, in particolare tra funzioni produttive e di servizio, è invece finalizzata alla rigenerazione del tessuto produttivo verso le forme innovative della "economia 4.0", sostenuta anche dall'introduzione del commercio e degli spazi per imprese innovative nel Catalogo dei servizi per far crescere le opportunità di lavoro in città.

Particolare rilevanza viene data nel PGT di Milano alla disciplina delle attività commerciali, in considerazione della loro funzione di servizio e del ruolo strategico che giocano nella rigenerazione dello spazio pubblico: viene incentivato l'insediamento di esercizi di vicinato e artigianali negli Ambiti di rigenerazione mentre l'insediamento delle grandi strutture di vendita viene limitato ai Nodi di interscambio e alle Grandi Funzioni Urbane. Inoltre, tra gli interventi di rinnovamento del patrimonio di edilizia popolare, il piano supporta le operazioni immobiliari private di completamento delle aree a ridotta intensità che apportino un arricchimento del mix funzionale dei complessi generalmente monofunzionali.

In definitiva, si possono riscontrare quattro approcci diversi in relazione alla flessibilità per realizzare la mixité funzionale dei tessuti:

- un dettagliato elenco di funzioni esplicitamente ammesse nei diversi tessuti, definito in base al carico urbanistico dell'uso e alla possibilità del tessuto di sopportarlo (Roma, Bergamo ante-variante, Reggio Emilia ante-variante);
- un elenco di funzioni incompatibili ed esplicitamente vietate nei tessuti e un elenco di funzioni potenzialmente ammissibili previa verifica dell'azzeramento dei fattori impattanti e incompatibili (Bologna, Reggio Emilia post-variante);
- un elenco di funzioni incompatibili con i tessuti, assumendo che tutte le altre siano ammissibili (Bergamo post-variante);
- ammissibilità di tutte le funzioni in tutti i tessuti, fatte salve limitazioni igienico-sanitarie poste dagli organismi competenti (Milano).

L'Indice di flessibilità funzionale dei piani

I diversi approcci alla mixité funzionale sopra descritti si traducono prioritariamente nelle regole che disciplinano le *destinazioni d'uso* in relazione alle partizioni territoriali definite dal piano. Tale quadro di regole è stato ritenuto un campo di indagine interessante e idoneo per sperimentare un possibile "metodo misura" di quanto un piano sia flessibile nel consentire o vietare l'insediamento degli usi nei diversi punti del territorio.

Dalla messa a sistema delle analisi delle funzioni ammesse in relazione ai singoli tessuti, effettuata puntualmente per ogni piano e riportata nelle *Schede*³⁷, è stato possibile costruire un primo *Indice di flessibilità funzionale dei piani* rispetto alla materia funzionale, che tenta una restituzione sintetica della possibilità di insediare una certa funzione in un dato *tipo di città* attraverso la metodologia di seguito descritta.

Metodologia

1) Preparazione del dato: le funzioni

Sono state selezionate le voci (usi) comuni ai diversi piani ed eliminate quelle riconducibili soltanto a specifiche previsioni di alcuni piani³⁸; è stata poi operata una normalizzazione tramite accorpamento o assimilazione delle voci meno ricorrenti. I casi presenti in tabella 6.2 sono, dunque, i seguenti:

- la voce è presente nel piano e pienamente corrispondente (la sigla si riferisce all'abbreviazione utilizzata nel linguaggio dello specifico piano di riferimento per richiamare un dato tessuto);
- la voce è presente nel piano ma come parte di una voce più ampia (sigla indicata con asterisco);
- la voce è assente nel piano, ma viene ricondotta per affinità ad un'altra voce presente (sigla indicata tra parentesi);
- la voce è assente nel piano e non riconducibile ad altra voce presente (indicazione con trattino).

La grande varietà di voci della funzione agricola è stata ricondotta a un'unica voce, anche in considerazione del fatto che nel sistema insediativo i diversi usi agricoli vengono generalmente ammessi o non ammessi senza ulteriori distinzioni.

I singoli usi sono stati raggruppati secondo le seguenti categorie funzionali: R – residenziali; T – turistico-ricettive; C – commerciali; S – attività di servizio e direzionali; P – produttive; A – agricole.

2) Preparazione del dato: ambiti e tessuti del sistema insediativo

A partire dall'analisi della classificazione del territorio dei diversi piani, è stata costruita una matrice comune a cui ricondurre le particolari suddivisioni dei piani (tabella 6.3). Sono state individuate, pertanto:

- la città storica, suddivisa in
 - tessuti di antica formazione,
 - tessuti più recenti (otto-novecenteschi);
- la città consolidata, suddivisa in
 - tessuti prevalentemente residenziali o misti,
 - tessuti prevalentemente per attività;
- la città da ristrutturare, suddivisa in
 - tessuti prevalentemente residenziali o misti,
 - tessuti prevalentemente per attività.

37. Cfr. appendice B "Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani".

38. Ad esempio, non vengono considerate voci come "Aree per sepolture private per animali" e "Sale del commiato" del piano di Reggio Emilia, "Studi d'artista" del piano di Roma, "Factory Outlet Center" di Bergamo, "Attività di recupero rifiuti" di Bologna.

	CATEGORIA FUNZIONALE E USI	ROMA	BOLOGNA	REGGIO EMILIA	BERGAMO	MILANO
R	RESIDENZIALI					
R1	Residenza singola	R1	1A*	A1	RA,RC	A*
R2	Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	(R1)	1A*	A1	RA	A*
R3	Residenza collettiva - non turistica (studentati, conventi, collegi, RSA)	R2	1B	A2	RS3	A*
T	TURISTICO-RICETTIVI					
T1	Attività alberghiere	T1, T2	5A*	B1	TR1A*	C*
T2	Attività extra-alberghiere	T4, T5	(5A)	B2	TR1B*	C*
C	COMMERCIALI					
C1	Esercizi di vicinato	C1	4D*	D1	C1	D*
C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	C2*	4C	E1.1	C2A	D*
C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	C2*	4B	E1.2	C2B	D*
C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	C3	4A*	E1.3	C3	D*
S	ATTIVITÀ DI SERVIZIO E DIREZIONALI					
S1a	Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	S2*	7A*	D7	SI*, SH*, SO*	C*
S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	S2*	7B	D14, D15*	SI*, SH*, SO*	C*
S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	S3*	3B	D3	TA*	C*
S2b	Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	S3*	3A*	D11*	TA*	C*
S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	S4	3B	D11*	TA*	C*
S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	S7	3A*	D19	IS	C*
S3a	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	S10, S9^	6*, 3A*	D4	CS*, TR2*, TR3*	C*
S3b	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	S11	6*	D12, D13	CS*, TR2*, TR3*	C*
S4	Attrezzature religiose	S9^	7A*	D8	RG	C*
S5	Sedi e attrezzature universitarie	S8	7C	D15*	SI*	C*
S6	Pubblici esercizi	S1	5C	D2	C8	C*
S7a	Artigianato alimentare	(S5)	4E	D5	C7*	C*
S7b	Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	S5*	4D*	D5	C7*	C*
S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	S5*	4G*	C6	C7*	C*
S8	Attività di parcheggio	PP	4G*	D9	P1,P2	C*
S9	Attività di distribuzione carburanti	-	4F	C7	TD	C*
P	PRODUTTIVI					
P1	Artigianato produttivo	P1	2A*	C1*	P1*	B*
P2	Industria	P2	2A*	C1*	P1*	B*
P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	P4	2C	C3*	P3*	B*
P4	Commercio all'ingrosso	P3	2B*	C3*	C5	B*
P5	Magazzini, spedizione, logistica	P5	2B*	C3*	P3*	B*
A	AGRICOLI					
A1	Attività relative all'agricoltura produttiva	A2,A3	8	F1-F8	A1	E

Tabella 6.2 Matrice unificata delle funzioni rilevate nei piani esaminati e dei relativi tessuti.

39. Per Roma, le “Norme tecniche di attuazione”; per Bologna, il Regolamento urbanistico edilizio; per Reggio Emilia, le Norme di attuazione del Regolamento urbanistico edilizio; per Bergamo, le Norme del Piano delle regole; per Milano le Norme di attuazione del Piano delle regole.

Per ognuno di questi ambiti si è selezionato un tessuto rappresentativo (o più tessuti, quando la disciplina funzionale era la medesima) per ciascun piano oggetto di studio. Data la diversità di approcci progettuali, articolazioni e diciture dei diversi piani e dovendo operare attraverso necessarie semplificazioni, sono stati definiti i criteri con cui effettuare la selezione dei tessuti:

- l’aderenza del tessuto rispetto alla matrice insediativa che si è voluto rappresentare;
- la rappresentatività di tale tessuto nel territorio comunale;
- l’uniformità con gli obiettivi che si è voluto rappresentare.

Per la “città da ristrutturare” l’individuazione è stata possibile solo per i piani di Roma, Bologna e Milano che regolano questo tipo di ambito; il piano di Reggio Emilia prevede per ciascuno degli “Ambiti urbani da riqualificare” una specifica disciplina funzionale che non è possibile generalizzare, così come anche il piano di Bergamo collega a ciascun “Ambito di trasformazione” una “scheda progetto” specifica.

Nella tabella seguente, si esplicitano le scelte effettuate, identificando i tessuti con le denominazioni e le sigle utilizzate nei rispettivi piani; tra parentesi è riportato l’articolo della normativa di piano³⁹ contenente la disciplina degli usi per il tessuto.

		Roma	Bologna	Reggio Emilia	Bergamo	Milano
Città storica	Tessuti antichi	"T1 - Tessuti di origine medievale (art. 26)"	"Nucleo di antica formazione (art. 60.2)"	"ACS1 - Centro storico (art. 4.1)"	"NS1 - Nucleo storico di città alta (art. 24.1)"	NAF - Nuclei di antica formazione (art. 18)
	Tessuti moderni	"T4 - Espansione otto-novecentesca ad isolato (art. 29)"	"Tessuti compatti (art. 60.6)"	"ACS2 - Prima espansione novecentesca (art. 4.1)"	TS5-TS8 - Tessuti storici di sostituzione e ampliamento (artt. 24.2-24.3)	ADR - Ambiti con disegno urbano riconoscibile (art. 20)
Città consolidata	Tessuti a prevalenza residenziale	"T1-T3 - Espansione novecentesca (artt. 45-47)"	Ambiti consolidati di qualificazione diffusa misti (art.62)	AUC - Ambiti urbani consolidati prev. residenziali (art. 4.2)	Tipologie insediative della città consolidata (artt. 28.1, 28.2,28.3)	ADR - Ambiti con disegno urbano riconoscibile (art. 20)
	Tessuti a prevalenza di attività	"Tessuti prevalentemente per attività (art. 52)"	Ambiti consolidati di qualificazione diffusa specializzati (art. 63)	ASP3 - Ambiti specializzati per attività commerciali o miste (art. 4.4)	AC-AP - Tessuto per attività produttivo-artigianali (art. 32.1)	ADR - Ambiti con disegno urbano riconoscibile (art. 20)
Città da ristrutturare	Tessuti a prevalenza residenziale	Ambiti per i Programmi integrati prev. residenziali (art.53)	"Ambiti da riqualificare misti (art. 68)"	[AR - Ambiti urbani da riqualificare]	[Ambiti di trasformazione]	ARU - Ambiti di rinnovamento urbano (art. 24)
	Tessuti a prevalenza di attività	Ambiti per i Programmi integrati prev. per attività (art.53)	Ambiti da riqualificare specializzati (art. 69)	[AR - Ambiti urbani da riqualificare]	[Ambiti di trasformazione]	ARU - Ambiti di rinnovamento urbano (art. 24)

Tabella 6.3 Matrice unificata e semplificata delle componenti dei piani esaminati; per ciascun piano sono stati assunti i tessuti maggiormente rappresentativi per ciascuna “città”.

3) Elaborazione della matrice di compatibilità funzione/tessuto

Le funzioni e i tessuti individuati attraverso i due passaggi precedenti vengono incrociati per verificare il livello di compatibilità. I valori attribuiti possono essere i seguenti:

1. "SI" – la voce è ammessa nel tessuto;
2. "SI-R" – la voce è ammessa nel tessuto, ma con restrizioni relative ad eventuali sub-funzioni, a localizzazioni obbligate o vietate, a regolazioni dell'uso, a fattori dimensionali;
3. "VA" – la voce, solo nei piani di Bologna e Reggio Emilia, è soggetta a valutazione di ammissibilità;
4. "VA-R": la voce, nel piano di Reggio Emilia, è soggetta – previo esito positivo della valutazione – a restrizioni (vedi SI-R);
5. "NO" – la voce non è ammessa nel tessuto.

4) Valutazione della compatibilità della funzione con il tessuto

L'analisi del grado di compatibilità di una data funzione con uno specifico tessuto nei cinque piani viene svolta attribuendo dei coefficienti ai valori elencati nel punto 3. Se la funzione è pienamente ammessa nel tessuto il valore è massimo (1), se non è ammessa il valore è nullo; nel caso di piani che prevedono una valutazione di ammissibilità, il cui esito può essere l'ammissione o l'esclusione, viene assunto un valore dimezzato. Qualora siano previste restrizioni per la funzione, o anche parte di essa, di tipo spaziale, autorizzativo o dimensionale, il valore viene diminuito di 0,15. Pertanto, i valori attribuiti sono i seguenti:

- SI = 1;
- SI-R = 0,85;
- VA = 0,5;
- VA-R = 0,35;
- NO = 0.

		Città storica									
		Tessuti antichi					Tessuti moderni				
		RM	BO	RE	BG	MI	RM	BO	RE	BG	MI
RESIDENZIALI											
R1	Residenza singola	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI
R2	Residenza temporanea - turistica	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI
R3	Residenza collettiva - non turistica	SI-R	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI
TURISTICO-RICETTIVA											
T1	Attività alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T2	Attività extra-alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
COMMERCIALI											
C1	Esercizi di vicinato	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	NO	SI-R	VA	SI-R	SI	NO	SI-R	VA	SI-R	SI
C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	NO	NO	VA-R	SI-R	SI	NO	NO	VA-R	SI-R	SI
C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	NO	NO	NO	SI-R	NO	NO	NO	NO	SI-R	NO
ATTIVITÀ DI SERVIZIO E DIREZIONALI											
S1a	Servizi alla popolazione di livello local	SI	SI	VA	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI
S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale	SI	SI	VA	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI
S2a	Direzionale privato con basso impatto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
S2b	Direzionale privato con alto impatto	SI	VA	VA	SI	SI	SI	VA	NO	SI	SI
S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI	VA	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	SI-R	VA	VA	SI	SI	SI	VA	VA	SI	SI
S3a	Attrezzature collettive con basso impatto	SI-R	VA	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI	SI
S3b	Attrezzature collettive con alto impatto	NO	VA	VA	SI	SI	SI	VA	NO	SI	SI
S4	Attrezzature religiose	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
S5	Sedi e attrezzature universitarie	SI	VA	VA	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI
S6	Pubblici esercizi	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
S7a	Artigianato alimentare	SI-R	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI
S7b	Artigianato di servizio alla persona, alle imprese, a cicli e motocicli	SI-R	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI
S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	SI-R	VA	NO	SI	SI	SI	VA	NO	SI	SI
S8	Attività di parcheggio	NO	VA	SI	NO	SI	SI-R	VA	SI	NO	SI
S9	Attività di distribuzione carburanti	-	NO	NO	NO	NO	-	NO	NO	NO	SI
PRODUTTIVE											
P1	Artigianato produttivo	SI-R	NO	NO	NO	SI	SI	VA	NO	NO	SI
P2	Industria	NO	NO	NO	NO	SI	NO	VA	NO	NO	SI
P3	Depositi a cielo aperto; impianti per produzione all'aperto	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI
P4	Commercio all'ingrosso	NO	VA	NO	NO	NO	NO	VA	NO	NO	SI
P5	Magazzini, spedizione, logistica	NO	VA	NO	NO	SI	NO	VA	NO	NO	SI
AGRICOLI											
A1	Attività relative all'agricoltura produttiva	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI

Tabella 6.4 Matrice di compatibilità funzione/tessuto.

Città consolidata										Città da ristrutturare									
Tessuti a prevalenza residenziale					Tessuti a prevalenza attività					Tessuti a prevalenza residenziale					Tessuti a prevalenza attività				
RM	BO	RE	BG	MI	RM	BO	RE	BG	MI	RM	BO	RE	BG	MI	RM	BO	RE	BG	MI
SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI			SI	SI	NO			SI
SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI			SI	SI	NO			SI
SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI			SI	SI	NO			SI
SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI-R	SI	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	VA	SI	SI	NO	SI	VA-R	SI-R	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	NO	VA-R	SI	SI	NO	SI	VA-R	SI-R	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
NO	NO	NO	NO	NO	NO	VA	VA-R	NO	NO	SI	NO			NO	SI	SI			NO
SI	SI	VA	SI	SI	NO	SI	VA	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	VA	SI	SI	NO	SI	VA	SI	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	VA	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	VA	SI	SI	NO	SI	VA	SI	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	VA	SI	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	VA	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
SI	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			SI
-	NO	NO	NO	SI	-	SI	SI	NO	SI	-	VA			SI	-	SI			SI
SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	VA	SI	SI	SI	VA			SI	SI	SI			SI
NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	VA	SI	SI	NO	VA			SI	SI	SI			SI
NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	VA	SI	SI	NO	NO			SI	SI	SI			SI
NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	VA	SI	SI	NO	VA			SI	SI	SI			SI
NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	VA	SI	SI	NO	VA			SI	SI	SI			SI
NO	SI	NO	NO	SI	SI-R	NO	NO	SI	SI	NO	NO			SI	NO	NO			SI

SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali

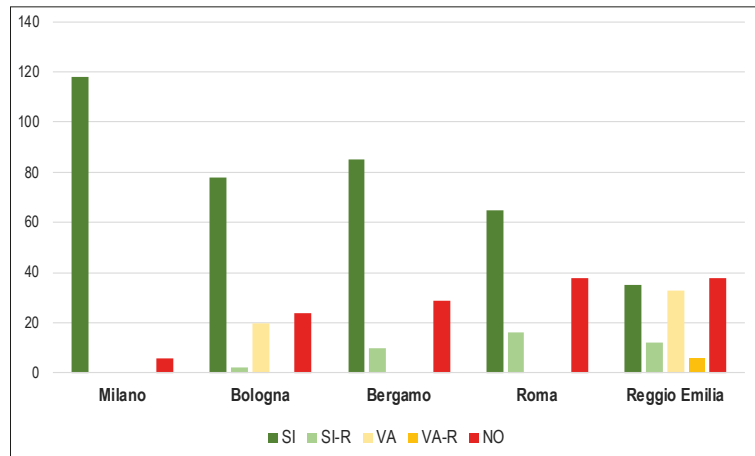
Risultato

Dal rapporto tra la somma, per ciascun piano, dei valori sopra descritti e il numero di casi totali (124) si ricava l'indicatore di flessibilità funzionale dei piani, normalizzato tra 0 e 1, con i seguenti valori:

Tabella 6.5 Valori dell'Indicatore di flessibilità funzionale di ciascun piano.

Milano	Bologna	Bergamo	Roma	Reggio Emilia
0,90	0,53	0,52	0,33	0,21

Grafico 6.1 Distribuzione dei valori di compatibilità per ciascun piano.



L'indice di flessibilità maggiore è del PGT di Milano, con un valore di 0,90, risultato derivante dall'assunzione del "principio di indifferenza funzionale" che, sostanzialmente, consente – a livello di piano – di insediare ogni funzione in ogni tessuto.

Un valore intermedio caratterizza le scelte funzionali dei piani di Bologna e Bergamo, anche se, come si evince dal grafico 6.1, tale risultato è ottenuto da due approcci diversi: mentre a Bergamo c'è una netta contrapposizione tra usi non ammessi e usi ammessi (circa in un rapporto di 1 a 3), nel piano di Bologna l'approccio prestazionale prevede la componente VA (valutazione d'ammissibilità) che pesa per un 16% sulla formazione del valore finale.

Il piano di Roma raggiunge un valore di flessibilità medio-basso (0,33) in quanto sono numerose le funzioni non ammesse in determinati tessuti originando un rapporto con le funzioni ammesse di 1 a 2; inoltre, in alcuni casi le funzioni sono ammesse con forme di restrizione.

Il piano di Reggio Emilia, infine, si connota per maggiore rigidità nella gestione del rapporto funzione/tessuto: qui i casi di ammissibilità, anche regolata, non raggiungono la metà delle combinazioni possibili (47%), mentre i casi sottoposti a valutazione d'ammissibilità, opzione introdotta con la recente variante adottata, equivalgono a quelli di non ammissibilità (rispettivamente 39% e 38%).

L'Indice di compatibilità delle funzioni

La stessa metodologia utilizzata per elaborare l'*Indice di flessibilità funzionale dei piani* è stata utilizzata per calcolare l'*Indice di compatibilità delle funzioni* nei diversi *tipi di città* individuati.

Sommando, per ciascun uso, i valori definiti in base al precedente punto 3, si ottiene in modo empirico un indicatore di compatibilità di un determinato uso in quel *tipo di città*, sulla base delle previsioni funzionali dei cinque piani osservati.

Tale valore è normalizzato tra -1 e +1 e ordinato in ordine decrescente per rendere di più rapida comprensione la disciplina funzionale nel campo osservato.

Maggiore è il valore, più alto è il livello di compatibilità, inteso come riconoscimento condiviso da parte dei cinque piani dell'ammissibilità della funzione per quel dato tessuto. Di seguito, vengono esposti i risultati relativi ai sei tipi di città osservati.

1. Città storica – Tessuti antichi
2. Città storica – Tessuti otto-novecenteschi
3. Città consolidata – Tessuti prevalentemente residenziali o misti
4. Città consolidata – Tessuti prevalentemente per attività
5. Città da ristrutturare – Tessuti prevalentemente residenziali o misti
6. Città da ristrutturare – Tessuti prevalentemente per attività

1) Città storica – Tessuti antichi

Nelle parti più antiche della città storica, tutti i piani ammettono funzioni di servizio a impatto moderato come gli studi professionali e gli uffici, spesso integrati in edifici a destinazione mista, gli esercizi di vicinato, l'artigianato di servizio e alimentare, i pubblici esercizi, i servizi alla popolazione a tutti i livelli e le attrezzature collettive non eccessivamente impattanti sul contesto urbano. Anche altre funzioni terziarie e turistico-ricettive sono generalmente ammesse ma, anche in relazione alla capacità delle diverse città di poter sopportarne i carichi, sono talvolta soggette a valutazioni specifiche (Bologna e Reggio Emilia), a limitazioni dimensionali (ad esempio il numero di posti letto d'albergo), a immobili specifici che possono occupare, oppure escluse.

La residenza è sempre ammessa, talvolta con limitazioni come a Reggio Emilia, dove si intende tutelare il sistema delle attività economiche del centro storico, spesso dismesse, bloccandone la conversione in abitazione.

Le funzioni produttive sono quasi nella totalità vietate, con l'eccezione dell'artigianato produttivo.

Il commercio è progressivamente non ammesso al crescere della dimensione della superficie di vendita, oppure consentito solo come accorpamento di strutture preesistenti e previa valutazione d'am-

Città storica							
Tessuti antichi							
Indice	Funzione		RM	BO	RE	BG	MI
1,00	S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S6	Publici esercizi	SI	SI	SI	SI	SI
0,97	R1	Residenza singola	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,97	R2	Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,97	T1	Attività alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI
0,97	T2	Attività extra-alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI
0,97	C1	Esercizi di vicinato	SI-R	SI	SI	SI	SI
0,94	R3	Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)	SI-R	SI	SI-R	SI	SI
0,94	S7a	Artigianato alimentare	SI-R	SI	SI-R	SI	SI
0,94	S7b	Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	SI-R	SI	SI-R	SI	SI
0,90	S1a	Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	SI	SI	VA	SI	SI
0,90	S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	SI	SI	VA	SI	SI
0,90	S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI	VA	SI	SI
0,87	S3a	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	SI-R	VA	SI	SI	SI
0,80	S2b	Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	SI	VA	VA	SI	SI
0,80	S5	Sedi e attrezzature universitarie	SI	VA	VA	SI	SI
0,77	S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	SI-R	VA	VA	SI	SI
0,60	S4	Attrezzature religiose	SI	SI	NO	SI	SI
0,47	S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	SI-R	VA	NO	SI	SI
0,44	C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	NO	SI-R	VA	SI-R	SI
0,40	S3b	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	NO	VA	VA	SI	SI
0,10	S8	Attività di parcheggio	NO	VA	SI	NO	SI
0,04	C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	NO	NO	VA-R	SI-R	SI
-0,23	P1	Artigianato produttivo	SI-R	NO	NO	NO	SI
-0,30	P5	Magazzini, spedizione, logistica	NO	VA	NO	NO	SI
-0,60	P2	Industria	NO	NO	NO	NO	SI
-0,60	P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	NO	NO	NO	NO	SI
-0,60	A1	Attività relative all'agricoltura produttiva	NO	NO	NO	NO	SI
-0,63	C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	NO	NO	NO	SI-R	NO
-0,70	P4	Commercio all'ingrosso	NO	VA	NO	NO	NO
-1,00	S9	Attività di distribuzione carburanti	-	NO	NO	NO	NO

R: Residenziale; T: Turistico-ricettiva; C: Commerciale; S: Attività di servizio e direzionali; P: Produttiva; A: Agricola; SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali; - : voce assente nel piano.

Tabella 6.6 Matrice di compatibilità funzione/tessuto nei tessuti antichi della città storica; nella prima colonna viene riportato l'Indice di compatibilità delle funzioni.

missibilità. Tuttavia, vi sono esempi come Bergamo e Reggio Emilia in cui è ammesso nel centro storico (e vietato nel resto della città) in funzione strategica di rilancio dell'attrattività, purché legato a progetti complessivi e all'assenza di impatti sulla mobilità.

2) Città storica – Tessuti moderni

Nei tessuti più recenti della città storica sono ammesse quasi tutte le funzioni urbane, con l'eccezione di quelle attinenti alla categoria produttiva, ragione della centralità di queste parti di città, della maggiore accessibilità e della disponibilità di immobili che possono ospitare una maggiore varietà di usi.

Sono previste senza limitazioni rilevanti le funzioni turistico-ricettive, residenziali e i servizi non altamente impattanti sul contesto (studi professionali, pubblici esercizi, piccolo commercio, artigianato di servizio e alimentare, servizi alla popolazione).

Città storica							
Tessuti moderni							
Indice	Funzione		RM	BO	RE	BG	MI
1,00	T1	Attività alberghiere	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	T2	Attività extra-alberghiere	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	C1	Esercizi di vicinato	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S4	Attrezzature religiose	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S6	Pubblici esercizi	SI	SI	SI	SI	SI
0,97	R1	Residenza singola	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,97	R2	Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,97	R3	Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,97	S7a	Artigianato alimentare	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,97	S7b	Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,90	S1a	Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	SI	SI	VA	SI	SI
0,90	S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	SI	SI	VA	SI	SI
0,90	S3a	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	SI	VA	SI	SI	SI
0,90	S5	Sedi e attrezzature universitarie	SI	SI	VA	SI	SI
0,80	S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	SI	VA	VA	SI	SI
0,60	S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI	NO	SI	SI
0,50	S2b	Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	SI	VA	NO	SI	SI
0,50	S3b	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	SI	VA	NO	SI	SI
0,50	S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	SI	VA	NO	SI	SI
0,47	S8	Attività di parcheggio	SI-R	VA	SI	NO	SI
0,44	C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	NO	SI-R	VA	SI-R	SI
0,10	P1	Artigianato produttivo	SI	VA	NO	NO	SI
0,04	C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	NO	NO	VA-R	SI-R	SI
-0,30	P2	Industria	NO	VA	NO	NO	SI
-0,30	P4	Commercio all'ingrosso	NO	VA	NO	NO	SI
-0,30	P5	Magazzini, spedizione, logistica	NO	VA	NO	NO	SI
-0,50	S9	Attività di distribuzione carburanti	-	NO	NO	NO	SI
-0,60	P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	NO	NO	NO	NO	SI
-0,60	A1	Attività relative all'agricoltura produttiva	NO	NO	NO	NO	SI
-0,63	C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	NO	NO	NO	SI-R	NO

R: Residenziale; T: Turistico-ricettiva; C: Commerciale; S: Attività di servizio e direzionali; P: Produttiva; A: Agricola; SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali; - : voce assente nel piano.

Funzioni direzionali, commerciali e attrezzature collettive che generano flussi medio-alti sono ammesse o sottoposte a valutazione.

Le grandi strutture di vendita sono invece escluse, con l'eccezione di Bergamo, che, in controtendenza, sceglie i tessuti storico-moderni del centro urbano come unica loro localizzazione consentita.

3) Città consolidata – Tessuti prevalentemente residenziali o misti

Nella città consolidata a carattere prevalentemente residenziale o misto, sono ammesse tutte le funzioni, eccetto quelle produttive e le grandi strutture di vendita, con rare restrizioni.

Solo il piano di Reggio Emilia prevede un certo numero di limitazioni, sia in termini di funzioni non ammesse sia come richiesta di valutazione preventiva di ammissibilità.

Tabella 6.7 Matrice di compatibilità funzione/tessuto nei tessuti moderni della città storica; nella prima colonna viene riportato l'Indice di compatibilità delle funzioni.

Città consolidata								
Tessuti prev. residenziali o misti								
Indice	Funzione		RM	BO	RE	BG	MI	
1,00	R1	Residenza singola	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	R2	Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	R3	Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	C1	Esercizi di vicinato	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S3a	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S4	Attrezzature religiose	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1,00	S6	Pubblici esercizi	SI	SI	SI	SI	SI	SI
0,97	T1	Attività alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI
0,97	T2	Attività extra-alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI	SI
0,97	S7a	Artigianato alimentare	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI
0,97	S7b	Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	SI	SI	SI-R	SI	SI	SI
0,97	S8	Attività di parcheggio	SI	SI	SI	SI-R	SI	SI
0,90	C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	SI	SI	VA	SI	SI	SI
0,90	S1a	Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	SI	SI	VA	SI	SI	SI
0,90	S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	SI	SI	VA	SI	SI	SI
0,90	S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	SI	SI	VA	SI	SI	SI
0,60	S2b	Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	SI	SI	NO	SI	SI	SI
0,60	S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI	NO	SI	SI	SI
0,60	S3b	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	SI	SI	NO	SI	SI	SI
0,60	S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	SI	SI	NO	SI	SI	SI
0,50	S5	Sedi e attrezzature universitarie	SI	NO	VA	SI	SI	SI
0,47	C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	SI	NO	VA-R	SI	SI	SI
-0,20	P1	Artigianato produttivo	SI	NO	NO	NO	SI	SI
-0,20	P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	NO	SI	NO	NO	SI	SI
-0,20	A1	Attività relative all'agricoltura produttiva	NO	SI	NO	NO	SI	SI
-0,40	S9	Attività di distribuzione carburanti	-	NO	NO	NO	SI	SI
-0,60	P2	Industria	NO	NO	NO	NO	SI	SI
-0,60	P4	Commercio all'ingrosso	NO	NO	NO	NO	SI	SI
-0,60	P5	Magazzini, spedizione, logistica	NO	NO	NO	NO	SI	SI
-1,00	C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	NO	NO	NO	NO	NO	NO

R: Residenziale; T: Turistico-ricettiva; C: Commerciale; S: Attività di servizio e direzionali; P: Produttiva; A: Agricola; SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali; - : voce assente nel piano.

Tabella 6.8 Matrice di compatibilità funzione/tessuto nei tessuti prevalentemente residenziali o misti della città consolidata; nella prima colonna viene riportato l'Indice di compatibilità delle funzioni.

4) Città consolidata – Tessuti prevalentemente per attività

Nei tessuti prevalentemente per attività, è la funzione residenziale a essere generalmente esclusa, con la frequente eccezione di un'unità abitativa di limitata dimensione ammessa per ogni unità produttiva.

Va precisato che nella tabella, il dato assunto dal piano di Roma, si riferisce ai "Tessuti prevalentemente per attività" (art. 52) della città da ristrutturare, in quanto categoria non presente nella *Città consolidata* e, pertanto, la lista di funzioni non residenziali si intendono escluse per intervento diretto, mentre le stesse sono ammesse con intervento indiretto (programmi integrati). È interessante l'approccio del piano di Reggio Emilia introdotto con la variante al RUE, che prevede, nonostante l'ambito sia specificamente dedicato alle attività, di sottoporre a valutazione d'ammissibilità tutte le funzioni produttive e la maggior parte di quelle terziarie e di servizio.

Città consolidata								
Tessuti prev. per attività								
Indice	Funzione		RM	BO	RE	BG	MI	
1,00	C1	Esercizi di vicinato	SI	SI	SI	SI	SI	
1,00	S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	SI	SI	SI	SI	SI	
1,00	S8	Attività di parcheggio	SI	SI	SI	SI	SI	
0,97	T2	Attività extra-alberghiere	SI-R	SI	SI	SI	SI	
0,94	T1	Attività alberghiere	SI-R	SI	SI	SI-R	SI	
0,90	S2b	Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	S7a	Artigianato alimentare	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	S7b	Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	P1	Artigianato produttivo	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	P2	Industria	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	P4	Commercio all'ingrosso	SI	SI	VA	SI	SI	
0,90	P5	Magazzini, spedizione, logistica	SI	SI	VA	SI	SI	
0,60	S3a	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	NO	SI	SI	SI	SI	
0,60	S4	Attrezzature religiose	NO	SI	SI	SI	SI	
0,60	S6	Pubblici esercizi	NO	SI	SI	SI	SI	
0,50	S1a	Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	NO	SI	VA	SI	SI	
0,50	S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	NO	SI	VA	SI	SI	
0,50	S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	NO	SI	VA	SI	SI	
0,50	S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	NO	SI	VA	SI	SI	
0,50	S3b	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	NO	SI	VA	SI	SI	
0,50	S5	Sedi e attrezzature universitarie	NO	SI	VA	SI	SI	
0,44	C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	NO	SI	VA-R	SI-R	SI	
0,44	C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	NO	SI	VA-R	SI-R	SI	
0,40	S9	Attività di distribuzione carburanti	-	SI	SI	NO	SI	
0,17	A1	Attività relative all'agricoltura produttiva	SI-R	NO	NO	SI	SI	
-0,43	C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	NO	VA	VA-R	NO	NO	
-0,60	R1	Residenza singola	NO	NO	NO	NO	SI	
-0,60	R2	Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	NO	NO	NO	NO	SI	
-0,60	R3	Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)	NO	NO	NO	NO	SI	

R: Residenziale; T: Turistico-ricettiva; C: Commerciale; S: Attività di servizio e direzionali; P: Produttiva; A: Agricola; SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali; - : voce assente nel piano.

La grande strutture di vendita rimane la funzione più limitata anche in questo ambito non residenziale.

5) Città da ristrutturare – Tessuti prevalentemente residenziali o misti

Nella città da ristrutturare l'elasticità degli interventi e la flessibilità delle destinazioni d'uso è particolarmente sostenuta, trattandosi di parti di città in cui gli squilibri e le carenze funzionali, nonché la scarsa definizione morfologica determinano un contesto particolarmente bisognoso di incisive soluzioni di riorganizzazione. Questo tipo di città risulta il più difficile da esaminare, per la diversità di approcci progettuali dei diversi piani già evidenziata nel precedente capitolo, che impedisce di valutare la disciplina funzionale di Reggio Emilia e Bergamo, e per il "doppio binario" che i piani di Roma e Bologna adottano in questo tipo di città, uno più restrittivo per

Tabella 6.9 Matrice di compatibilità funzione/tessuto nei tessuti prevalentemente per attività della città consolidata; nella prima colonna viene riportato l'Indice di compatibilità delle funzioni.

Citt� da ristrutturare							
Tessuti prev. residenziali o misti							
Indice	Funzione	RM	BO	RE	BG	MI	
1,00	R1	Residenza singola	SI	SI			SI
1,00	R2	Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	SI	SI			SI
1,00	R3	Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)	SI	SI			SI
1,00	T1	Attivit� alberghiere	SI	SI			SI
1,00	T2	Attivit� extra-alberghiere	SI	SI			SI
1,00	C1	Esercizi di vicinato	SI	SI			SI
1,00	C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	SI	SI			SI
1,00	S1a	Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	SI	SI			SI
1,00	S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	SI	SI			SI
1,00	S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI			SI
1,00	S4	Attrezzature religiose	SI	SI			SI
1,00	S6	Pubblici esercizi	SI	SI			SI
1,00	S7a	Artigianato alimentare	SI	SI			SI
1,00	S7b	Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	SI	SI			SI
1,00	S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	SI	SI			SI
1,00	S8	Attivit� di parcheggio	SI	SI			SI
0,83	C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	SI	VA			SI
0,83	S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	SI	VA			SI
0,83	S2b	Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	SI	VA			SI
0,83	S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	SI	VA			SI
0,83	S3a	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	SI	VA			SI
0,83	S3b	Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	SI	VA			SI
0,83	S5	Sedi e attrezzature universitarie	SI	VA			SI
0,83	P1	Artigianato produttivo	SI	VA			SI
0,50	S9	Attivit� di distribuzione carburanti	-	VA			SI
0,17	P2	Industria	NO	VA			SI
0,17	P4	Commercio all'ingrosso	NO	VA			SI
0,17	P5	Magazzini, spedizione, logistica	NO	VA			SI
-0,33	C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	SI	NO			NO
-0,33	P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	NO	NO			SI
-0,33	A1	Attivit� relative all'agricoltura produttiva	NO	NO			SI

R: Residenziale; T: Turistico-ricettiva; C: Commerciale; S: Attivit  di servizio e direzionali; P: Produttiva; A: Agricola; SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali; - : voce assente nel piano.

Tabella 6.10 *Matrice di compatibilit  funzione/tessuto nei tessuti prevalentemente residenziali o misti della citt  da ristrutturare; nella prima colonna viene riportato l'Indice di compatibilit  delle funzioni.*

gli interventi diretti, uno pi  flessibile per gli interventi indiretti; la disciplina degli interventi diretti del RUE di Bologna, inoltre, fa riferimento agli usi esistenti e alla valutazione dei loro impatti, in relazione all'elenco di usi non ammessi per gli interventi indiretti, l'unico specificato dal RUE, rendendo impossibile stilare una casistica delle funzioni ammesse con l'intervento diretto. Solo il PRG di Roma propone un elenco delle funzioni ammesse con intervento diretto distinto da quello per interventi indiretti.

Pertanto, anche in considerazione dei dati effettivamente disponibili, si   deciso di far prevalere il carattere "potenziale" di questo tipo di citt , orientato al rinnovo intensivo, che risulta equiparabile anche allo spirito della disciplina funzionale del PGT di Milano. Per il piano di Roma vengono riportate, quindi, le previsioni degli "Ambiti per Programmi integrati prevalentemente residenziali", con i quali – attraverso un approccio unitario al progetto di riqualificazione

Città da ristrutturare							
Tessuti prev. per attività							
Indice	Funzione	RM	BO	RE	BG	MI	
1,00	T1 Attività alberghiere	SI	SI			SI	
1,00	T2 Attività extra-alberghiere	SI	SI			SI	
1,00	C1 Esercizi di vicinato	SI	SI			SI	
1,00	C2 Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	SI	SI			SI	
1,00	C3 Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	SI	SI			SI	
1,00	S1a Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)	SI	SI			SI	
1,00	S1b Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)	SI	SI			SI	
1,00	S2a Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti	SI	SI			SI	
1,00	S2b Direzionale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti	SI	SI			SI	
1,00	S2c Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI			SI	
1,00	S2d Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	SI	SI			SI	
1,00	S3a Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto	SI	SI			SI	
1,00	S3b Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto	SI	SI			SI	
1,00	S4 Attrezzature religiose	SI	SI			SI	
1,00	S5 Sedi e attrezzature universitarie	SI	SI			SI	
1,00	S6 Pubblici esercizi	SI	SI			SI	
1,00	S7a Artigianato alimentare	SI	SI			SI	
1,00	S7b Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli	SI	SI			SI	
1,00	S7c Artigianato di servizio agli automezzi	SI	SI			SI	
1,00	S8 Attività di parcheggio	SI	SI			SI	
1,00	P1 Artigianato produttivo	SI	SI			SI	
1,00	P2 Industria	SI	SI			SI	
1,00	P3 Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto	SI	SI			SI	
1,00	P4 Commercio all'ingrosso	SI	SI			SI	
1,00	P5 Magazzini, spedizione, logistica	SI	SI			SI	
0,67	S9 Attività di distribuzione carburanti	-	SI			SI	
0,33	R1 Residenza singola	SI	NO			SI	
0,33	R2 Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)	SI	NO			SI	
0,33	R3 Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)	SI	NO			SI	
0,33	C4 Grandi strutture di vendita (GSV)	SI	SI			NO	
-0,33	A1 Attività relative all'agricoltura produttiva	NO	NO			SI	

R: Residenziale; T: Turistico-ricettiva; C: Commerciale; S: Attività di servizio e direzionali; P: Produttiva; A: Agricola; SI: Funzione ammessa; NO: Funzione non ammessa; VA: Funzione ammessa previo superamento di valutazione; -R Funzione, o parte di essa, sottoposta a restrizioni spaziali, autorizzative o dimensionali; - : voce assente nel piano.

– viene consentita la possibilità di insediare ogni tipo di funzione, ad eccezione di quelle più impattanti della categoria produttiva. Il piano di Bologna permette negli “Ambiti da riqualificare misti” la possibilità di insediare tutte le funzioni, ad esclusione delle grandi strutture di vendita e dei depositi, sottoponendo quelle a maggiore rischio di impatto negativo sul contesto a valutazione di ammissibilità. Il piano di Milano, negli “Ambiti di rinnovamento urbano”, consente l’insediamento di ogni funzione urbana, ad esclusione delle grandi strutture di vendita. Il piano di Reggio Emilia, che prevede regole funzionali specifiche per ciascuno degli “Ambiti urbani da riqualificare” e pertanto non è riportato in tabella, tende a limitare gli interventi edilizi diretti e i cambi di destinazione d’uso in assenza di un piano attuativo di dettaglio. Ammette, quindi, nella maggior parte dei casi – in via transitoria – solo gli usi ricompresi all’interno dello stesso gruppo di funzioni, purché non comportino incremento

Tabella 6.11 Matrice di compatibilità funzione/tessuto nei tessuti prevalentemente per attività della città da ristrutturare; nella prima colonna viene riportato l’Indice di compatibilità delle funzioni.

del carico urbanistico. Complessivamente, in questo tipo di città, si riscontra un alto grado di flessibilità funzionale.

6) Città da ristrutturare – Tessuti prevalentemente per attività

Per la città da ristrutturare “prevalentemente per attività”, sono valide le medesime assunzioni fatte per la città da ristrutturare “prevalentemente residenziale o mista”.

Per il piano di Roma vengono, quindi, riportate le previsioni degli “Ambiti per Programmi integrati prevalentemente per attività”, con i quali – attraverso un approccio unitario al progetto di riqualificazione – viene consentita la possibilità di insediare ogni tipo di funzione urbana, eccetto quelle agricole.

Il piano di Bologna, invece, permette negli “Ambiti da riqualificare specializzati” la possibilità di insediare ogni tipo di funzione e senza valutazione di ammissibilità, ma con l’esclusione netta della funzione residenziale. Come già visto, il piano di Milano consente l’insediamento di ogni funzione urbana, ad esclusione delle grandi strutture di vendita negli “Ambiti di rinnovamento urbano”, che non prevedono distinzioni tra parti prevalentemente residenziali o per attività.

Il piano di Reggio Emilia, come visto al punto precedente, tende a limitare gli interventi edilizi diretti e i cambi di destinazione d’uso in assenza di un piano di dettaglio; per le attività produttive funzionali consente gli interventi connessi alle esigenze produttive ma esclude i cambi d’uso.

Indice di compatibilità delle funzioni nella città esistente

Per completare il quadro di analisi sull’indice di compatibilità delle funzioni, nella consapevolezza che non è possibile slegare la disciplina di un uso dal tessuto di riferimento, viene di seguito proposta una tabella che estende l’indice alla totalità dei tessuti precedentemente considerati.

Tale analisi è utile ad evidenziare l’esistenza di un gruppo di funzioni che viene considerato altamente compatibile con la maggior parte dei tessuti. Assumendo come soglia idonea al ragionamento il valore di 0,90 emerge come uffici, attività ricettive, piccoli negozi, pubblici esercizi e l’artigianato di servizio possano essere insediate in tutte le parti di città.

Tra 0,90 e 0,70 si evidenzia un gruppo di funzioni terziarie, commerciali, direzionali e di servizio, che sono generalmente compatibili con molti tessuti ma che vengono più attentamente disciplinate per gli impatti che possono avere sul contesto o per le infrastrutture necessarie al loro funzionamento che non sono presenti in ugual misura in tutta la città o, ancora, per la scelta progettuale di concentrarle in determinate zone.

Tra 0,70 e 0,60 si concentra il gruppo di usi residenziali, che i piani non consentono nelle parti di città specializzati per attività, e le attrezzature collettive che causano un alto impatto in termini di flussi, carichi urbanistici e disturbo.

Indice [-1;+1]	Funzione	
1,00	S2a	Direzionale privato in strutture semplici e a bassa generazione di movimenti
+	0,99	C1 Esercizi di vicinato
	0,98	T2 Attività extra-alberghiere
+	0,98	T1 Attività alberghiere
	0,96	S7a Artigianato alimentare
+	0,96	S7b Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, a cicli e motocicli
	0,92	S6 Pubblici esercizi
	0,86	S3a Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con basso impatto
	0,85	S1a Servizi alla popolazione di livello locale (istruzione di base, socio-sanitari, assistenziali)
	0,85	S4 Attrezzature religiose
+	0,83	S1b Servizi alla popolazione di livello sovralocale (istruzione superiore, ospedalieri, socio-sanitari)
	0,78	S2d Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche
	0,75	S2b Direzioneale privato in strutture complesse ad alta generazione di movimenti
	0,73	C2 Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)
+	0,73	S2c Sportelli tributari, bancari e finanziari
	0,73	S5 Sedi e attrezzature universitarie
	0,73	S8 Attività di parcheggio
	0,71	S7c Artigianato di servizio agli automezzi
	0,60	R1 Residenza singola
+	0,60	R2 Residenza temporanea - turistica (B&B, affittacamere)
	0,60	R3 Residenza collettiva - non turistica (studentati, convitti, conventi, collegi, RSA)
	0,60	S3b Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con alto impatto
	0,48	C3 Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)
	0,32	P1 Artigianato produttivo
-	0,08	P5 Magazzini, spedizione, logistica
	0,00	P4 Commercio all'ingrosso
	-0,02	P3 Depositi e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci; impianti per produzione all'aperto
	0,02	P2 Industria
	-0,10	S9 Attività di distribuzione carburanti
-	-0,31	A1 Attività relative all'agricoltura produttiva
-	-0,52	C4 Grandi strutture di vendita (GSV)

Tabella 6.12 Indice di compatibilità delle funzioni nei piani esaminati.

Tra 0,50 e 0,00 si collocano le attività a maggiore impatto e che, pertanto, sono ritenute poco compatibili con i tessuti residenziali e anche con gli stessi tessuti misti. L'uso maggiormente tollerato è quello commerciale della media struttura di 2° livello (con superficie di vendita tra 1500 e 2500 mq) che si rivolge a un'utenza residenziale ma che causa notevoli impatti sulla viabilità e sulla sosta; segue l'artigianato produttivo, che nella sua categoria funzionale è ritenuto il più compatibile (il piano di Roma, ad esempio, lo consente in tutta la città). A distanza da questi, con valori prossimi allo 0,00 il gruppo di attività produttive a maggiore impatto, che tutti i piani – ad eccezione di Milano, che segue il principio dell'indifferenza funzionale – limitano all'interno di apposite aree specializzate o, comunque, sottopongono a valutazione di ammissibilità prima di localizzarle in tessuti misti.

Valori negativi caratterizzano le attività di distribuzione carburanti che, anche per motivi di sicurezza seguono regole proprie, e non sono generalmente insediabili nei tessuti e le attività relative all'agricoltura produttiva.

L'unico valore fortemente negativo   relativo alle grandi strutture di vendita, il cui insediamento   limitato da tutti i piani, sia per gli alti carichi urbanistici che comporta – si tratta dell'unica funzione regolata nel piano di Milano, che la consente solo in corrispondenza di Nodi infrastrutturali del trasporto pubblico – sia per la volont  di modulare diversamente la rete distributiva, come dichiarato esplicitamente nelle ultime varianti ai piani di Bergamo e Reggio Emilia.

6.2.2 Il cambio di destinazione d'uso

Il secondo pilastro del governo delle funzioni nei piani analizzati   la disciplina dei cambi di destinazione d'uso, il cui punto centrale ruota attorno alla questione della variazione dei carichi urbanistici che viene generata dal nuovo uso e, conseguentemente, dalla necessit  di adeguare gli standard urbanistici.

Il quadro legislativo

La materia   complessivamente caratterizzata da una alta frammentazione, dipende normativamente dalla combinazione di disposizioni nazionali e regionali e viene regolata dai comuni, tramite i margini di discrezionalit  consentiti dai propri strumenti urbanistici, secondo approcci e regole assai diverse.

Anche in ragione del quadro sopra descritto, su questo tema   intervenuto il legislatore nazionale con il Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133 (cosiddetto "Sblocca Italia") convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164 con l'obiettivo di uniformare le differenti normative regionali e semplificare l'applicazione della disciplina. Tale norma in materia edilizia si configura come una "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) che disciplina le materie di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

La legislazione urbanistica statale non contiene una disciplina organica delle destinazioni d'uso, ma si limita a dettare singole disposizioni, tra cui rilevano quelle del D.I. 1444/1968 e del D.P.R. 380/2001. In quest'ultimo, prima dell'entrata in vigore della legge, il cambio di destinazione d'uso era essenzialmente normato dai seguenti articoli, che demandano alle Regioni il compito di normare la materia.

Art. 10 "Interventi subordinati a permesso di costruire" [...] 2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a denuncia di inizio attivit  [ora, Segnalazione certificata di inizio attivit ].

Art. 19 "Contributo di costruzione per opere o impianti non destinati alla residenza" [...] 3. Qualora la destinazione d'uso delle opere indicate nei commi precedenti [industriali, artigianali, turistiche, commerciali, direzionali], nonch  di quelle nelle zone agricole previste dall'articolo 17, venga comunque modificata nei dieci anni successivi all'ultimazione

dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione.

Art. 32 "Determinazione delle variazioni essenziali" 1. [...] le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968 [...].

L'art. 17, comma 1, lettera n) della legge 164/2014 modifica il D.P.R. 380/2001 relativamente alla disciplina degli usi, introducendo l'art. 23-ter "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante":

1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

2. La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.

Il legislatore statale tenta un chiarimento della disciplina delle destinazioni d'uso «al fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo», disponendo che:

- le categorie funzionali sono le cinque in elenco;
- il diverso carico urbanistico è riconosciuto solo dal passaggio tra categorie funzionali diverse, con o senza opere;
- all'interno della stessa categoria, il cambio non può essere negato – ad eccezione di casi previsti dalla legge regionale e dal piano urbanistico – in quanto sono i carichi urbanistici sono ritenuti omogenei;
- la destinazione d'uso di un immobile è quella prevalente in termini di superficie.

Si tratta di un'innovazione che trova, tuttavia, applicazione diretta solo nei casi in cui le Regioni non si adeguino ai principi proposti; il

passaggio legislativo regionale è fondamentale, in quanto la disposizione statale incide significativamente sulla disciplina urbanistica – diversa da regione a regione – delle dotazioni territoriali e pertinenziali, e conseguentemente anche sui contributi di costruzione richiesti dai Comuni.

Il permanere delle categorie funzionali assicura il controllo sull'adeguatezza degli standard in relazione ai diversi usi – se non fossero state previste, appiattendole le differenze dei carichi urbanistici che caratterizzano le funzioni, si sarebbero di fatto vanificate le disposizioni del D.L. 1444/1968 – prevedendo che siano ancora gli strumenti urbanistici comunali a poter determinare quali cambi d'uso possano incidere sull'equilibrio dei tessuti. Tuttavia, la classificazione secondo le nuove categorie funzionalmente autonome deve essere rispettata, in quanto stabilita per legge, anche se le regioni possono articolarla in forma diversa e ai Comuni rimane la possibilità di dettagliare gli usi entro ciascuna categoria funzionale.

Viene, inoltre, chiarita la modalità di definizione della destinazione d'uso prevalente di un fabbricato o di una unità immobiliare: nel caso sia abbia, infatti, una destinazione mista, l'uso prevalente è determinato sulla base della componente maggioritaria in termini di superficie utile; la definizione di superficie utile, invece, non è fornita, quindi ci si riferisce a quella determinata dalle norme tecniche dei diversi strumenti urbanistici comunali. Questa previsione, di facile applicazione, consente la convivenza di funzioni diverse nel medesimo immobile senza che gli usi secondari abbiano rilievo ai fini della qualificazione della destinazione d'uso.

L'intento complessivo che emerge dall'analisi delle disposizioni del legislatore è quello di agevolare il recupero del patrimonio edilizio esistente attraverso la possibilità di un suo utilizzo multifunzionale, con ricadute anche in termini di riduzione del consumo di suolo. La legge prevede, altresì, che qualora le Regioni non adeguino la propria legislazione ai nuovi principi, questi troveranno diretta applicazione nei rispettivi territori; tuttavia, l'intento della norma può essere inficiato dal dovuto rispetto delle prerogative regionali in materia. Inoltre, il terzo comma riconosce la potestà dei Comuni, tramite i propri strumenti, di disciplinare il cambio di destinazione d'uso entro una stessa categoria funzionale, fermo restando che il cambio urbanisticamente rilevante è quello tra categorie diverse; ciò comporta, inevitabilmente, una frammentazione al livello territoriale più basso della disciplina funzionale, potendosi porre anche in contrasto con lo spirito semplificatore della norma.

Queste ultime osservazioni appaiono decisamente importanti. Se da un lato l'indebolimento della previsione nazionale stabilito dalla stessa norma può sembrare contraddittorio, dall'altro è inevitabile che la regolamentazione di una materia assai delicata per la qualità ambientale e urbanistica della città esistente non possa che trovare la più opportuna definizione nei livelli più vicini alla realtà urbana, in considerazione dell'ampia varietà dei contesti che compongono

il Paese. È chiara l'intenzione del legislatore di sostenere gli interventi di recupero edilizio riducendo e semplificando le prescrizioni e i vincoli all'attività di trasformazione dei tessuti urbani esistenti, ma d'altra parte sembra altrettanto necessaria la ricerca di un equilibrio tra gli usi e i loro effetti sulla città, compito a cui devono provvedere Regioni e Comuni anche sulla base delle specificità territoriali.

Appare evidente che, pur rientrando nella stessa categoria, è ben diverso l'impatto in termini di carico urbanistico di un'attività commerciale di un concessionario di automobili da quella di un supermercato, a parità di superficie di vendita; così come lo è quello di uno studio professionale privato da una filiale di banca, anche in questo caso appartenenti alla medesima categoria funzionale. Tale affermazione è confortata dall'analisi dei carichi urbanistici definiti per ciascun uso nei piani esaminati. Ciò porta a sostenere che una diretta applicazione della norma nazionale sia poco auspicabile, e che debba essere soprattutto intesa quale sollecitazione alle Regioni affinché legiferino secondo le indicazioni nazionali; tuttavia, va rilevato che, se la volontà del legislatore era quella di portare chiarezza in una materia piuttosto confusa e frammentata e di uniformare i diversi contesti territoriali, l'obiettivo pare mancato: vi sono, infatti, Regioni che si sono adeguate, Regioni che ritengono di non doversi adeguare in quanto espressamente previsto dalla stessa norma, Regioni inerti.

Venendo alla casistica regionale dei cinque piani esaminati in questa ricerca e delle tre Regioni interessate (Emilia Romagna, Lombardia e Lazio) si può notare che, nella direzione della norma nazionale esaminata, ha legiferato la Regione Emilia Romagna tramite la L.R. 15/2013 "Semplificazione dell'attività edilizia" novellata dalla L.R. 5/2015. È stata qui introdotta una completa rielaborazione della disciplina del cambio di destinazione d'uso per ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini, secondo quanto richiesto dalla legge nazionale, ma apportando dei correttivi. In Emilia Romagna, attualmente, la modifica delle destinazioni d'uso è, pertanto, normata come segue: il cambio di destinazione d'uso comporta un aumento del carico urbanistico - con richiesta di reperimento di ulteriori standard urbanistici, in termini di dotazioni territoriali o di parcheggi pertinenziali, o la loro monetizzazione ove consentito - e il versamento degli oneri di urbanizzazione, nei seguenti due casi:

- passaggio tra categorie funzionali diverse, tuttavia ridefinite a livello regionale;
- passaggio tra funzioni della stessa categoria che presentino, per espressa previsione di legge regionale o di atto regolamentare, differenti dotazioni territoriali e parcheggi pertinenziali.

Il mutamento della destinazione d'uso che comporta aumento di carico urbanistico, così come sopra individuato, comporta l'onerosità dell'intervento e la corresponsione di oneri di urbanizzazione pari alla differenza tra gli oneri stabiliti per la nuova destinazione e gli oneri previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione d'uso

in atto. La nuova normativa esplicita che nei soli due casi citati il cambio d'uso costituisce ipotesi di incremento di carico urbanistico, pertanto ogni altra casistica prevista dai piani comunali (eccettuate l'aumento di superficie utile e di unità immobiliari) decade.

Rilevante è anche la previsione che sostituisce l'obbligo di pianificazione delle destinazioni d'uso per tutti gli ambiti del territorio comunale, con la *possibilità* di stabilire le destinazioni d'uso ammissibili solo con riguardo al centro storico e ad altri ambiti del territorio appositamente determinati dal piano, in considerazione di particolari esigenze di interesse pubblico che richiedano una regolamentazione delle modifiche funzionali. «Effetto di tale riforma è dunque che i piani non devono necessariamente indicare gli usi ammissibili su tutto il patrimonio edilizio e che, per gli ambiti sui quali non vi abbiano provveduto, il cambio d'uso si deve intendere dal punto di vista urbanistico sempre ammesso e verso tutti gli usi compatibili con la destinazione di zona»

In Lombardia, invece, le disposizioni di cui all'art. 23-ter del D.P.R. non sono state recepite, ritenendo che, essendo fatte salve dall'articolo stesso le diverse previsioni regionali, l'efficacia della legislazione regionale in materia non sia stata intaccata. Si tratta di una interpretazione dell'articolo che avanzò la stessa Regione Emilia Romagna prima di accogliere i sopravvenuti nuovi principi, fatto che evidenzia i profili di criticità che il dettato normativo nazionale porta con sé e che sottolinea come l'intento riformatore della materia sia soggetto a notevoli limitazioni, mancando così l'obiettivo di allineare le disparità territoriali su questa materia. Permane, dunque, in Lombardia, la validità degli articoli 51 e 52 della L.R. 5/2002 che prevedono:

- la coesistenza nell'edificio, senza limiti percentuali, di destinazioni d'uso principali, complementari, accessorie o compatibili, definendo le prime come “funzioni qualificanti” e le rimanenti come “qualsiasi ulteriore destinazione d'uso che integri o renda possibile la destinazione d'uso principale”;
- l'obbligo per i Comuni di definire le destinazioni d'uso escluse nei nuclei di antica formazione e per i beni ambientali e storico-artistico-monumentali oggetto di tutela;
- l'obbligo per i Comuni di definire tramite PGT in quali casi quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici comportino un aumento ovvero una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, se attuati con opere edilizie, nonché anche senza opere edilizie nei casi di funzioni commerciali diversi dall'esercizio di vicinato;
- l'obbligo per i Comuni di verificare la sufficienza delle dotazioni con riferimento a precedenti modifiche d'uso e di definire le modalità per il nuovo reperimento delle dotazioni aggiuntive in rapporto alla precedente destinazione (anche tramite cessione di aree e immobili o monetizzazione, se previsto dal Piano dei servizi del comune);

- l'ammissibilità dei cambi d'uso senza opere, purché conformi alle previsioni urbanistiche comunali ed alla normativa igienico-sanitaria, tramite semplice comunicazione preventiva al comune;
- l'ammissibilità dei cambi d'uso con opere, purché conformi alle previsioni urbanistiche comunali.

In definitiva, l'approccio lombardo prevede la messa in capo della disciplina di destinazione d'uso ai comuni, prevedendo che i mutamenti di destinazione d'uso siano senz'altro permessi se consentiti dalle previsioni del Piano di Governo del Territorio.

Per quanto riguarda, infine, la Regione Lazio, anche qui non si è provveduto all'adozione dei principi della legge nazionale, tuttavia il quadro in materia di cambi di destinazioni d'uso è meno chiaro del contesto lombardo: il disposto dall'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001 potrebbe non essere applicabile, essendo presente una forma di disciplina regionale della materia, tuttavia all'interpretazione e all'applicazione di tale articolo di legge fanno riferimento recenti atti regionali e comunali che, quindi, sembra essere ritenuto direttamente applicabile sul territorio regionale poiché è mancato l'adeguamento legislativo che la Regione avrebbe dovuto fare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della norma statale.

Attualmente la materia è normata, in particolare, dal vigente art. 7 della L.R. 36/1987 che prevede:

- l'obbligo per i Comuni di definire le destinazioni d'uso ammesse per ciascuna delle zone omogenee del D.I. 1444/1968;
- la facoltà di dettagliare ulteriormente gli usi ammessi in tali zone negli strumenti attuativi;
- la richiesta tramite permesso di costruire quando la variazione di destinazione d'uso avviene tra categorie diverse del piano urbanistico;
- la richiesta tramite denuncia di inizio attività (oggi SCIA) quando, invece, riguarda una stessa categoria.

La legge urbanistica regionale, che non ha subito modifiche in merito, inoltre, conferma che il Piano urbanistico comunale generale debba precisare «le destinazioni d'uso specifiche, con particolare riferimento a quelle per funzioni pubbliche o collettive, attribuite ad immobili determinati, i cambi di destinazione d'uso ammissibili e le incompatibilità assolute».

Da tale quadro, si desume che la Regione Lazio abbia inteso delegare la potestà regionale sui mutamenti ai Comuni, non specificando categorie d'uso connesse alla pianificazione comunale o ulteriori regole e affidando interamente la disciplina specifica agli strumenti urbanistici comunali.

Tuttavia, va segnalato, che la più recente L.R. 7/2018 sulla rigenerazione urbana e il recupero edilizio, ricorre alle categorie del citato

articolo 23-ter per dettare disposizioni sul cambio di destinazione d'uso orientate al recupero del patrimonio edilizio esistente; in particolare, prevede che i comuni possano introdurre nei propri strumenti urbanistici l'ammissibilit  di interventi di ristrutturazione edilizia, anche con demolizione e ricostruzione, di singoli edifici fino a 10.000 mq di superficie lorda con mutamento della destinazione d'uso, escludendo tuttavia l'apertura di nuove medie e grandi strutture di vendita e il passaggio da destinazione rurale a non-rurale.   prevista la facolt  di limitare tale disposizione negli insediamenti storici individuati dal PTPT e nelle "zone D".

Permane, quindi, il dubbio sulla prevalenza o meno del principio applicativo del 23-ter fino a quando la materia non sar  riformata dalla Regione Lazio, in cui appunto vige ancora la L.R. 36/1987. A tale proposito, rileva la proposta di "Testo unico in materia urbanistica ed edilizia della regione Lazio" che ha preso avvio nel 2013 e che contiene, all'art 81, il recepimento delle previsioni della normativa nazionale, in particolare le categorie funzionali e la disciplina del mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, rispetto al quale i Comuni potrebbero dettare specifica disciplina; inoltre, all'art. 82 verrebbe introdotta la nuova "categoria di destinazione d'uso compatibile e complementare" che consentirebbe cambi d'uso anche se non previsti dal piano purch  limitati a funzione complementare alla principale, prevedendo i seguenti casi:

- per la categoria residenziale, sono complementari gli usi turistico-ricettivi, direzionali, a servizi, commerciali di vicinato;
- per la categoria turistico-ricettiva, sono complementari gli usi residenziali e a servizi;
- per la categoria produttiva, sono complementari gli usi direzionali, a servizi e commerciali.

La disciplina dei piani

Rispetto ai piani esaminati, e tenendo in considerazione quanto esposto nel punto precedente sulle normative regionali, la disciplina dei cambi di destinazione d'uso   la seguente.

Il Comune di Bologna ha ottemperato a quanto richiesto dalla Regione, adeguando il proprio RUE alle nuove categorie funzionali e con un rimando diretto alla disciplina regionale per quanto riguarda i cambi di destinazione d'uso.

Anche il Comune di Reggio Emilia, in cui non   ancora stata approvata la variante al RUE⁴⁰, adotta la nuova classificazione funzionale e prevede all'articolo 1.5.5 del nuovo "Regolamento edilizio" (REd), che "la modifica dell'uso nell'ambito del medesimo tipo d'uso non costituisce cambio di destinazione d'uso"; tuttavia, allo stato attuale, il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) richiede il reperimento di ulteriori standard urbanistici, in termini di dotazioni territoriali o di parcheggi pertinenziali, o la loro monetizzazione ove consentito, secondo una regola diversa, schematizzata nella figura 6.1. Risulta quindi, al momento, una incongruenza tra il REd che accoglie il cri-

40. Adozione con Delibera di Consiglio Comunale n. 115 del 12/11/2018; termine per la presentazione delle osservazioni prorogato al 11.03.2019.

terio delle “categorie funzionali” di derivazione nazionale e recepito dalla Regione, mentre il RUE mantiene mantenendo un criterio di “classi di carico urbanistico”, indipendentemente dall’appartenenza a uno dei sei gruppi di usi.

Resta ferma la necessità di realizzare, negli interventi di cambio di destinazione d’uso, i parcheggi pertinenziali; tale obbligo viene meno nel caso il cambio avvenga all’interno dell’ambito del centro storico (Acs1). Qualora l’unità immobiliare non sia dotata dei parcheggi pertinenziali nella misura minima prescritta per l’uso corrente, ma il cambio avvenga verso funzioni che non determinano un aumento di carico urbanistico rispetto a tale uso, il cambio è sempre consentito.

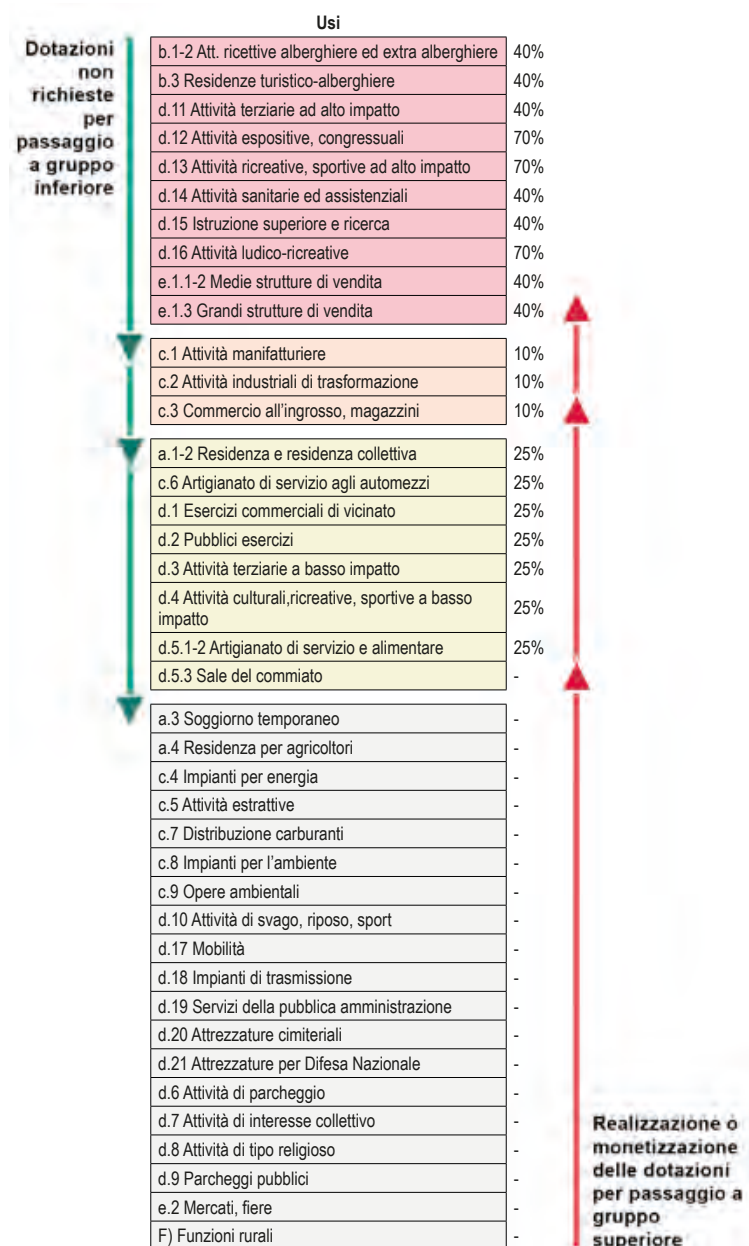


Figura 6.1 Diagramma che esplicita le funzioni per le quali sono richieste dotazioni a parcheggio pubblico per cambi di destinazione d’uso nel RUE di Reggio Emilia. La percentuale è riferita alla superficie utile.

I casi in cui la modifica dell'uso non costituisce cambio di destinazione sono: il mutamento entro il limite del 30% della sua superficie utile dell'unità immobiliare e comunque entro 30 mq; la destinazione a superficie di vendita diretta di prodotti dell'azione agricola entro il limite del 20% della superficie totale degli immobili e dei 250 mq. All'interno della stessa unità immobiliare, è consentita, in spazi identificati, la compresenza di usi diversi purché ammessi dalle specifiche norme di ambito.

Nel RUE si esplicita, con alcune regole, la volontà di mantenere la diversità funzionale del centro storico limitando la possibilità di effettuare cambi d'uso nei locali ai piani terra con affaccio su strada. In tutto l'ambito Acs1 è, infatti, vietato il cambio verso la destinazione residenziale per locali che abbiano accesso diretto o affaccio sulla pubblica via, ad esclusione di semplici finestre. Inoltre, con riferimento al reticolo viario evidenziato dall'elaborato "R5 - Individuazione del sistema urbano portante e rilevante":

- non è consentito il cambio d'uso di immobili in cui siano insediate le funzioni "commercio di vicinato", "pubblici esercizi" e "artigianato alimentare e dei servizi alla persona" nei locali posti al piano terra, verso funzioni diverse dalle tre menzionate;
- il cambio d'uso verso autorimesse private dei locali ai piani terra non è ammesso se prospettanti sul reticolo primario, mentre è ammesso previo parere della Commissione per la Qualità Architettonica e il Paesaggio sul reticolo secondario.

Nel piano di Bergamo, la modifica delle destinazioni d'uso è, in via generale, sempre ammessa ad eccezione delle destinazioni d'uso escluse dalle norme per ogni tipologia di Tessuto ed Elemento del PGT, fatto salvo quanto previsto nella specifica disciplina dei singoli tessuti o elementi. Con la variante n. 10 al PGT si sono, tuttavia, operati diversi aggiornamenti alle regole del piano per incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente; le più rilevanti sono riportate di seguito.

La disciplina previgente degli "immobili monofunzionali e/o funzioni eccezionali" – che si connotavano quali eccezioni rispetto alle funzioni generalmente ammesse dal tessuto nel quale erano inserite – è stata abolita; essa aveva finalità di salvaguardia delle funzioni non residenziali insediate, vietando, ad esempio, il cambio di destinazione d'uso da produttivo a residenziale, e incentivandone la ristrutturazione e l'adeguamento tecnologico, funzionale, impiantistico e ambientale attraverso la possibilità di ampliamenti dal 5 al 10% della SLP. La nuova disciplina prevede, in tal caso e, in generale, nel caso di immobili non residenziali nella città storica e nella città consolidata, la possibilità di cambiare destinazione d'uso verso tutte le funzioni non escluse dal tessuto, fatto salvo l'obbligo di eventuale reperimento di parcheggi pubblici.


Inoltre, non costituisce cambio di destinazione d'uso, ai fini urbanistici, il passaggio a diversa funzione delle unità immobiliari aventi superficie lorda di pavimento fino a 250 mq situate ai piani terra e

con vetrine su strade, aree pavimentate con accesso pubblico e/o su spazi pubblici e di uso pubblico (piazze); oltre alle funzioni escluse dal tessuto di appartenenza, non è ammesso il passaggio verso la categoria residenziale nella Città storica e nella Città delle attività, e verso la destinazione “commercio all’ingrosso” nella città consolidata.

Nel nuovo piano di Milano, la disciplina delle funzioni urbane viene fortemente semplificata rispetto al PGT del 2012 per favorire il potenziamento del mix funzionale. I cambi di destinazione d’uso, infatti, sono sempre ammessi e, inoltre:

- negli ambiti di rigenerazione la richiesta di dotazioni per servizi è significativamente inferiore agli altri ambiti del tessuto urbano consolidato (-40%);
- viene ridotta la richiesta di dotazioni per il passaggio tra funzioni non residenziali diverse (rispetto al PGT 2012);
- gli interventi minori di 250 mq sono esentati dal reperimento delle dotazioni, eccettuata la funzione commerciale, in cui il passaggio da negozio di vicinato ad altra funzione è fortemente penalizzato;
- nel tessuto urbano consolidato (TUC) è consentito il recupero integrale della superficie lorda esistente, limitato nel PGT 2012 a 0,65 mq/mq per superfici maggiori di 5.000 mq;
- il ricorso alla pianificazione attuativa è limitato ad aree di intervento superiori a 20.000 mq ST in cui si debbano realizzare interventi di riassetto urbano o vi sia la previsione di significative nuove dotazioni urbanistiche, diversamente la modalità è diretta, con o senza convenzionamento.

Tabella 6.13 Dotazioni per servizi richieste in caso di cambio di destinazione d’uso nel PGT di Milano.

	A) Residenziale	B) Produttiva	C) Direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati	D) Commerciale	E) Rurale	Edilizia residenziale sociale
A) Residenziale		N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)
B) Produttiva	80% SL 48% SL (1) -20% (6)		N.R.	80% SL 48% SL (1)	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)
C) Direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati	18% SL 10,8% SL (1) -20% (6)	N.R.		18% SL 10,8% SL (1)	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)
D) Commerciale	18% SL (2) 100% SL (3) +40% (4) -40% (5) -20% (6)	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)		N.R.	18% SL 10,8% SL (1)
E) Rurale	N.R.	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)	N.R.		18% SL 10,8% SL (1)

Le dotazioni per cambio di destinazione d’uso, eccetto da funzione commerciale, si riferiscono solamente a interventi con SL superiore a 250 mq.

Le dotazioni richieste vengono calcolate solo per la quota eccedente i 250 mq di SL in caso di interventi nei “Tessuti a impianto aperto” degli ADR e negli Ambiti di rinnovamento urbano (ARU) esterni alla cerchia “limite esenzione dotazioni” della tavola R3.

N.R. = Non richiesto

(1): valore riferito al cambio di destinazione in Ambiti di rinnovamento urbano (ARU) e di rigenerazione ambientale

(2): dotazione per intervento SL > 250 mq.

(3): dotazione per intervento SL < 250 mq.

(4): maggiorazione per interventi al piano terra in ambiti adiacenti agli “Spazi a vocazione pedonale”

(5): riduzione delle dotazioni dovute in Ambiti di rinnovamento urbano (ARU) e di rigenerazione ambientale, eccettuate superfici <250 mq

(6): riduzione delle dotazioni dovute in caso di destinazione a “residenza libera in affitto a proprietà indivisa” (es. social housign, cooperative, ecc.)

In linea con il principio di indifferenza funzionale, nel PGT di Milano, il cambio di destinazione d'uso:

- in caso di mutamento senza opere edilizie, è sempre ammesso e può comportare una variazione del fabbisogno di dotazioni per servizi ed è soggetto esclusivamente a preventiva comunicazione da parte dell'interessato;
- in caso di mutamento con opere edilizie che comporta aumento del fabbisogno di dotazioni, le aree a devono essere totalmente o parzialmente reperite secondo i parametri definiti nella tabella seguente.

Tali dotazioni devono essere reperite mediante cessione gratuita di aree, asservimento all'uso pubblico o mediante monetizzazione totale o parziale. In alternativa, è consentita la realizzazione dei servizi previsti dal Catalogo dei Servizi su aree o edifici privati; tali servizi possono essere gestiti dai soggetti privati mediante il loro convenzionamento.

Non sono comunque consentiti mutamenti di destinazione d'uso in contrasto con gli obiettivi di qualità dei suoli, pertanto, in caso di cambi significativi, deve essere condotta una indagine, ed eventualmente un intervento di bonifica.

Infine, per quanto riguarda il caso di Roma, la circolare prot. 191432 del 14 novembre 2017 del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica del Comune di Roma armonizza i contenuti del PRG relativi all'attività edilizia e ai regimi amministrativi in caso di mutamento delle destinazioni d'uso, facendo riferimento alle disposizioni dell'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001 e di altre disposizioni nazionali occorse dalla data di approvazione del piano (2008). Tuttavia, risulta di particolare interesse disciplinare l'esame delle previsioni originali in materia elaborate dal piano.

Il parametro dei parcheggi pubblici e pertinenziali, espresso dal "carico urbanistico" definito dal PRG per ciascuna funzione, è l'elemento fondamentale per il governo dei cambi di destinazione d'uso. I titoli abilitativi previsti sono diversi a seconda che sia richiesto un cambio con o senza opere. Se il cambio è verso una categoria di carico urbanistico più alta, è sempre necessario ottenere il Permesso di costruire.

L'introduzione di nuovi usi entro una unità immobiliare non comporta cambio di destinazione d'uso se:

- i nuovi usi non eccedono nel complesso sia il 25% di SUL, sia i 250 mq di SUL;
- non appartengono a una categoria più alta di carico urbanistico;
- non sottraggono destinazioni originarie a parcheggio;
- non comportano frazionamento catastale.

Nella Città da ristrutturare, in funzione di salvaguardia, non è consentito il cambio di destinazione da funzioni produttive verso altre funzioni con intervento diretto. Sempre in funzione di salvaguardia, le sale cinematografiche della Città storica possono subire cambi di

destinazione d'uso a condizione che almeno il 50% della SUL preesistente venga destinato ad attività culturali, tuttavia il Comune può comunque promuovere iniziative di completa riconversione funzionale verso destinazioni ammesse dalle norme di tessuto; sale e complessi teatrali sono vincolati al mantenimento della destinazione d'uso, con la possibilità di inserire attività di supporto agli spettacoli per una quota non superiore al 20% della SUL.

Nella Città storica e nella Città consolidata, inoltre, il Comune può limitare, per motivi di salvaguardia dei caratteri socio-economici, culturali e ambientali di particolari zone, i cambiamenti di destinazione d'uso o l'insediamento di specifiche attività, con particolare riguardo agli esercizi commerciali, all'artigianato produttivo e di servizio, e ai pubblici esercizi.

La dotazione di parcheggi

Particolarmente rilevante in tema di regolazione delle funzioni, soprattutto in materia di cambi di destinazione d'uso, è la disciplina della dotazione di parcheggi. Tra i diversi fattori di compatibilità di cui i piani tengono conto nella relazione tra funzioni e tessuti vi è quella degli impatti che gli usi generano in termini di richiesta di spazi per la sosta, il cosiddetto *carico urbanistico*, le cui dotazioni minime a livello nazionale sono indicate dagli articoli 41-quinquies e 41-sexies della legge n. 1150/1942, rispettivamente per i parcheggi pubblici e privati.

Il carico urbanistico, ad esempio, è centrale nella definizione della disciplina funzionale del PRG di Roma. Esso, nell'ambito delle categorie di funzioni ammesse nei diversi tessuti, permette che i diversi usi si localizzino nel territorio, e possano nel tempo variare, valutando solo le conseguenze delle funzioni in termini di carichi urbanistici sull'accessibilità e sulla mobilità.

Nel piano di Roma, come indicato nella tabella 6.14, i carichi urbanistici sono distinti nelle seguenti tipologie "basso", "medio", "alto"; il valore del parametro, espresso in mq ogni 10 mq di SUL, è differenziato per ciascuna categoria funzionale. Per ogni uso specifico è individuato il tipo di carico urbanistico che, incrociato con il valore della categoria, restituisce la dotazione di parcheggio, pubblica e privata, da soddisfare.

I parcheggi privati sono riservati agli abitanti delle unità residenziali o agli addetti delle unità non residenziali, e sono asserviti all'unità edilizia o immobiliare con vincolo di pertinenzialità. Tali parcheggi possono essere ricavati nella superficie fondiaria su cui insiste l'edificio o in altre aree private a non più di 300 metri (calcolati come percorso pedonale più breve), valore che sale a 500 metri nella Città storica, nella Città consolidata e nella Città da ristrutturare. I parcheggi pubblici sono riservati ai visitatori degli insediamenti residenziali o ai clienti/utenti di quelli con altra destinazione d'uso, nonché a funzione di relazione locale. Tali parcheggi possono essere localizzati su aree di proprietà pubblica o privata vincolata ad uso pubblico entro 500 metri dall'immobile; se al servizio di insedia-

menti non residenziali, i parcheggi pubblici non sono di norma ceduti al Comune, ma asserviti ad uso pubblico con facoltà di limitare l'accesso ai veicoli agli orari di esercizio delle attività, salvo diverso avviso del Comune. Per gli impianti all'aperto sono previste specifiche dotazioni minime per ciascuna categoria funzionale.

Il reperimento della dotazione di parcheggi pubblici (ex D.I. 1444/68, art. 4) e privati deve essere interamente soddisfatta in tutti gli ambiti del sistema insediativo, ad eccezione di un elenco tassativo di casi e previa "verifica preliminare di sostenibilità urbanistica", con monetizzazione dei parcheggi non reperiti. Tra questi è interessante il caso di edifici a una distanza inferiore a 500 metri da stazioni di trasporto pubblico ferroviario regionale o metropolitano o da fermate dei corridoi del trasporto pubblico di superficie, per cui la dotazione richiesta può essere ridotta agli standard minimi stabiliti da norme regionali o statali; in tali immobili i parcheggi pubblici e privati da reperire possono essere destinati a parcheggi di scambio.

I parcheggi non pertinenti privati possono concorrere alla dotazione di parcheggi pubblici se vincolati a uso pubblico e a regime di rotazione; diversamente, possono concorrere alla dotazione di parcheggi privati.

Tabella 6.14 PRG di Roma: valori di carico urbanistico per ciascuna funzione.

Categoria funzionale	Carico urbanistico	Parch. Pubblici (mq/10mq SUL)	Parch. Privati (mq/10mq SUL)
Funzione			
Abitative			
Abitazioni singole	Basso	4	1,6
Abitazioni collettive	Basso	4	2
Commerciali (al dettaglio)			
Piccole strutture (<250 mq)	Basso	4	4
Medie strutture (fino a 2.500 mq)	Medio	3	10
Grandi strutture (oltre 2.500 mq)	Alto	2	20
Servizi			
Pubblici esercizi	Medio	4	6
Servizi alle persone	Medio	4	6
Direzionale privato	Basso	4	4
Sportelli tributari, bancari e finanziari	Medio	4	6
Artigianato di servizio	Basso	4	4
Studi d'artista	Basso	4	4
Sedi della pubblica amministrazione e delle istituzioni	Medio	4	6
Sedi e attrezzature universitarie	Medio	4	6
Attrezzature culturali (esclusi teatri) e religiose	Medio	4	6
Attrezzature collettive con SUL < 500 mq, escluse discoteche	Medio	4	6
Attrezzature collettive con SUL >500 mq e discoteche	Alto	2	15
Turistico-ricettive			
Strutture alberghiere fino a 60 posti letto	Basso	4	4
Strutture alberghiere oltre 60 posti letto	Medio	4	6
Motel	Medio	4	6
Strutture ricettive extra-alberghiere fino a 60 posti letto; ostelli	Basso	4	4
Strutture ricettive extra-alberghiere oltre 60 posti letto	Medio	4	6
Strutture ricettive all'aria aperta	Medio	4	6

Categoria funzionale	Carico urbanistico	Parch. Pubblici (mq/10mq SUL)	Parch. Privati (mq/10mq SUL)
Funzione			
Produttive			
Artigianato produttivo	Medio	4	4
Industria	Medio	4	4
Commercio all'ingrosso	Medio	4	4
Depositi	Medio	4	4
Magazzini	Medio	4	4
Agricole			
Abitazioni agricole	Basso	4	1
Attrezzature per l'agricoltura e la zootecnia	Basso	4	1
Impianti produttivi agro-alimentari	Basso	4	1
Parcheggi non pertinenti			
Autorimesse e autosilo	Nullo	-	-
Parcheggi pubblici per impianti all'aperto			
Funzioni residenziali	1 posto auto per unità minima		
Funzioni commerciali (mercati, fiere)	Min. 50% se ST > 2.500 mq; min. 30% se ST < 2.500 mq		
Attrezzature collettive (sport, cultura, spettacolo)	1 posto auto ogni 2 unità di capienza		
Funzioni turistico-ricettive	1 posto auto per unità minima		
Funzioni produttive (depositi, discariche, vivai)	Minimo 10% superficie territoriale		

Nel piano di Bologna, le dotazioni di parcheggi pubblici e privati per interventi diretti sono regolate dall'art. 115 del RUE e sono relazionate agli usi da insediare e ai loro impatti sul sistema della sosta. Gli interventi di nuova costruzione, ristrutturazione edilizia, aumento di superficie utile e cambio di destinazione d'uso che determinino aumento del carico urbanistico comportano quantità minime di parcheggi pubblici per l'urbanizzazione (PU) da garantire al Sistema delle infrastrutture. Il RUE norma la loro realizzazione in loco e prevede, in alternativa, la loro monetizzazione, i cui proventi sono vincolati alla realizzazione di specifiche opere secondo i termini di legge. Nei casi di nuova costruzione e demolizione-ricostruzione, sono da garantire anche quote di parcheggi pertinenziali, il cui uso è riservato agli utenti degli immobili, in misura adeguata alle attività che vi si svolgono.

Negli altri interventi, riconducibili alla tipologia indiretta – aree soggette a Piano urbanistico attuativo (PUA), interventi diretti programmati dal POC, POC con valore ed effetti di PUA – le dotazioni territoriali, tra cui i parcheggi, sono individuate negli Schemi di assetto o inserite nel quadro della programmazione comunale delle opere pubbliche.

Le quantità, per entrambe le tipologie di intervento, sono riportate nella tabella seguente.

Tabella 6.15 RUE di Bologna, dotazione richiesta per tipologia di intervento e categoria funzionale.

Categoria funzionale (RUE 2014 agg.) Funzione	Interventi diretti		Interventi indiretti
	Parcheggi al servizio degli edifici (PE)	Parcheggi pubblici per l'urbanizzazione (PU)	Parcheggi pubblici
a) Residenziale			
(1a) abitazioni singole permanenti e temporanee, B&B, (...)	50% SU	10% SU	min 30% SU
(1b) abitazioni collettive	(2)	10% SU	min 30% SU
b) Turistico-ricettiva			
(5a) accoglienza in strutture ricettive e alberghiere (...)	1 p.a. ogni 2 posti letto	40% SU	40% SU
(5b) accoglienza in strutture all'aperto attrezzate	1 p.a. ogni 2 utenti	20% SF	40% SU
c) Produttiva			
(2a) produzione industriale e artigianale di beni (...)	20% SU	10% SU	(1)
(2b) magazzino, logistica, depositi con SU > 250 mq, commercio all'ingrosso	20% SU	10% SU	(1)
(2c) stoccaggio a cielo aperto di materiali, impianti per attività produttive all'aperto (...)	1 p.a. ogni 200 mq SF	1 p.a. ogni 500 mq SF	(1)
(2d) attività di recupero, deposito, trattamento di materiali (...)	-	-	
d) Direzionale			
(3a) attività direzionali in strutture complesse	50% SU	40% SU	40% SU
(3b) attività svolte in unità immobiliari integrate in edifici con altri usi e attività	40% SU	40% SU	40% SU
(6) servizi ricreativi, spettacolo, sport, cultura, tempo libero	1 p.a. ogni 3 utenti	40% SU	40% SU
(7a) servizi alla popolazione di livello locale	40% SU		
(7b) servizi alla popolazione di livello sovralocale	40% SU		
(7c) servizi per la formazione universitaria	40% SU		
(7d) servizi per la coltivazione di orti urbani (...)			
e) Commerciale			
(4a) grandi strutture e centri commerciali (>2.500 mq) o equivalenti (...)	Normativa regionale	40% SU	40% SU
(4b) medio-grandi strutture (1.500-2.500 mq) o equivalenti (...)	Normativa regionale	40% SU	40% SU
(4c) medio-piccole strutture (250-1.500 mq) o equivalenti (...)	Normativa regionale	40% SU	40% SU
(4d) strutture di vicinato (<250 mq), artigianato (<250 mq), attività di servizio (...); esposizioni senza vendita e/o depositi autonomi <250 mq	35% SU	20% SU	40% SU
(4e) laboratori di artigianato alimentare	35% SU	20% SU	40% SU
(4f) distribuzione di carburanti	-	-	40% SU
(4g) autorimesse private a pagamento e artigianato di servizio all'auto	35% SU	20% SU	40% SU
(5c) attività di pubblico esercizio	60% SU	20% SU	40% SU
f) Rurale			
(8) coltivazione fondi, orticoltura, floricoltura e silvicoltura, agriturismo	1 p.a. ogni 3 utenti		

p.a. = "posto auto"; (1): non specificato, i parcheggi rientrano nella dotazione territoriale complessiva, pari a 15% della superficie territoriale; (2): da dimensionare in relazione al tipo di utenza.

Nel piano di Reggio Emilia, le dotazioni di parcheggi pubblici e privati sono regolate dal RUE e sono espresse, in base agli usi da insediare, in relazione percentuale sulla superficie utile (o di vendita nel caso di esercizi commerciali).

Tabella 6.16 RUE di Reggio Emilia, dotazione richiesta per tipologia di intervento e categoria funzionale.

Gli interventi, diretti e indiretti, di nuova costruzione, di cambio d'uso, manutenzione straordinaria e demolizione con ricostruzione

Categoria funzionale Funzione	Parcheggi pertinenziali (P1) [% di Superficie utile]	Aree di urbanizzazione primaria: Parcheggi (P2) [% di superficie utile]	
	Int.diretti e indiretti	Interventi diretti	Interventi indiretti
A) RESIDENZIALE			
a.1 Residenza	40%	25%	minimo 25%
a.2 Residenza collettiva (non turistica)	40%	25%	minimo 25%
a.3 Soggiorno temporaneo con abitazioni mobili	-	-	-
a.4 Residenza per addetti all'agricoltura (e attività di vendita diretta)	40%	-	-
B) TURISTICO RICETTIVA			
b.1 Attività ricettive alberghiere	25%	40%	40%
b.2 Attività ricettive extra-alberghiere	25%	40%	40%
b.3 Residenze turistico-alberghiere (residence)	Norma regionale	40%	40%
C) PRODUTTIVA			
c.1 Attività manifatturiere industriali o artigianali	25%	10%	(2)
c.2 Attività di tipo industriale di lavorazione di prodotti agricoli e zootecnici	25%	10%	(2)
c.3 Attività commerciali all'ingrosso, mostre, magazzini, depositi	25%	10%	(2)
c.4 Impianti per la produzione e commercializzazione di energia	-	-	-
c.5 Attività estrattive	-	-	-
c.6 Artigianato di servizio agli automezzi	40%	25%	minimo 25%
c.7 Distribuzione carburanti per uso autotrazione	-	-	-
c.8 Impianti per l'ambiente	-	-	-
c.9 Opere ambientali con funzione ecologica e/o tutela idrogeologica	-	-	-
D) DIREZIONALE			
d.1 Esercizi commerciali di vicinato	40%	25%	minimo 25%
d.2 Pubblici esercizi	40%	25%	minimo 25%
d.3 Attività terziarie e di servizio a bassa generazione di movimenti	40%	25%	minimo 25%
d.4 Attività culturali e ricreative prive di effetti di disturbo sul contesto.	40%	25%	minimo 25%
d.5.1 Artigianato di servizio; artigianato alimentare limitato (...)	40%	25%	25%
d.5.2 Artigianato alimentare non ricompreso in d5.1: rosticcerie, kebab.	40%		
d.5.3 Sale del commiato (servizio alle persone)	40%		
d.6 Attività di parcheggio	-	-	-
d.7 Attività di interesse collettivo civile, scolastiche, assistenziali	40%	-	-
d.8 Attività di interesse collettivo di tipo religioso	40%	-	-
d.9 Parcheggi pubblici in sede propria (silos e autorimesse)	-	-	-
d.10 Attività di svago, riposo, esercizio sportivo, aree verdi a parco	-	-	-
d.11 Attività terziarie specializzate ad elevato carico urbanistico	70%	40%	40%
d.12 Attività espositive, fieristiche, congressuali	70%	70%	70%
d.13 Attività ricreative, sportive, di spettacolo con problemi di impatto	(1)	70%	70%
d.14 Attività sanitarie ed assistenziali	70%	40%	40%
d.15 Attività di istruzione superiore, di formazione e/o di ricerca	70%	40%	40%
d.16 Attività ludico-ricreative con problematiche di impatto (es. Slot)	(1)	70%	70%
d.17 Mobilità. Attrezzature per trasporto collettivo	-	-	-
d.18 Impianti di trasmissione (via etere)	-	-	-
d.19 Servizi tecnici, servizi per la sicurezza, AA.PP (...)	25%	-	-
d.20 Attrezzature cimiteriali	-	-	-
d.21 Attrezzature per la Difesa Nazionale	-	-	-
E) COMMERCIALE			
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) con SV<400 mq	A: 1 p.a. / 30 mq Sv; NA: 1 p.a. / 40 mq Sv	40%	40%
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) 400-800 mq SV	A: 1 p.a. / 18 mq Sv; NA: 1 p.a. / 25 mq Sv		
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari (A) e non (NA)800-1500 mq SV	A: 1 p.a. / 13 mq Sv; NA: 1 p.a. / 20 mq Sv		
e.1.2 Medio-grandi strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) 1500-2500 mq SV	A: 1 p.a. / 8 mq Sv;		
e.1.3 Grandi strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) con SV >2500 mq	NA: 1 p.a. / 16 mq Sv		
e.2 Mercati ambulanti, fiere e feste temporanee, spettacoli viaggianti	-	-	-
F) RURALE			
[d1-d7]			

(1): Dotazione più elevata fra le seguenti: - 25mq ogni 12mq di Sc; 25 mq ogni 3 posti di capienza di pubblico; 25mq ogni 100mq di Sf.

(2): Non espressamente indicato, il valore P2 è compreso nella somma P2+aree di urbanizzazione secondaria = 15% superficie territoriale

che comportano aumento del carico urbanistico, devono realizzare la quota di parcheggi pertinenziali (P1) indicati dal RUE.

Le funzioni terziarie c6, e1, da d1 a d8, da d11 a d15, se insediate come interventi programmati da POC, possono calcolare i parcheggi pertinenziali in piani interrati come quantità di superficie complessiva aggiuntiva rispetto all'indice fondiario; alle funzioni commerciali (e) e le attività ricreative, sportive, di spettacolo con problemi di impatto (d13, d16) è sempre richiesta una valutazione di impatto.

Il RUE quantifica anche la dotazione minima a parcheggi pubblici e/o di uso pubblico di urbanizzazione primaria (P2) che gli interventi indiretti di nuova costruzione o demolizione e ricostruzione devono realizzare e cedere gratuitamente al Comune, assieme alle aree per le attrezzature e spazi collettivi (SVp). Nel caso di interventi diretti, le dotazioni P2 sono, invece, puntualmente precisate in rapporto alla superficie utile.

Similmente al PRG di Roma, il Piano delle Regole Bergamo nella sua prima versione (2010) attribuiva a ciascuna funzione individuata uno specifico indice di carico urbanistico, classificato in basso (Cu/B), medio (Cu/M) o alto (Cu/A), il quale, incrociato con la categoria funzionale di appartenenza, permetteva di individuare la dotazione di parcheggi pubblici e privati da garantire in caso di nuova costruzione o di mutamento della destinazione d'uso che comportasse cambio di carico urbanistico.

Le successive varianti al PGT hanno introdotto una nuova modalità di dimensionamento dei pesi insediativi per quanto riguarda la dotazione di parcheggi. La dotazione di parcheggi privati è stata portata alla dotazione minima richiesta dalla Legge 122/1989 (1 mq ogni 10 mc di costruzione), mentre la dotazione dei parcheggi pubblici è stabilita nei suoi valori minimi in caso di interventi indiretti (obbligatorio il piano attuativo sopra i 4.000 mq di SLP) e in valori da 0% a 150%, commisurati all'entità della superficie, in caso di interventi diretti (sotto i 4.000 mq di SLP). La disciplina per quest'ultimo caso prevede quanto segue:

- nessuna dotazione richiesta per cambiamento di destinazione d'uso (senza limiti dimensionali) e interventi di nuova costruzione o di demolizione-ricostruzione (fino a 4.000 mq) per funzioni Agricole (A), Residenziali (R) e Produttive (P);
- nessuna dotazione richiesta per ampliamento di destinazione d'uso e interventi di nuova costruzione o di demolizione-ricostruzione fino a 250 mq (SLP o superficie di vendita) per funzioni Commerciali (C), Extra-commerciali e Terziarie (T) e per i Servizi (S);
- specifiche dotazioni, espresse in percentuale di SLP, per tutti gli altri casi e valide in tutti i tessuti, ad eccezione degli "Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale", la cui normativa prevale limitatamente alle funzioni commerciali (C) e terziarie ed extracommerciali (T) al fine di favorire lo sviluppo delle attività economiche dei "poli distrettuali".

Un quadro sinottico di tali previsioni è riportato nella tabella 6.17.

Mixità funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato

p. 426

Categoria funzionale Funzioni	Interventi diretti (1) Cambi di destinazione d'uso					Piani attuativi PcC convenzionato	Ambiti di valorizzazione commerciale Interventi diretti e cambi di destinazione d'uso (riferiti a superfici tra 251 e 4000 mq Slp). Norme che prevalgono su quelle di tessuto							
	< 250 mq Slp	251-1500 mq Slp	1501-2500 mq Slp	2501-4000 mq Slp	> 4000 mq Slp (solo CDU)		Z1 Centro - Entro ZTLh24 o Area Ped.	Z1 Centro - Fuori ZTLh24 o Area Ped.	Z2 Città alta - [interamente ZTLh24 o area pedonale]	Z3 Borgo Pignolo [No ZTL o area ped.]	Z4a Borgo Palazzo [No ZTL o area pedonale]	Z4b Borgo Palazzo [No ZTL o area pedonale]		
Residenziali (R)														
Ra - Residenza libera		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 3 mq/ab									
Rc - Residenza convenzionata														
Rs - Residenza sociale		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 3 mq/ab									
Agricole (A)														
A1 - Agricoltura produttiva		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	-									
A2 - Agricoltura di valenza ecologico-ambientale		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	-									
Produttive (P)														
P1 - Attività industriali e artigianali		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 10% Slp									
P2 - Produzione avanzata (high-tech)		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 10% Slp									
P3 - Depositi, logistica e magazzini		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 10% Slp									
Extra commerciali e terziarie (T)														
Tr1a - strutture ricettive alberghiere	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.							
Tr1b - strutture ricettive non alberghiere.		N.R.	-	min 50% Slp										
Tr2 - Attività di intrattenimento e svago	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.							
Tr3 - Attività di interesse culturale	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.							
Ta - Attività del terziario direzionale e high-tech	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.							
Ts - Attrezzature a scala sovracomunale per l'intrattenimento sportivo	N.R.	20% Slp	-	min 10% Slp										
Td - Attività di distribuzione carburanti	N.R.		-	min 50% Slp										
Commerciali (C)														
C1 - Esercizi di vicinato	N.R.	-	-	-	min 25% Slp	-	-	-	-	-	-	-		
C2a - Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	-	100-150% Slp (2)	-	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R. (4)	50% Slp	50% Slp	100% Slp			
C2b - Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	-	-	150% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	100% Slp	n.a.	100% Slp	100% Slp	100% Slp			
C3 - Grandi strutture di vendita (GSV)	-	-	-	min 100% Slp	min 100% Slp	(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.			
C4a - Centro commerciale (inclusi i tipi "aggregato" e "multifunzionale")	-	-	-	(3)	(3)	(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.			
C4b - Factory Outlet Center (FOC)	-	-	-	(3)	(3)	(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.			
C4c - Parco commerciale	-	-	-	(3)	(3)	(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.			
C5 - Commercio all'ingrosso	-	50% Slp			min 25% Slp	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	50% Slp			
C6 - Attività per la vendita merci ingombranti	-	20% Slp				n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20% Slp			
C7 - Attività artigianali di rilevanza commerciale	N.R.	50% Slp				N.R.	50% Slp	N.R.	n.a.	n.a.	n.a.			
C8 - Attività di somministrazione di alimenti e bevande	N.R.	50% Slp				N.R.	50% Slp	N.R.	n.a.	n.a.	n.a.			
Servizi pubblici e servizi privati di uso pubblico (S)														
Is - Servizi istituzionali	N.R.	20% Slp	50% Slp											
CS - Servizi per la cultura, lo sport e il tempo libero	N.R.	20% Slp	50% Slp											
Rg - Servizi religiosi			min 200% Slp											
Sh - Servizi sanitari	N.R.	20% Slp	50% Slp											
So - Servizi sociali	N.R.	20% Slp	50% Slp											
Si - Servizi per l'istruzione	N.R.	20% Slp	50% Slp											
Rs - Residenza sociale														
Pz - Piazze e aree pubbliche pavimentate														
V - Verde														
P - Mobilità														
Tn - Servizi generali e impianti tecnologici	N.R.		10% Slp											

N.R.: non richiesta. CDU: Cambio di destinazione d'uso. NC: nuova costruzione. DR: Demolizione con ricostruzione. n.a.: funzione non ammessa nell'ambito di valorizzazione commerciale. (1): Gli interventi diretti sono possibili fino a 4.000 mq di SLP, oltre i quali è richiesto un piano attuativo. (2): La dotazione richiesta è 100% per le MSV fino a 400 mq in città storica e 600 mq in città consolidata; oltre tali soglie è 150% della Slp. (3): Vigge quanto previsto dalla legislazione regionale in materia di commercio, fatto salvo quanto previsto per gli ambiti di valorizzazione commerciale. (4): La superficie di vendita massima consentita è di 400 mq

Tabella 6.17 PGT di Bergamo, dotazioni a parcheggio pubblico per ciascuna funzione.

Nel PGT di Milano, la dotazione per parcheggi privati – per ogni funzione urbana, esclusa la commerciale – è quella minima prescritta dalla Legge 122/1989, aumentata del 10% per la realizzazione di spazi idonei al parcheggio di biciclette, realizzata nel sottosuolo o – se oggettivamente impossibile – in aree soprasuolo piantumate

41. Componente del PGT di Milano.

Per la funzione commerciale, il reperimento di parcheggi pertinenti è previsto, nelle misure minime di legge, solo in caso di ristrutturazione edilizia o nuova costruzione, e solo per le superfici nuove od oggetto di cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante. Non sono, invece, richiesti parcheggi pertinenti:

- per gli esercizi di vicinato;
- per le medie e grandi strutture di vendita insediate in aree pedonali o a pedonalità privilegiata, in *Spazi a vocazione pedonale⁴¹*, Area C e ZTL senza limitazioni temporali.

Attraverso la disciplina dei parcheggi, il PGT di Milano guida indirettamente lo sviluppo della rete commerciale, realizzando le proprie strategie di sostegno ai negozi di vicinato e di rivitalizzazione del centro urbano, dove prevede la presenza di grandi attrattori commerciali che, in questa localizzazione, richiedono carichi urbanistici notevolmente inferiori rispetto a una loro localizzazione extra urbana.

I parcheggi pubblici o di uso pubblico, in caso di interventi indiretti, viene definita direttamente in sede di progetto, in relazione alla domanda di sosta indotta ed ai livelli di accessibilità. In caso di interventi diretti di nuova costruzione entro l'indice territoriale (IT) unico (0,35 mq/mq) la quota di parcheggi non è dovuta, in quanto non sono richieste, in generale, le dotazioni territoriali; oltre l'IT unico, valgono i valori riportati nella tabella seguente, che tuttavia si riferiscono al totale delle dotazioni territoriali richieste, non essendo specificata la quota minima di parcheggi pubblici in esse ricompresa.

Categoria funzionale	Nuova costruzione (interventi diretti) con IT > 0,35 mq/mq	Nuova costruzione (interventi indiretti e PdCC)	Cambi di destinazione d'uso
A) Residenziale	100% SL	Da definire nel Piano attuativo o nel Permesso di costruire convenzionato	Si veda la tabella 6.13
B) Produttiva	20% SL		
C) Direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati	100% SL		
D) Commerciale			
E) Rurale	100% SL		
ERS	36% SL (1)		

Tabella 6.18 PGT di Milano, disciplina relativa alle dotazioni territoriali per servizi.

(1): tale dotazione di servizi può essere sostituita dalla realizzazione di servizi abitativi pubblici (ERP); la dotazione non è dovuta negli Ambiti di Rigenerazione.

42. Cfr. par. 6.2.1 “L’ammissibilità degli usi nei tessuti”.

Risulta ora interessante un tentativo di messa a sistema delle previsioni delle dotazioni a parcheggio emerse dall’esame dei diversi piani. Nella tabella 6.19, sono riportati i valori in percentuale sulla superficie lorda di pavimento che vengono richiesti, con riferimento all’articolazione funzionale già utilizzata per calcolare l’indice di flessibilità nei piani di Roma, Bologna, Reggio Emilia e Bergamo⁴². Il PGT di Milano non è stato inserito poiché caratterizzato da una peculiare disciplina della materia che non è comparabile con gli altri piani.

Funzione		Dotazione media per parcheggi (PU-pubblici e PR-privati)												Indice di compatibilità
		richiesta in valore % sulla superficie lorda												
		Valori Medi			RM		BO		RE		BG			
TOT	PR	PU	PR	PU	PR	PU	PR	PU	PR	PU	PR	PU		
S8	Attività di parcheggio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,73
S9	Attività di distribuzione carburanti	12	12	0	0	0	-	-	0	0	35	0	0	-0,10
A1	Attività relative all’agricoltura produttiva	28	15	13	10	40	-	-	0	0	35	0	0	-0,31
P2	Industria	45	30	15	40	40	20	10	25	10	35	0	0	0,02
P4	Commercio all’ingrosso	45	30	15	40	40	20	10	25	10	35	0	0	0,00
P5	Magazzini, spedizione, logistica	45	30	15	40	40	20	10	25	10	35	0	0	0,08
P1	Artigianato produttivo	45	30	15	40	40	20	10	25	10	35	0	0	0,32
P3	Depositi e stoccaggio a cielo aperto, produzione all’aperto	50	33	17	40	40	-	-	25	10	35	0	0	-0,02
R1	Residenza singola	53	35	19	16	40	50	10	40	25	32	0	0	0,60
R2	Residenza temporanea - turistica	53	35	19	16	40	50	10	40	25	32	0	0	0,60
R3	Residenza collettiva - non turistica	54	36	19	20	40	50	10	40	25	32	0	0	0,60
S1a	Servizi alla popolazione di livello locale	59	44	15	60	40	40	0	40	0	35	20	0	0,85
C1	Esercizi di vicinato	59	38	21	40	40	35	20	40	25	35	0	0	0,99
T2	Attività extra-alberghiere	63	37	27	50	40	-	-	25	40	35	0	0	0,98
S7c	Artigianato di servizio agli automezzi	71	38	34	40	40	35	20	40	25	35	50	0	0,71
S2d	Sedi e uffici delle amministrazioni pubbliche	71	43	29	60	40	50	40	25	0	35	35	0	0,78
S7a	Artigianato alimentare	71	38	34	40	40	35	20	40	25	35	50	0	0,96
S7b	Artigianato di servizio alla persona, alle imprese, a motocicli	71	38	34	40	40	35	20	40	25	35	50	0	0,96
S2a	Direzionale privato in strutture semplici	78	39	39	40	40	40	40	40	25	35	50	0	1,00
T1	Attività alberghiere	80	37	43	50	40	-	-	25	40	35	50	0	0,98
S6	Pubblici esercizi	83	49	34	60	40	60	20	40	25	35	50	0	0,92
S3a	Attrezzature collettive con basso impatto	83	45	38	60	40	-	-	40	25	35	50	0	0,86
S5	Sedi e attrezzature universitarie	84	51	33	60	40	40	0	70	40	35	50	0	0,73
S1b	Servizi alla popolazione di livello sovralocale	84	51	33	60	40	40	0	70	40	35	50	0	0,83
S2c	Sportelli tributari, bancari e finanziari	94	51	43	60	40	40	40	70	40	35	50	0	0,73
S2b	Direzionale privato in strutture complesse	96	54	43	60	40	50	40	70	40	35	50	0	0,75
S4	Attrezzature religiose	104	44	60	60	40	40	0	40	0	35	200	0	0,85
C2	Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	130	71	59	100	30	75	40	75	40	35	125	0	0,73
S3b	Attrezzature collettive con alto impatto	132	85	47	150	20	-	-	70	70	35	50	0	0,60
C3	Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	154	89	65	100	30	110	40	110	40	35	150	0	0,48
C4	Grandi strutture di vendita (GSV)	176	114	63	200	20	110	40	110	40	35	150	0	-0,52

Tabella 6.19 Matrice della dotazione di parcheggi pubblici e privati richiesta dai piani per ciascuna funzione, con valori medi complessivi e raffronto con l’Indice di compatibilità delle funzioni.

Dal quadro emerge come vi siano funzioni con scarso impatto sulla sosta, quali le attività di distribuzione carburanti e le attività agricole. Un primo scaglione di usi ai quali, nei piani considerati, viene richiesta una discreta superficie a parcheggio, tra il 45% e il 50% di SUL, sono gli usi produttivi con un valore medio maggiore per la quota pertinenziale sulla quota pubblica. Leggermente superiore, 53-54%, è la media che viene richiesta alla funzione residenziale, anche in questo caso con una preponderanza della quota privata su quella pubblica. Segue un gruppo di funzioni terziarie caratterizzato da un livello medio di generazione di movimenti e, quindi, di richiesta di spazi per la sosta, tra il 59% e il 78%, che comprende in generale attività di servizio alla popolazione, attività extra alberghiere e direzionale in piccole strutture. Un livello medio-alto di ca-

rico urbanistico, tra l'80% e il 100%, è invece attribuito a funzioni terziarie a maggiore generazione di movimenti, come gli alberghi, i pubblici esercizi, le attrezzature collettive e il direzionale in strutture complesse. La maggiore richiesta di sosta riguarda, infine le funzioni commerciali superiori a 250 mq e le attrezzature collettive ad alto impatto, comprese quelle religiose.

Da un raffronto con l'*Indice di compatibilità delle funzioni*, inoltre, non emerge una correlazione diretta tra compatibilità con i tessuti e carichi urbanistici.

Il mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante"

Con riferimento alle categorie funzionali previste dall'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001, illustrate precedentemente, si propone ora una riflessione sulla relazione tra la disciplina del mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante" ivi contenuta e i risultati emersi dall'analisi dei carichi urbanistici previsti per ciascuna funzione nei piani esaminati.

Il legislatore nazionale ha affermato che il mutamento di destinazione d'uso "rilevante" è quello che avviene tra le cinque categorie funzionali: residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale; rurale. Per definire tale *rilevanza* si ricorre al concetto di *variazione essenziale* dell'art. 32 dello stesso D.P.R.: «[...] l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, [...]»; si fa riferimento, quindi, alla diversa dotazione di *standard* richiesta dalla nuova funzione in progetto rispetto alla funzione insediata, tra le quali figurano certamente anche le aree a parcheggio, una dotazione di particolare importanza per la gestione ottimale degli usi nella città esistente.

Secondo il D.P.R., dunque, è il passaggio tra categorie diverse comporta carichi urbanistici diversi, a fronte del quale si richiede, generalmente, di un titolo abilitativo "pesante" come il Permesso di costruire, indipendentemente dall'effettuazione di opere; il passaggio interno alla categoria, invece, deve essere sempre consentito e, non configurando un "mutamento rilevante" richiede, generalmente, un titolo abilitativo "leggero" come la Segnalazione certificata di inizio attività. Naturalmente, il ricorso a un procedimento di tipo segnalativo conferisce maggiore semplicità e speditezza all'intervento del cambio di destinazione d'uso e non riconosce, di per sé, che non vi possa essere una variazione del carico urbanistico anche dentro la stessa categoria, come riconosciuto invece da diversi provvedimenti regionali. Se è ben chiara la *ratio* semplificatoria della norma, nell'art. 23-ter appare tuttavia una trattazione piuttosto superficiale della materia funzionale, per la risoluzione delle cui lacune si deve fare affidamento alle disposizioni regionali, ove presenti.

Dall'analisi delle medie dei valori di carico urbanistico attribuiti nei diversi piani esaminati rispetto alle categorie funzionali stabilite dal

D.P.R., riportata nella tabella 6.20, appare evidente che – eccettuate le categorie residenziale e rurale, caratterizzate per loro natura da una limitata variabilità degli usi al loro interno – le altre categorie presentano un’ampia eterogeneità degli usi, in particolare la “Produttiva e Direzionale” (tra 40% e 130% di SUL) e la “Commerciale” (tra 60% e 180% di SUL).

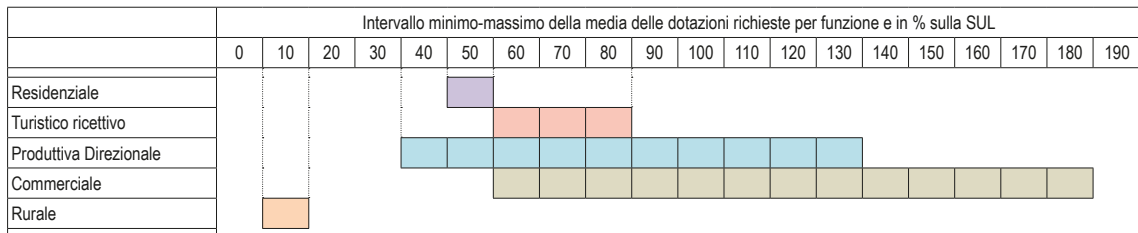


Tabella 6.20 Dotazioni a parcheggio, espresse in percentuale sulla superficie utile lorda, previste dai piani esaminati e derivanti dai valori medi riportati in Tab. 6.19, per ciascuna “categoria funzionale” dell’art. 23-ter del D.P.R. 380/2001. L’intervallo minimo-massimo è dato dalle diverse dotazioni richieste ai vari usi che appartengono a una medesima categoria.

Al termine di questa breve disamina, emerge, dunque, la necessità di una riflessione più approfondita sulla regolazione del mutamento di destinazione d’uso, sul concetto di “rilevanza” ad esso connesso, sui titoli abilitativi richiesti. In particolare, secondo la legge nazionale, viene assunto che il cambio di destinazione d’uso tra categorie diverse comporti automaticamente un’incidenza sul carico urbanistico, senza ulteriori accertamenti; viceversa, non viene espressamente richiesta la verifica dell’incidenza all’interno della stessa categoria, entro la quale il cambio deve essere comunque certamente ammesso. Se il punto centrale della tematica è la variazione dei carichi urbanistici, con la necessità di adeguamento degli standard, che i cambi di destinazione d’uso possono generare, è evidente che la norma nazionale – dichiarata al contempo “di principi” per le Regioni, ma al tempo stesso “operativa” per le Regioni che non si adeguano – deve essere più adeguatamente informata a questa considerazione. In particolare, come dimostrato, vi sono categorie funzionali che i cui carichi non sono direttamente proporzionati alla superficie; ad esempio, in materia commerciale, sono richiesti 59 mq a parcheggio ogni 100 mq di superficie lorda, mentre per le medie strutture tale valore varia tra i 130 e i 154 mq, salendo a 176 mq per le grandi strutture di vendita.

Anche rispetto al chiarimento del concetto di destinazione d’uso come “superficie prevalente”, se è vero che è utile a superare questioni controverse circa l’identificazione dell’uso da attribuire a un immobile e che può incentivare gli interventi di trasformazione e aumentare la mixité funzionale entro lo stesso, d’altra parte la mancanza di riferimenti ai carichi urbanistici delle diverse funzioni insediate potrebbe comportare un calo della qualità urbana: la compresenza di un uso a basso carico urbanistico per il 50,1% e di un uso ad alto carico urbanistico per il 40,9% della superficie utile determinerebbe, ad esempio, una richiesta di dotazioni notevolmente inferiore a quella realmente necessaria. Questo esempio, potrebbe essere portato all’estremo in caso di tre o più funzioni: in tal caso, una funzione a basso carico urbanistico presente per il 34% e di due distinte funzioni ad alto carico urbanistico nella misura del 33% ciascuna.

Anche l'affermazione del comma 2 dell'art. 23-ter «La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile» meriterebbe, dunque, un maggiore livello di approfondimento, contemperando le necessità di chiarezza, semplicità e certezza dell'attribuzione funzionale, di incentivo agli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di equità nello stabilire il contributo del privato alla costruzione della città pubblica. La qualità di un contesto urbano non è infatti indifferente alle destinazioni d'uso insediate nei suoi immobili, poiché esso – e, quindi, la collettività – subisce gli impatti proporzionalmente alla somma delle attività che i singoli privati svolgono. Per tale ragione, l'aspetto funzionale degli immobili non può essere trattato in maniera superficiale dalla pianificazione urbanistica e dalle sue regole.

Le innovazioni semplificatrici e di stimolo alla rigenerazione urbana dell'art. 23-ter, di cui si è diffusamente parlato, incidono positivamente nella misura in cui portano chiarezza in una materia che è oggetto di diversi contenziosi tra privati e amministrazioni pubbliche, tanto che le sue statuizioni derivano fundamentalmente da una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione⁴³, che ha individuato quali fossero i passaggi tra categorie funzionali “urbanisticamente rilevanti” di cui tenere conto per evitare la compromissione degli equilibri delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture prefigurati dagli strumenti urbanistici. Tuttavia, proprio per la centralità della materia e gli effetti che, se non adeguatamente regolata, potrebbero negativamente impattare sul corretto e ordinato assetto territoriale, è importante che le normative regionali e le regole di piano siano guidate verso un efficace valutazione dei carichi urbanistici e, conseguentemente, una loro puntuale regolazione.

43. Si vedano, tra le altre, le sentenze della terza sezione penale della Corte di Cassazione n. 26455/2016, n. 39897/2014, n. 42453/2015, n. 3953/2014.

6.3 Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione regolamentare

Tutti i piani esaminati presentano forme di sperimentazione avanzata nella regolazione degli usi, sia di contenuto sia di strumento. Di seguito vengono brevemente evidenziate le più rilevanti, rimandando alle *Schede*⁴⁴ per i contenuti di dettaglio.

La disciplina per tessuti

L'innovazione certamente più rilevante e trasversale è la classificazione del territorio *per tessuti urbanistico-edilizi* sulla base del riconoscimento delle matrici insediative, in luogo della tradizionale zonizzazione per funzioni e densità. Tale sperimentazione, ampiamente illustrata nei paragrafi precedenti, è ormai consolidata in numerose esperienze di pianificazione e costituisce uno dei presupposti per realizzare il principio dell'integrazione funzionale.

Come visto, i tessuti costituiscono la base territoriale attraverso cui declinare la disciplina funzionale che, nei piani esaminati, privilegia ovunque possibile un mix funzionale ampio. I tessuti, anche nelle denominazioni che assumono, tendono a mettere in evidenza i caratteri storici, tipologici o morfologici che li connotano e li distinguono dagli altri; un'eccezione è però data dai tessuti per attività non residenziali che sono ritenute non compatibili con la residenza. Tale distinzione è assunta da tutti i piani, ed è particolarmente esplicita nel piano di Bologna che declina ogni *ambito* del territorio urbanizzato secondo le connotazioni *misto* e *specializzato*; ma anche il piano di Bergamo nella "Città delle attività" evidenzia quei tessuti per attività produttive pesanti o di grande distribuzione commerciale che non sono ritenute compatibili con la funzione abitativa e che, parallelamente, possono anche necessitare di una diversa qualità ambientale per la loro migliore operatività.

La flessibilizzazione della disciplina funzionale

Nonostante la richiamata separazione delle attività ritenute non compatibili o considerate non desiderabili nei tessuti residen-

44. Cfr. appendice B "Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani".

ziali, emerge, in una lettura diacronica dei piani, una progressiva flessibilizzazione della disciplina funzionale. Già il piano di Roma (2003/2008), il primo in ordine cronologico tra i piani considerati, nell'adottare l'attributo "prevalentemente", riferito ai tessuti residenziali o per attività, sottolineava che nessun tessuto è esclusivamente dedicato a una sola funzione, testimoniando anche terminologicamente il superamento della zonizzazione monofunzionale; la possibilità dell'insediamento di un uso nel tessuto è normata in positivo, attraverso l'elenco delle funzioni ammesse.

Il Regolamento urbanistico edilizio di Bologna (2009/2009) introduceva, invece, un'impostazione "in negativo", elencando le sole funzioni incompatibili con il tessuto e prevedendo in parallelo una normativa a carattere prestazionale, finalizzata a valutare l'insediabilità di una funzione in base agli impatti, non definendo a priori e in astratto l'ammissibilità di un uso, ma portando l'Amministrazione pubblica a valutare il progetto specifico e le misure adottate per azzerare gli impatti, nel quadro di una rigorosa griglia valutativa. Tale approccio è stato scelto in seguito anche per il RUE di Reggio Emilia (2009/2011) con la variante adottata nel 2018, che giunge a valle di sei varianti⁴⁵ redatte, dal 2015 in poi, tese tutte a implementare politiche di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione della città esistente. Per entrambi i piani è, nel frattempo, sopraggiunta (2015) anche la semplificazione delle categorie funzionali e delle modalità di determinazione dei mutamenti d'uso urbanisticamente rilevanti promossa dalla Regione Emilia Romagna, che ha ulteriormente flessibilizzato la disciplina funzionale dei Regolamenti delle due città emiliane.

Una direzione che è stata imboccata su propria iniziativa anche dal Comune di Bergamo con la variante del 2017 al Piano di Governo del Territorio (2009/2010) che ha fortemente semplificato l'articolazione delle funzioni, un cambiamento consentito dalla parallela introduzione di una diversa disciplina dei cambi di destinazione d'uso e delle dotazioni per parcheggio, che è passata dal sistema "per carico urbanistico" alto/medio/basso, e che quindi richiedeva una dettagliata classificazione funzionale, ad una diffusa esenzione da tale richiesta e ad una generale semplificazione per i casi rimanenti (per interventi al di sotto dei 4.000 mq di SLP).

Infine il piano di Milano, che già nella versione vigente del 2012 basava la propria disciplina degli usi sul principio di "indifferenza funzionale", nel nuovo PGT adottato (2019) porta tale scelta all'estremo, normando nello specifico solo la funzione "grande struttura di vendita", consentendo il libero insediamento di tutte le funzioni in tutti i tessuti. Il PGT di Milano, infatti, basa la propria strategia di rigenerazione urbana sulla perequazione estesa all'intera città e sull'aumento della possibilità edificatoria negli ambiti prioritari da rigenerare e in funzione della distanza dai nodi dell'accessibilità, oltre che attraverso la rimodulazione delle dotazioni a standard richieste (in riduzione o in aumento) per guidare tale processo.

45. Tali varianti, nello specifico, miravano a: incentivare, anche economicamente, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio e sfavorendo le nuove costruzioni in territorio non urbanizzato (D.C.C. 85/2015 e 195/2015); sostenere il lavoro e gli usi propri nel territorio rurale (D.C.C. 143/2016); promuovere residenza, commercio e qualità urbana nella città storica (D.C.C. 19/2017); ridurre gli ambiti urbanizzabili del PSC e gli interventi di trasformazione del RUE (D.C.C.71/2017); razionalizzare le previsioni commerciali degli insediamenti medio-grande distribuzione (D.C.C.18/2018).

Nel complesso, sia l'indicazione del legislatore nazionale, sia le disposizioni di alcune Regioni, sia le scelte effettuate dai Comuni, hanno optato per la semplificazione della disciplina funzionale come leva di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo.

L'indifferenza funzionale nel PGT di Milano

Come accennato, Milano ha adottato già dal 2012 il principio di indifferenza funzionale come soluzione per il superamento della zonizzazione funzionale del PRG '80. Tale scelta risulta evidente nel disegno del piano e nell'articolazione del Piano delle Regole, le cui componenti normative si riferiscono essenzialmente ai caratteri morfologici dell'edificato. L'abolizione della disciplina funzionale nel territorio urbano consolidato trova limiti solamente nella qualità dei suoli (verifica della necessità di bonifica) e nelle compatibilità igienico-sanitarie che devono essere verificate dagli organi competenti.

Un atteggiamento che, da una parte, presenta una netta presa di posizione rispetto alla inefficacia dei piani urbanistici italiani nel governare e regolare in modo appropriato l'assetto degli usi dei suoli e degli immobili; dall'altra, rendendo totalmente libera la potenziale localizzazione le destinazioni d'uso, sembra auspicare la spontanea generazione di mix funzionali articolati, difficilmente prevedibili o generalizzabili ex ante⁴⁶.

L'approccio di Milano, dunque, è quello di lasciare massima libertà nella definizione dei contenuti funzionali per aumentare le opportunità di rigenerazione urbana e lasciare che si realizzi *spontaneamente* la migliore mixité funzionale. Tale strategia non precisa alcun obiettivo da raggiungere se non, come già detto, una generica mixité.

In aggiunta, alcune eccezioni a tale disciplina funzionale che erano previste nel piano del 2012 vengono superate nel piano del 2019, tra di esse il limite dell'indice edificatorio a 0,65 mq/mq per i cambi d'uso da superfici produttive maggiori di 5.000 mq ora viene abolito, con la possibilità di recuperare integralmente la superficie lorda esistente nel tessuto urbano consolidato (TUC). Inoltre, le misure di salvaguardia delle attività produttive in essere – ritenute importanti componenti della mixité funzionale urbana nel 2012 – vengono ora superate e tali superfici possono variare verso qualsiasi altra destinazione d'uso, secondo la volontà di rigenerare il tessuto produttivo verso le forme innovative della "economia 4.0". Anche i vaghi riferimenti funzionali per gli "Ambiti di trasformazione" del Documento di piano 2012 vengono stralciati, lasciando che sia la contrattazione e la configurazione progettuale a definire gli usi da insediare.

Permane, invece, l'eccezione legata alle attività commerciali che vengono trattate separatamente nel Piano delle Regole, anche in ragione della disciplina regionale vigente. Tra le strategie del piano di Milano vi è, infatti, la tutela, il consolidamento e il rinnovamento della rete del commercio urbano esistente, come fattore di riqualificazione dello spazio pubblico e funzione di servizio di prossimità al cittadino, come meglio specificato nel punto seguente.

46. P. Galuzzi, «Le parole chiave del PGT 2012», C. Rognoni Valeriani, G. Rota (a cura di), *Il piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2013, p. 23.

Il commercio come nodo principale delle revisioni regolamentari

Nel piano di Milano, come appena accennato, e nelle varianti ai piani di Reggio Emilia e di Bergamo, il commercio e le attività economiche di vicinato costituiscono un nodo centrale nelle rispettive previsioni, ma anche nel piano di Bologna vi sono alcune previsioni in merito. In particolare, i piani mirano ad assicurare condizioni di migliore operatività e, in generale, di tutela e potenziamento in ragione del ruolo vivificante e di qualificazione urbana di cui tali attività sono portatrici. A tal fine, vengono riconosciute forme specifiche di incentivazione di tipo urbanistico e vengono effettuate scelte che riducono gli impatti della grande distribuzione organizzata sulla città e sul sistema economico urbano.

Nel piano di Bologna, le unità immobiliari al piano terra che ospitano attività commerciali e artigianali assoggettate a cambio d'uso devono prevedere la messa in valore delle vetrine, non oscurandole, e comunque non possono essere adibite ad altro uso che penalizzi l'affaccio; le attività di vicinato (< 250 mq) possono ampliarsi fino alla soglia delle strutture di vendita medio-piccole (1.500 mq), fatta salva la disciplina d'ambito, evitando l'oscuramento delle vetrine. Sopra i 1.500 mq di superficie di vendita le procedure sono disciplinate da apposito *Piano operativo degli insediamenti commerciali* (POIC).

Nel piano di Reggio Emilia, come già evidenziato nel paragrafo 4.3, è stato rivisto lo *Schema strutturale di assetto della rete del commercio*, in cui i pesi della distribuzione commerciale vengono riequilibrati a favore del centro urbano⁴⁷. Tra gli obiettivi del piano vi è infatti l'aumento della capacità di attrazione commerciale della città e la riduzione dell'evasione commerciale verso altre province, con una focalizzazione sull'innovazione del mix tipologico e merceologico del centro storico, per aumentarne vitalità e qualità, e sul ridimensionamento delle previsioni quantitative originarie (grandi strutture) per perseguire una struttura commerciale più equilibrata e diffusa.

Nel centro storico, le previsioni tendono a escludere rilevanti modifiche alle destinazioni d'uso in atto, in particolare quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato, e sono volte ad aumentare il mix funzionale, naturalmente presente nei centri città. Tra le diverse misure si è ampliata la possibilità di insediamento commerciale nel centro storico, nel rispetto delle peculiarità storiche, artistiche e culturali, per medio-piccole strutture di vendita e centri commerciali di vicinato con superficie di vendita sino a 1500 mq, complessi commerciali di vicinato e gallerie commerciali di vicinato, nonché la possibilità di insediamento degli usi commerciali anche ai piani superiori. Solo nella zona Acs1 (Centro storico) sono possibili nuove strutture medio-grandi (mentre nel resto della città sono vietate, fatte salve le esistenti e l'accorpamento di superfici) purché rientranti in *Progetti unitari di valorizzazione della città storica*⁴⁸. Nel centro storico, le unità immobiliari, poste al piano terra e prospicienti il reticolo del "Sistema urbano portante e rilevante", in cui operano esercizi di vicinato, pubblici esercizi o attività di ar-

47. Rileva notare che risulta adottata un'ulteriore variante, finalizzata alla valorizzazione del ruolo commerciale città storica per equilibrare le polarità di attrazione commerciale periferiche. Si tratta della D.C.C. n. 18 del 12.02.2018 "Variante al vigente Piano Strutturale Comunale (PSC) e Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), avente ad oggetto la razionalizzazione delle previsioni commerciali, finalizzata alla valorizzazione della città storica, e modifiche all'Accordo territoriale dei Poli dell'Area Nord, limitatamente al Polo Funzionale PF-4"

48. Art. 25a del RUE: «1. Al fine di favorire interventi diretti al miglioramento della vivibilità e della qualità ambientale della Città storica, alla sua riqualificazione, allo sviluppo delle attività economiche, di aggregazione sociale e di richiamo commerciale, alla valorizzazione del tessuto storico e del riuso del patrimonio edilizio, in una prospettiva di tutela dinamica che sia in grado di declinare nell'attualità la memoria storica, potranno essere predisposti specifici Progetti unitari di valorizzazione, riferiti a una o più Unità fabbricative [...], mediante i quali proporre: - l'insediamento di usi e/o di centri commerciali di vicinato, gallerie e complessi commerciali di vicinato, purché coerenti con il Piano Strategico del Centro storico, sono soggetti a verifica di ammissibilità [...]; - l'accorpamento di più di tre Unità fabbricative [...]; - il recupero in Sa o Su di volumi e superfici accessorie [...].»

tiglianato alimentare e dei servizi alla persona, possono variare la loro destinazione d'uso solo nell'ambito delle tre funzioni sopra elencate.

Nel piano di Bergamo (2010), la promozione dello sviluppo delle attivit  economiche era gi  stabilito come uno degli obiettivi principali; nella versione variante (2017) viene introdotta una loro innovativa regolazione, prevedendo nel PGT:

- una “premierit ” nei quattro “ambiti di valorizzazione del sistema del commercio” del centro cittadino (coincidenti con il Distretto Urbano del Commercio, riconosciuto dalla Regione) che consiste nella modifica alla disciplina che regola il reperimento di parcheggi nei casi di variazione funzionale per l'insediamento di attivit  commerciali, eliminandone l'obbligo per le funzioni insediabili inferiori a 250 mq e nei casi di localizzazione di taluni usi in zone a traffico limitato H24 o in aree pedonali;
- un principio di “indifferenza funzionale” per i locali commerciali ai piani terra fino a 250 mq, che permette il cambio di destinazione d'uso (eccettuate le categorie non ammesse) senza comportare oneri urbanistici, al fine di valorizzare maggiormente – come gi  indicato nel DdP – il ruolo delle attivit  di commercio di vicinato e di tipo turistico-ricettivo come presidi per la vivibilit  dei tessuti e la riqualificazione degli spazi urbani;
- la definizione di “misure di compensazione” aggiuntive, in ragione delle nuove possibilit  insediative per medie strutture di vendita, che vengono richieste per finanziare gli obiettivi dei piani ambientali adottati dall'Amministrazione;
- una specifica disciplina urbanistica degli “ambiti di valorizzazione sistema commerciale” rispetto all'ammissibilit  dei di-

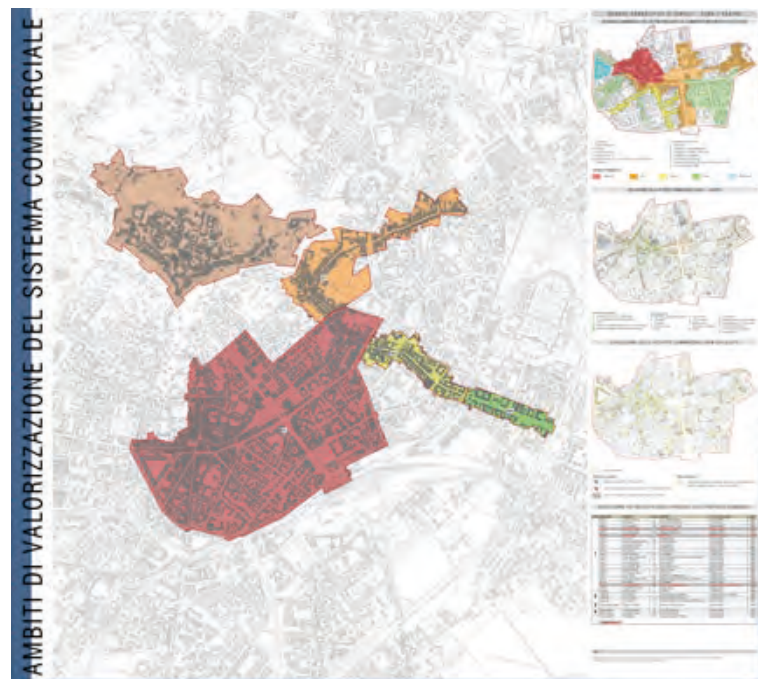


Figura 6.2 PGT di Bergamo, elaborato PR11. Riconoscimento e perimetrazione degli Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale.

versi formati commerciali con nuove soglie di dimensione del reperimento delle dotazioni minime obbligatorie;

- la limitazione dell'insediamento di grandi strutture di vendita alle sole ZTL h24 e aree pedonali interne al perimetro dell'ambito centrale.

Negli Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale vale una disciplina che, limitatamente per le categorie commerciali, terziarie ed extracommerciali, prevale sulla disciplina di tessuto individuando le funzioni sempre ammesse, come riportato in tabella 6.21. In tali ambiti, vale altresì una diversa disciplina delle dotazioni a parcheggio richieste, come riportata nella tabella 6.17.

Tabella 6.21 PGT di Bergamo, disciplina funzionale degli Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale.

Categoria funzionale Funzione	Ambiti di valorizzazione commerciale					
	Centro (Z1) - Entro ZTLh24 o Area Pedonale	Centro (Z1) - Fuori ZTLh24 o Area Pedonale	Città alta (Z2) [interam. ZTL h24 o area pedonale]	Borgo Pignolo - S. Caterina (Z3) [No ZTL o area pedonale]	Borgo Palazzo (Z4a) [No ZTL o area pedonale]	Borgo Palazzo (Z4b) [No ZTL o area pedonale]
Residenziali (R)						
Ra - Residenza libera	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Rc - Residenza convenzionata						
Rs - Residenza sociale	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Agricole (A)						
A1 - Agricoltura produttiva	RT	RT	RT	RT	RT	RT
A2 - Agricoltura di valenza ecologico-ambientale	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Produttive (P)						
P1 - Attività industriali e artigianali	RT	RT	RT	RT	RT	RT
P2 - Produzione avanzata (high-tech)	RT	RT	RT	RT	RT	RT
P3 - Depositi, logistica e magazzini	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Extra commerciali e terziarie (T)						
Tr1a - strutture ricettive alberghiere	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Tr1b - strutture ricettive non alberghiere.	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Tr2 - Attività di intrattenimento e svago	SI (10)	SI (10)	SI (10)	SI	SI	SI
Tr3 - Attività di interesse culturale	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Ta - Attività del terziario direzionale e high-tech	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Ts - Attrezzature a scala sovracomunale per l'intrattenimento sportivo	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Td - Attività di distribuzione carburanti	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Commerciali (C)						
C1 - Esercizi di vicinato	SI	SI	SI	SI	SI	SI
C2a - Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	SI	SI	SI (8)	SI	SI	SI
C2b - Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	SI	SI	NO	SI	SI	SI
C3 - Grandi strutture di vendita (GSV)	SI	NO	NO	NO	NO	NO
C4a - Centro commerciale (inclusi i tipi "aggregato" e "multifunzionale")	SI	NO	NO	NO	NO	NO
C4b - Factory Outlet Center (FOC)	SI	NO	NO	NO	NO	NO
C4c - Parco commerciale	SI	NO	NO	NO	NO	NO
C5 - Commercio all'ingrosso	NO	NO	NO	NO	NO	SI
C6 - Attività per la vendita merci ingombranti	NO	NO	NO	NO	NO	SI
C7 - Attività artigianali di rilevanza commerciale	SI	SI	SI	NO	NO	NO
C8 - Attività di somministrazione di alimenti e bevande	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Servizi pubblici e servizi privati di uso pubblico (S) (art. 12 PdS)						
Is - Servizi istituzionali (f. compl. Ta, C8)	RT	RT	RT	RT	RT	RT
C5 - Servizi per la cultura, lo sport e il tempo libero (f. compl. Ta, C1, C8)	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Rg - Servizi religiosi (f. compl. C8)*	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Sh - Servizi sanitari (f. compl. Ta, C1, C8)	RT	RT	RT	RT	RT	RT
So - Servizi sociali (f. compl. Ta, C1, C8)	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Si - Servizi per l'istruzione (f. compl. Ta, C8)*	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Rs - Residenza sociale	RT	RT	RT	RT	RT	RT
Pz - Piazze e aree pubbliche pavimentate	RT	RT	RT	RT	RT	RT
V - Verde	RT	RT	RT	RT	RT	RT

La disciplina degli AVC prevale sulla normativa di tessuto: (SI) funzione ammessa; (NO) funzione non ammessa. Se la disciplina funzionale non è specificata, valgono le regole di tessuto (RT)

Nel piano di Milano, la salvaguardia del commercio di vicinato è un obiettivo funzionale rilevante ai fini del miglioramento della vivibilità della città. Ad esempio, il PGT individua sette ambiti per “Piazze” e una rete degli “Spazi a vocazione pedonale” dove innalzare la qualità per diventare “struttura della vita urbana collettiva”, secondo una strategia tesa a “riumanizzare la città” coniugando lo spazio pubblico con fronti urbani vivi attraverso l’insediamento di piccolo commercio, artigianato e servizi ai piani terra. Il riconoscimento di tale valore al commercio da parte del PGT è testimoniato dall’inserimento di negozi di vicinato, dei negozi storici e dei mercati rionali all’interno del Catalogo dei Servizi, permettendo così il loro assoggettamento a una disciplina diversa da quella stabilita nel Piano delle regole per le altre funzioni.

Ad esempio, l’insediamento degli esercizi di vicinato ai piani terra, assieme alle attività artigianali fino a 250 mq, è incentivato negli Ambiti di rigenerazione, sia in caso di nuova costruzione sia di cambio di destinazione d’uso, attraverso lo scomputo della loro superficie lorda dalla quantità massima edificabile e la riduzione delle dotazioni richieste, a condizione di vincolarne la destinazione funzionale e di convenzionare con il Comune il corrispettivo per l’affitto dei locali. Inoltre, limitatamente ai nuclei storici esterni e agli ambiti di rigenerazione adiacenti agli Spazi a vocazione pedonale, anche i servizi privati e i pubblici esercizi fino a 250 mq, non concorrono al calcolo della superficie lorda edificabile. Nella disciplina dei cambi di destinazione d’uso, mentre sono esentati in generale dal reperimento delle dotazioni tutti gli interventi minori di 250 mq, il passaggio da negozio di vicinato (che è inferiore a 250 mq) ad altra funzione è fortemente penalizzato, essendo richiesta, ad esempio, una dotazione di standard pari al 100% della superficie lorda in caso di mutamento verso la funzione residenziale.

L’insediamento delle nuove grandi strutture di vendita è, invece, limitato agli ambiti “Nodi di interscambio” e di alcune “Grandi funzioni urbane”, sia in ottica di tutela del commercio minuto, sia di limitazione degli impatti nei contesti circostanti, ma anche in considerazione della parità di rango con i due tipi di ambiti in cui può insediarsi, dove può contribuire efficacemente al successo degli interventi di rigenerazione arricchendone la mixité funzionale.

Per quanto riguarda i parcheggi pertinenziali, infine, per gli esercizi di vicinato non sono mai richiesti, mentre per le medie e grandi strutture di vendita non sono richiesti se si insediano in aree pedonali o a pedonalità privilegiata, Spazi a vocazione pedonale, Area C e ZTL senza limitazioni temporali.

In generale, va notato come nelle strategie dei piani sia di Bergamo sia di Milano vi siano forme di disallineamento, rispetto agli altri piani, tra le funzioni economiche ritenute qualificanti e attrattive e la disciplina delle dotazioni richieste: quest’ultime vengono, infatti, utilizzate come leve per aumentare la presenza di attività di vicinato e per indirizzarle, tramite incentivo urbanistico, verso gli ambiti urbani da rigenerare.

L'impostazione a carattere prestazionale

Il RUE di Bologna e il RUE adottato di Reggio Emilia presentano una simile impostazione della disciplina funzionale a carattere prestazionale. La finalità è, in entrambi i casi, quella di favorire la mixité funzionale attraverso la compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti e permettere la possibilità di modificarsi e rinnovarsi nel tempo, poiché a tale processo sono legate la vitalità e la qualità urbana.

La possibilità di insediamento degli usi in un dato territorio è stata, quindi, legata agli obiettivi urbanistici, introducendo una valutazione sulla base della compatibilità e della sostenibilità della funzione rispetto ai caratteri dell'ambito.

Pertanto, nel RUE di Bologna, e similmente in quello di Reggio Emilia, la disciplina si basa sull'esclusione di funzioni incompatibili, sulla valutazione delle soluzioni proposte per la mitigazione degli impatti, sulla previsione delle dotazioni a parcheggio minime da garantire.

I fattori di impatto di cui deve essere tenuto conto nella valutazione di ammissibilità sono:

1. deficit infrastrutturale, in quanto possono compromettere l'equilibrio dotazionale del contesto;
2. pericolosità, in quanto possono compromettere le condizioni di salubrità del contesto, con effetti sulla salute delle persone;
3. disagio/disturbo, in quanto possono pregiudicare le condizioni di vivibilità del contesto, con effetti di malessere psico-fisico delle persone;
4. impoverimento ecologico, in quanto possono compromettere o peggiorare sensibilmente le condizioni di efficienza dell'ecosistema urbano con riferimento all'habitat locale e alle reti ambientali.

L'elenco degli usi esclusi e di quelli soggetti a valutazione di ammissibilità è definito dal RUE per ciascuna tipologia di ambito, e anche ulteriormente dettagliato/variato per singolo ambito qualora reso necessario dalle condizioni di contesto. Gli usi non esclusi e non soggetti a valutazione sono sempre ammessi.

Qualora un uso sia soggetto a verifica di ammissibilità rispetto a uno o più dei fattori impattanti sopra elencati, l'art. 30 del RUE stabilisce per ciascuno di essi le "Condizioni di ammissibilità urbanistica in relazione agli impatti" (riportate nella tabella.6.23) che devono essere applicate negli interventi di nuova costruzione, negli interventi di ristrutturazione che comportino variazione dell'uso e negli interventi di mutamento di destinazione d'uso senza opere.

Negli interventi diretti, l'assolvimento delle condizioni richieste è dimostrato con dichiarazione del progettista nel caso di condizioni certificabili o con relazione tecnico-illustrativa, nel caso di condizioni espresse in forma valutativa, che documenti analiticamente le soluzioni adottate.

Negli interventi indiretti soggetti a POC, gli stessi contenuti sono integrati nella valutazione di sostenibilità dell'intervento e non vanno riproposti in sede di titolo abilitativo qualora invariati.

Fattori di impatto correlati agli usi	Condizioni di ammissibilità urbanistica in relazione agli impatti
A) Deficit infrastrutturale	
1. Impatto sulla sosta	Assolvimento delle dotazioni minime di parcheggi pubblici e pertinenziali
2. Impatto sulla mobilità e sul traffico	Studio relativo all'insediamento proposto, contenente:
	- verifica dei flussi di traffico generato/attratto ante e post opera
	- verifica dello schema di accessibilità (pedonale, ciclabile, veicolare, trasporto pubblico); - ricognizione dei punti di pericolosità e definizione degli interventi atti a rimuoverne i fattori; - valutazione delle ricadute sulla qualità ambientale del contesto e misure adottate per rimuovere o mitigare gli eventuali effetti negativi.
3. impatto su rete e impianti idrici	Assenso all'allacciamento da parte dell'ente gestore. In alternativa, relazione tecnica che dimostri il raggiungimento dei livelli migliorativi dell'obiettivo prestazionale di risparmio e riuso delle acque con indicazione delle tecnologie innovative che si intende utilizzare.
4. Impatto su rete e impianti fognari	Assenso all'allacciamento da parte dell'ente gestore.
5. Impatto su reti e impianti energetici	Assenso all'allacciamento da parte dell'ente gestore. In alternativa, relazione tecnica che dimostri il raggiungimento dei livelli migliorativi dell'obiettivo prestazionale di contenimento dei consumi energetici con indicazione delle tecnologie innovative che si intende utilizzare.
6. Impatto sul sistema di gestione dei rifiuti urbani	Per usi diversi dall'abitativo, stima delle quantità e del tipo di rifiuti prodotti e adozione di adeguate soluzioni progettuali per il deposito temporaneo in sito, in relazione al servizio di raccolta
B) Pericolosità	
7. Rischio di incidente	Dichiarazione che l'attività non rientra tra quelle definite "a rischio di incidente rilevante" di cui al D.lgs. 334/1999 e smi
8. Rischio di inquinamento e contaminazioni delle diverse matrici ambientali	Valutazione positiva circa la limitata produzione di rifiuti pericolosi con specifiche misure di sicurezza per il deposito temporaneo in sito. La produzione può intendersi limitata qualora il deposito temporaneo di rifiuti pericolosi non superi i 10 mc.
	Valutazione positiva circa l'assenza di reflui con sostanze pericolose e di scarico in fognatura di rifiuti liquidi.
9. uso/movimentazione di sostanze nocive e pericolose	Valutazione positiva circa l'uso e la movimentazione in sicurezza di sostanze pericolose (quali sostanze cancerogene, mutagene, teratogene).
C) Disagio/disturbo	
10. Rumore	Esame dei caratteri specifici dell'attività e valutazione positiva (con documentazione acustica redatta da tecnico competente), in coerenza con i limiti definiti dalla Classificazione acustica e dalla Valsat del PSC ovvero con le possibili opere di mitigazione da predisporre per il loro rispetto, circa la presenza di clima acustico idoneo all'insediarsi dell'uso e di impatto di quest'ultimo sul clima acustico locale o, se in presenza di un clima acustico già superiore
	ai limiti della classificazione acustica, non peggiorativo.
D) Deficit ecologico	
11. Impoverimento vegetazionale e interferenza con nodi e connessioni ecologiche.	Stima dell'impatto sulla vegetazione esistente e valutazione positiva circa le possibilità d'incremento locale della fitomassa, con introduzione di elementi di arricchimento ecologico.
	Stima dell'interferenza con elementi del connettivo ecologico (individuati nella tavola "Dotazioni ecologiche ambientali" del PSC) e valutazione positiva

Tabella 6.23 RUE di Bologna, fattori di impatto e condizioni di ammissibilità degli usi.

PARTE 3

Integrazione funzionale, qualità urbana e piano locale

La sperimentazione

Introduzione alla terza parte

Nella prima parte della ricerca si sono messi in evidenza alcuni aspetti rilevanti per l'avanzamento nello studio della mixité funzionale nella pianificazione della città contemporanea. Tale concetto, cui sono state anche attribuite vaghezza e *ambiguità*¹, è oggetto di numerose ricerche che tentano di definirlo "in positivo" – e, quindi, non semplicemente come "una condizione di non-monofunzionalità" –, cercando di comprendere i caratteri e le condizioni che ne sostengono o ne contrastano la realizzazione, nel convincimento ultimo – e condiviso dall'autore – che la mixité funzionale sia intrinsecamente portatrice di valori positivi per il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano. Tuttavia essa dipende da un novero di questioni fortemente interrelate, tra cui le previsioni urbanistiche e funzionali, ma anche i caratteri architettonici e ambientali, le opportunità sociali ed economiche e l'esperienza urbana, il cui intreccio con il tema della mixité degli usi costituisce un interessante campo di indagine, sia per quanto riguarda gli impatti dei primi sulla realizzazione della mixité, sia sul ruolo di questa nel contribuire alla vivibilità urbana. Certamente la sola mixité non basta a realizzare qualità; vi sono, soprattutto nel contesto americano, casi di nuove realizzazioni di ambienti misti in cui il carattere introverso dell'insediamento non ha generato rapporti positivi né tra le varie funzioni, né con l'ambiente circostante. Spesso tale certezza si rifà ideologicamente a una dimensione di vita urbana "tradizionale", come nel caso del *New Urbanism*, ritenendo che, date certe caratteristiche spaziali, si possa spontaneamente realizzare un vivace ambiente urbano, non tenendo conto della cultura di provenienza e degli stili di vita dei futuri abitanti. Si è visto come anche nella città pre-industriale fosse necessario individuare le *incompatibilità* tra funzioni, un requisito che ha contribuito, in epoca industriale, alla nascita della disciplina urbanistica modernamente intesa e alla tecnica della zonizzazione per separare gli usi in ambito urbano. La crisi dell'impalcatura concettuale della Modernità, ha portato successivamente all'affermazione di una nuova *idea di città*, dai tessuti compatti e densi, in equilibrio con l'ambiente e inseriti in un model-

1. Cfr. A. Rowley, «Mixed-use Development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking?», *Planning Practice & Research*, n. 11:1, 1996, pp. 85-98.

lo insediativo policentrico, in cui si supera la segregazione funzionale per realizzare luoghi funzionalmente misti, strutturati in rete e imperniati sugli spazi pubblici: la mescolanza degli usi e la loro riorganizzazione in rete sono assunte, quindi, quali principi di un *nuovo ordine funzionale*².

Questo punto di arrivo della pianificazione è testimoniato, in Italia, dall'evoluzione degli strumenti urbanistici nei loro contenuti e nella loro forma anche in relazione alla disciplina funzionale. Si è trattato, come visto con la lettura generazionale, di un lungo percorso che ha visto l'approccio riformista affrontare diffusamente attraverso la questione dell'*integrazione*, declinandola anche per quanto riguarda il rapporto tra usi e città. L'intensificazione del processo di metropolizzazione del territorio, che ha portato all'*esplosione della città*³, ha esteso alla scala territoriale le problematiche relative alla rendita già individuate alla scala urbana, le quali molto incidono sulla distribuzione degli usi e la loro integrazione. Oggi, la mixité funzionale – intesa come integrazione di una varietà di usi diversi in un dato luogo – risulta quanto mai necessaria per conferire nuova qualità alla città esistente, in particolare nelle zone della dispersione e nelle periferie della modernità, dove è necessario superare il degrado fisico e la segregazione sociale; ma la mixité funzionale – intesa ora come riequilibrio alle diverse scale – risulta altrettanto necessaria per realizzare un modello di città policentrico, capace di distribuire in modo sostenibile i carichi insediativi e di bilanciare la distribuzione delle attività umane in modo da creare ambienti di vita portatori di eque opportunità di sviluppo.

I piani della metropolizzazione e della rigenerazione urbana contemporanei hanno assunto la realizzazione di ambienti urbani funzionalmente misti come proprio ineludibile obiettivo generale. La consapevolezza di questa necessità nasce con l'esaurirsi della fase espansiva della città, che ha rappresentato per l'urbanistica italiana un momento di profondo ripensamento dei propri contenuti, teorici e tecnici, e di sperimentazione di nuovi strumenti e processi di pianificazione. I radicali mutamenti socio-economici che si sono manifestati a partire dalla fine degli anni Settanta, per poi intensificarsi lungo i decenni successivi, hanno spostato l'attenzione della disciplina verso la città esistente, riferendosi alla sua *trasformazione*. Il confronto con i "vuoti" delle attività produttive dismesse o degli spazi delle infrastrutture inutilizzati, con l'opportunità di rifunzionalizzare i contenitori delle grandi attrezzature pubbliche non più adeguati, con le carenze qualitative dei grandi quartieri residenziali pubblici sorti nella fase dell'espansione e, più recentemente, con gli effetti sociali ed economici negativi della crisi economica globale e con la decisa affermazione delle istanze ambientali, hanno sollecitato la disciplina ad elaborare nuovi riferimenti teorico-metodologici per un efficace rigenerazione della città esistente.

Tra questi, vi è il superamento della zonizzazione funzionale attraverso l'estensione delle acquisizioni disciplinari elaborate per il centro storico a tutta la città costruita, in particolare la lettura e l'in-

2. Cfr. R. Cassetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., cap. 4 "Verso un nuovo corpus disciplinare dell'urbanistica contemporanea: la costruzione di un nuovo ordine funzionale".

3. Cfr. F. Indovina, «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale, Bologna*, Editrice Compositori, 2005.

interpretazione per *tessuti*, che si riferiscono alla matrice insediativa, ai caratteri morfologici, tipologici e funzionali, come valida modalità di pianificare la rigenerazione dell'esistente; tale approccio ha fatto emergere anche la necessità di un'indagine del profonda del territorio, capace di individuare i luoghi da sottoporre a una trasformazione intensiva affinché possano diventare nuove centralità per lo sviluppo dell'intero aggregato urbano.

Rispetto a tale quadro strategico e operativo, che nella Seconda parte della ricerca si è verificato essere diffusamente praticato, la disciplina funzionale assume una nuova centralità, sia in merito alle possibilità di recupero del patrimonio esistente e al contenimento del consumo di suolo, sia con riferimento alla necessità di attivare luoghi di competitività per lo sviluppo economico e di qualità per la vita quotidiana. Tali opportunità necessitano di un quadro teorico-metodologico, oggetto di approfondimento nel settimo capitolo, che permetta di definire le relazioni tra *mix funzionale* e le categorie concettuali di *sistema* e *luogo* al fine di poter giungere alla formulazione, nell'ottavo e ultimo capitolo, di nuovi riferimenti operativi per la creazione di ambienti urbani vitali e competitivi.

Indice terza parte

CAPITOLO 7 I NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

- p. 451 Introduzione al settimo capitolo
- p. 455 7.1 Il sistema funzionale contemporaneo: interdipendenza e vitalità
- p. 458 7.1.1 La struttura policentrica come obiettivo di competitività
- p. 463 7.1.2 L'ambiente misto come obiettivo di qualità
- p. 466 7.1.3 L'interscalarità e l'integrazione come chiavi interpretative e principi progettuali
- p. 470 7.2 L'interscalarità del sistema: una rete di luoghi specializzati e complementari
- p. 471 7.2.1 Il principio di interscalarità e la policentricità post-metropolitana
- p. 473 7.2.2 La specializzazione funzionale e la complementarietà per lo sviluppo economico
- p. 475 7.2.3 La dimensione territoriale e i criteri di riorganizzazione
- p. 481 7.3 L'integrazione funzionale nel luogo: una mescolanza di usi varia e flessibile
- p. 484 7.3.1 Il principio di integrazione e la compattezza insediativa
- p. 485 7.3.2 La mescolanza funzionale e le dimensioni della varietà per la qualità urbana
- p. 487 7.3.3 I fattori condizionanti e i requisiti progettuali

CAPITOLO 8 LA MIXITÉ FUNZIONALE NEL PIANO LOCALE INNOVATO

- p. 1 Introduzione al settimo capitolo
- p. 1 8.1 Le scelte
- p. 1 8.1.1 Il riequilibrio e l'attrattività
- p. 1 8.1.2 L'integrazione e la qualità
- p. 1 8.2 Gli strumenti
- p. 1 8.1.2 Il piano strutturale: indirizzi strategici per la multifunzionalità
- p. 1 8.2.3 Il regolamento urbanistico: disciplina per la mixité funzionale diffusa

CAPITOLO 7 I nuovi riferimenti teorico-metodologici

In questo capitolo, si portano a sintesi i percorsi di ricerca conoscitivo-interpretativi della prima e della seconda parte della ricerca. Pertanto, vengono individuati i principali riferimenti teorico-metodologici per l'interpretazione e la definizione progettuale del sistema funzionale della città contemporanea. La crisi dell'impalcatura concettuale della modernità ha portato a maturazione una nuova idea di città, dai tessuti compatti e densi, in equilibrio con l'ambiente e inseriti in un modello insediativo policentrico. La città contemporanea tende, quindi, a caratterizzarsi secondo luoghi funzionalmente misti, strutturati in rete e impernati sugli spazi pubblici: la diffusa mescolanza di residenza, attività e servizi e la loro riorganizzazione strategica sono assunte quali principi base di un nuovo ordine funzionale.

Nel primo paragrafo, *Il sistema funzionale contemporaneo: interdipendenza e vitalità*, viene proposto un quadro di lettura del sistema funzionale della città complessa, che si realizza sia nella prospettiva territoriale di riequilibrio e ottimizzazione degli usi finalizzata allo sviluppo economico, sia nella prospettiva urbana di integrazione funzionale per il miglioramento della qualità.

Nel secondo paragrafo, *L'interscalarità del sistema: una rete di luoghi specializzati e complementari*, si esamina la prima prospettiva, quella appartenente alla dimensione territoriale, in cui il sistema funzionale viene riorganizzato secondo i requisiti di specializzazione e complementarietà all'interno di una struttura policentrica post-metropolitana.

Nel terzo paragrafo, *L'integrazione funzionale nel luogo: una mescolanza di usi varia e flessibile per la qualità*, si esamina la seconda prospettiva, quella della dimensione urbana, in cui i "luoghi" del sistema funzionale vengono progettati secondo i requisiti di varietà e flessibilità per realizzare il principio di integrazione all'interno di un ambiente compatto.

Nel complesso, il sistema funzionale della città contemporanea si fonda su una visione interscalare e integrata dei suoi nodi, in cui la specializzazione complementare è finalizzata alla competitività, mentre la compresenza di funzioni diverse permette una qualità urbana complessiva; tali nodi sono intesi perciò come luoghi diversamente specializzati e sempre inquadrati e radicati in un tessuto urbano complesso.

CAPITOLO 7 I NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

- p. 451 **Introduzione al settimo capitolo**
- p. 455 **7.1 Il sistema funzionale contemporaneo: interdipendenza e vitalità**
- p. 458 7.1.1 La struttura policentrica come obiettivo di competitività
- p. 463 7.1.2 L'ambiente misto come obiettivo di qualità
- p. 466 7.1.3 L'interscalarità e l'integrazione come chiavi interpretative e principi progettuali
- p. 470 **7.2 L'interscalarità del sistema: una rete di luoghi specializzati e complementari**
- p. 471 7.2.1 Il principio di interscalarità e la policentricità post-metropolitana
- p. 473 7.2.2 La specializzazione funzionale e la complementarietà per lo sviluppo economico
- p. 475 7.2.3 La dimensione territoriale e i criteri di riorganizzazione
- p. 481 **7.3 L'integrazione funzionale nel luogo: una mescolanza di usi varia e flessibile**
- p. 484 7.3.1 Il principio di integrazione e la compattezza insediativa
- p. 485 7.3.2 La mescolanza funzionale e le dimensioni della varietà per la qualità urbana
- p. 487 7.3.3 I fattori condizionanti e i requisiti progettuali

Introduzione al settimo capitolo

Come emerso nella prima parte della ricerca uno dei tratti maggiormente distintivi della città contemporanea è rappresentato dal processo di metropolizzazione, capace di investire la totalità del territorio sotto molteplici dimensioni, tra le quali l'articolazione della struttura funzionale è una delle più rilevanti.

All'origine della metropolizzazione sono stati identificati tre principali fattori attivanti: i mutamenti dei processi economici, i nuovi stili di vita e la diversificazione della rendita¹. La trasformazione della base economica è segnata in particolare dalla maggiore centralità del capitale umano, dalla reticolarizzazione dei processi e dalla smaterializzazione della produzione, che determinano a livello spaziale la riduzione del bisogno di spazio, la complementarità tra attività diverse e la creazione di legami a distanza. L'evoluzione degli stili di vita, parallela a quella economica, porta alla nascita di interrelazioni stabili tra le parti della città contemporanea che si sviluppano su un territorio sempre più ampio per un insieme di motivazioni che sono sollecitate dall'intera gamma dei bisogni² (abitare, studiare-lavorare, fruire di servizi, fare shopping, godere del tempo libero, ecc.), generando alti livelli di mobilità per raggiungere i grandi "recinti" del commercio e dell'intrattenimento di massa o per soddisfare il desiderio di un'abitazione unifamiliare; in tale contesto, lo spazio pubblico assume, pertanto, nuovi ruoli e valori simbolici associati allo svago e al consumo e a un tipo di fruizione individualizzato.

I processi diffusivi causano, quindi, un radicale mutamento delle relazioni urbane; questo si manifesta in modo evidente nella nuova articolazione funzionale della città contemporanea, la cui distribuzione – similmente a quanto osservato con la diversificazione della rendita – segue ora un andamento non lineare ed è più strettamente legata alle dimensioni della qualità urbana e dell'accessibilità. Si determina così un rilevante processo di diffusione delle funzioni urbane, creando addensamenti di attività diverse nei punti di accesso delle infrastrutture della viabilità e, in misura minore, rimescolando gli usi nei tessuti urbani esistenti e colmando i vuoti interstiziali al

1. *Ibidem.*

2. Cfr. F. Oliva, «Il Nuovo Piano», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 2008, pp. 1-2.

loro interno. La natura spontanea del fenomeno porta così alla nascita di nodi e corridoi alla scala territoriale che tendono a organizzarsi secondo logiche di integrazione e complementarietà, ma che, essendo al di fuori di un governo complessivo, portano anche a una proliferazione insediativa senza ordine e gerarchie difficilmente sostenibile. Tale nuova struttura sancisce anche il sostanziale superamento del modello centro-periferia e delle problematiche tradizionalmente riferite a queste due entità.

In definitiva, con la metropolizzazione si realizza una “funzionalizzazione del territorio” tesa all’*integrazione* complessiva delle attività economiche, delle relazioni sociali, del lavoro, dei servizi legati alla vita quotidiana, della cultura, ecc. attraverso interrelazioni e dipendenze «per realizzare obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita alle popolazioni insediate»³.

Parallelamente a questa dimensione espansiva, un altro fenomeno rilevante riguarda il “ritiro” dagli spazi già urbanizzati, che deriva dagli stessi mutamenti socio-economici attivanti la metropolizzazione, acuiti in aggiunta dagli effetti della crisi globale, il quale ha creato numerosi vuoti nella precedente struttura della città esistente. Si tratta di grandi attrezzature dell’urbanizzazione ottocentesca, così come degli spazi industriali del Novecento e delle grandi strutture direzionali fino a interessare, in tempi più recenti, la dismissione di strutture nate con la diffusione stessa, quali ad esempio i centri commerciali di prima generazione⁴; ad una scala minore, si verifica, inoltre, un diffuso abbandono di spazi residenziali situati in contesti non in linea con le aspettative e le esigenze della popolazione, come nei centri storici invasi dal turismo di massa oppure nei piccoli centri privi di servizi di base, e di spazi non residenziali che non sono più idonei, per posizione, dimensione o costo, alle esigenze economiche attuali, come, nel caso di sedi finanziarie oggi ridimensionate e razionalizzate oppure di esercizi commerciali che non tengono il passo con la concorrenza dell’e-commerce e lasciano la città sprovvista di luoghi di scambio e incontro.

Dal quadro complessivo sin qui delineato, emergono aspetti rilevanti che devono essere affrontati dalla pianificazione:

- facilitare le connessioni tra insediamenti;
- sostenere lo sviluppo economico nel nuovo contesto globalizzato dell’economia delle reti;
- migliorare la qualità di vita degli abitanti, a partire dalla qualità dell’ambiente urbano per rispondere alla contrazione della vita collettiva attraverso la trama dello spazio pubblico e l’offerta di servizi.

Trasversalmente a questi aspetti si pongono i temi della sostenibilità – rafforzati dalla consapevolezza degli effetti negativi causati dagli alti consumi energetici e dalla rottura della continuità ecologica e degli equilibri idrogeologici della città diffusa – che la pianificazione affronta tentando una ricomposizione degli equilibri con l’ambiente.

3. F. Indovina, «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», *cit.*, p. 15.

4. Si tratta del cosiddetto fenomeno del “demalling”. Cfr. G. Cavoto, *Demalling. Una risposta alla dismissione commerciale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014; L. Tamini, L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017.

Nella società del capitalismo maturo – investita dalle dimensioni globali dell'economia, dall'innovazione tecnologica e dai flussi dell'informazione – le questioni connesse alla frammentazione della città, all'elevato consumo di suolo, di energia e di tempo, al restringimento degli spazi della vita collettiva, al calo dell'offerta di servizi e alla compromissione degli equilibri ambientali, hanno portato a maturazione una riflessione disciplinare che ha messo in luce la necessità di una visione complessiva e di un insieme di principi e obiettivi condivisi per un progetto sostenibile di futuro. Il piano supera così il significato di mero strumento di utilizzo razionale dello spazio per diventare progetto sociale ed economico, che necessita del consenso e del concorso di una molteplicità di attori, inseriti in un *processo iterativo* di costruzione di uno strumento efficace anche di fronte alla dimensione di incertezza che connota la complessità della città contemporanea.

In tale quadro, le questioni dell'integrazione funzionale e della messa in rete delle funzioni⁵ costituiscono un rilevante nodo da affrontare per rispondere alle istanze attuali, quali il sostegno allo sviluppo economico e il miglioramento della qualità di vita in un quadro di sostenibilità.

Sul fronte economico, ciò risulta evidente di fronte alla transizione verso il capitalismo cognitivo all'interno di un orizzonte globale che aumenta i livelli di complessità e incertezza, in cui l'informazione diviene l'elemento chiave e in cui le *reti* e il *sistema locale* diventano una risorsa unica per compensare con differenziali cognitivi i differenziali dei costi del lavoro⁶. A livello urbano, questo determina una maggiore rilevanza del contesto spaziale, della sua *qualità*, trasformando la città e il territorio in spazi produttivi le cui caratteristiche esercitano rilevanti effetti sullo sviluppo delle attività economiche, anche per i riflessi sulla capacità di attrazione di manodopera qualificata⁷. Si ricerca, quindi, un ambiente urbano più denso e compatto, che consenta rapporti di prossimità, e sufficientemente diversificato e composito, tale da consentire nel tempo un certo grado di *porosità*, che renda le maglie del tessuto urbano più facilmente attraversabili da variazioni funzionali, in risposta a mutamenti e spostamenti non solo economici, ma anche sociali e culturali; inoltre, tali ambienti funzionalmente misti e flessibili, che connotano tessuti e nodi, devono essere anche connessi alle grandi reti di trasporto e telecomunicazioni, che consentono la competitività e il soddisfacimento dei nuovi criteri di localizzazione delle imprese.

Sul fronte della vita quotidiana, la riconfigurazione della struttura sociale richiede sostanzialmente un ambiente urbano non dissimile da quella che permette lo sviluppo economico. In una società in cui i legami, più deboli ma più elastici, si moltiplicano e diversificano, potendo beneficiare di molteplici forme di comunicazione, realizzano una struttura sociale "a strati", basata sulle relazioni tra individui e organizzazioni "multi-appartenenti", cioè appartenenti simultaneamente a reti diverse a loro volta interconnesse. Ciò richiede, ancora una volta, la presenza di un'alta qualità spaziale e una struttura a rete delle opportunità urbane.

5. Cfr. par. 2.3.1 "La messa in rete delle componenti funzionali: l'approccio sistemico" e par. 2.3.2 "La ricerca di qualità e l'integrazione funzionale".

6. Cfr. "Il rapporto tra città e produzione nel capitalismo cognitivo" nel par. 1.2.5 "Il mix funzionale e le attività economiche".

7. Tale concetto è tradotto a livello operativo nel piano di Bologna, che lo assume tra le sue finalità principali. Cfr. scheda B.2 "Il Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Bologna".

8. Cfr. "La terza modernità di Ascher" nel par. 2.3 "La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité"; F. Ascher, *I nuovi principi dell'urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006, pp. 67-80.

9. *Ivi*, p. 69.

10. *Ivi*, p. 76.

Richiamando la riflessione di Ascher⁸, nella "Terza modernità" si sta realizzando un tipo di dilatazione dell'estensione territoriale della vita che da un lato comporta una riduzione della rilevanza della prossimità, ponendo in risalto l'importanza delle reti di comunicazione, e dall'altro rende essenziale lo sviluppo della mobilità urbana per aumentare le possibilità di contatto e incontro. Queste, infatti, assumono maggior valore in un contesto sempre più permeato dalle tecnologie e dall'innovazione, sia per fruire di servizi e attrezzature, che si devono adattare per rispondere alla diversificazione dei bisogni sociali, sia per ridurre la segregazione sociale, che dipende anche dagli effetti che il rapporto distanza/velocità genera in termini di differenziazione sociale dello spazio (cioè, di diversa possibilità di accesso a servizi e funzioni urbane). Questo rimette in discussione i modelli di organizzazione territoriale e urbana e, in particolare, dei "sistemi di centralità" di fronte al moltiplicarsi dei poli attrattivi e delle diverse velocità di spostamento permesse dai modi di trasporto: «la terza rivoluzione urbana non produce una città virtuale, immobile e introvertita, ma una città mobile e telecomunicante, fatta di nuovi equilibri tra gli spostamenti di persone, beni e informazioni»⁹ in cui sono essenziali la compresenza fisica e la qualità dei luoghi, mentre il bisogno di equità nel campo dei servizi e delle funzioni fruibili «obbliga a ripensare in modi nuovi le questioni di multifunzionalità e diversità sociale delle città contemporanee»¹⁰.

Interdipendenza tra centri e vitalità del tessuto costituiscono così i due aspetti rilevanti per la conoscenza e la progettazione del sistema funzionale, descritti nel primo paragrafo e approfonditi, per riguarda il rapporto tra reti e attività, nel secondo paragrafo "L'interscalarità del sistema: una rete di luoghi specializzati e complementari", e per quanto riguarda il rapporto tra luoghi e vita quotidiana, nel terzo paragrafo "L'integrazione funzionale nel luogo: una mescolanza di usi varia e flessibile".

7.1 Il sistema funzionale contemporaneo: interdipendenza e vitalità

Nella prima parte della ricerca, si è tentato di contestualizzare la *mixité* funzionale nell'ambito di un ampio quadro concettuale e storico-evolutivo, alla ricerca di nuovi riferimenti teorico-metodologici utili a individuare un paradigma funzionale innovativo in grado di rispondere alle questioni della città contemporanea.

È emerso che la consapevolezza delle valenze di un ambiente urbano funzionalmente misto si afferma nel dibattito disciplinare a partire dagli anni Sessanta, dopo che iniziavano a manifestarsi gli effetti negativi connessi alle esperienze di pianificazione basate sull'approccio analitico, sulla zonizzazione e sugli altri principi e canoni formali elaborati dal Movimento moderno. Come evidenziato, una delle prime e più appassionate sostenitrici della *mixité* funzionale della contemporaneità è la sociologa Jane Jacobs, che nel 1961 si chiede: «il primo e più portante problema urbanistico delle grandi città è questo: in che modo le città possono generare su una parte abbastanza estesa del loro territorio una mescolanza di usi e una diversità sufficienti a mantenere in vita il tipo di civiltà che esse rappresentano?»¹¹.

A quei primi effetti si aggiungono più tardi, nella città che si disperde, anche quelli prodotti dai poli di attività ed attrezzature decentrate nel territorio che portano alla nascita di *luoghi centrali* alternativi, i quali tuttavia non riescono ad assumere una *identità* propria¹². La mancanza di qualità spaziale, urbanistica ed edilizia, la povertà di funzioni e la concentrazione di problematiche sociali, sostengono così la formazione di aree di disagio a cui le varie discipline prima, e le istituzioni poi, iniziano a prestare crescente attenzione: in questo contesto l'assenza della *mixité* viene individuata come uno dei fattori rilevanti nella crisi urbana.

Si afferma, così, una maggiore considerazione della scala umana – verso la quale già si proponeva di impegnarsi la Carta d'Atene¹³ ma con soluzioni, evidentemente, non adeguate – che comporta nuove metodologie di formazione dell'ambiente urbano, attribuendo una

11. J. Jacobs, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, p. 135.

12. Cfr. E. Belfiore, *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Roma, Gangemi Editore, 2001.

13. Punto dottrinale n. 87 «Per l'architetto impegnato in compiti di urbanistica la dimensione umana costituirà lo strumento di misura. L'architettura dopo la deviazione di questi ultimi cento anni dovrà esser posta di nuovo al servizio dell'uomo. Dovrà [...] interessarsi dell'individuo e creare per la sua felicità quelle attrezzature che circonda, rendendoli più facili, tutti gli atti della sua vita». Le Corbusier, «La carta di Atene (seconda ed. 1957)», *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998, p. 483.

nuova centralità alle complesse relazioni che i flussi instaurano con lo spazio fisico e all'assetto spaziale delle funzioni urbane. È, quindi, soprattutto il concetto di *grana* del tessuto urbano a sintetizzare «il modo in cui i differenti elementi che compongono un insediamento sono mescolati fra di loro nello spazio. Questi elementi possono essere: le attività, le tipologie edilizie, le persone, o altri aspetti»¹⁴. Un tessuto a *grana fine* viene così considerato capace di generare quartieri economicamente vivaci e socialmente stimolanti, in ragione del fatto che i caratteri dell'ambiente urbano influenzano in modo significativo la vita di relazione tra le persone: «la differenziazione delle funzioni fra abitazioni, aree produttive, edifici pubblici, ecc., può ridurre gli svantaggi e i limiti fisiologici, ma allo stesso tempo riduce anche i possibili vantaggi derivanti dai contatti di vicinato. [...] I collegamenti, basati sull'automobile, contribuiscono poi a ridurre ulteriormente i rapporti interpersonali; mentre la progettazione puramente meccanica e priva di sensibilità degli spazi esterni nei singoli progetti ha un effetto drammatico sulle attività all'aperto»¹⁵.

Oltre alla frammentazione urbana e all'isolamento degli individui, la separazione funzionale viene, a partire dagli anni Settanta-Ottanta, associata a un modello di sviluppo urbano non sostenibile: «La divisione funzionale in zone [...] si è rilevato il mezzo più efficace per distruggere il corpo sociale e fisico, infinitamente complesso, delle comunità urbane [...]. La schiavitù degli spostamenti a cui è stato condannato ogni cittadino lo obbliga a sprecare tempo ed energia in trasporti quotidiani, e contemporaneamente lo ha fatto diventare un agente potenziale e involontario di spreco di energia»¹⁶. La mixité funzionale degli insediamenti entra così anche in relazione alle questioni ecologiche e ambientali, che le nuove sensibilità vanno affermando.

Tuttavia, si è evidenziato anche come la sola ricchezza di varietà fisica e funzionale degli ambienti urbani non sia sufficiente a realizzare la vitalità della città, in quanto questa deriva dalla combinazione di un complesso insieme di fattori sociali, economici e culturali¹⁷; la mixité ne sarebbe, quindi, un prodotto composito.

Rimane comunque un fatto innegabile che la pianificazione urbanistica abbia una primaria responsabilità nel permettere che la mixité possa realizzarsi o meno, e questo viene sostenuto a partire dalla fine degli anni Ottanta anche a livello istituzionale, quando le politiche della Comunità europea indicano il *mix* delle funzioni urbane come un aspetto «possibile e progressivamente necessario»¹⁸ da considerare negli strumenti urbanistici, associandolo ai concetti di densità, usi multipli, diversità sociale e culturale.

A partire da allora, in Europa occidentale, si afferma con forza la ricerca di una codifica della mixité funzionale, avvenuta però soprattutto attraverso la sperimentazione concreta. A seconda degli approcci, sono emerse varie dimensioni connesse al concetto di mixité funzionale:

14. K. Lynch, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Milano, ETAS libri, 1990, p. 273.

15. J. Gehl, *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Rimini, Maggioli Editore, 1991, p. 51.

16. L. Krier, *Carta per la ricostruzione della città europea*, Il Covile, 2002. Prima pubblicazione in L. Krier, *Léon Krier: Drawings*, Bruxelles, Archives d'Architecture Moderne, 1980.

17. Cfr. H. Gans, *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York, London, Basic Books, 1968, pp. 25-33.

18. Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, COM(90) 218, 1990.

- quella sociale, evidente nel caso della Francia¹⁹, che l’ha legata al superamento dell’esperienza dei *grand ensemble*;
- quella economica, rilevabile nel caso inglese²⁰, dove si è sostenuta la varietà funzionale in relazione alla tenuta delle attività anche in ragione del loro contributo alla vitalità e alla sicurezza urbana;
- quella ambientale, particolarmente sentita nel caso olandese²¹ sia in termini di uso efficiente del suolo, una risorsa assai scarsa in quel contesto, sia in termini di riduzione degli spostamenti e di ottimizzazione del trasporto pubblico;
- quella, più generale della “qualità urbana”, in cui si è cimentata l’Italia durante la stagione dei programmi complessi, quando in modo rilevante si è sentita la necessità di una “trasformazione qualitativa” dell’ambiente urbano.

Queste quattro dimensioni, emerse dalle sperimentazioni, evidenziano una stretta connessione tra la realizzazione della *mixité* funzionale e il raggiungimento degli obiettivi che maturano assieme alla consapevolezza dei limiti dello sviluppo – minori spostamenti, minore ricorso al mezzo privato, minori consumi energetici, minore consumo di suolo – e permette di inserirla come uno degli elementi strategici del progetto urbanistico contemporaneo orientato alla sostenibilità.

Il concetto di “città mista” si sviluppa, tuttavia, nell’ambito di un più generale ripensamento dell’*idea di città* che si confronta con una grande fase di cambiamenti sociali ed economici, con la rapida evoluzione del settore delle comunicazioni e dei trasporti, con le forti istanze di qualità urbana e tutela ambientale, con il nuovo tema del *rischio* e, nella disciplina, con una ripresa del dibattito sui fini della pianificazione. Questo quadro porta a maturazione a cavallo del Duemila alcune sperimentazioni che delineano una nuova visione d’insieme sulla città, in cui si pone la questione funzionale al centro dei propri principi: intensificazione funzionale, interconnessione in rete, ricostruzione della trama degli spazi collettivi e ricomposizione dei nodi e degli assi portanti in sequenze spaziali sono individuati come i “quattro nuovi pilastri” della composizione dello spazio²². L’ampiezza dei cambiamenti in atto nelle città e nelle vaste agglomerazioni territoriali costituisce la nuova sfida per l’urbanistica, che individua nella *mescolanza* e nella *flessibilità* i nodi della progettazione contemporanea in antitesi con le soluzioni omogenee e rigide del Moderno, non adatte a fronteggiare l’incertezza, le disfunzioni e le crisi. A livello funzionale, questo si traduce in «una maggiore diversità funzionale delle zone urbane, in una multicentralità, nella polivalenza di una parte delle attrezzature e dei servizi, e in un rafforzamento del ruolo dei trasporti e delle diverse infrastrutture di rete che, oggi più che mai, assicurano l’efficienza complessiva dei servizi urbani metropolitani. I nodi di connessione tra le diverse reti assumono un’importanza particolare, e fanno soprattutto dell’intermodalità nei trasporti un obiettivo chiave delle dinamiche urbane»²³.

19. Cfr. Scheda A.4 in appendice “Francia: la polisemia della *mixité*”.

20. Cfr. Scheda A.2 in appendice “Inghilterra: la vitalità urbana come obiettivo delle “Planning Policy”.

21. Cfr. Scheda A.3 in appendice “Paesi Bassi: l’affermazione del “Multiple land use” come principio di pianificazione”.

22. R. Casseti, *I nuovi paradigmi dell’urbanistica. L’idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016, pp. 27–43.

23. F. Ascher, *op.cit.*, p. 86.

7.1.1 La struttura policentrica come obiettivo di competitività

Come anticipato nell'introduzione al capitolo, la nuova disciplina funzionale per la città contemporanea è finalizzata a raggiungere più elevati livelli di qualità urbana e a sostenere lo sviluppo economico. Quest'ultimo si interfaccia, in particolare, con i fenomeni di metropolizzazione, che configurano una nuova condizione urbana e una nuova dimensione territoriale, realizzata attraverso la dispersione di polarità specializzate: ciò rende non più percorribile la modellizzazione gerarchica e standardizzata dell'assetto funzionale tipica della città moderna – nonostante già dagli anni Sessanta se ne siano compresi tutti i limiti²⁴ – richiedendo invece la concezione di un *sistema* di funzioni connesse in rete, caratterizzate anche da un certo livello di specializzazione, ma in cui la *complementarietà* tra di esse in un campo d'azione unitario è il tratto distintivo che permette di raggiungere un maggiore equilibrio della struttura funzionale e di sostenere le basi dello sviluppo competitivo.

Questa strutturazione in rete, che si è già declinata in numerose esperienze di pianificazione, contribuisce a superare il concetto normativo di zona verso una visione della città come "sistema di sistemi" che considera, in particolare, le *relazioni* tra le sue componenti; si tratta di un aspetto rilevante per affrontare il carattere di *complessità* della città contemporanea, portato anche dal dissolvimento dei tradizionali limiti geografici tra città e campagna e tra centro e periferia verso una frantumazione della città nel territorio, nel quale si rilevano addensamenti e polarità che possono costituire le componenti di una nuova forma della "città di città".

Una simile configurazione insediativa, si nutre di relazioni a distanza, di infrastrutture e di tecnologie a rete che permettono nuove configurazioni spaziali rispondenti all'attuale contesto socio-economico²⁵. In particolare, la dilatazione dell'estensione territoriale dell'economia e della vita quotidiana costituisce un fenomeno complesso per gli effetti che genera a livello spaziale e sociale, con riflessi anche per quanto riguarda la nuova struttura funzionale della città contemporanea.

In primo luogo, nel territorio europeo si stanno verificando due trasformazioni di segno opposto, che comportano anche una risignificazione simbolica degli spazi: da un lato, l'effettiva dilatazione degli spazi abitati secondo una dinamica di dispersione che determina un *continuum* urbanizzato privo di forma, nebuloso e indistinto, una "città diffusa" nata da una estensione di tutti i nuclei esistenti tramite una materializzazione sul campo delle proprie relazioni (e dei movimenti quotidiani e ciclici) che un tempo erano ascrivibili a precise entità urbane; dall'altro, si verifica anche un arretramento dagli spazi già urbanizzati, principalmente a causa del mutato contesto sociale ed economico postindustriale²⁶, che lascia nella tradizionale città compatta numerosi vuoti, a partire dalle attrezzature ottocentesche fino ai grandi spazi della fabbrica e, più recentemente, quelli

24. Si tratta di codificazioni elaborate dal Movimento moderno che hanno avuto una forte critica a partire dagli anni Sessanta; a tale riguardo, in questa tesi sono state riportate, in particolare, quelle mosse nei confronti dello zoning da Jane Jacobs e da Giancarlo De Carlo (cfr. par. 1.1 "Il dibattito disciplinare" e par. "2.2.2 La critica alla zonizzazione funzionale e le questioni aperte"). A queste va aggiunta la critica da parte di Alexander alle relazioni piramidali della estrema semplificazione razionalista: lo "schema ad albero" è una rappresentazione teorica che fa perdere la ricchezza e la complessità della vita urbana, separandone gli elementi anziché connetterli. Cfr. C. Alexander, «A city is not a tree», *Design*, n. 206, 1966, pp. 46-55.

25. Per una delimitazione più puntuale del contesto socio-economico contemporaneo, cfr. par. 2.3 "La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité" e par. 3.3 "La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione, trasformazione e integrazione".

26. Cfr. par. 2.3 "La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité".

del direzionale e del commercio non più in linea con le attuali esigenze dei rispettivi settori. Si tratta di due *sommovimenti* che

[...] sembrano configurare una società urbana che, a prezzo di lacerazioni e “vuoti” interni, ha fisicamente e disordinatamente conquistato una nuova dimensione geografica. Una dimensione che sembra difficile ripartire secondo uno schema di attribuzione per classi sociali, non essendo i nuovi territori della diffusione composti secondo una sintassi riconoscibile e strutturata per parti omogenee. Così, molti di territori dell’Europa contemporanea ci appaiono oggi come l’esito caotico di una società urbana priva di gerarchie e di regole insediative²⁷.

In secondo luogo, va notato che tale diffusione urbana realizza una modifica del paesaggio che lo rende non distinguibile per parti, a causa della forma che assumono gli oggetti che lo compongono: si tratta di un ammassamento di fatti edilizi indipendenti che assumono alcuni modelli di riferimento introversi e pervasivi – la casa unifamiliare con giardino, il centro commerciale con parcheggio, il centro storico pedonalizzato – quali espressione dell’affermazione di nuovi codici culturali, valori e modalità di interazione, che originano un modo individualizzato, anziché collettivo, di vivere lo spazio pubblico, il quale assume pertanto nuovi ruoli e valori simbolici improntati allo svago e al consumo²⁸.

Osservati nell’insieme, questi oggetti si presentano come una congerie di piccoli episodi la cui frammistione – non riconducibile al principio di *integrazione* che, come visto diffusamente nei precedenti capitoli, è stato individuato come il tratto essenziale della pianificazione per la nuova idea di città – produce qualcosa che non realizza una mescolanza funzionale positiva. Tale lettura evidenzia un funzionamento sistemico “imperfetto”, dove le relazioni funzionano correttamente solo all’interno di un sottosistema che si auto-organizza, ma tale unità non dialoga proficuamente con gli altri sistemi di pari livello per formare un sistema di livello superiore; manca così la possibilità di realizzare un sistema complesso per cedere il passo, invece, a un insieme di componenti slegate – che, per definizione, non forma un sistema²⁹ – anzi ponendosi spesso in competizione orizzontale, piuttosto che in una logica di integrazione e complementarietà.

In tal senso, l’immagine del territorio corrisponde a quella di una “società poliarchica”, in cui all’apparente impressione di caos è sotteso, invece, un eccesso di regole equivalenti che si ripete in modo imprevedibile nello spazio: «la moltitudine si ricompone in un numero ridotto di figure spaziali introverse e ripetute all’infinito, specializzate anche se ibride: la super-strada e i suoi svincoli, la zona produttiva e il suo recinto, il quartiere di villette e il campo sportivo, la strada-mercato e i suoi retri, il contenitore commerciale e il suo parcheggio. I sommovimenti che scuotono lo spazio europeo sono infatti, a ben guardare, la somma di queste razionalità settoriali, che a loro volta condensano la moltitudine dei sussulti individuali che muove la città europea»³⁰.

Tale frammentazione, come visto in precedenza, è il risultato in-

27. S. Boeri, «Europa-città: spunti di riflessione», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004, p. 27.

28. Cfr. R. Casseti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit.

29. Cfr. par. 2.3.1 “La messa in rete delle componenti funzionali: l’approccio sistemico”.

30. S. Boeri, *op.cit.*, p. 29.

nanzitutto di un'accresciuta individualizzazione dei comportamenti in tutti i campi della vita quotidiana (abitazione, lavoro, consumo e tempo libero, mobilità), che si declina a livello locale in sistemi settoriali chiusi, agenti secondo razionalità autonome e in modo auto-organizzato per intercettare flussi globali tendenzialmente indifferenti al contesto.

Di fronte a un simile quadro, se uno dei fini attuali dell'azione pianificatoria è quello di sostenere lo sviluppo economico e migliorare la qualità urbana secondo i principi della complementarità e dell'integrazione delle funzioni, uno degli obiettivi dell'urbanistica contemporanea deve essere quello di ricomporre e mettere a sistema la notevole frammentazione funzionale esistente, che si manifesta indistintamente sia dentro gli spazi della città compatta tradizionale, sia nelle periferie del moderno, sia nei territori della diffusione. Nel predisporre le più idonee strategie funzionali, si devono però tenere presenti i nuovi principi di *differenza* e *variazione* che costruiscono la nuova geografia urbana alla luce contesto caratterizzato dalla duplice conseguenza dell'individualizzazione della società: la miniaturizzazione dei micro-sistemi urbani e l'estensione del macro-sistema urbano, le quali si manifestano in nuovi addensamenti funzionali e luoghi di aggregazione di alta qualità ambientale (centralità) e in nuove relazioni a distanza (reti)³¹. In relazione a ciò:

- il *principio di differenza* non agisce più tra parti funzionalmente e morfologicamente distinguibili, ma direttamente alla scala del singolo componente della città;
- il *principio di variazione* non declina più le individualità all'interno un organismo tipologicamente definito (ad esempio, l'isolato) ma procede direttamente per declinazione di classi tipologiche (ad esempio, le varianti del centro commerciale).

Emerge così lo stretto legame tra la struttura funzionale e il concetto di "scala". Da un lato, perché il requisito di varietà e mescolanza si confronta con i bisogni individuali e la miniaturizzazione dei sistemi di riferimento, oltre che con un bisogno di qualità urbana percepibile soprattutto alla scala umana. Dall'altro, perché si riscontra una dimensione sempre più territoriale della città contemporanea, che tende a integrare costruito e non costruito, artificiale e naturale, attraverso la trama dello spazio pubblico inteso come spazio di relazione. Nell'ambito di un sistema complesso e incerto, dunque, il progetto funzionale della città contemporanea deve quindi misurarsi con l'interscalarità e considerare il livello di interconnessione delle funzioni, i loro rapporti e le complementarità, la loro trasformazione dinamica.

Oltre a constatare la "esplosione" delle città rileva, infatti, anche notare che tali strutture insediative *urbano-territoriali*, difficilmente collocabili in schemi di lettura tradizionali, manifestano un naturale dinamismo che si materializza in una struttura portata dalla traduzione di un insieme di relazioni e scambi tra campi diversi e che le connota con un certo grado di incertezza, aumentandone la complessità e la diversità. Una dimensione aperta, multipla, poliedrica

31. *Ivi*, p. 32.

e non finita che consente combinazioni spontanee e inedite e che richiede criteri, più che modelli, per la loro ricomprensione negli strumenti della disciplina:

Criteri che possano rivelare situazioni strategiche e potenziali all'interno del sistema, e che possano indurre reazioni qualitative: abbinando livelli strategici di azione, orientando ed identificando questa nuova dimensione multipla di attuali sistemi di relazioni territoriali che si troverebbero in difficoltà tra dimensioni, stati e scale diverse, tra l'urbano e il territoriale, tra il fisico e il virtuale, tra il naturale e l'artificiale, e che potrebbe essere associata a ciò che alcuni di noi hanno definito "multi-città" o "geo-urbanità" nel nostro approccio ai limiti ambigui di queste realtà, a metà strada tra la tradizionale area metropolitana e l'eterna dicotomia urbano/rurale³².

Si tratta di una città intesa come *infrastruttura relazionale*, e quindi come struttura di natura reticolare che realizza un tipo di città e di territorio più irregolare ed elastico, atto ad accogliere una varietà di forme insediative e connettive che lavorano per associazione, anziché per competizione o subordinamento, al fine di realizzare nuove strategie urbanistiche improntate alla qualità urbano-territoriale. In tal senso, secondo le riflessioni di Manuel Gausa, la dicotomia che vede come contrapposti il modello di città "compatta" e quello di città "diffusa", viene sorpassata con la promozione di un modello "interconnesso" che rende meno rilevanti le distinzioni tra "città" e "territorio" verso una nuova *città-territorio*; questo permette altresì di superare concetti e riferimenti di cui sono ormai emersi – come si è tentato diffusamente di dimostrare anche in questa ricerca – tutti i limiti e le inadeguatezze di fronte alle istanze e alla complessità degli ambienti e dei sistemi contemporanei, quali l'organizzazione gerarchica, la pianificazione per zone e la specializzazione monofunzionale, proponendo di sostituire «i vecchi modelli lineari e uni-dimensionali con nuove definizioni multi-strati, e di programmazione n-dimensionale»³³. Tale quadro apre anche alla ricercata *flessibilità*, che rappresenta un requisito essenziale per la pianificazione contemporanea, poiché capace di sostenere – se inscritta entro un quadro strutturale – la capacità dei territori di creare ambienti ibridi a partire da combinazioni imprevedibili, che possono avere un ruolo nella ricerca di nuova qualità, richiesta per lo sviluppo economico e la vivibilità della città.

Detto in altri termini, l'obiettivo di ricomposizione della frammentazione funzionale che è stato evidenziato deve passare necessariamente per una sintesi di diverse posizioni, che hanno evidenziato aspetti positivi e negativi associati alla città compatta e alla città diffusa, oltre che misurarsi operativamente con una realtà composta di entrambe queste forme. Tipicamente la prima è stata promossa in opposizione alla seconda, in quanto associata a vantaggi connessi alla sostenibilità, in termini di riduzione di consumo sia energetico che di suolo, e alla socialità, intesa come opportunità offerte dalla prossimità, dalla densità e dalla mescolanza funzionale; tuttavia, è stato obiettato che si tratta di un modello che non considera adeguatamente i diversi contesti esistenti, come quelli delle aree ur-

32. M. Gausa, «Multi-città, geo-urbanità, iper-territori», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004, p. 46.

33. Ivi, p. 49.

bane meno dense e semirurali, che non integra in modo rilevante la natura nel costruito, che offre maggiori servizi ma al prezzo di livelli elevati di congestione, i quali sostanzialmente inficiano la possibilità di un ambiente di vita di elevata qualità complessiva³⁴. Le argomentazioni riferite alla città diffusa sottolineano, invece, che, favorendo la specializzazione e la dispersione degli usi, essa genera insostenibili spostamenti e consumi energetici e di suolo e porta alla dissoluzione delle relazioni, ma è stato notato anche come, al contempo, sia il modello che più di altri consente una rapida e aderente risposta ai bisogni reali della società e dell'economia, nonché rappresenti l'espressione più attuale delle comunità insediate. Si tratta di argomentazioni – e, talvolta, di polemiche – molto note e diffusamente espone nella presente ricerca³⁵, che hanno animato il dibattito disciplinare soprattutto dei due decenni a cavallo dell'ultimo cambio di secolo.

Le più recenti direzioni della riflessione teorica e della sperimentazione, invece, hanno evidenziato l'affermarsi di una nuova visione d'insieme della città, finalizzata ad affrontare le nuove sfide della contemporaneità: la creazione delle basi spaziali dello sviluppo; la diffusione delle condizioni di urbanità come diritto di cittadinanza; la ricomposizione degli equilibri ambientali³⁶. La nuova *idea di città*³⁷ si sostanzia in un ricompattamento e in una densificazione dell'esistente, ma anche attraverso una sua riorganizzazione in rete che realizza un sistema policentrico tramite le interconnessioni, la creazione di nuove centralità, la realizzazione di complementarità funzionali e la strutturazione reticolare del sistema ambientale. Il tema funzionale assume qui particolare valore, in quanto tale modello di città esige ambienti funzionalmente misti, che consentano la diversità delle occasioni di vita e lavoro; ma è altrettanto rilevante anche il tema formale, poiché la nuova idea di città si compone di nodi, emergenze, assi e direttrici strutturanti che garantiscono qualità e identità alle diverse parti.

Anche nel dibattito è evidenziato come si stia realizzando un cambio di passo verso «un nuovo paradigma, quello della multi-città plurale “intrecciata” (“poli-centrica” e “pluri-compatta”) e la sua articolazione in rete»³⁸, superando l'opposizione “città compatta” *versus* “città diffusa” in un modello che sfrutta le potenzialità di entrambe, combinando una molteplicità di polarità territoriali complementari e accessibili, interrelate al sistema ambientale, che si sviluppano, a livello morfologico, in modo *compatto ma diversificato* e, a livello programmatico, in modo *misto e integrato*, secondo una prospettiva strategica e sostenibile.

[...] di fronte al paradigma della grande città, compatta e omogenea, le attuali linee di ricerca difendono una distribuzione urbana preferibilmente policentrica, fatta di nuclei intensi di dimensioni ponderate e di grandi spazi verdi intermedi (ed «intermediari»), in un sistema «disdenso» (*discontinuamente denso*) – e fortemente interconnesso – degli insediamenti territoriali; con spazi di densità variabile e diversificata, *mixité* programmatica e sociale, accessibilità e prossimità «residenza/lavoro/svago»; un insieme caratterizzato da un contatto maggiore con

34. Cfr. M. Neuman, «The compact city fallacy», *Journal of Planning Education and Research*, n. 25:1, 2005, pp. 11-26.

35. Cfr. par. 1.1 “Il dibattito disciplinare”; par. 2.3 “La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité”; par. 3.3.2 “I piani della metropolizzazione”.

36. R. Casseti, I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata, *cit.*, p. 26.

37. *Ivi*, p. 27.

38. M. Gausa, «Land-Links / Lands-in-Land», *Rassegna di architettura e urbanistica*, n. 150:3, 2016, p. 32.

la natura (e con gli spazi liberi intermedi) in sintonia con una politica decentralizzata basata sull'idea di comunità «inter-sociale» e «inter-comunale»³⁹.

Tale modello, si caratterizza, tra gli altri, per l'integrazione flessibile e sistematica degli spazi di vita e di relazione, in cui il *paesaggio* diviene "spazio relazionale", l'elemento strutturante di un "ordine flessibile" capace di guidare gli sviluppi casuali odierni verso nuovi sistemi di relazione.

Il tema è ora, dunque, quello di riuscire a definire strategie integrate che riescano a soddisfare la necessità di uno sviluppo al contempo locale e globale, alle diverse scale, attraverso la realizzazione di una città multicentrica, che consideri le caratteristiche di discontinuità e complessità odierne, a partire da una reimmersione degli insediamenti esistenti nella vita urbana. Ciò può avvenire attraverso un loro ripensamento in termini spaziali, funzionali e sociali, che superi sia il modello "mono-compatto" che "poli-diffuso" per definire «sistemi (in)trecciati, in rete: articolati o focalizzati, estensivi ed intensivi; suscettibili di combinare, all'interno di nuove reti territoriali, strutture di densità (tessuti urbani), strutture di collegamento (maglie connettive) e strutture di relazione (paesaggi attivi) in grado di stabilire nuove geografie urbane o "geo-urbanità"»⁴⁰.

7.1.2 L'ambiente misto come obiettivo di qualità

Ricordando, come anticipato nell'introduzione, che la strategia di rigenerazione urbana richiede una nuova disciplina funzionale per la città contemporanea al fine di raggiungere più elevati livelli di qualità urbana e di sostenere lo sviluppo economico, si è visto nel punto precedente come quest'ultimo si possa legare alla realizzazione di un policentrismo insediativo-funzionale, i cui nodi siano caratterizzati da una certa compattezza dei propri tessuti. Il tema dell'incremento della qualità urbana si relaziona, invece, soprattutto con la struttura interna di questi, per superare il modello della zonizzazione monofunzionale e favorire una città caratterizzata dall'integrazione e dalla compresenza di usi diversi.

Riconosciuta la complessità e la varietà dell'ambiente urbano e delle sue forme⁴¹, la mescolanza funzionale diviene un obiettivo trasversale, perseguito tanto nelle città più dense quanto nei centri medio piccoli e rurali, dove nelle prime è necessaria per innalzare una qualità urbana orientata allo sviluppo e alla connessione globale, mentre nei secondi è fondamentale per fermarne l'abbandono; nel mezzo, nelle zone della dispersione e nelle periferie della modernità, la mixité è quanto mai indispensabile ricomporre la frammentazione spaziale e la segregazione sociale. Per quanto riguarda l'Italia, si è sperimentato un percorso verso l'integrazione a partire da quella che è stata definita la generazione dei piani "della trasformazione", che ha trovato deciso rilievo nella successiva generazione dei piani "della metropolizzazione", in cui la realizzazione di ambienti urbani funzionalmente misti rappresenta un obiettivo unanimemente approvato⁴².

39. *Ibidem*.

40. M. Gausa, «Paesaggio in bivio. Land-links/Lands-in-land: Il paesaggio come infra/intra/eco (e info) struttura territoriale», *QuaAD*, n. 1, 2018, p. 125.

41. Cfr. par. 2.3.1 "La messa in rete delle componenti funzionali: l'approccio sistemico".

42. Si veda, in proposito, il capitolo 3.3 "La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione".

Il modo in cui debba essere tradotto nelle strategie e nelle regole degli strumenti urbanistici questo obiettivo, tuttavia, non è univoco, così come è anche emerso dall'analisi di alcune esperienze di pianificazione nella seconda parte della ricerca. Uno degli aspetti più dibattuti è stato il ruolo della zonizzazione, rispetto alla quale la *mixité* si è affermata per opposizione; è stato tuttavia chiarito, e anche questo è ormai condiviso⁴³, il carattere "neutrale" della zonizzazione, «uno strumento che può essere usato a diversi fini, ma a cui non può essere imputato alcun fine, né alcun esito necessario»⁴⁴. La critica, anche radicale, che è stata praticata nei confronti della zonizzazione è servita a far maturare nella disciplina la necessità di trovare soluzioni di piano orientate al superamento della separazione sociale, economica e funzionale della città moderna, che si sono tradotte in strategie per la qualità della vita urbana, portata anche dalla varietà delle funzioni. Il "ragionare per zone" rimane comunque ancora una prassi radicata, consolidata dall'equivoco delle zone omogenee del decreto sugli standard, che sottolinea l'assenza di una proposta altrettanto forte e di semplice gestione, i principali punti di forza dello zoning funzionale. Ad esito di decenni di riflessioni, si può comunque ritenere che la zonizzazione costituisca uno strumento dell'urbanistica, così come lo sono il dimensionamento, i parametri, gli indici e gli standard, l'esproprio e la perequazione⁴⁵; essa risulta indispensabile nella mediazione tra scelte di pianificazione e uso sul suolo, poiché si connota per una astrattezza e una valenza concettuale che le permettono di caricarsi di obiettivi complessi e articolati⁴⁶. In quanto *strumento*, non può esserle attribuito alcun ruolo diretto nei risultati del governo del territorio, che dipendono piuttosto da una combinazione tra le sensibilità del pianificatore e le finalità politiche dell'amministrazione. Di fronte a uno scenario in cui si affermano la perequazione dei diritti urbanistici e una diversa forma del piano, che distingue componenti strutturali e operative, lo zoning può allora trovare un nuovo senso: abbandonata l'accezione settoriale e monofunzionale e affievolito il legame con la rendita e gli assetti della proprietà, lo zoning acquista maggiore libertà nel poter tracciare un progetto di sviluppo improntato alla qualità urbana. Va qui rammentato che l'approccio riformista ha proposto e sperimentato, soprattutto a partire dai piani della terza generazione degli anni Ottanta, la realizzazione della *mixité* funzionale *attraverso* lo zoning, e non in opposizione a esso.

Si considera cioè indispensabile la polifunzionalità dei tessuti urbani [...]. Ma si considera altrettanto indispensabile l'integrazione di tutte le attività produttive alle varie parti della città [...]. Si è allora elaborato un uso dello zoning che, lungi dal favorire le separatezze funzionali, serve a garantire le integrazioni, all'interno delle diverse zone e perfino all'interno dei singoli edifici⁴⁷.

Un altro aspetto da considerare per quanto riguarda la *mixité* funzionale nei piani riguarda allora la sua modalità di progettazione e di inserimento nell'organizzazione spaziale degli ambiti, dei tessuti urbani e delle agglomerazioni territoriali, che rimane una questione aperta pur nella varietà delle sperimentazioni riscontrabili; la zo-

43. Cfr. par 2.2.2 "La critica alla zonizzazione funzionale e le questioni aperte".

44. L. Mazza, «Chi ha paura della zonizzazione», *Rassegna Urbanistica Nazionale. Seminari. Suppl. a Urbanistica informazioni*, n. 140, 1995, p. 35.

45. Cfr. P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001.

46. «È la zonizzazione [...] uno strumento della comunicazione visiva del piano che, per la sua semplicità, astrattezza e, quindi, disponibilità ad assumere significati diversi, è diventato indispensabile». *Ivi*, p. 409.

47. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 208.

nizzazione, in tal senso, oltre alle applicazioni nella conformazione dei suoli, può essere utilmente impiegata per affrontare una dimensione analitico-interpretativa e progettuale di alto valore, necessaria a implementare le scelte strategiche per la rigenerazione urbana.

Il concetto di *mixité* funzionale sollecita, infatti, una molteplicità di questioni che attengono alla qualità dell'ambiente urbano, all'equità sociale, alla valorizzazione e alla tutela dell'ambiente, al diritto alla salute e alla sicurezza, legandosi in particolare ad aspetti legati alla mobilità e alla vitalità urbana. Come visto nel primo capitolo, le argomentazioni più consolidate relative alla *mixité* funzionale affermano che un contesto urbano funzionalmente misto:

- stimola la vitalità economica alle diverse scale, permettendo lo sviluppo anche di piccole attività che richiedono modesti investimenti, e risulta particolarmente adatta a sostenere l'attuale fase del capitalismo cognitivo⁴⁸;
- diminuisce la necessità di investimenti in infrastrutture e ne consente un uso più equilibrato nel tempo;
- contribuisce all'equità sociale, perché consente un maggiore accessibilità a servizi e luoghi di lavoro;
- migliora la qualità dell'ambiente, perché riduce il ricorso al mezzo privato e consente una migliore sostenibilità economica dei servizi di trasporto pubblico, attenuando le emissioni inquinanti e i fenomeni di congestione;
- favorisce un miglioramento della salute pubblica, perché le minori distanze consentono il ricorso a forme di mobilità dolce;
- rende le città più animate e sicure, dove le attività avvengono a tutte le ore del giorno;
- favorisce l'integrazione sociale e la convivenza, permettendo la contaminazione tra le diversità;
- può permettere una maggiore equità sociale se la *mixité* riguarda anche le tipologie residenziali.

Uno sviluppo urbano funzionalmente misto dovrebbe quindi comportare la riduzione della domanda di trasporto grazie alla varietà dell'offerta di prossimità; inoltre, la *mixité* di usi dovrebbe essere capace di aumentare i livelli di qualità urbana portando vitalità alle diverse parti di città, intensificandone le relazioni ed estendendole in un arco temporale più lungo con benefici anche in termini di prevenzione della criminalità e promozione della sicurezza. Tuttavia, sono stati rilevati anche alcuni limiti e aspetti negativi⁴⁹ connessi ad un'alta *mixité* funzionale e che possono colpire particolari gruppi sociali, variare nel tempo ed essere, talvolta, poco prefigurabili in quanto risultato dell'incontro di una molteplicità di variabili fisiche, sociali, culturali ed economiche. Ad esempio, si possono verificare:

- fenomeni di congestione e sovraccarico delle infrastrutture;
- episodi di conflittualità tra funzioni non compatibili (ad esempio, residenza e locali notturni) e fenomeno NIMBY;
- imprevedibilità nell'uso di alcuni spazi;
- minacce all'identità socio-economica e culturale di alcuni luoghi;

48. Cfr. "Il rapporto tra città e produzione nel capitalismo cognitivo" nel par. 1.2 "I principi definitori".

49. Cfr. "I limiti della *mixité* funzionale" nel par. 1.2 "I principi definitori".

- espulsione di fasce di popolazione o di attività economiche che possono risultare da processi di gentrificazione.

Un'efficace sintesi di questa molteplicità di aspetti e delle difficoltà connesse all'individuazione del mix funzionale è stata fatta da Kevin Lynch, il quale ha sostenuto che né è auspicabile il perseguimento del massimo livello di mixité funzionale, in quanto un'eccessiva frammistione di funzioni diverse può generare "stress urbano", né è possibile effettuare una formulazione quantitativa delle funzioni che possa essere di per sé garanzia di qualità urbana, in quanto dipendenti dalle necessità e dalle percezioni di ogni singolo soggetto.

[il principio di diversità] ricorre così spesso quando si parla della qualità della città. Esso è applicabile a tutte le cose desiderabili [ed] è sempre auspicabile. La varietà di situazioni ambientali disponibili significa che è più facile per qualsiasi individuo trovarne una congeniale, o acquistare una nuova competenza. [...]

Però scopriamo che è difficile trovare il modo di misurare la diversità. Tutte le cose sono in qualche misura eguali e in qualche misura diverse le une dalle altre, e le loro differenze possono essere più o meno importanti. Il loro apparire simili o dissimili dipende dalle necessità e dalle percezioni dell'osservatore. [...] Per quanto desiderabile in astratto, la diversità non può essere identificata e misurata finché non si sa come le persone percepiscano le differenze, e in quali aspetti la varietà risulti importante per loro.

Non c'è soltanto questo; noi troviamo anche che la varietà ha i suoi limiti. [...] Troppe possibilità paralizzano la capacità di scegliere. [...] Un buon ambiente è un posto che offre accessibilità ovvia e facile a una moderata quantità di persone, di merci e di situazioni, e dove questa varietà può allargarsi ulteriormente se la persona è disponibile a impegnare altre energie – un mondo esplorabile, le cui grandi diversità possono essere ricercate o ignorate a proprio piacimento⁵⁰.

7.1.3 L'interscalarità e l'integrazione come chiavi interpretative e principi progettuali

I nuovi riferimenti teorici riportati nei due punti precedenti, portano ad individuare i due elementi centrali per la lettura e la progettazione della struttura funzionale della città contemporanea: da un lato, il sistema delle agglomerazioni a scala territoriale e delle funzioni rare che ospitano, che realizza soprattutto un obiettivo di competitività; dall'altro, il sistema interno a tali insediamenti, il modo in cui i differenti elementi e le loro dimensioni sono mescolati tra di loro nello spazio, ossia il concetto di *grana*⁵¹, che realizza l'obiettivo di qualità urbana. Questi due livelli di esame della realtà permettono di concepire *unitariamente* la struttura funzionale della città come un *sistema di livello esteso*, in cui si osserva la realtà come un insieme di *relazioni di complementarità* tra macro-componenti⁵², le quali a loro volta costituiscono un *sotto-sistema di livello locale*, all'interno del quale si realizza un insieme di *relazioni di prossimità*

50. K. Lynch, *op.cit.*, p. 196.

51. Cfr. *Ivi*, pp. 273–278.

52. Cfr. par 2.3.1 "La messa in rete delle componenti funzionali: l'approccio sistemico".

tra micro-componenti.

In tale ottica, il processo di conoscenza e progettazione di una dimensione così trasversale – ai contenuti funzionali e alle scale, e, di conseguenza, agli strumenti – richiede di adottare un *approccio iterativo e interscalare* per individuare le possibili strategie e regole per la costruzione della città mista. La metodologia di intervento deve essere quindi organizzata per livelli e fasi di approfondimento successivi, che persegua l'integrazione alle diverse scale del progetto, ponendo le previsioni programmatiche in una *connessione logica e metodologica* e declinando i principi comuni in modo appropriato tra i diversi strumenti. Tale connessione è particolarmente importante per l'attuazione di una strategia di rigenerazione urbana improntata al riequilibrio funzionale, urbano e metropolitano, e richiede «[...] la messa a punto di un sistema di pianificazione innovato, [...] che utilizzi un approccio interscalare in cui la pianificazione d'area vasta interagisca dialetticamente con la pianificazione comunale [...]»⁵³.

Nella conoscenza del territorio a diverse scale è possibile identificare la domanda di cambiamento, cioè definire i problemi, le qualità e le ipotesi trasformative che delimitano i temi su cui incardinare le strategie del progetto. Ciò vuol dire che l'urbanistica ha costantemente la necessità di incrociare *induzione e deduzione*; di confrontare le relazioni di sistema, alla scala territoriale, con la grana delle componenti che fondano la struttura e la forma dello spazio, in particolare quello più minuto e vicino alla vita delle persone: luogo di specificità e di differenziazione, spazio alla scala 1:1, di prossimità o di contatto, estensione a cui è possibile riferire il rapporto tra le misure dell'uomo con quelle della totalità urbana⁵⁴.

Conseguentemente, anche il progetto di piano orientato alla *mixité* funzionale dovrà considerare, per quanto riguarda il livello strategico, la città-territorio come un campo d'azione unitario, per poi articolarsi – come già sperimentato da diverse e consolidate esperienze – in strumenti differenziati per governare la trasformazione e la rigenerazione delle componenti del sistema alla grande o alla piccola scala, degli interventi intensivi o diffusi, in un'ottica di capillarità delle relazioni e di massima accessibilità.

I concetti di *scala* e di *misura* diventano così necessari per indagare il territorio nelle sue componenti materiali e immateriali, in particolare per individuarne le *relazioni sistemiche*, al fine di poter decifrarne la forma e la struttura. Le scale possono essere colte, infatti, solo in termini relazionali e anche le "funzioni" di una data scala geografica «possono essere individuate solo relazionalmente, ossia in rapporto ai legami verso l'alto, il basso e trasversali con le altre scale geografiche situate nella più ampia configurazione interscalare in cui quella stessa scala è inserita. Di conseguenza [...] appare analiticamente impreciso parlare di scala al singolare [poiché implica] erroneamente l'attribuzione alle singole scale di una coerenza interna che esime dal compito essenziale di analizzare la loro costituzione

53. L. Ricci, «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, Trento, LISt, 2014, p. 102.

54. M. Russo, «Multiscalarità. Dimensioni e spazi della contemporaneità», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 113, 2015, pp. 7-8.

relazionale attraverso i processi di strutturazione multiscalare»⁵⁵.

La distribuzione delle funzioni urbane e i diversi livelli e direzioni delle loro relazioni, come campo di indagine specifico, rientrano pienamente in questa logica, come fenomeno multiscalare cui far corrispondere un sistema di pianificazione caratterizzato da un approccio interscalare e integrato. Il “progetto” del *sistema* funzionale implica, quindi, una doppia dimensione di comprensione/proposta: quella della *rete* (macro-sistema) quella di *luogo* (micro-sistema), che possono essere analizzate secondo le categorie del *contenuto* (categoria funzionale), della *scala* (livello territoriale di riferimento della funzione) e della *posizione* (localizzazione della funzione nel territorio).

Nel macro-sistema della *rete*, si possono individuare relazioni di mix funzionale caratterizzate dalla disseminazione nel territorio di riferimento e che si realizzano secondo:

- il *contenuto*, relazionandosi verticalmente con altre funzioni della stessa categoria funzionale ma variando il livello territoriale di riferimento (ad esempio, la rete distributiva, dal negozio di vicinato allo shopping mall, che esercitano tutti la medesima funzione commerciale ma con bacini d’utenza diversi);
- la *scala*, relazionandosi orizzontalmente con funzioni che hanno lo stesso livello territoriale di riferimento ma appartengono a categorie funzionali diverse (ad esempio, il rango funzionale metropolitano: *shopping mall*, il parco divertimenti, il *business centre*, ecc.);
- una combinazione dei due casi precedenti, contenuto e scala, che però restituisce un sistema funzionalmente omogeneo, quindi meno rilevante nello studio della mixité funzionale (ad esempio, la rete delle scuole elementari).

Le relazioni funzionali che si realizzano nella *rete* sono, pertanto, *selettive* e *a distanza*, e mirano a conseguire obiettivi di *competitività* per lo sviluppo economico; i principi progettuali da perseguire dovrebbero essere quelli della *complementarietà* e dell’*interscalarietà* da realizzare tramite l’interconnessione e l’interdipendenza dei nodi della rete.

Nel micro-sistema del *luogo*, si possono individuare relazioni di mix funzionale caratterizzate dalla concentrazione in un ambito territoriale definito; la *localizzazione* costituisce pertanto la chiave di lettura di questa dimensione. Nel *luogo* le relazioni tra funzioni si realizzano attraverso variazioni sia verticali (di scala), sia orizzontali (di funzione); un esempio può essere quello di un quartiere prevalentemente residenziale, servito sia da una stazione di linea metropolitana che da alcune fermate del servizio di autobus, in cui si relazionano molte abitazioni e qualche edificio per uffici, un ipermercato e alcuni piccoli negozi di quartiere, un giardino pubblico e un grande campo sportivo, un asilo e un liceo.

55. N. Brenner, *Stato, spazio, urbanizzazione*, Firenze, Goware, 2016.

Le relazioni funzionali che si realizzano in un sistema sono, pertanto, *obbligate* e di *prossimità*, mirano a conseguire obiettivi di vitalità

e qualità dell'ambiente urbano; il principio progettuale da perseguire dovrebbe essere quello dell'*integrazione*, da sviluppare tramite la varietà e la mescolanza delle funzioni.

Nella tabella 7.1 viene sinteticamente esplicitato il modello di lettura e progettazione del mix funzionale sopra descritto.

SISTEMA FUNZIONALE				
Dimensione	RETE		LUOGO	
Chiave di lettura	Contenuto	Scala	Posizione	
Elemento fisso	Categoria funzionale	Livello territoriale di riferimento	Localizzazione	
Elementi variabili	Livello territoriale di riferimento	Categoria funzionale	Categoria funzionale	
	Localizzazione	Localizzazione	Livello territoriale di riferimento	
Tipo di relazioni	Selettive e a distanza		Obbligate e di prossimità	
Esempio	Elemento fisso	Commerciale	Metropolitano	Quartiere prevalentemente residenziale
	Elementi variabili	Locale: negozio di quartiere	Commerciale: shopping mall	Residenziale: abitazioni
		Urbano: ipermercato	Direzionale: business park	Direzionale: palazzo per uffici
		Metropolitano: shopping mall	Ricreativo: parco divertimenti	Commerciale: ipermercato
	Disseminazione nel territorio di riferimento	Disseminazione nell'area metropolitana	Servizi: scuole	
			Locale: abitazioni, scuole	
			Urbano: palazzo per uffici, supermercato	
Obiettivo funzionale	Competitività e sviluppo della base economica		Vitalità e qualità dell'ambiente urbano	
Principio progettuale	Complementarietà e interscalarietà funzionale (interconnessione e interdipendenza)		Integrazione funzionale (varietà e mixité)	

Tabella 7.1 Schema di lettura e progettazione del sistema funzionale.

Tale modello interpretativo-propositivo del sistema funzionale, viene approfondito nelle sue due principali dimensioni nei paragrafi che seguono.

7.2 L'interscalarità del sistema: una rete di luoghi specializzati e complementari

Come riportato in questo paragrafo, e più diffusamente trattato nella prima parte della ricerca, l'evoluzione delle strutture urbane e delle loro interrelazioni ha conferito un carattere di notevole complessità alla città contemporanea; una dimensione che è stata accolta a livello disciplinare, elaborando nuovi riferimenti di lettura, interpretazione e previsione, e che richiede strumenti idonei al suo governo. Questa complessità è, infatti, particolarmente legata alla dimensione territoriale che la città metropolizzata, o post-metropolitana, ha assunto: una città *porosa* e *dis-continua* in cui si riscontrano nuove condizioni sociali tendenti all'esclusione, si accentua lo stato di insostenibilità ambientale, si abbassa il livello di welfare urbano⁵⁶.

La città vista come *sistema complesso*⁵⁷ comporta la rinuncia alle asunzioni di linearità per indagarne più a fondo il comportamento, passando dall'individuazione di relazioni deterministiche di tipo causa-effetto al riconoscimento di relazioni di interdipendenza sviluppate secondo gerarchie non immediatamente riconoscibili e in cui il tempo rappresenta una variabile fondamentale, in quanto *sistema dinamico* in cui le relazioni tra le componenti (a loro volta sistemi nei sistemi) evolvono, anche in modo non prevedibile secondo il concetto dell'*emergenza*. Tali componenti, nella dimensione territoriale della città contemporanea, aumentano e creano nuove connessioni e relazioni a scala più ampia, a causa del dissolvimento dei tradizionali confini culturali e geografici, innestandosi nelle strutture urbane o creandone di nuove.

56. F. Oliva, «L'urbanistica italiana e la città europea», *Urbanistica*, n. 152, 2014, p. 5.

57. Cfr. par. 2.3.1 "La messa in rete delle componenti funzionali: l'approccio sistemico".

58. M. Gausa, «Paesaggio in bivio. Land-links/Lands-in-land: Il paesaggio come infra/intra/eco (e info) struttura territoriale», *cit.*, p. 149.

Ne deriva una nuova multi-città plurale caratterizzata dall'eterogeneità e dalla frammentazione, ma anche da un complesso intreccio di legami *in rete*, in cui la struttura funzionale si ricombina diversamente in nuove forme insediative estese al territorio – che non è più *altro* rispetto alla città – e in cui il paesaggio, ora inteso come "spazio relazionale" vede «un trasferimento dallo sfondo del quadro alla sostanza dell'azione»⁵⁸. Le relazioni di questa nuova condizione, come anticipato, sono *selettive e a distanza* e realizzano

un nuovo paesaggio ricco di ibridazioni, spesso indipendenti dalle agglomerazioni di livello superiore, che non sono comprensibili e governabili con i tradizionali strumenti dell'urbanistica di impianto razionalista; questi erano rivolti, infatti, a fornire un livello minimo e omogeneo di servizi per ciascun tipo di unità geografica che componeva la città. Di fronte alla diversificazione ed evoluzione dei bisogni e in presenza di una crescita demografica minima o nulla, è avvenuto il passaggio, in buona misura spontaneo, da un sistema gerarchicamente organizzato di funzioni collettive e grandi concentrazioni di funzioni rare che facevano comunque perno sul nucleo urbano principale, alla diffusione di una varietà di poli urbani di diverso rango, permessa dai progressi tecnologici; tale mutamento afferma la condizione urbana di un contesto fisico-morfologico che evoca l'immagine di un *arcipelago*⁵⁹, in cui configurazioni distrettuali minori si affermano per la presenza di funzioni competitive e di eccellenza, in modo autonomo rispetto ai tradizionali cuori urbani, i quali tendono invece ad assumere un nuovo ruolo per quanto riguarda la creazione del nuovo immaginario. «Il termine, tuttavia, per quanto riferibile a metafore e a luoghi accattivanti, può indurre anche a pensare alla città futura come a “una rete sfilacciata, in cui le tecnologie spingono l'uomo, ora abitante di passaggio, ad aprire passaggi in tutte le direzioni, senza alcuna vocazione finale”»⁶⁰.

7.2.1 Il principio di interscalarità e la policentricità post-metropolitana

Generalizzando, il modello che descrive la città contemporanea può essere quello di una *conurbazione estesa policentrica post-metropolitana* risultante dalla coalescenza di più città e sistemi urbani di grande, media e piccola dimensione che hanno visto nel tempo la realizzazione di saldature fisiche e di legami economici, sociali e talvolta politici, realizzando una dimensione urbana complessa, al contempo *unitaria e molteplice*⁶¹:

- i centri urbani maggiori si sono estesi in forma *multipolare* realizzando, ai propri limiti, gli “ipercentri” del commercio e del tempo libero;
- nuove agglomerazioni periferiche a bassa densità (la *città diffusa*) sono sorte dalla crescita e dalla reticolarizzazione di centri minori, che si poggiano su una capillare viabilità;
- nuovi “luoghi centrali” nascono in corrispondenza dei nodi delle infrastrutture per la mobilità privata, che agiscono come elementi catalizzatori delle agglomerazioni;
- i grandi spazi aperti sono inglobati in questa dimensione urbana come fenomeno di risulta.

Il tratto distintivo di una simile città è la *de-differenziazione* che caratterizza i suoi aspetti fisico-morfologici, economico-funzionali e socio-culturali: i fenomeni agglomerativi, infatti, si muovono in direzione opposta rispetto al modello metropolitano novecentesco della specializzazione e della distinguibilità delle parti, frammentan-

59. Cfr. F. Indovina, «Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano», Milano, FrancoAngeli, 2009.

60. F. Esposito, «Lessico dell'urbano 3 - Modelli a rete», *Urbanistica* 3, n. giugno 2015,

61. M. Torres, *Nuovi modelli di città. Agglomerazioni, infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 2004, pp. 180-181.

do e mescolando tutte le dimensioni urbane, conferendo caratteri inediti a tessuti, centralità e infrastrutture, ibridando spazi, forme e funzioni. Uno degli effetti di tale processo è, infatti, la formazione di *zone funzionali ibride*⁶², che giustappongono particelle residenziali, produttive, direzionali e commerciali in aree “periferiche” in modo indistinto, indifferente alla gerarchia ed estraneo a logiche di specializzazione funzionale; l’inevitabile esito è uno spazio urbano contemporaneo frammentato, i limiti funzionali del quale sono dilatati e variabili, e la cui individuazione è possibile solo in relazione a una specifica chiave di lettura. Inoltre, alla scomparsa dei confini geografici e all’indebolimento dell’*ordine spaziale* della città elaborato dal Moderno, corrispondono una dilatazione e un’incertezza di *ordine temporale* della città contemporanea; i limiti del sistema urbano sono, infatti, sempre più flessibili, tracciati dall’utilizzo personale del territorio in relazione alle possibilità economiche dell’individuo e dal livello di accessibilità consentito dalle infrastrutture viabilistiche.

Oggi la grande articolazione e continuità della città moderna è venuta meno, le grandi zone omogenee sono divenute fisicamente, socialmente e funzionalmente più ibride, gli spazi si sono frammentati in luoghi non articolati con i contesti, e nei luoghi si connettono individui che descrivono geografie urbane non collettive o comuni, bensì estremamente individuali, private, personali, soggettive, flessibili. Nuovi *patterns* di mobilità si stanno disegnando, ma anche nuove centralità stanno emergendo⁶³.

L’*ipercentralizzazione policentrica* è, quindi, il fenomeno trasversale che connota fortemente le conurbazioni contemporanee e che si concretizza soprattutto attorno alle funzioni del consumo e dei servizi per il tempo libero. Questo fenomeno riguarda sia le aree compatte dei nuclei di maggiore dimensione, sia il reticolo della città diffusa: nel primo caso, viene assunto soprattutto con la finalità di rigenerare le aree industriali dismesse interne all’edificato e di rilanciare un’immagine urbana poco competitiva, andando così a sostenere un policentrismo interno alla città; nel secondo caso, si tratta della “conquista” di spazi extra-urbani nei territori del nuovo sviluppo economico con la finalità sia di servire una popolazione più stabile e ricca, sia di rimarcare simbolicamente la raggiunta condizione di miglior benessere, in un’autorappresentazione di società suburbane, periferiche e post-metropolitane che si affermano attraverso queste centralità periferiche, andando a sostenere un policentrismo territoriale⁶⁴. In entrambi i casi, le nuove centralità funzionali costituiscono i nodi strutturanti di una città reticolare.

Tale policentricità va, comunque, esaminata nella citata “de-differenziazione geografica” e in una dinamica urbana caratterizzata da una maggiore complessità funzionale e gerarchica, rispetto al passato, che investe in modo diverso i vecchi e i nuovi *luoghi centrali*. L’assortimento di attività presenti nei centri città, infatti, vede una decrescita delle attività terziarie tradizionali (direzionale, finanziario, commerciale, amministrativo) a favore di attività commerciali e culturali legati alle dinamiche del consumo di fascia alta e al turismo

62. Ivi, p. 206.

63. Ivi, p. 209.

64. Ivi, pp. 222–225.

di massa, che sta realizzando nuove contraddizioni economiche e sociali nella competizione per l'uso dello spazio: tale variazione può essere vista come una "deriva funzionale", che si manifesta con marcata intensità nelle grandi città d'arte italiane, ad esempio, in cui la fase attuale è particolarmente segnata dalla domanda turistica, dove all'*overtourism* e all'*airbnbizzazione*⁶⁵ corrisponde la desertificazione residenziale, e all'omologazione degli spazi del commercio urbano ("la città *branded*" indotta dai processi globali⁶⁶) corrisponde la scomparsa della distribuzione come servizio di prossimità al cittadino. Le centralità poste in un territorio più o meno definito, a cavallo tra l'urbano e il rurale, drenano invece funzioni terziarie, un tempo centrali, in un crescendo dimensionale che può alterare gli equilibri con le altre polarità periferiche. Il processo di *selezione funzionale* in atto, poiché riguarda le medesime categorie funzionali, si poggia, dunque, su criteri qualitativi, che riflettono il profilo dell'ambiente che ospita le funzioni: nei centri urbani, tendono a permanere le funzioni dell'amministrazione e della politica, del lavoro e dei servizi specializzati, dei beni di alta gamma, in un ambiente per lo più finora misto, ma che risente di un loro uso come luoghi simbolici della memoria e come spazio dei consumi culturali; nei centri periferici, la varietà delle funzioni urbane è in parte ancora incompleta, si configurano per lo più come spazi del consumo in cui l'interazione sociale è marginale e difetta la costruzione dell'identità collettiva urbana, ma in cui si realizzano delle specializzazioni settoriali interessanti che possono fornire margini di lavoro in direzione dell'integrazione.

7.2.2 La specializzazione funzionale e la complementarità per lo sviluppo economico

Il quadro delineato evidenzia la complessità nei rapporti che legano le centralità. Al modello verticistico-unidirezionale (dalla campagna alla città, dalla periferia al centro) si affiancano relazioni orizzontali-pluridirezionali, rendendo più difficile la rappresentazione e più complesso il funzionamento del sistema funzionale. Il centro urbano, alla ricerca di nuove specializzazioni, continua ad esercitare la tradizionale capacità attrattiva, tuttavia, i nodi specializzati nel territorio riescono a intercettare flussi provenienti sia dai tessuti compatti, sia dall'area metropolitana e dal di fuori di essa. Il carattere specializzato di questi nodi può costituire – paradossalmente – un punto di forza nella costruzione della città mista: se il livello di osservazione, come detto, si sposta dalla città alla città-territorio, la specializzazione in un quadro sistematico di *complementarietà*, permette di muovere verso la città-territorio funzionalmente mista e sostenibile. La combinazione di "specializzazione" e "mixité" è di grande interesse per la pianificazione, nella misura in cui – come si è detto – essa diventa fattore di sviluppo economico, in un quadro territoriale policentrico, i cui insediamenti non vengano posti in antitesi alla città o alla metropoli, quanto come elementi di potenziamento complessivo del sistema, e le cui infrastrutture a rete non

65. Cfr. F. Celata, *La "Airbnbificazione" delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia*, 2017.

66. G. Amendola (a cura di), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli, Liguori, 2006.

servano a permetterne l'autonomia, quanto a garantirne l'integrazione in una logica di interdipendenza.

Questo concetto è al centro di un rapporto di ricerca che indaga la natura "misto-specializzata" dei *cluster* francesi nel progetto *Grand Paris*⁶⁷, cluster che differiscono dal modello italiano del "distretto produttivo" in quanto la loro specializzazione – vista comunque, con Porter⁶⁸, come mezzo per il territorio di conseguire un vantaggio competitivo nel mercato globale – riguarda soprattutto il ruolo specifico di ciascuno nella strategia territoriale complessiva; una delle priorità è, pertanto, quella di conferire a ciascun *cluster* una propria "atmosfera urbana", che risponde alla preoccupazione contemporanea di collocare le attività economiche in un contesto urbano in cui manchi una corrispondenza oggettiva tra l'ambiente e il tipo di attività.

Nel progetto *Grand Paris*, attraverso i *cluster*, si intende realizzare una nuova concezione dell'efficienza economica della metropoli, che non insiste né sulla diversità funzionale nella prossimità, né sulla diversità reciproca delle diverse funzioni, quanto su un tipo di cluster idoneo all'economia della conoscenza e all'innovazione, secondo cui le attività condividono un insieme di risorse territoriali (tra cui alloggi, servizi, infrastrutture, attrezzature e servizi pubblici) e un mercato del lavoro qualificato; in tal senso non vi è opposizione tra specializzazione e mixité funzionale, poiché quest'ultima è vista come condizione per il successo del *cluster urbano*, capace di promuovere una "fertilizzazione incrociata", essere luogo di lavoro e di vita, che mira a combinare la competitività attraverso la specializzazione economica e l'attrattiva attraverso la diversità funzionale. Si tratta quindi di costruire una *geografia di possibili convivenze* dei cluster in una data fase economica, che necessita del raggiungimento di tre obiettivi:

- una convergenza degli attori verso un orizzonte strategico comune;
- una qualità urbana in senso contemporaneo (mixité);
- una struttura policentrica che tenga vicini gli attori specializzati ma al contempo estenda il bacino economico di riferimento grazie a un progetto di rete del trasporto pubblico ambizioso.

La specializzazione, la diversità funzionale e l'efficienza metropolitana saranno il prodotto delle interazioni tra attori economici, attori del mercato immobiliare e autorità locali.

67. D. Béhar et al., *La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France. (1963-2013)*, 2013.

68. M. Porter, *The Competitive advantage of nations*, New York, Free Press, 1990.

69. R. Casseti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., p. 18.

Di fronte a un simile scenario, è stato rilevato come le sperimentazioni disciplinari contemporanee tendano ad affrontare tale complessità attraverso un approccio olistico-sistemico e a connotare questo novero di polarità, eventualmente prevedendone ulteriori, con un proprio profilo funzionale specifico, in modo da renderle complementari e non alternative al centro esistente, in modo da formare un sistema funzionale unitario al servizio dell'intera città⁶⁹.

La multidimensionalità del sistema funzionale, che si realizza tra diverse categorie (residenziale, produttiva, commerciale, ecc.), scale

(da quella di prossimità a quella territoriale) e luoghi del sistema insediativo, è quindi all'origine una molteplicità di relazioni pluridirezionali, variamente intense, che si palesano fisicamente soprattutto nel sistema della mobilità, sollecitato nella propria crescita o congestionato nella propria funzionalità dal fenomeno di individuazione e destrutturazione della società, ma che si rilevano anche nel sistema ambientale, il quale risente in modo combinato della frammentazione degli spazi urbanizzati e dell'inquinamento e delle cesure portate dalle infrastrutture.

7.2.3 La dimensione territoriale e i criteri di riorganizzazione

L'individuazione della *dimensione territoriale* del sistema funzionale portato dalle recenti trasformazioni è, pertanto, rilevante nel contribuire allo sviluppo di una pianificazione strutturale inscritta in un orizzonte ampio, che si ponga come finalità la diminuzione dei conflitti tra componenti e la distribuzione efficiente delle risorse, anche funzionali, attraverso la creazione di interdipendenze e complementarietà tra territori.

Si tratta di una prospettiva di riequilibrio che vada a rafforzare l'identità territoriale, contrastando la ridondanza competitiva, per favorire di un coordinamento a scala territoriale delle progettualità e degli attori coinvolti nei processi economici, sociali e culturali; l'applicazione del principio di *perequazione territoriale*, in tal senso, potrebbe apportare maggiore equità ed efficacia al sistema, distribuendo costi e benefici delle polarità funzionali grazie a un disegno strategico del loro assetto (sostenuto da fondi di compensazione, da un quadro normativo adeguato e da un idoneo livello istituzionale) particolarmente importante per:

- la definizione di contenuti e localizzazioni di tutte le componenti programmatiche di rango sovracomunale;
- la realizzazione di una infrastrutturazione che riduca la dipendenza dal trasporto privato;
- la produzione di bilanci energetici e ambientali positivi;
- il miglioramento della qualità e della sostenibilità delle saldature spontanee nelle conurbazioni;
- una migliore definizione, anche grazie al ruolo attivo della rete ambientale, del sistema insediativo policentrico teso alla riconoscibilità morfologica e funzionale dei luoghi.

Ma rispetto a tale complessità e alla dimensione territoriale delle questioni, l'approccio dell'urbanistica moderna e gli strumenti che ne derivano – riferimenti, in parte, ancora tenuti in considerazione – hanno da tempo manifestato i loro limiti, esplosi già con la crisi del piano degli anni Ottanta⁷⁰. Per quanto riguarda la disciplina funzionale, l'urbanistica razionalista aveva sviluppato «un funzionalismo piuttosto elementare, tanto nella scelta delle destinazioni d'uso (lavoro, residenza, tempo libero, commerci, mobilità, ecc.) che nelle maniere di fornire le risposte»⁷¹, mentre oggi i bisogni dei singoli

70. Cfr. "L'indebolimento dello stato socio-assistenziale e la crisi del piano urbanistico" e "La deregulation e la ricerca di nuovi strumenti tra aspetti morfologici e gestionali" nel par. 3.3.1 "I piani della trasformazione".

71. F. Ascher, *op.cit.*, p. 95.

sono sempre più vari, esigenti, individualizzati, e gli spazi si pongono in concorrenza uno con l'altro generando, attraverso le loro funzioni, flussi *glocali* che muovono persone e merci, informazioni e saperi. Nella lettura dell'ipermodernità offerta da Ascher – che si è assunta diffusamente in questa ricerca – si considerano, in particolare, gli importanti sviluppi delle tecniche di trasporto e stoccaggio (soprattutto rispetto ai flussi immateriali che sono indispensabili nella transizione al capitalismo cognitivo) e le dinamiche di individualizzazione e differenziazione che caratterizzano la società contemporanea; la metafora dell'ipertesto descrive bene l'appartenenza simultanea degli individui a più campi sociali, evidenziando una struttura n-dimensionale in cui i trasporti e le telecomunicazioni permettono l'esistenza dei legami di questi individui nel campo vasto delle conurbazioni policentriche metropolitane.

Ne consegue, per l'urbanistica, la necessità di dover abbandonare una concezione del piano come semplice "disegno" statico del futuro, come punto di arrivo predeterminato, in favore di un piano come "processo", come strumento duttile che tenga conto della variabilità delle forze in campo, della necessità di eventuali correzioni e aggiustamenti. Ma ne consegue anche il dover ripensare al progetto di riorganizzazione della struttura funzionale della città-territorio che deve accogliere una maggiore complessità e varietà delle pratiche sociali.

Se la multiscalarità è un aspetto distintivo del sistema funzionale, è allora necessario adottare un approccio interscalare nella progettazione, per far dialogare le diverse scale di lettura della realtà, per analizzare le regole sistemiche che definiscono e governano il territorio, per giungere a una strategia rigenerativa, multidimensionale e reticolare, che consideri il territorio nella sua unitarietà e nelle sue specificità.

L'esigenza di interscalarità deriva direttamente dal passaggio da una modellazione gerarchica ad una concezione che vede le funzioni organizzate in rete, un pilastro compositivo della città contemporanea, rispetto alla quale i concetti di interdipendenza e di vitalità sono stati individuati come i due requisiti⁷²:

- con *interdipendenza*, si intende la ricomposizione delle centralità, *luoghi specializzati* caratterizzati da ricchezza di attività e alta intensità di relazioni, in un unico sistema a servizio dell'intera città secondo una logica di *complementarietà dei profili funzionali* (ogni centro presenta valori e vantaggi specifici di cui usufruiscono anche gli altri centri in un'ottica sistemica);
- con *vitalità*, si intende la precipitazione fisica delle relazioni esistenti tra le centralità del sistema funzionale, e quindi un sistema concreto di aste e nodi, di strade e piazze, organizzate secondo il principio di mescolanza delle funzioni urbane della vita quotidiana.

72. Cfr. R. Casseti, I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata, *cit.*, pp. 31–32.

Questi requisiti gettano le basi per l'elaborazione di una nuova impalcatura logica di progettazione della città: di un nuovo percorso cioè che

- alla luce dell'idea, del modello generale - individui le leve spaziali su cui agire per realizzare l'interconnessione in rete delle polarità urbane, ne fissi gli obiettivi quantitativi, ne definisca i criteri per il confronto con la realtà, stabilisca di conseguenza le azioni e gli interventi di ricomposizione dello spazio da mettere in campo, e, infine, consenta di prefigurare lo scenario futuro⁷³.

Si possono, dunque, individuare nell'*interscalarità*, nella *specializzazione* e nella *complementarietà* i criteri essenziali per la riorganizzazione di una rete di centri per lo sviluppo che, nel rispetto dei principi di sostenibilità, nascono dall'intensificazione o dalla diversificazione funzionale di agglomerazioni nella città esistente, in relazione alle *condizioni* dello stato di fatto e al *ruolo* che per ciascuna di esse viene previsto nel piano. A tale proposito, si possono strumentalmente individuare quattro livelli di organizzazione di un sistema funzionale – la cui caratteristica essenziale è, comunque, il reciproco intreccio – in base al grado di specializzazione, alla scala delle relazioni e all'aggancio infrastrutturale:

1. il primo riguarda le centralità che ospitano funzioni rare e di eccellenza (es: la decisione economica e politica, la conoscenza e la formazione, l'informazione), proiettate nello scenario globale e servite da punti altamente accessibili da parte dei traffici veloci internazionali e nazionali (aeroporti, stazioni ferroviarie dell'alta velocità);
2. il secondo livello riguarda i centri con funzioni specializzate di fascia superiore (es: servizi pubblici e privati, produzione e ricerca applicata, commercio e tempo libero, logistica), accompagnate da una sufficiente diversità, che muovono flussi alla scala territoriale (regione, area metropolitana), ancorati alle stazioni ferroviarie di livello nazionale e regionale, ai nodi della rete autostradale o servizi da forme di trasporto pubblico extraurbano;
3. il terzo livello è costituito dai centri distribuiti alla scala urbana, le cui attività si avvicinano a quelle della vita quotidiana ma mantengono un certo grado di rarità nella città (es: grande commercio specializzato, logistica locale, servizi pubblici e privati, intrattenimento e tempo libero) e costituiscono punti di riferimento per l'area urbana estesa grazie alla prossimità a infrastrutture stradali principali e stazioni del trasporto pubblico rapido di massa (ferrovie locali, rete metropolitana, tramvie);
4. il quarto livello è quello delle centralità locali, la cui articolazione funzionale soddisfa le esigenze della quotidianità (es: servizi alla persona, piccolo commercio, spazi della socialità) e pertanto può costituire anche un luogo ad alto valore simbolico, rappresentativo dell'identità locale della comunità insediata, alla quale si relaziona principalmente per prossimità ed è accessibile tramite le infrastrutture della mobilità dolce (aree pedonali, piste ciclabili) e della viabilità secondaria, e la rete trasporto pubblico locale (autobus, tram).

Tali livelli funzionali non sono opposti o alternativi, ma si completano *nel* sistema attraverso le relazioni reciproche, che formano reti

73. Ivi, p. 32.

complesse e multiscalari; la portata spaziale e relazionale di ciascun nodo   determinata in gran parte dalla capacit  di interfacciarsi con una molteplicit  di livelli scalari. Ciascun centro   diverso per misura, tipologia e legami con l'esterno; la loro complementariet , che attraverso la combinazione specifica di *specializzazione* e *variet * funzionale viene realizzata, costituisce la ricchezza del sistema funzionale, attivando un valore maggiore della somma dei singoli potenziali. La rete di centri specializzati e complementari per lo sviluppo, per configurarsi in tal senso, persegue i principi della "specializzazione nella diversit ", della "integrazione con il contesto" e della "connessione multifunzionale".

Il primo principio riguarda il mantenimento di un certo livello di mescolanza funzionale per contrastare gli effetti negativi della separazione, diffusamente descritti in questa ricerca: il profilo funzionale dei nodi di primo e secondo livello deve pertanto contemplare una quota di *funzioni caratterizzanti*, necessarie per conferire una riconoscibilit  funzionale al luogo, utile a favorirne la competitivit , e una quota di *funzioni complementari*, quantitativamente ridotta ma non necessariamente di livello inferiore; in tutti i nodi, la *compresenza* di funzioni abitative e non abitative   un importante elemento per rendere vivo e vitale il luogo nei diversi archi temporali.

Il secondo principio riguarda i rapporti tra i centri e il contesto esistente, improntato ai concetti di *permeabilit * e *continuit *. I centri funzionali, soprattutto quelli di livello superiore, non ripropongono le forme insediative ascrivibili ad interventi specializzati e isolati (es: centri direzionali, centri commerciali) ma in virt  di una riconoscibilit  data dal profilo funzionale specifico, si radicano nel proprio luogo integrandosi ai tessuti esistenti per ricomporne la struttura fisica e funzionale per generare – a qualsiasi livello di specializzazione – *luoghi di urbanit *.

Il terzo principio si sofferma sui collegamenti *tra* i centri. I principi di complementariet  e integrazione – funzionali prima che fisici – espressi nei due punti precedenti, che riguardano la caratterizzazione e la vitalit  dei nodi, sono completati da un principio – fisico, prima che funzionale – di connessione multifunzionale tra i nodi stessi, che permette di unificare il sistema e di rendere percepibile tale unit . La rilevanza del concetto di connessione (virtuale e fisica) tra poli   dovuta al fatto che pi  questa   elevata, pi  un sistema policentrico pu  realizzare pienamente le potenzialit  della *rete* e ridurre il rischio di gerarchizzazione tra poli – elevato nel policentrismo spontaneo – che pu  compromettere la coesione di un sistema funzionale unitario. La connessione tra poli permette, cos , di rafforzare le interdipendenze creando un territorio accessibile ad una vasta popolazione, con effetti sia di equit  sociale (garantendo la fruibilit  dei servizi, ad esempio), sia di attrattivit  e competitivit  economica (un mercato del consumo pi  ampio, ad esempio).

Quest'ultimo principio di connettività, conferisce nuova attualità e importanza al ruolo esercitato dalla *strada*, che supera il concetto razionalista di "canale di traffico" per tornare a formare una trama di spazi pubblici, di funzioni diverse, di occasioni di vita⁷⁴. L'approfondito lavoro di ricerca di Matthew Carmona sul corridoio multifunzionale⁷⁵ evidenzia alcuni tratti distintivi che testimoniano tale complessità e i rilevanti aspetti di cui tenere conto nella pianificazione. In particolare, sottolinea come la strada sia una componente urbana di tipo "tradizionale", la più antica che ci deriva dalla storia, ma che sta cambiando velocemente e non senza alcuni rischi per i propri caratteri distintivi nel futuro prossimo:

- *connessione*, sia fisica sia in relazione ai diversi modi di trasporto;
- *adattabilità*, e anche "sensibilità", ai cambiamenti;
- *mixité* degli usi, che riguarda non solo la presenza commerciale al piano terra;
- *socialità*, con riferimento anche alla vita civica e comunitaria;
- *intensità* di attività locali che la distinguono dalle altre componenti urbane.

La strada mista può essere concettualizzata nella sua *multidimensionalità*: non più solo una natura che si esaurisce nello spazio del movimento (canale di collegamento attraverso le parti di città), ma che comprende il tessuto fisico che la definisce (contenitore delle attività ed espressione di un'identità), i luoghi dello scambio che vi si realizza (interazione sociale, culturale, politica ed economica), le

74. R. Casetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., p. 160.

75. Cfr. M. Carmona, «London's local high streets: The problems, potential and complexities of mixed street corridors», *Progress in Planning*, n. 100, 2015, pp. 1-84.

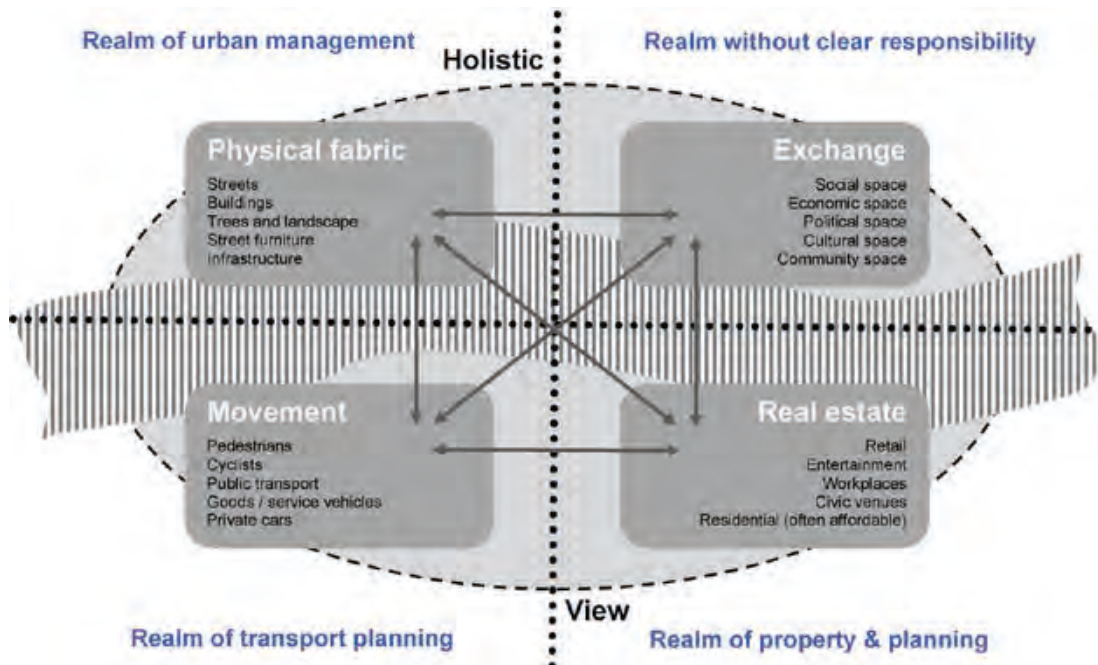


Figura 7.1 Quadro analitico che restituisce la multidimensionalità della strada (Fonte: M. Carmona, 2015, p. 10).

questioni immobiliari che incidono sul suo cambiamento (diversità delle funzioni, investimenti, proprietà); la strada mista può essere considerata anche nella sua *multiscalarità*, sia per il contributo offre a livello strategico a tutta la città (collegamento dei centri), sia per gli impatti che esercita a livello locale (vitalità urbana).

A fronte di tale visione olistica della strada (fig. 7.1), si rileva tuttavia un'elevata frammentarietà nella sua *gestione*, che costituisce un ostacolo verso la sua realizzazione come *luogo urbano*. Il riferimento deve essere, quindi, quello di una concettualizzazione diversa da quella di un'entità spazialmente definita e localizzata che riporta a modelli gerarchici, basati sulla separazione in zone e infrastrutture che le collegano, inverando invece uno schema morfologico e funzionale più sofisticato, in cui la strada è parte strutturante del tessuto che ne plasma e alimenta lo spazio, il cui spessore delle relazioni si estende oltre le facciate che la delimitano. In ragione della sua doppia valenza, di mezzo per la realizzazione di strategie ampie e di parte di un locale vissuto, la strada viene pensata come un connettivo continuo, dotato di una propria forza, una propria ricchezza funzionale e una propria identità, così come una giuntura unificante dei lembi dei tessuti anziché un taglio dividente dei quartieri urbani (fig. 7.2).

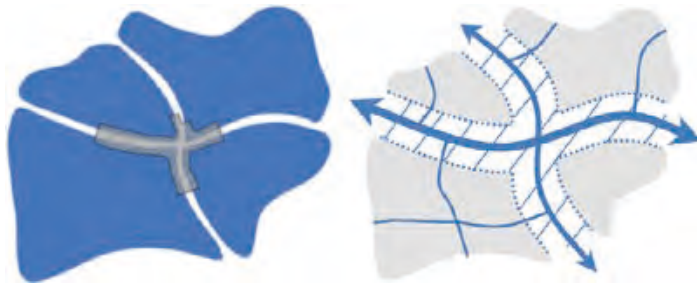


Figura 7.2 Schema grafico di due opposte concezioni della strada: a sinistra, spazialmente definita tra zone chiuse e delimitate; a destra, un'entità continua ma connettiva del tessuto (Fonte: M. Carmona, 2015, p. 76).

7.3 L'integrazione funzionale nel luogo: una mescolanza di usi varia e flessibile

Si è visto, nella sezione precedente, come la reticolarità del *sistema* funzionale tenda a realizzare una struttura unitaria multilivello, caratterizzata da *specializzazione* e *complementarietà* dei propri nodi, i quali sono legati da rapporti di *interdipendenza*. Tale riorganizzazione per centri competitivi e integrati risulta indirizzata al sostegno alle basi dello sviluppo, richiesto alla pianificazione dai cambiamenti sociali ed economici. In tale quadro, infatti, l'individualizzazione, la globalizzazione e la crescente specializzazione del lavoro hanno portato a processi di metropolizzazione che si manifestano in nuove forme spontanee di aggregati urbani estesi, discontinui, eterogenei e multipolari; questi dilatano l'estensione territoriale della vita quotidiana e assumono la *differenziazione* come aspetto necessario per poter competere, in quanto è la diversità tra territori «che mette in moto gli uomini, i beni, i capitali, le informazioni»⁷⁶. La città non è più quindi segnata dalle forme tradizionali di espansione, dall'uniformità e dalla specializzazione per parti omogenee dello spazio urbano, ma è volta alla trasformazione al proprio interno, all'eterogeneità e alla *specializzazione nella diversità* dei propri centri propulsori della vita e dell'economia urbana; nell'ambito di una strategia complessiva di rigenerazione della città esistente, diventano quindi fondamentali, oltre alle *connessioni multilivello* descritte nella sezione precedente, l'*integrazione con il contesto* e una organizzazione funzionale interna dei centri improntata alla *varietà* – in una prospettiva di maggiore diversità – e alla *flessibilità* – in una prospettiva di maggiore adattabilità⁷⁷.

La spinta verso la ricerca di una *mixité* funzionale nei tessuti e negli ambiti urbani, come visto nella prima parte della tesi, risale agli anni Sessanta, in un quadro di critiche rivolte alle semplificazioni razionaliste e alla progettazione per zone monofunzionali formulate, tra gli altri, da Jane Jacobs⁷⁸, Giancarlo De Carlo⁷⁹ e Christopher Alexander⁸⁰. Negli anni Settanta, la "revisione anti-illuministica" della Carta d'Atene porta alla redazione della Carta del Machu Picchu, in cui si prefigura una città post-funzionalista per la quale si

76. F. Ascher, *op.cit.*, p. 67.

77. R. Cassetti, I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata, *cit.*, p. 29.

78. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

79. G. De Carlo, «Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azionamento», G. De Carlo (a cura di), *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965.

80. C. Alexander, *op.cit.*

81. «10. L'attuazione dei piani. Le autorità pubbliche e la professione devono riconoscere che gli obiettivi del processo di pianificazione non si esauriscono redigendo piani regolatori urbani e regionali. È responsabilità dei governi e della professione perseguire l'attuazione dei piani e delle politiche su cui sono basati. Dato il costante processo di mutamento che incide sulle città e sulle aree urbane, le pubbliche autorità hanno anche l'obbligo di aggiornare e revisionare i piani di tempo in tempo, secondo le circostanze». AA.VV., «La Carta del Machu Picchu», *L'architettura: cronache e storia*, n. 9, 1978, p. 483.

82. *Ibidem*.

83. «A quei contenuti razionalisti le esperienze dell'urbanistica riformista hanno gradualmente contrapposto nuovi contenuti, che nascevano in larga misura dal riconoscimento che il regime immobiliare ha una importanza decisiva per la vita e lo sviluppo della città e conseguentemente dalla necessità di combattere gli aspetti patologici del regime immobiliare e insieme di sostenerne gli aspetti fisiologici. Ad esempio, la monofunzionalità, prima assai di una possibile scelta urbanistica, rappresentava proprio una tipica manifestazione delle patologie immobiliari, che spingono verso il centro urbano le funzioni e i ceti sociali più redditizi per la proprietà dei suoli e degli edifici, mentre emarginano in periferia funzioni e ceti meno capaci di garantire alte rendite immobiliari». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 70.

84. Cfr. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991, p. 178.

85. Cfr. «L'integrazione e riequilibrio funzionale per la rigenerazione urbana» nel par. 3.3.2 «I piani della metropolizzazione».

86. R. Casseti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, cit., p. 133.

87. Per quanto riguarda il caso italiano, cfr. par. 3.2 «La ripresa e il boom del Secondo dopoguerra: densificazione, espansione e omogeneità».

propone come nuovo principio l'*integrazione* delle funzioni nell'ambito di una visione della città come *sistema complesso*, in cui assume rilevanza il piano come *processo da gestire*⁸¹, più che come elaborato rigido e finito; la città è, infatti, vista come «una struttura in sviluppo la cui forma non può essere definita, perché occorre prevederne la flessibilità e l'estensione»⁸². In quegli anni, anche il fronte dell'urbanistica riformista conduce un processo di revisione critica di quei principi razionalisti che negano l'integrazione sociale ed economica e che risultano, invece, favorevoli al regime immobiliare e al suo carattere patologico nell'urbanistica italiana, il cui contrasto è uno dei principali obiettivi dell'azione riformista⁸³. Dalla comprensione degli effetti negativi prodotti dalla zonizzazione per parti funzionalmente omogenee (analogamente colpite dalla mancanza di *vitalità*, indipendentemente dalla «ricchezza» della destinazione d'uso) e della loro rilevante incidenza sia sul piano dell'equità e dell'inclusione sociale, sia su quello della qualità urbanistica e della competitività dei sistemi economici post-industriali, l'urbanistica riformista si prefigge l'obiettivo di perseguire la «polifunzionalità relativa» di un certo ambito urbano, a partire da considerazioni sulle sue caratteristiche storico-morfologiche e funzionali, oltre che sulle oggettive possibilità di sviluppo⁸⁴. Questo metodo consente di creare condizioni per il sostegno alla vitalità (che come visto, tuttavia, dipende anche da altri numerosi fattori esterni alle competenze della disciplina), ma senza perseguire una commistione totale e casuale di funzioni in ogni parte di città che, eliminando le differenze, porterebbe a un nuovo tipo di omogeneità, oltre a rendere difficoltosa la gestione degli impatti sui tessuti che, per la natura varia delle varie funzioni, sono necessariamente diversi.

La «polifunzionalità», la varietà e l'integrazione funzionale, sono associati quindi agli obiettivi di elevata qualità urbana che esplicitamente si prefiggono di perseguire i *progetti urbani*, diffusamente sperimentati in Europa a partire dagli anni Novanta; da quelle esperienze, la mixité funzionale entra poi stabilmente negli strumenti urbanistici locali di quarta generazione come *requisito di qualità* e occupa uno posto rilevante nell'attuale strategia di rigenerazione urbana⁸⁵, sia per sostenere le basi dello sviluppo sia per migliorare la vita in città e l'inclusione sociale, in un quadro di sostenibilità, tutela dell'ambiente e ricomposizione dei suoi equilibri⁸⁶. Se durante l'espansione quantitativa del Secondo dopoguerra, il concetto di qualità si riteneva soddisfatto con una congrua previsione e presenza di verde e servizi pubblici in rapporto all'edificato⁸⁷, oggi esso è finalmente arricchito di nuovi significati in relazione a istanze che riguardano la funzionalità (urbanistica, ambientale, sociale ed economica) delle varie parti di città, in cui si combinano in una visione unitaria il rinnovamento dello spazio fisico, pubblico e privato, la ricostruzione del tessuto sociale e la rivitalizzazione delle attività economiche inserite.

Tale qualità può essere raggiunta solo attraverso l'assunzione generalizzata dell'*integrazione* come principio che trova declinazione, a livello funzionale, in una mescolanza di usi *varia* e *flessibile* per la

qualità di vita.

Le attuali possibilità di sviluppo dipendono, infatti, in modo rilevante dalla qualità insediativa, la quale si è compreso essere fortemente legata anche alla tutela e alla valorizzazione delle risorse ambientali. La domanda di qualità urbanistica, sociale e ambientale è oggi un'istanza congiunta di cittadini e attori economici, che richiede una risposta pianificatoria maggiormente attenta all'esperienza urbana dell'individuo e alle relazioni dell'ambiente naturale con la città.

Fino alla crisi economica globale del 2008, la possibilità di incidere sulla programmazione degli usi ha trovato un terreno privilegiato negli ambiti di trasformazione qualitativa, o *centralità*, che hanno rappresentato le principali misure espansive dei piani locali. Va rilevato come nelle città contemporanea, metropolizzata, estesa e multipolare, le trasformazioni delle centralità hanno sostanzialmente riguardato aspetti economico-funzionali incentrati sul consumo e sull'immagine, realizzando nodi caratterizzati prevalentemente da spazi e attività per lo scambio della cultura commerciale di massa (prevalentemente espansioni nelle zone periferiche) o da spazi e attività per la produzione, lo scambio e il consumo di informazioni visive dove le funzioni urbane dominanti sono legate al turismo, al commercio, alla moda, ai mass media, all'industria dell'intrattenimento (prevalentemente recuperi nelle zone più centrali)⁸⁸. Si tratta di trasformazioni che sono state definite come il prodotto di una "*symbolic economy*" in cui i modelli culturali negoziano i propri spazi nella città modellando nuove centralità urbane e, al contempo, alimentando conflitti sulla rivitalizzazione (gentrificazione) di quelle esistenti; questa dinamica, se da un lato contribuisce alla nascita o ri-nascita di luoghi connotati da alta qualità, dall'altro mostra come lo sviluppo immobiliare privato tenda ad espandere il proprio controllo dello spazio pubblico e a riprogettare l'ambiente costruito con maggiore controllo sociale⁸⁹. Questo processo si riscontra anche nell'omologazione che tende a soffocare la "super-diversità" esistente nelle strade miste, arricchite da ondate e forme successive di globalizzazione, minacciate talvolta dall'abbandono, talvolta dalla gentrificazione, riflettendo i flussi della vita sociale urbana, degli investimenti di capitale e del cambiamento demografico; la presenza di una "diversità locale" dove scorrono flussi sempre più globali contribuisce alla creazione di identità, socialità e diversità urbana, ma è vero anche che questo tipo di rinnovamenti conduce ad esiti in cui si privilegiano persone (consumatori) per cui il prezzo non è il fattore di scelta più importante, ponendo pressione sui residenti e sulle attività di lungo periodo che vengono estromessi dal cosiddetto «*ABC of gentrification – art galleries, boutiques, and cafes*»⁹⁰.

Oggi, a causa della limitatezza di investimenti nel settore immobiliare, iniziata con la crisi economica globale del 2008, la fase di "trasformazione qualitativa" che ha segnato gli anni a cavallo del Duemila può dirsi terminata e l'attenzione della disciplina si è concentrata sui mutamenti nella città esistente⁹¹ secondo un *processo* di rigenerazione urbana – più complesso della sola riqualificazione

88. Cfr. M. Torres, *op.cit.*, p. 228.

89. Cfr. S. Zukin, *The cultures of cities*, Oxford, Blackwell, 1995.

90. S. Zukin, P. Kasinitz, X. Chen, *Global Cities, Local Streets: Everyday Diversity from New York to Shanghai*, New York, Routledge, 2015, p. 197.

91. F. Oliva, M. Salata, S. Fiore, «Il Porù di Senigallia», R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 236–238.

fisica, ma anche più potente negli effetti che può generare – il cui lato più innovativo dovrebbe risiedere soprattutto nel contemplare strategie di inclusione sociale e sviluppo economico locale, finalizzate all'innalzamento della qualità di vita delle persone, dell'operatività delle imprese e, nel complesso, della vivibilità delle città⁹².

Di fronte a un contesto caratterizzato da fenomeni spontanei di metropolizzazione, limitatezza di risorse e bisogno di *welfare urbano*, l'articolazione delle funzioni secondo un principio di integrazione e obiettivi di *mixité funzionale*, risulta quanto mai necessario per attuare una strategia interscalare di rigenerazione urbana, una «strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei»⁹³.

Il sistema funzionale si realizza, quindi, sia nella prospettiva territoriale di riequilibrio e ottimizzazione degli usi alla scala territoriale – in particolare, secondo i requisiti di *specializzazione e complementarietà della rete* visti nella sezione precedente – finalizzata allo sviluppo, sia nella prospettiva urbana di integrazione (mescolanza) funzionale – in particolare, secondo i requisiti di *varietà e flessibilità*, oggetto di questa sezione – per il miglioramento delle condizioni di vivibilità. Il carattere di interscalarità proprio della strategia di rigenerazione urbana sottolinea, comunque, come tali quattro requisiti – qui associati a due diverse scale di intervento – siano trasversali ai diversi livelli del sistema funzionale.

7.3.1 Il principio di integrazione e la compattezza insediativa

Nella prima parte di contestualizzazione della ricerca, si è visto come l'integrazione costituisca uno dei più rilevanti principi nel processo di definizione e implementazione degli interventi di rigenerazione della città contemporanea. L'integrazione come principio viene quindi declinata:

- nella dimensione funzionale, con un mix di usi che apporti ricchezza e varietà delle relazioni;
- nella dimensione spaziale, con una ricomposizione delle frammentazione dei tessuti e delle parti di città;
- nella dimensione della mobilità, con una infrastrutturazione che garantisca livelli di accessibilità tali da permettere un funzionamento sistemico;
- nella dimensione sociale, con un progetto di inclusione ed equità;
- nella dimensione economica, con un progetto di specializzazioni e complementarietà che generino occasioni di sviluppo;
- nella dimensione ambientale, con una connessione tra sistemi naturali, agricoli e urbani che ne permettano, tra gli altri, un miglioramento e una diversificazione della fruibilità.

92. F. Oliva, L. Ricci, «Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», E. Antonini, F. Tucci (a cura di), *Architettura, città e territorio verso la green economy. La costruzione di un manifesto della green economy per l'architettura e la città del futuro*, Milano, Edizioni Ambiente, 2017, pp. 214–219.

93. L. Ricci, «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017, p. 91.

Il perseguimento del principio di integrazione punta a rompere le dimensioni di isolamento e monofunzionalità che connotano molte parti della città esistente, sia nella città consolidata e nelle sue periferie, che rispondono in linea di massima all'urbanistica moderna «con i suoi casermoni, i suoi spazi vuoti e le sue grandi infrastrutture di collegamento», sia nei territori della città diffusa, «con lo sviluppo suburbano e le sue cittadelle degli uffici e del consumo»⁹⁴, che rispondono alle logiche della frammentazione e del recinto. Nell'attuale contesto di metropolizzazione, su cui grava una perdurante limitatezza di risorse e dal quale emerge altresì il bisogno di una maggiore qualità urbana, una *città integrata* attraverso l'organizzazione in rete e la mescolanza delle funzioni deve rispondere, invece, a logiche di riequilibrio, varietà e flessibilità proprio per conseguire un nuovo welfare urbano. Esse si traducono in interventi sui sistemi della mobilità, dei servizi e dell'ambiente, mirando: alla riduzione della dipendenza dal mezzo privato; alla riduzione dei carichi urbanistici delle funzioni di livello superiore; alla diversificazione e alla capillarità dei servizi pubblici; alla valorizzazione del sistema ambientale tramite occasioni di multifunzionalità.

Il modello spaziale di riferimento per l'attuazione di tale strategia, come detto, è quello di un sistema insediativo policentrico secondo il paradigma della "multi-città" plurale e intrecciata, poli-centrica e pluri-compatta⁹⁵, o di un "policentrismo compatto", che sviluppi le proprie centralità a livello morfologico in modo *compatto e diversificato* e, a livello funzionale, in modo *misto e integrato*, secondo una prospettiva sostenibile di contenimento del consumo di suolo e di riordino di un policentrismo spontaneo confuso, privo di connotazioni e dai confini rarefatti.

Tali nodi sono connotati dalla *mixité funzionale*: al loro interno trovano spazio i servizi e le funzioni caratterizzanti il profilo funzionale della centralità, ma frammisti a una novero di funzioni non dominanti che sono anche di supporto alla vita quotidiana del luogo, secondo l'organizzazione multilivello illustrata nella sezione precedente. Lo spazio pubblico – e, particolarmente, la strada – in tali luoghi, assume una nuova rilevanza come connettivo strutturante e vissuto della rete di funzioni a livello locale, innestato nella rete di mobilità sostenibile e interrelato alla rete ecologica, le quali permettono e realizzano l'interdipendenza e la complementarietà interscalare tra le diverse centralità del sistema funzionale.

7.3.2 La mescolanza funzionale e le dimensioni della varietà per la qualità urbana

Le indicazioni del punto precedente sottolineano il fatto che la *mixité funzionale* è una dimensione dell'ambiente urbano così multiforme, influenzabile, complessa, variabile e soggettivamente percepita che sostanzialmente risulta di difficile conoscenza e di ancor più difficoltosa progettazione. Ciononostante – coerentemente con la finalità applicativa che connota la disciplina urbanistica «disci-

94. R. Cassetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, *cit.*, p. 141.

95. M. Gausa, «Land-Links/Lands-in-Land», *cit.*, p. 32.

plina che esiste in quanto la si pratica perseguendo molteplici finalità concrete che convergono in un obiettivo finale: garantire ad una comunità migliori condizioni di vita nell'abitare, nel produrre, nel muoversi, nella disponibilità di spazi per il tempo libero»⁹⁶ – si ritiene necessario individuare, poggiando sulla contestualizzazione della prima parte della ricerca, un campo d'azione che consenta al pianificatore di incidere sul miglioramento della qualità della città contemporanea. Vengono, quindi, di seguito inquadrati alcuni aspetti essenziali a definire la natura della mixité funzionale al fine di poter creare un ambiente il più possibile idoneo a sostenere la creazione di diversità e vitalità urbana.

Come visto nella sezione della ricerca dedicata ai principi definitivi⁹⁷, è stato innanzitutto rilevato il carattere polisemico⁹⁸ e pluridimensionale della mixité. Considerando le riflessioni disciplinari sin qui sviluppate⁹⁹, si potrebbe definire la mixité funzionale come:

la dinamica ed efficace frammistione, in un contesto spaziale permeabile e flessibile, di funzioni urbane diverse per tipo d'uso, soggetti coinvolti e scala, funzionalmente e fisicamente integrate, compatibili e complementari, capaci di generare un intreccio durevole e significativo di relazioni distribuite nel tempo.

La progettazione di ambiente misto, comporta pertanto la considerazione di una molteplicità di aspetti e fattori. Con riguardo ai caratteri più strettamente legati alle funzioni urbane e alla loro definizione di dettaglio:

1. un primo aspetto riguarda la *varietà della loro natura* (residenziale, produttiva, commerciale, culturale, turistica, ecc.) che incoraggia la vitalità urbana attraverso la creazione di sinergie e relazioni portate dalle motivazioni diverse che spingono le persone a frequentare un dato ambiente;
2. un secondo aspetto riguarda la *varietà dei soggetti coinvolti* nella diversità urbana, che interessa sia il loro *ruolo* (abitante, lavoratore, fruitore di servizi, visitatore, ecc.), sia la *titolarità* con cui occupano un determinato spazio (tipicamente, la proprietà o l'affitto), in particolare per la residenza, e che contribuiscono entrambe a sviluppare le sfaccettature della *mixité sociale*, strettamente connessa a quella funzionale;
3. un terzo aspetto riguarda la *varietà di scala*, intesa sia strettamente come diversità di *dimensioni fisiche* delle funzioni (ad esempio, un piccolo negozio o un supermercato), sia in senso più ampio come *ambito spaziale in cui si attivano le relazioni* connesse a tale funzioni (ad esempio, un piccolo negozio può essere a esclusivo servizio del vicinato oppure di richiamo per un intero quadrante urbano);
4. un quarto aspetto riguarda la *varietà dei caratteri fisici* che compongono la trama urbana, i quali derivano dalla combinazione di molteplici aspetti inerenti alla distribuzione orizzontale (nell'isolato, nel quartiere, nella città) e verticale (nell'edificio) delle funzioni, la cui combinazione comporta un quadro variabile di densità funzionali e di intensità d'uso (ad esempio, più

96. F. Oliva, «Dieci requisiti per la qualità nell'urbanistica», S. Storchi (a cura di), *La qualità nell'urbanistica*, Parma, Monte Università Parma Editore, 2017, p. 29.

97. Cfr. par. 1.2 "I principi definitivi".

98. Cfr. C. Barattucci, «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 111, 2014.

99. In questa ricerca, sono stati considerati in particolare: J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, cit.; A. Rowley, *op.cit.*; A. Coupland (a cura di), *Reclaiming the City. Mixed use development*, London, E & FN Spon, 1997; E. Hoppenbrouwer, E. Louw, «Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands», *European Planning Studies*, n. 13:7, 2005, pp. 967-983; J. Grant, «Encouraging mixed use in practice», 2004; C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Evaluation of Multifunctional Land Use: Design and application of policy criteria»: July 2014, 2002.

unità commerciali singole in un'area realizzano un numero di relazioni superiore alla stessa superficie raccolta in un'unica unità nel medesimo spazio di riferimento);

5. un quinto aspetto è dato dalla *varietà temporale*, intesa sia come articolazione del tempo di usi diversi nello stesso spazio (usi in sequenza), sia come distribuzione nel tempo di usi spazialmente compresenti ma che si attivano prevalentemente in momenti differenti (ad esempio, la vitalità portata di giorno da un uso direzionale, prosegue in orario serale con le attività dello svago).

7.3.3 I fattori condizionanti e i criteri progettuali

La realizzazione di ambienti di qualità, funzionalmente misti, deve essere affrontata con diversi strumenti, a livello sia strategico-pianificatorio sia progettuale, che possano indirizzare e controllare l'integrazione funzionale in relazione alle specificità del luogo, delle sue condizioni di partenza e delle sue potenzialità. Dall'analisi degli attuali modelli teorici che inquadrano la *mixité* funzionale e dalle ulteriori riflessioni di ricerca, emerge come la considerazione di adeguate combinazioni di *interscalarità*, *compatibilità*, *flessibilità*, *intensità* e *permeabilità*, in un progetto che tenga conto delle possibili ricadute funzionali, sociali ed economiche esercitate dalle variazioni della *rendita immobiliare*, sia la base per opportune scelte di pianificazione che intervengano – in modo differenziato a seconda delle diverse *tipologie localizzative* – per la *conservazione*, la *rivitalizzazione* o il *riassetto complessivo* del sistema funzionale della città contemporanea.

La molteplicità delle dimensioni della varietà connesse al concetto di *mixité*, individuate nel punto precedente, infatti, permette di rintracciare un novero di fattori che condizionano la possibilità di creare un ambiente funzionalmente misto e che devono essere tenuti in particolare considerazione nella pianificazione locale.

1. Un primo aspetto riguarda l'*interscalarità*:
 - sia perché il perseguimento della *mixité* funzionale si può realizzare a livello di piano sovralocale (per la distribuzione dei grandi servizi pubblici, ad esempio), di piano locale (con le regole di ammissibilità in un tessuto), di progetto urbano (con la dislocazione delle diverse funzioni nell'ambito) e di progetto architettonico (con la distribuzione funzionale sul piano orizzontale e verticale);
 - sia perché vanno tenuti in considerazione il bacino territoriale a cui una determinata funzione si rivolge e la sua capacità attrattiva in base alla sua rarità, in quanto devono essere previsti correttamente i flussi che questa può generare.
2. Un secondo aspetto riguarda la *compatibilità*, riconoscendo che pur nella ricerca della più ampia integrazione funzionale, non tutti gli usi possono essere ovunque insediati e questo con riferimento:

- sia ai caratteri morfologici dei tessuti urbani esistenti e della possibilità di questi di sopportare i carichi urbanistici connessi alle funzioni da insediare;
 - sia alle altre attività insediate, al fine di creare le migliori sinergie e complementarità, operando una separazione solo tra quelli caratterizzati da conflitti non risolvibili e ricorrendo alla trama degli spazi pubblici aperti per mitigare gli effetti della separazione¹⁰⁰.
3. Un terzo aspetto riguarda la *flessibilità*:
 - sia nelle definizioni dei mix funzionali previste dal piano, in ragione dei nuovi profili di organizzazione della città contemporanea e dell'imprevedibilità a medio-lungo termine delle possibili combinazioni tra istanze socio-economiche e occasioni concrete di rigenerazione;
 - sia nella possibilità accordata agli usi esistenti di poter variare agevolmente, in modo da potersi adattare a circostanze non prevedibili.
 4. Un quarto aspetto riguarda l'*intensità*:
 - sia in termini di concentrazione edilizia, tale da stimolare e sostenere, in ragione dell'elevato flusso di persone generato, un'alta diversità urbana e consentire rapporti di prossimità;
 - sia in termini varietà funzionale, tale da creare un intreccio flussi tra le attività, che dipende dalla misura in cui esse sono disperse all'interno di un'area, anche se appartenenti alla medesima categoria.
 5. Un quinto aspetto riguarda la *permeabilità* del tessuto urbano come preconditione spaziale per consentire l'integrazione delle funzioni urbane, la quale si realizza permettendo un'alta varietà di combinazioni di flussi e collegamenti reticolari tra le attività urbane, con effetti sia sulla distribuzione ottimale delle funzioni (in ragione della relativa scala di riferimento), sia sulla incubazione di nuove attività.

L'aumento di qualità urbana che deriva dalle mescolanze di funzioni e dalla possibilità di interazioni (visuali, fisiche e sociali), sulla base dei fattori condizionanti elencati, comporta generalmente un aumento dei valori immobiliari. Questo effetto suggerisce di ponderare attentamente le scelte di pianificazione in relazione ai *valori della rendita* anche per quanto riguarda il sistema funzionale: se un moderato aumento della rendita può impattare positivamente sul luogo ed essere altresì necessario per la fattibilità economica delle operazioni, oltre un certo livello di variazione può causare l'espulsione di abitanti e attività economiche.

Con riguardo alle modalità di intervento, si possono individuare invece tre casi:

1. *conservazione*, riguarda la salvaguardia dell'impostazione funzionale esistente nella città storica e consolidata, solitamente a

100. «Nella continua metamorfosi che investe processi produttivi, destinazioni funzionali e modi di abitare, la questione della compatibilità si ripropone continuamente, suggerendo di volta in volta il tipo di mixité più opportuno per dare continuità ai ritmi di vita e indurre articolazione sociale. Alla grande e piccola scala sembra fondamentale il ruolo dello spazio aperto, per separare, filtrare, legare». P. Gabellini, *Tecniche urbanistiche*, cit., p. 128.

- carattere misto, dalla prevaricazione di funzioni dominanti¹⁰¹;
2. *rivitalizzazione graduale* delle aree urbane esistenti caratterizzate da un basso livello di diversificazione funzionale ma con un impianto morfo-tipologico che ne consente un miglioramento attraverso interventi di rigenerazione incrementale;
 3. *riassetto complessivo* che riguarda grandi aree dismesse o insediamenti spontanei con caratteristiche di impianto e morfotipologiche scarsamente definite, caratterizzati da assenza o estrema scarsità di diversità funzionale, che possono costituire un'occasione per la creazione di nodi propulsivi di vitalità urbana anche per i tessuti circostanti.

Con riguardo alle tipologie localizzative, vanno considerate

- le *zone urbane storiche e consolidate*, articolate secondo le diverse scale (edificio, isolato, quartiere);
- le *aree interstiziali* e le *aree dismesse* da rifunzionalizzare;
- le *aree di frangia* della città;
- le *agglomerazioni territoriali* nella città metropolizzata.

In questo paragrafo si è avuto modo, inoltre, di sottolineare come la città contemporanea sia segnata dall'aumento della velocità degli spostamenti di beni, persone e informazioni, che incide sia sul piano della competitività economica, sia su quello delle possibilità di inclusione sociale; mentre un altro tratto caratteristico è dato dal fenomeno di individualizzazione di pratiche e dei bisogni sempre più vari. Si possono così individuare, a partire dalle riflessioni di Ascher sui nuovi principi dell'urbanistica¹⁰², alcuni ulteriori requisiti da applicare alla pianificazione di una città mista:

- l'*approccio prestazionale*, che superi le regole esigenti connesse allo zoning moderno, definendo gli obiettivi pubblici da raggiungere e permettendo che siano gli attori a trovare una sintesi capace di realizzarli, all'interno di una cornice di progettualità definite a livello strategico e di un quadro normativo certo e controllato, ma flessibile e agevolante;
- la *multifunzionalità*, che sostituisca le categorie semplificanti dell'approccio moderno e accolga la complessità della città multireticolare contemporanea, da realizzarsi da un lato con la *diversità funzionale* delle parti di città, il *policentrismo* e la *polifunzionalità* delle attrezzature, dall'altro con un potenziamento delle *reti di trasporto pubblico*, i cui nodi maggiori, inoltre, acquisiscono un particolare ruolo sia per quanto riguarda l'*intermodalità*, sia per quanto attiene al *mix* di funzioni urbane;
- la *personalizzazione dei servizi*, che subentri all'omogeneità dell'urbanistica moderna, diversificando le soluzioni per una società fortemente individualizzata, anche attraverso un aggiornamento dei servizi tradizionali alla luce delle possibilità offerte dai sistemi tecnologici, che possono fornire uno spettro di opportunità adatte a risolvere una varietà di situazioni;
- la *multidimensionalità*, che sleghi la separazione degli spazi

101. Cfr. la sezione "L'autodistruzione della diversità" nel par. 1.3.1 "La diversità urbana di Jacobs".

102. Cfr. "La terza modernità di Ascher" nel par. 2.3 "La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité"; F. Ascher, *op.cit.*, pp. 81-98.

- di intervento tra pubblico e privato, ricomponendo il conflitto e creando ibridazioni tra pratiche appartenenti a sfere diverse, verso una nuova concezione degli spazi che permetta una molteplicità di dimensioni sociali e funzionali, sia ampliando le possibilità di sfruttamento spaziale, sia con la previsione di opportune modalità di gestione;
- la *multisensorialità*, come nuovo fattore in aggiunta alla multifunzionalità e alla multidimensionalità già presenti, per rispondere alla richiesta di maggiore *qualità* dello spazio urbano considerando la percezione visiva, sonora, tattile e olfattiva come componenti per creare ambienti più confortevoli e attrattivi e, al contempo, per prestare attenzione alle differenti abilità individuali, realizzando una maggiore inclusività sociale.

L'obiettivo a livello di piano è, essenzialmente, una prefigurazione improntata a principi di *varietà funzionale* (interscalare, compatibile, intensa) sostenuta da una rete di spazi pubblici (permeabile) che garantisca una molteplicità di opportunità per cittadini e attività economiche, con impatti positivi sulla vita e sul lavoro; tale disegno deve essere improntato al principio della *flessibilità*, sia per quanto riguarda le proprie previsioni funzionali relative al mix funzionale (specializzazione/complementarietà) delle centralità di livello superiore, sia per quanto riguarda la possibilità accordata agli spazi, costruiti e aperti, nei tessuti esistenti di poter variare nel tempo per adattarsi ai cambiamenti socio-economici che si relazionano al sistema urbano.

Tali riferimenti di varietà e flessibilità trovano attuazione in tutti i *luoghi*, intesi sia come centralità (sviluppo areale concentrato per la competitività), sia come tessuto (sviluppo areale diffuso per la qualità della vita quotidiana), sia come strada (sviluppo lineare, variamente intenso, di connessione tra centralità). Nel piano essi assumono definizioni di specifiche componenti: *ambiti*, *tessuti*, *corridoi*. Per ciascuna componente, opportunamente articolata, il piano indica attraverso *regole* una "misura della varietà", tenendo conto dei rapporti reciproci (per la *complementarietà* del sistema e la *coerenza* con la struttura urbana) e interni (per la *mescolanza* nel luogo) delle categorie funzionali; tale misura della varietà deve tenere adeguatamente conto del principio di flessibilità attraverso prefigurazioni funzionali ampie e relative, in modo da non irrigidire il quadro delle previsioni, ma deve al contempo riuscire a indicare per i poli di rango più elevato un mix di funzioni, servizi e attrezzature capace di attivare un processo di rigenerazione qualitativa che porti realmente alla nascita di un nuovo pezzo di città, componente integrante del funzionamento urbano complessivo e ben radicato con i tessuti circostanti, imperniato su una "caratterizzazione funzionale relativa" attivatrice di flussi.

Presumibilmente, le previsioni urbanistiche che obbligano alla realizzazione di un luogo funzionalmente misto possono incidere sulla fattibilità delle operazioni e causare difficoltà al processo sia in ter-

mini finanziari, sia gestionali – specialmente nel caso di prefigurazioni di mix di funzioni non banali o particolarmente rigide – che possono portare all'inefficacia delle previsioni stesse. La questione diventa, quindi, di metodo, ossia come trasferire la mescolanza funzionale e la messa in rete delle funzioni nei piani urbanistici, come regolare la flessibilità e l'articolazione del mix in termini quantitativi e spaziali, come realizzare la complementarità delle centralità e la loro connessione.

Nel capitolo seguente, a partire dalle esperienze di pianificazione esaminate nella seconda parte della ricerca, si cercherà di avanzare nuovi riferimenti operativi per la città funzionalmente mista.

CAPITOLO 8 La mixité funzionale nel piano locale innovato

In questo capitolo, a partire dai riferimenti teorico-metodologici elaborati nel capitolo precedente, si avanza una proposta a carattere sperimentale, finalizzata alla messa a punto di nuovi e innovati riferimenti operativi per un governo del mix funzionale.

Nel primo paragrafo, *Le scelte*, vengono esplicitate le strategie per declinare i concetti di specializzazione, complementarità, varietà e flessibilità in un progetto funzionale interscalare e integrato orientato allo sviluppo economico e alla qualità urbana. Tale progetto si confronta con la notevole complessità della città contemporanea, caratterizzata da continui e rapidi cambiamenti di scomposizione e ricomposizione della realtà sociale ed economica, rispetto ai quali anche l'urbanistica italiana si deve misurare per definire un quadro di regole certo ma, al contempo, capace di sostenerne i processi in modo flessibile.

Nel secondo paragrafo, *Gli strumenti*, vengono individuati nel piano strutturale e nel regolamento urbanistico edilizio i due strumenti di attuazione delle scelte. Il primo, in particolare, è deputato all'individuazione e all'organizzazione delle componenti funzionali che devono rispondere alle esigenze di competitività, i "progetti strutturali", e di integrazione, gli "interventi diffusi"; il secondo, invece, viene individuato come strumento per conseguire la varietà funzionale dei tessuti urbani esistenti, attraverso una normativa prestazionale e una flessibilità regolata dei cambi di destinazione d'uso.

CAPITOLO 8 LA MIXITÉ FUNZIONALE NEL PIANO LOCALE INNOVATO

- p. 495 Introduzione all'ottavo capitolo
- p. 497 **8.1 Le scelte**
- p. 498 *La strategia di rigenerazione urbana*
- p. 500 *La città pubblica come matrice di riferimento*
- p. 501 *Le scelte consolidate: mobilità e ambiente come sistemi strutturanti*
- p. 503 *Le nuove scelte: la rigenerazione come resilienza*
- p. 505 8.1.1 Lo sviluppo: riequilibrio, specializzazione e complementarietà nella città policentrica
- p. 506 *Il riequilibrio funzionale e la struttura policentrica*
- p. 508 *Le specializzazioni complementari e lo sviluppo economico*
- p. 511 8.1.2 La qualità: integrazione, varietà e flessibilità nell'ambiente multifunzionale
- p. 512 *L'integrazione funzionale e i tipi di città*
- p. 515 *La diversità funzionale e la qualità urbana*
- p. 518 **8.2 Gli strumenti**
- p. 522 8.2.1 Il piano strutturale: indirizzi strategici per la struttura funzionale della città contemporanea
- p. 525 *I progetti strutturanti*
- p. 531 *Gli interventi diffusi*
- p. 534 8.2.2 Il regolamento urbanistico edilizio: una disciplina per la mixité funzionale dei tessuti
- p. 535 *Una normativa di tessuto semplificata e prestazionale*
- p. 539 *Un cambio d'uso regolato e flessibile*

Introduzione all'ottavo capitolo

I nuovi riferimenti teorico-metodologici rilevati nel precedente capitolo evidenziano l'opportunità di leggere e progettare la mixité funzionale in termini di *sistematicità*, cioè di rapporti reticolari di specializzazione e complementarità tra funzioni diverse che si realizzano tra i nodi di un determinato livello territoriale e attivano relazioni *interscalari*, e in termini di *qualità*, cioè di rapporti di varietà e flessibilità che realizzano l'*integrazione* in un dato luogo (centro o tessuto). Sulla base di tale assunto, in questo capitolo si intende proporre un quadro di scelte e strumenti che possano sviluppare il governo della disciplina funzionale, innestandosi nella lunga riflessione teorica e sperimentale che ha portato alla definizione del *nuovo piano locale*, secondo un processo incrementale di affinamenti successivi.

L'interscalarità e l'integrazione sono state rilevate come principi fondativi per le scelte e le regole dei piani locali esaminati¹, i quali, secondo la metodologia induttiva adottata nella ricerca, costituiscono i riferimenti operativi per individuare le *scelte* – con specifico riferimento alla disciplina funzionale, ma organicamente inserite nella strategia di rigenerazione urbana – che il piano locale innovato dovrebbe considerare per realizzare la mixité funzionale: il *riequilibrio* finalizzato alla *competitività* delle diverse parti del territorio e l'*integrazione* orientata all'*abitabilità* dell'ambiente urbano. La prima scelta si confronta prevalentemente con la necessità di creare reti di luoghi capaci di attivare occasioni di economia e di scambio; la seconda si confronta soprattutto con l'opportunità di conferire nuova qualità ai tessuti e ai luoghi centrali della città esistente, oggetto di rigenerazione. Appare evidente che tale semplificazione concettuale si deve confrontare poi con una realtà complessa, in cui i quattro termini evidenziati in corsivo sono strettamente interrelati e reciprocamente influenzati nelle diverse dimensioni della città contemporanea; in particolare, dopo un lungo periodo focalizzato prevalentemente sulla competizione tra città e territori, e quindi sul sostegno allo sviluppo, si è compreso che anche le questioni dell'a-

1. Nell'appendice B, i piani locali sono esaminati per singolo strumento in schede distinte; nella seconda parte della ricerca, i contenuti delle schede sono stati letti trasversalmente per "componente di piano", cioè nella dimensione strutturale (cfr. cap. 4), nella dimensione operativa (cfr. cap. 5) e nella dimensione regolamentare (cfr. cap. 6).

2. Cfr. F. Ascher, *I nuovi principi dell'urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006.

3. R. Casseti, *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'Idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016, p. 46.

4. Cfr. G. Campos Venuti, «Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole», *Urbanistica Dossier*, n. 101, 2008.

5. Cfr. "I nuovi strumenti e gli ordinamenti legislativi regionali" in par. 3.3.2 "I piani della metropolizzazione".

6. Cfr. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 39-40.

bitabilità e della qualità urbana – oltre a corrispondere a diritti essenziali – giocano un ruolo rilevante anche nel creare le condizioni ideali per l'attrazione di imprese, capitali e persone nel quadro della transizione all'economia cognitiva.

È emerso, infatti, che le scelte da porre alla base dei piani innovati per la contemporaneità si devono misurare con una società assai diversa da quella che ha dato origine all'urbanistica moderna, a cui bastavano un disegno onnicomprensivo e semplici regole per definire la distribuzione (la separazione) delle attività nello spazio e sviluppare l'espansione edilizia in modo conseguente. Nell'attuale società ipertesto², i soggetti appartengono simultaneamente a reti diverse, i loro bisogni diventano molteplici e più sofisticati, le disuguaglianze aumentano anche a causa della crisi economica, l'individualizzazione ha ricadute concrete sia sullo spazio collettivo e sulle interazioni tra persone, sia nel campo dell'energia e dell'ambiente. Le istanze di sviluppo economico, di coesione sociale e di tutela delle risorse ambientali richiedono perciò un piano diverso, che ha il compito più arduo di «definire i valori, le grandi opzioni, la trama spaziale di prospettiva dei fattori strategici su cui costruire il futuro [...] e l'immagine spaziale che ne discende. E poi quello di precisare le azioni, i progetti, le forme di regolazione [...]»³.

Le nuove scelte funzionali, indagate nel primo paragrafo, necessitano, quindi, di una nuova modalità di loro traduzione in *indirizzi* e *regole* che permettano di sostanziarle in concreti interventi di rigenerazione urbana. A tal fine, e coerentemente con l'orientamento dichiarato della ricerca, si propone di adottare gli strumenti del piano riformato come cornici già strutturate entro cui inscrivere alcuni spunti operativi per una nuova disciplina funzionale. Nel modello di piano "tripartito"⁴ della sperimentazione riformista⁵, infatti, assumono particolare rilievo la gestione diffusa dell'assetto fisico e funzionale della città esistente, così come la maggiore efficacia delle scelte operative più rilevanti, attraverso il coordinamento di nuove regole, nuovi strumenti, nuove procedure e nuovi meccanismi attuativi⁶, nel quadro di una cornice pianificatoria non più onnicomprensiva ma caratterizzata da un processo iterativo che individua gli elementi portanti della visione a lungo termine, rispetto alla quale verificare la coerenza delle singole azioni. Nel secondo paragrafo, quindi, si individuano il *piano strutturale* come strumento di organizzazione delle componenti funzionali che devono rispondere all'esigenza di competitività e integrazione e il *regolamento urbanistico* come strumento per conseguire la varietà funzionale e la flessibilità dei tessuti urbani esistenti.

8.1 Le scelte

Specializzazione e complementarità in rete e varietà e flessibilità dei luoghi sono state individuate nel precedente capitolo come i riferimenti per un progetto funzionale, *interscalare e integrato*, finalizzato allo sviluppo e alla qualità. Tale progetto si confronta con la notevole complessità della città contemporanea, caratterizzata da continui e rapidi cambiamenti di scomposizione e ricomposizione della realtà sociale ed economica, rispetto ai quali anche l'urbanistica italiana si deve misurare per definire un quadro di regole certo ma, al contempo, capace di sostenerne i processi in modo flessibile.

La variabilità dei valori culturali, dei comportamenti sociali e dei paradigmi economici si riflettono sulle città, che mutano di conseguenza, poiché esse sono artefatti dinamici configurati dalla mano dell'uomo. La combinazione degli usi non sfugge a questa logica, anzi ne rappresenta una delle sue più visibili espressioni, in quanto si forma sulla base di modelli culturali, istanze sociali ed economiche, disponibilità di nuove tecnologie e mezzi di produzione, ricerca di benessere. Compito dell'urbanistica, quindi, è trovare soluzioni operative, strumenti e regole, capaci di favorire il raggiungimento degli obiettivi della società a cui si rivolge, bilanciandone le istanze con le concrete possibilità date dallo scenario di riferimento.

Come sin qui più volte evidenziato, la fine della fase espansiva della città ha determinato un profondo ripensamento del piano e dei suoi contenuti⁷, il cui maggiore stacco culturale è rappresentato dal passaggio dai "piani dell'espansione" ai "piani della trasformazione". Si tratta di un nuovo senso dell'agire urbanistico che focalizza la propria attenzione sulla città esistente e la sua rigenerazione, in una prospettiva di sostenibilità sociale, economica e ambientale. Una direzione che si afferma a partire dagli anni Ottanta quando nei piani della terza generazione le acquisizioni disciplinari di conoscenza ed interpretazione morfo-tipologica e funzionale elaborate per i centri storici si estendono all'intero territorio urbano, e si introduce un maggiore controllo degli aspetti strutturanti del progetto urbanistico con la cosiddetta "doppia velocità" del piano, che distingue zone

7. Si veda, in proposito, il par. 3.3 "La terziarizzazione dell'economia: riqualificazione diffusa, trasformazione strategica e integrazione".

a trasformazione graduale e diffusa (i tessuti) e zone a trasformazione intensiva e concentrata (gli ambiti)⁸. Questo permette anche il superamento della tradizionale zonizzazione funzionale, inaugurando una stagione di piani sempre più orientati alla “polifunzionalità relativa” dei tessuti e degli ambiti⁹. I mutamenti del contesto socio-economico degli anni Novanta, imprimono un’accelerazione agli interventi di trasformazione dell’esistente, in particolare per quanto riguarda le occasioni rappresentate dai vuoti urbani causati dal cambio di paradigma economico, da industriale a terziario, dalle attrezzature ottocentesche non necessarie o non più adeguate al livello di servizi richiesti, dai complessi di edilizia economica e popolare che manifestavano crescenti criticità di ordine sociale; tali interventi sono consentiti da riforme istituzionali e da un inedito rapporto tra pubblico e privato, che hanno permesso di attivare importanti investimenti in cui i diversi strumenti urbanistici hanno avuto anche il ruolo di contemperare le esigenze del mercato con il ristoro della collettività in termini di infrastrutture e servizi pubblici¹⁰. Negli anni successivi, la grave crisi finanziaria globale ha mutato lo scenario immobiliare, accentuando le problematiche connesse alla scarsità delle risorse pubbliche e alla riduzione di quelle private (che rendono meno fattibili le grandi trasformazioni), ma anche sostenendo nuove forme di partenariato, una richiesta di maggiore efficacia dei progetti a fronte degli investimenti fatti, una generale consapevolezza delle problematiche territoriali e una maggiore sensibilità rispetto alle questioni ambientali.

La strategia di rigenerazione urbana

Sintetizzando quanto diffusamente emerso nella ricerca, si rileva come che la città italiana sia attraversata da quattro grandi mutamenti, che richiedono una coraggiosa strategia di rigenerazione urbana all’altezza della dimensione dei fenomeni in atto¹¹:

- il primo riguarda la dimensione e la forma della città che, esplodendo nel territorio, ha generato una città metropolizzata, discontinua e porosa, che pone la sfida di trattare una grande quantità di aree intercluse nei sistemi urbani, attualmente superiore alle necessità e alle possibilità di intervento;
- il secondo riguarda la condizione sociale nella città, che l’individualizzazione trasforma da luogo di integrazione in luogo di segregazione, dove nascono nuove geografie delle aggregazioni sociali che corrispondono spesso a nuove forme di ingiustizia spaziale;
- il terzo cambiamento riguarda l’ambiente della città e la sua insostenibilità, portata dall’erosione delle risorse fondamentali, dagli effetti inquinanti del modello di mobilità e dall’inefficienza energetica del patrimonio edilizio;
- il quarto riguarda l’economia e i suoi effetti sulla città pubblica, che non può più contare sul settore immobiliare e sulle risorse della collettività per mantenersi e ammodernarsi.

8. «È come se i piani degli anni ‘60 e ‘70 avessero una sola velocità ed i piani nuovi fossero piani a due velocità. Nei piani della Terza Generazione, specialmente in Emilia-Romagna, troviamo insomma una chiara distinzione fra “interventi intensivi”, a forte carattere di trasformazione per l’area investita e per la città intera, ed “interventi estensivi”, a dolce e graduale carattere di trasformazione, diffusa nei tessuti più che concentrata in una sola zona». G. Campos Venuti, *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 47.

9. Cfr. “Il superamento dello zoning e la costruzione della città funzionalmente mista” nel par. 3.3.1 “I piani della trasformazione”.

10. Cfr. “Dagli anni Novanta alla prima metà degli anni Duemila” nel par. 3.3.2 “I piani della metropolizzazione”.

11. Cfr. F. Oliva, «L’urbanistica italiana e la città europea», *Urbanistica*, n. 152, 2014, pp. 5-9.

Se nelle tre generazioni *della ricostruzione, dell'espansione e della trasformazione* l'elemento caratterizzante era l'investimento pubblico, privato o misto in produzione di beni immobili, oggi, nei *piani della metropolizzazione*¹², secondo la definizione di Campos Venuti, ma ragionevolmente definibili anche *piani della rigenerazione urbana*¹³, è un insieme di azioni variabili più ampio e integrato, operato da attori diversi e con interessi particolari, che deve integrarsi e afferire a una strategia generale di rinnovamento delle parti fragili dell'organismo urbano, contribuendo a migliorarne le componenti urbanistico-ambientali, sociali ed economiche, al fine di incrementarne la funzionalità. Sullo sfondo, vi sono le primarie questioni che attengono all'ambiente e all'energia, mentre il processo di metropolizzazione del territorio estende la questione della rendita – da tempo ormai passata da *assoluta* a *differenziale* – e le sue forti conseguenze sotto il profilo sociale, economico e funzionale, dall'area urbana a quella metropolitana.

[...] la rigenerazione urbana non riguarda solo una strategia urbanistica, che interessa quindi prevalentemente la parte fisica della città, ma comporta anche un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale, elementi senza i quali la città non può rigenerarsi, cioè rinascere, perché una città senza abitanti e senza attività non sarebbe comunque una città¹⁴.

La rigenerazione urbana appare, dunque, individuabile come parte integrante di una politica ordinaria delle città – che trova un nodo fondamentale nel piano locale – per fornire una risposta integrata secondo principi di sostenibilità e di resilienza «ai cambiamenti ambientali e socio-economici, dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quali rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi»¹⁵.

Una strategia integrata che investa, quindi, tutte le politiche che attingono al governo del territorio, le politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture, con quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, culturali, sociali ed economici, tradizionalmente demandati alle politiche settoriali; le politiche locali dei 'territori' con quelle nazionali e sovranazionali¹⁶.

Si tratta, essenzialmente, di orientare le scelte di fondo verso la ricomposizione della frammentazione, individuando azioni che portino all'integrazione e al riequilibrio urbano e territoriale, che hanno nel governo del sistema funzionale uno dei loro nodi principali. Come visto nel capitolo precedente, questo è fortemente influenzato dallo spontaneo processo di *metropolizzazione* che caratterizza lo sviluppo della città e dei territori contemporanei e si concretizza come ultimo effetto della rendita immobiliare sullo sviluppo territoriale, caratteristico delle nazioni dell'Europa sviluppata¹⁷.

La città contemporanea appare oggi l'esito di un generalizzato processo di metropolizzazione che, perlopiù in modo spontaneo e caotico, ha mutato profondamente l'assetto del territorio italiano, così come il senso

12. G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010, cap. 4.

13. «Qualora si assuma lo strumento dell'analisi generazionale per interpretare l'evoluzione delle città italiane a partire dagli anni '40-'50, quindi anche l'evoluzione delle politiche urbane e della pianificazione urbanistica, non c'è dubbio che gli anni che stiamo vivendo si identifichino nella fase della rigenerazione urbana». S. Stanghellini, «Un approccio integrato alla rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017, p. 8.

14. F. Oliva, L. Ricci, *op.cit.*, p. 217.

15. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull'attività svolta dalla Commissione», 2017, p. 48.

16. L. Ricci, C. Ravagnan, «Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di rigenerazione della città contemporanea», *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i.:Sessione 04, 2017, p. 438.

17. *Ibidem*.

delle problematiche legate alla città e all'urbanistica. [...] La città contemporanea connotata, dunque, da un uso estensivamente e indifferentemente urbano, che attribuisce i valori della rendita assoluta all'intero territorio, assume una dimensione che travalica i confini amministrativi, invalidando i concetti di limite e di perimetro, e sostituendo alla nozione classica di centro e periferia una molteplicità e coesistenza di forme insediative [...] corrispondenti alle differenti fasi dei processi di urbanizzazione¹⁸.

Tale ruolo patologico della rendita immobiliare, particolarmente presente in Italia, esercita una forte influenza sui caratteri dello sviluppo urbano ed è all'origine di città prive di ordine urbanistico, di qualità sociale e di efficienza funzionale.

Sono città grandi e metropolitane, dove le periferie [...] sono scarsamente dotate di servizi pubblici e privati, di parchi e di impianti sportivi, di trasporti collettivi efficienti; dove i centri storici e i quartieri ottocenteschi, invasi dal terziario, sono mal collegati con le periferie e con l'area suburbana e regionale, sono congestionati dal prevalente traffico automobilistico e di conseguenza pesantemente inquinati. Risultato della prevalenza italiana delle rendite immobiliari, sono anche città medie e piccole, dove quanto c'è di qualità urbana è solo frutto dell'emarginazione, perché le città maggiori sono raggiungibili da queste, quasi soltanto con l'auto. Mentre tutte le città sono ormai circondate da campagne invase da un disordinato decentramento industriale, che ha cancellato in larga misura gli originari valori ambientali delle zone agricole¹⁹.

Un tale quadro richiama «[...] l'esigenza di una strategia unitaria, integrata e interscalare di governo pubblico, finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale per restituire prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei. Una strategia estesa oltre i confini comunali e inserita in un orizzonte metropolitano che, utilizzando strumenti diversificati in funzione della specificità dei contesti e dei relativi livelli di marginalità, prefiguri un nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti»²⁰.

18. L. Ricci, «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, Trento, L'IST, 2014, pp. 99-100.

19. G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991, p. 2.

20. L. Ricci, «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci et al. (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018, p. 19.

21. Cfr. F. Oliva, L. Ricci, *op.cit.*

22. Cfr. L. Ricci, «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», *cit.*

La città pubblica come matrice di riferimento

La rigenerazione urbana, come strategia non solo urbanistica, ma anche di inclusione sociale e di sviluppo economico locale²¹, pone la "città pubblica" come matrice di riferimento per la costruzione di un nuovo *welfare urbano*, rispetto al quale il piano è chiamato, ancor più che in passato, a fornire risposte attraverso la programmazione e la produzione di servizi finalizzati alla rigenerazione ambientale, alla rivitalizzazione sociale, alla valorizzazione culturale ed economica della città²².

La costruzione della città pubblica, quale componente strutturante per l'assetto della città contemporanea, è oggetto di ricerche e sperimentazioni secondo diversi punti di vista e approcci, essenzialmente individuabili in tre prospettive, complementari e interattive, che intendono la città pubblica quale:

- struttura primaria di riferimento, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, le cui linee d'azione sono finalizzate alla rivitalizzazione socio-economica e culturale (prospettiva strutturale);
- espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali e mezzo di ricomposizione del legame tra continuità fisica e integrazione sociale, le cui linee d'azione sono finalizzate ad una maggiore riconoscibilità dell'identità delle aree urbane marginali (prospettiva morfologica);
- motore di sviluppo sostenibile e rigenerazione ambientale, le cui linee d'azione sono finalizzate al miglioramento delle condizioni ecologiche dell'ambiente urbano, anche attraverso la costruzione gerarchizzata di reti (prospettiva ambientale)²³.

Le ricerche e le esperienze di piani, programmi e progetti condotte secondo le tre diverse prospettive sono accomunate dal superamento del concetto di separazione, proprio dell'urbanistica moderna, per fare dell'integrazione il principio che caratterizza le diverse linee d'azione. In particolare, nella prospettiva strutturale, il potenziamento e l'integrazione dei servizi pubblici e privati, delle infrastrutture della mobilità e degli spazi aperti costituisce l'ossatura territoriale di base a sostegno di nuovi assetti formali e funzionali delle aree da recuperare a livello sociale, economico e ambientale, degli spazi dismessi, marginali e sottoutilizzati.

Le scelte consolidate: mobilità e ambiente come sistemi strutturanti

La strategia urbanistica che si è consolidata nei piani italiani a cavallo dell'anno Duemila, come visto nel capitolo sui piani di quarta generazione, ha individuato due scelte di fondo che vanno a costituire l'intelaiatura territoriale su cui incardinare ogni altra previsione di piano e che rappresentano tutt'oggi, come visto anche nei piani esaminati più recenti, riferimenti validi e necessari. Essi riguardano il sistema della mobilità e il sistema ambientale.

La realizzazione di un nuovo sistema della mobilità, ambientalmente sostenibile e orientato verso il trasporto pubblico di massa, struttura e guida le previsioni del sistema insediativo, ponendosi come *condizione necessaria* all'attuazione degli interventi. Il raggiungimento di elevati livelli di accessibilità, soprattutto nei difficili contesti metropolizzati, si traduce in maggiore equità sociale garantendo a tutti uguale possibilità di accesso alle parti di città e al suo sistema funzionale, in maggiore qualità degli insediamenti, in fattore di competitività per le attività economiche. Le strategie relative al sistema delle infrastrutture sono:

- il riequilibrio delle modalità di trasporto a favore della rete di trasporto pubblico in sede propria e il potenziamento dell'intermodalità;
- l'integrazione del sistema della mobilità con le previsioni del sistema insediativo;
- la riduzione della domanda di mobilità, selezionando le aree

²³ Ivi, pp. 20-21.

- per lo sviluppo insediativo in corrispondenza dei nodi infrastrutturali e correlando la potenzialità edificatoria all'accessibilità dell'area;
- il miglioramento delle condizioni di fruibilità e vivibilità dei nodi del trasporto pubblico e delle loro relazioni con il contesto urbano;
 - la compatibilità ambientale ed ecologica del sistema infrastrutturale e la mitigazione degli impatti;
 - il potenziamento delle reti dei percorsi ciclo-pedonali;
 - una diversa ripartizione delle sedi stradali tra il traffico veicolare privato, quello pubblico e la mobilità "lenta".

Il sistema ambientale rappresenta, invece, il *limite* agli interventi di trasformazione: la tutela dei valori ad esso connessi costituisce, infatti, un principio irrinunciabile della pianificazione contemporanea. Il sistema ambientale assume, quindi: una dimensione strategico-programmatoria, ossia di un'armatura verde che informa i caratteri delle progettualità all'adattamento e alla resilienza; una dimensione ecologico-prestazionale, ossia il verde come riferimento per la realizzazione di servizi ecosistemici; una dimensione sistemica, ossia la naturalità diviene elemento di qualità urbana che permette di inscrivere gli interventi del piano in una visione transcalare di continuità-prossimità tra città e territorio periurbano²⁴. Quest'ultima dimensione si sostanzia nelle esperienze di pianificazione locale attraverso la costruzione di una rete ecologica, che innerva il sistema insediativo per riconnetterlo alle aree di maggiore naturalità; nonostante i limiti di competenza comunale, la rete ecologica viene prevista sempre in continuità con la sua dimensione territoriale. Le principali strategie del sistema ambientale sono:

- il controllo, la tutela e la rigenerazione delle risorse fondamentali, attraverso la realizzazione di opere di ambientazione, compensazione e risarcimento ambientale per interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia;
- la definizione di politiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla qualificazione dell'ambiente e del paesaggio;
- la valorizzazione della continuità dei corridoi ecologici e il sostegno alla biodiversità;
- l'ampliamento delle superfici permeabili attraverso la salvaguardia delle aree a verde privato, il diradamento edilizio, la rinaturalizzazione e la forestazione urbana;
- l'implementazione di nuove regole della trasformazione che considerano indici di permeabilità, densità arboree e arbustive;
- la previsione di specifiche categorie di intervento ambientale, come il risanamento ambientale, la mitigazione d'impatto, il miglioramento bio-energetico;
- la manutenzione del reticolo idrografico e la previsione di azioni inerenti all'uso dell'acqua;
- la riduzione delle emissioni acustiche e la mitigazione dell'inquinamento acustico;
- la riduzione delle emissioni di inquinamento atmosferico e l'aumento della biomassa vegetale;

24. Cfr. F. Bronzini et al., *La misura del piano. Strumenti e strategie*, Roma, Gangemi Editore, 2014, p. 68.

- la salvaguardia delle aree agricole dall’insediamento di usi diversi;
- la valorizzazione delle attività agricole e la loro integrazione con usi di interesse pubblico generale, culturali e ricreativi.

Le nuove scelte: la rigenerazione come resilienza

Le nuove scelte urbanistiche si confrontano con l’attuale quadro di ristrettezza di risorse e il novero di grandi cambiamenti in corso (metropolizzazione, esclusione sociale, criticità ambientali, debolezza della città pubblica) che comportano l’assunzione di nuove consapevolezze sullo stato della città contemporanea e sul suo futuro. Il quadro delineato, infatti, obbliga a considerare superati non solo i modelli dell’espansione, ma anche quelli più recenti della trasformazione qualitativa resa possibile dal rapporto pubblico-privato *ante* crisi globale. Nella città post-metropolitana, infatti, le porosità e le discontinuità sono tante e tali da rendere impossibile e insostenibile una loro sistematica densificazione che realizzi un ricompattamento degli insediamenti: «Le città, in estrema sintesi, dovranno quindi essere trattate per la situazione complessa e molecolare che presentano, fatta di spazi urbani con diverse densità e modalità di uso del suolo e di spazi seminaturali e naturali, dove possono convivere le principali funzioni insediative urbane con quelle rurali ambientali e produttive e con quelle naturalistiche»²⁵.

La prospettiva è dunque quella di adottare una “strategia di rigenerazione urbana come resilienza²⁶”, una strategia di adattamento, quindi, alle attuali condizioni della città e a quelle che verranno, che abbia come principio guida l’equilibrio tra domanda e disponibilità delle risorse ambientali ed energetiche, verificato per ogni nuovo intervento e per le parti di città esistenti. Tutto ciò porta all’affermazione di un quadro di scelte di pianificazione orientate verso specifiche azioni che evitino gli sprechi e creino le più efficienti sinergie per conseguire una maggiore qualità urbana e sostenere le basi dello sviluppo. In particolare, tali scelte sono fortemente improntate:

- alla rigenerazione urbana della città esistente «nell’ottica di una città che non necessariamente deve ancora ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i punti di forza e di eccellenza, salvaguardando, al contempo, il territorio aperto urbano e extraurbano, nonché la sua biodiversità»²⁷;
- alla propensione per la rigenerazione diffusa dei tessuti esistenti, sostenendo una molteplicità di piccoli interventi di recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente;
- alla rigenerazione delle grandi attrezzature territoriali che presentano un deficit di sostenibilità;
- al contenimento della dispersione e all’esclusione dello *spreco* di suolo, inteso come «il cattivo uso di una risorsa limitata in presenza di alternative disponibili e operabili»²⁸;
- alla convergenza tra occasioni di trasformazione e miglioramento della qualità delle risorse ambientali, con l’aumento delle co-

25. F. Oliva, «L’urbanistica italiana e la città europea», *cit.*, p. 7.

26. *Ibidem*.

27. P. Galuzzi, «Innovazioni e strategie», *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011, %7C, p. 38.

28. V. Boracchia, «Necessità e legittimità del controllo della morfogenesi degli insediamenti urbani per la salvaguardia del suolo agricolo», V. Boracchia et al. (a cura di), *Il parametro suolo. Dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Brescia, Grafo, 1998. Cit. in. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005, p. 70.

- aperture vegetali e la rinaturalizzazione dei tracciati idrografici;
- alla riduzione dell'entità delle previsioni edificatorie²⁹ e alla concentrazione delle previsioni maggiori di sviluppo in siti di "selezione prioritaria", dove possono costituire opportunità di rigenerazione ambientale, rifunzionalizzazione, riqualificazione e completamento, puntando – nel caso dei territori della diffusione – all'innescare di un "effetto-città" ;
- all'innovazione e alla manutenzione della dotazione infrastrutturale, sia della mobilità, sia tecnologica.
- alla commisurazione tra possibilità di trasformazione e livello di accessibilità esistente o di progetto;
- al miglioramento delle condizioni per il settore residenziale, alla maggiore qualità di contesto per il settore produttivo-direzionale, al riequilibrio tra formule distributive e alla valorizzazione degli ambiti storici e consolidati per il settore commerciale.

Questo nuovo quadro culturale e disciplinare, che si riferisce alla strategia di *rigenerazione urbana*, permette di riconoscere un tratto distintivo dell'attuale fase urbanistica rispetto alle precedenti. Non si è in presenza tanto di nuovi strumenti, quanto di un complesso processo il cui lato più innovativo risiede soprattutto nel contemplare azioni di inclusione sociale e sviluppo economico, finalizzate all'innalzamento della qualità di vita delle persone, della competitività delle imprese e, nel complesso, della abitabilità delle città³⁰.

In quella che si potrebbe definire come "fase matura" della quarta generazione dell'urbanistica³¹ – impegnata ad affrontare gli effetti della crisi economica globale, gli squilibri territoriali e le ricorrenti emergenze ambientali – la *questione funzionale* assume una particolare rilevanza ai fini dell'attuazione della strategia di rigenerazione urbana. L'indirizzo e il controllo della struttura funzionale tramite il piano urbanistico possono, infatti, contribuire in modo rilevante agli obiettivi sopra delineati e, in particolare:

1. attraverso scelte di complementarietà inserite in un modello insediativo policentrico, si possono fornire occasioni di riorganizzazione e riequilibrio territoriale e di sviluppo economico;
2. attraverso scelte di varietà funzionale e flessibilità, si può fornire la qualità necessaria a vivificare i tessuti urbani per migliorare le condizioni di abitabilità.

Sostegno allo sviluppo e qualità della vita urbana sono, dunque, le due scelte fondamentali per il sistema funzionale della città contemporanea, caratterizzata da fenomeni di metropolizzazione, limitatezza di risorse e bisogno di *welfare* urbano.

La prima scelta si può realizzare soprattutto in una prospettiva territoriale policentrica, strutturando nodi di diverso livello che si caratterizzano per una specializzazione crescente nel passaggio dalla scala della vita quotidiana a quella della competizione internazionale, i quali contribuiscono ad un assetto equilibrato degli usi nel sistema funzionale, secondo una logica di complementarietà. Inserita in una strategia di rigenerazione urbana che guarda al ricompat-

29. Tra le esperienze analizzate nella seconda parte della ricerca, ad esempio, Roma (PRG 2008), riduce le rilevanti quote di previsioni del piano del 1962 non attuate; Reggio Emilia (PSC 2015) e Milano (PGT 2019) riducono le previsioni edificatorie effettuate dallo stesso strumento solo pochi anni prima, rispettivamente nel 2009 e nel 2012.

30. Cfr. F. Oliva, L. Ricci, *op.cit.*

31. Cfr. "Dalla seconda metà degli anni Duemila a oggi : la crisi economica e la ricerca di un nuovo welfare urbano nella città metropolizzata" in par. 3.3.2 "I piani della metropolizzazione".

tamento e al contrasto del consumo di suolo, la scelta di sviluppo si localizza negli addensamenti funzionali esistenti per potenziarli o nelle aree degradate, residuali e dismesse sparse nei territori metropolizzati per recuperarle e rifunzionalizzarle.

La seconda scelta si realizza soprattutto in una prospettiva urbana locale, che riguarda sia l'articolazione interna dei nodi della struttura policentrica, sia i tessuti della città esistente, e pertanto comporterà nel primo caso la definizione del *progetto di rigenerazione intensiva funzionalmente vario e integrato*, nel secondo caso la definizione di *regole per la rigenerazione estensiva orientate alla flessibilità degli usi*. Tali scelte in ambito funzionale si accordano con le strategie generali per il sistema insediativo che emergono dall'esame delle sperimentazioni e dal riscontro nel dibattito disciplinare:

1. la prima scelta – lo sviluppo per nodi in una struttura policentrica equilibrata – si combina con la strategia di rigenerazione localizzata e intensiva, che prevede interventi unitari a forte programmaticità di riconfigurazione dei “vuoti” del sistema insediativo, innestando forme e funzioni di pregio tali da prefigurare luoghi centrali, connessi ad un livello opportuno del sistema della mobilità, strategici per l'economia e la vita dell'intera città metropolizzata e qualificanti per i tessuti limitrofi;
2. la seconda scelta – la qualificazione funzionale degli spazi della vita quotidiana, nei nuovi luoghi centrali così come nei tessuti esistenti – si combina, per la parte che riguarda la città esistente, con la strategia di rigenerazione graduale e diffusa che prevede interventi estensivi, in relazione tra di loro e funzionalmente integrati, e che si sostanzia in un sistema di regole e strumenti riferito ad una articolazione della città per tessuti (in sostituzione delle zone omogenee) interagenti con aree verdi, servizi e nodi della mobilità.

Nell'ambito di questa strategia di rigenerazione urbana, le scelte di *messa in rete delle funzioni urbane in una struttura policentrica post-metropolitana riequilibrata, specializzata e complementare*, e di *creazione di luoghi centrali e ambienti urbani funzionalmente misti, vari e integrati*, appaiono essenziali per le finalità di sostegno ad uno sviluppo economico sostenibile e di miglioramento della qualità dell'ambiente urbano. Tali scelte vengono approfondite nei due paragrafi che seguono.

8.1.1 Lo sviluppo: riequilibrio, specializzazione e complementarità nella città policentrica

La città contemporanea si manifesta attraverso fenomeni che ne denunciano un processo evolutivo verso un sistema sempre più complesso, le cui forme diverse e funzioni di vario rango appaiono come «un prodotto di intelligenze collettive: la stessa natura collettiva della città si ribella con sempre maggiore vigore alla monofunzionalità. Alla città per parti e per funzioni si sostituisce la “città molteplice” [...]»³².

32. M. Carta, *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo, 2003, p. 285.

È una città fatta di nodi in cui locale e globale si intrecciano, tessendo reti di cui la città stessa costituisce un nodo investito dai flussi di livello superiore; si configura di fatto, quindi, come una *città policentrica*, le cui aste e i cui nodi devono essere intercettati e sostenuti dalla pianificazione per creare molteplici *opportunità di sviluppo*. Intervendendo sulla rigenerazione dell'esistente, le previsioni orientate al *riequilibrio* territoriale devono tendere pertanto al potenziamento e alla diversificazione dei centri funzionalmente rilevanti secondo una strategia di *specializzazione e complementarità*. La rigenerazione a questa scala diventa, quindi, occasione di diversificazione a sostegno della vitalità economica e dell'inclusione sociale.

Il riequilibrio funzionale e la struttura policentrica

Nel processo di crescita metropolizzata, «i centri delle città, aumentando il valore immobiliare dei propri suoli, tendono a espellere e a decentrare le funzioni che producono meno rendita, cioè industrie e abitazioni popolari, trattenendo, invece, quelle con rendita urbana più elevata, cioè abitazioni di lusso e terziario. In gergo si dice che le funzioni ricche scacciano quelle povere»³³. Si tratta di una patologia strutturale che determina forti squilibri nell'assetto territoriale, in particolare portata dalla distribuzione dei poli di servizio, produttivi e del tempo libero, che si posizionano in funzione della sola accessibilità privata e contribuiscono al contempo alla generale proliferazione diffusa degli insediamenti, con gravi e negative conseguenze sul sistema della mobilità, sull'uso del suolo, sugli spazi pubblici³⁴, cui si aggiungono le questioni relative ai "vuoti" delle aree dismesse, della crescita caotica o non pianificata³⁵.

Tradizionalmente intesa come luogo della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica, la "città" è diventata, quindi, il luogo della discontinuità, della eterogeneità e della frammentazione, della privatizzazione dello spazio pubblico [...]. Una città in cui le funzioni urbane e i servizi si ridistribuiscono su territori sempre più vasti [...] rompendo i principi di organizzazione spaziale che avevano caratterizzato la struttura urbana della città storica e moderna³⁶.

Nella città contemporanea, le nuove polarità funzionali si affermano come nodi di reti materiali e immateriali³⁷ (in cui nuovi tipi di relazioni sostituiscono la prossimità fisica³⁸) che si localizzano nel territorio della dispersione causando squilibri che sono all'origine di molteplici svantaggi sociali e ambientali: maggiori consumi energetici, maggiore utilizzo di suolo, ridotta sostenibilità dei servizi pubblici, scarsa efficienza del trasporto pubblico, aumento delle emissioni inquinanti, esclusione sociale. Tali fenomeni costituiscono oggi le questioni centrali per la disciplina, che deve altresì tenere conto di nuovi fenomeni quali l'invecchiamento della popolazione, l'arrivo di popolazioni straniere, i crescenti costi della mobilità.

Il governo delle funzioni nel sistema insediativo, attraverso il piano locale, diviene allora particolarmente importante per contrastare la dispersione insediativa in una logica di contenimento del consumo

33. G. Campos Venuti, *Città senza cultura*. Intervista sull'Urbanistica, *cit.*, p. 64.

34. Cfr. L. Ricci, «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.

35. Cfr. F. Oliva, L. Ricci, *op.cit.*

36. L. Ricci, «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», *cit.*, p. 18.

37. Cfr. M. Castells, *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002.

38. «[...] attorno alla rete infrastrutturale sono nate nuove polarità, che esprimono nuovi e più rilevanti capacità gravitative. L'elemento strutturale più profondo è da cogliere invece nell'abbandono della prossimità fisica quale elemento principale di coesione insediativa, sostituito da nessi funzionali e relazionali, le cui geografie sono in grado di mutare profondamente grazie a modifiche dei flussi, talvolta anche senza significative trasformazioni fisiche a scala locale». S. Ombuen, «Un nuovo governo insediativo per i territori metropolizzati», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 2008, p. 2.

di suolo, ma prendendo atto che la scarsità delle risorse disponibili riduce i margini di fattibilità degli interventi che una città così *dis-continua* richiederebbe. La scelta del modello insediativo ricade, quindi, su un sistema policentrico, i cui nodi siano connessi da una rete di mobilità sostenibile e da una rete ecologica territoriale per massimizzare gli effetti della rigenerazione urbana e ambientale, tutelando le risorse non riproducibili e utilizzando in modo efficace quelle riproducibili; i luoghi centrali del sistema policentrico possono essere sede di servizi e di funzioni di eccellenza e di rilevanza territoriale, in un contesto in cui spazi pubblici di qualità siano il tessuto connettivo che porta all'integrazione reciproca e con il contesto esistente. L'integrazione funzionale risulta così essere la scelta necessaria per contrastare la monofunzionalità e la dimensione essenzialmente immobiliare degli interventi realizzati sotto la spinta del processo di metropolizzazione; questi ultimi riguardano gli insediamenti esclusivamente residenziali, quelli del lavoro – dagli stabilimenti produttivi ai centri direzionali – e quelli del tempo libero che, nelle varie e introverse forme del *mall* sempre più grande e sempre più vario, sono diventati i “supplenti” dello spazio pubblico urbano.

Riequilibrio e integrazione funzionale in un sistema policentrico forniscono così l'occasione di dare risposta alla richiesta di un nuovo *welfare*, affrontando le conseguenze della congestione e dei carichi urbanistici portati dalla non equilibrata proliferazione di addensamenti di servizi e funzioni di livello superiore; aumentando l'efficienza e la fruibilità dei servizi pubblici, da sviluppare *secondo standard qualitativi*; potenziando il sistema ambientale, da un lato migliorando la qualità e l'utilizzo delle risorse in ambito urbano, dall'altro introducendo una visione multifunzionale del territorio extraurbano. Si tratta, tuttavia, di temi che frequentemente oltrepassano le competenze di uno strumento comunale.

Questo modello verso cui tendere, infatti, si confronta con una realtà composta da città “nebulosamente policentriche”, che evidenziano le difficoltà degli strumenti urbanistici e delle strutture di governo a cogliere prontamente i cambiamenti e a predisporre in breve tempo idonee soluzioni, segno che un cambio di approccio è necessario, soprattutto di fronte a fenomeni che travalicano i confini a cui è strettamente vincolato il campo d'azione del piano. L'arcipelago di città che deriva dall'esplosione urbana richiede infatti «di essere scomposto e ripensato alla ricerca di nuove configurazioni e orizzonti di senso; di essere riguardato con una proiezione progettuale che solleciti figure, strategie e forme di governo confliggendo con i confini amministrativi che ereditiamo. Anche perché uno dei dati più rilevanti delle sue ricadute spaziali e funzionali è l'emergere di sistemi insediativi intercomunali, di città *in nuce* delineatesi con la diffusione urbana degli ultimi decenni, caratterizzate da peculiari processi di coalescenza territoriale e “densità relazionali spazialmente delimitate”»³⁹.

Sappiamo che la pianificazione della città sta ancora faticando troppo sia ad allontanarsi dai contenuti dell'urbanistica tradizionale, sia a do-

39. C. Gasparrini, «Una nuova città: diffusione e densificazione», M. Talia, M. Sargolini (a cura di), *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 40.

tarsi di strumenti che non siano quelli del secolo scorso, non riuscendo ad intercettare né i cambiamenti in divenire, né tanto meno una diversa domanda, di città; una domanda, oltre che certamente anche fisica, appunto fortemente sociale. Così è difficile affrontare le sfide ed i problemi che il contemporaneo e il futuro prossimo ci pongono; si devono invece urgentemente rinnovare sguardi, pensieri obbiettivi, oggetti della pianificazione e dobbiamo attrezzarci anche con nuovi strumenti⁴⁰.

Un punto di partenza per l'individuazione della strategia urbanistica è, quindi, collocabile innanzitutto nella presa d'atto che il territorio contemporaneo dispone già di una "armatura" policentrica, la cui forma riflette il sistema di relazioni esistenti. I vantaggi che si ottengono da un certo livello di compattezza e densità sotto il profilo funzionale, ma anche sotto molti altri aspetti di sostenibilità, dovrebbero pertanto portare allo sviluppo di un "*policentrismo compatto*", garantito da un sistema della mobilità pubblica veloce ed efficiente e caratterizzato dalla mixité funzionale dei suoi insediamenti; tale mixité è articolata secondo i principi di integrazione e complementarietà alla scala vasta e permette di ottimizzare la dimensione degli spostamenti, tenendo presente che sul tema dell'accessibilità a funzioni e servizi si gioca oggi una parte significativa della segregazione sociale. Un sistema della mobilità efficiente e capillare costituisce, infatti, uno degli aspetti più innovativi per la strategia di rigenerazione urbana, poiché cambia completamente l'uso della città: esso permette la realizzazione di una vera integrazione funzionale, essendo una precondizione per l'implementazione del principio di complementarietà. Il concetto di mixité funzionale nella città contemporanea non significa poter disporre di tutti i servizi e attività in una sola area o degli stessi servizi e attività in ogni area della città – modello che riproporrebbe la strutturazione per aree autonome e l'organizzazione gerarchica e standardizzata dei servizi della Modernità⁴¹ – ma di garantire l'*accessibilità* a un "sistema di funzioni" strutturato in modo complementare e distribuito in un ampio campo d'azione, visto nella sua unitarietà, fornendo così la stessa qualità di vita a tutti gli abitanti della città.

Si profilano così alcuni elementi per la definizione di strategie tese alla ricomposizione della frammentazione insediativa e al riequilibrio funzionale, che realizzano un sistema integrato grazie alla specializzazione e alla complementarietà dei suoi luoghi centrali, per conferire nuova qualità nei territori della diffusione.

Le specializzazioni complementari e lo sviluppo economico

Specializzazione e complementarietà rappresentano l'orientamento strategico dei piani per la definizione o ri-definizione del ruolo delle città nell'economia globale; si tratta di scelte che ricorrono diffusamente nelle sperimentazioni operative e che passano necessariamente per *politiche di sviluppo integrate*, declinate sia in termini di integrazione con le altre politiche di incremento della qualità urbana, sia in termini di integrazione funzionale complessiva che aumenti l'efficienza e la competitività del sistema urbano-territoriale.

40. C. A. Barbieri, «Quale pianificazione urbanistica per alcuni temi e questioni dello città contemporanea», F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. questioni e sfide contemporanee*, Roma, INU edizioni, 2018, p. 45.

41. « L'urbanistica modernista, di fronte ai processi di polarizzazione funzionale, del secondo dopoguerra, forniva – in un'economia relativamente povera, con una modesta offerta di servizi e una limitata mobilità individuale – una soluzione omogenea per garantire a tutti condizioni minime di vita associata. Divideva la residenza in blocchi autonomi – i quartieri – e attribuiva a ciascuno, in forma gerarchica, ripetitiva, le funzioni di servizio per la vita associata: il medesimo gruppo di servizi per ciascuna parte della città, al centro dell'area da servire, secondo la sequenza: centro città, centro di settore urbano, centro di quartiere (nel mondo anglosassone di "comunità") centro di vicinato». R. Cassetti, *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi, 2014, p. 142.

La prima specificazione, permette di sottolineare che la qualità urbana rappresenta un fattore di competitività: nella nuova economia essa è la preconditione per attrarre ceti professionali emergenti e giovani, dai quali viene percepita e valutata soprattutto nel campo della mobilità, della casa, dei servizi, dell'ambiente, del clima sociale e del governo locale. È quanto, ad esempio, il piano di Bologna assume come orientamento progettuale e definisce *abitabilità*, intendendola come attenzione al rapporto tra spazio e società, ai luoghi e alle pratiche sociali non completamente descrivibili con le sole ragioni funzionali: «L'abitabilità del territorio in tutte le sue componenti è considerata una condizione, talvolta decisiva, per attirare imprese innovative, "capitale umano" qualificato - in particolare giovani -, per favorire la capacità creativa e la coesione sociale»⁴². Con specifico riferimento ai luoghi dell'economia, invece, essi devono presentare una qualità e una vivibilità degli spazi superiore, potenziando le relazioni con gli ambienti circostanti, arricchendosi di una molteplicità di servizi e usi complementari e integrati, dotandosi di elevati standard tecnologici e ambientali.

La seconda specificazione richiama la necessità di improntare le scelte di pianificazione funzionale orientate allo sviluppo di nuove prospettive in diversi campi economici (ad esempio, mobilità, edilizia, commercio, servizi, formazione, produzione, ecc.) per rilanciare le basi competitive della città e del territorio. A tal fine, il sistema funzionale deve essere efficiente e i centri che lo compongono devono essere – come suggeriscono i nuovi riferimenti teorico-metodologici illustrati nel capitolo precedente – specializzati e complementari. Le previsioni, in questo campo, devono quindi individuare le più idonee localizzazioni destinate ad accogliere: attività produttive di tipo innovativo e sperimentale; attività legate alla ricerca; attività ricettive con alti standard qualitativi; attività connesse al settore commerciale e al tempo libero, con una particolare attenzione al mantenimento di una presenza diffusa degli esercizi di vicinato e all'indirizzo verso una nuova responsabilità sociale; attività terziarie di tipo avanzato, a supporto e promozione di altre attività; servizi dell'informazione.

Il sostegno all'innovazione delle vocazioni economiche urbane diviene così strategia portante del piano per raggiungere gli obiettivi di sviluppo. A tale riguardo, possono essere riconosciute due tipologie di attività che si integrano in un rapporto di reciproca funzionalità: le imprese innovative, che integrano manifattura e servizi, e rappresentano il nuovo fronte della produzione – più verde, leggera e tecnologica; le attività più tradizionali, prevalentemente professionali, commerciali e di servizio. Questa configurazione attuale del sistema di attività economiche, come nota il piano di Milano, «rimette in scena la città, in un mutato rapporto con il territorio metropolitano, in quanto domanda spazi meno ampi, produce meno rumore, reflui ed emissioni in atmosfera, non abbisogna di grandi impianti di produzione di energia, chiede un'accessibilità "leggera", si rivela più attento alla qualità fisica e sociale dei contesti territoriali in cui si colloca»⁴³. Tale quadro di nuove forme produttive con

42. Comune di Bologna, *Relazione illustrativa del PSC*, 2007, p. 20.

43. Comune di Milano, *PGT - Relazione Generale del Documento di Piano*, 2019, p. 65.

bassi impatti ambientali converge così con l'obiettivo di sviluppo sostenibile e di rigenerazione del tessuto economico. Nella prospettiva di un generale riequilibrio, vanno comunque attentamente ponderati gli spostamenti che gli addensamenti funzionali generano, evitando quelle scelte che obblighino spostamenti di massa non sostenibili da un punto di vista ambientale ed economico (di tempo, di risorse); così come è altrettanto necessario sfruttare le opportunità di rigenerazione per attuare progetti che conferiscano o aumentino il radicamento al luogo, il senso di identità, il benessere individuale e collettivo, a partire dall'individuazione dei bisogni delle comunità insediate e dalla messa in valore del capitale sociale, del capitale culturale e del capitale territoriale. Inoltre, in attuazione della strategia di rigenerazione urbana resiliente, devono essere attentamente valutati, in fase di definizione delle scelte di piano, i deficit energetici ed ambientali delle centralità esistenti, evitando di privilegiare opzioni in cui il loro potenziamento, considerando la pluralità di tipi di risorse utilizzate, non possa che generare bilanci negativi.

Il sostegno alle basi dello sviluppo economico si pone, quindi, quale obiettivo centrale nella pianificazione contemporanea della città contemporanea, come si è visto anche nella seconda parte della ricerca, dove è stato assunto e declinato con particolare attenzione dai fronti più avanzati della sperimentazione esaminati. I piani colgono infatti lo sviluppo economico come occasione di rigenerazione urbana, incentivando la formazione di poli che facciano dell'integrazione il loro tratto distintivo per la competitività e ammettendo la presenza di attività economiche compatibili nei tessuti residenziali, secondo una posizione sostenuta da molto tempo dall'urbanistica riformista.

[...] la rigida separazione delle tipologie residenziali pubbliche e private da ogni funzione produttiva, risulta oggi anacronisticamente datata all'epoca di una industria infernale e inquinante, totalmente cancellata dalla fabbrica piccola e media, tecnologicamente e igienicamente plausibile, anzi necessaria all'interno dei tessuti urbani. Altrettanto può dirsi, per fare un ultimo esempio, della strada destinata esclusivamente al traffico e rigidamente separata dal contesto cittadino: condizione che vale certamente per le autostrade urbane, ma risulta pericolosa se generalizzata, finendo per sacrificare l'insopprimibile funzione sociale e commerciale di gran parte della viabilità⁴⁴.

In sintesi, le strategie per lo sviluppo economico riguardano:

- la salvaguardia e la promozione delle attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio diffuse nel territorio urbano strutturato, al fine di aumentare la vitalità degli spazi urbani, con particolare riferimento ai “luoghi centrali” di riferimento nei diversi ambiti;
- il ridimensionamento delle previsioni riguardanti l'insediamento extra-urbano di medie e grandi attività commerciali, che sono dirottate verso il centro e gli ambiti già costruiti per perseguire una struttura commerciale più equilibrata e diffusa e

44. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, cit., p. 76.

- ridurre il consumo di suolo;
- il mantenimento e l'incentivo all'insediamento delle attività produttive compatibili negli ambiti misti per garantire il mix funzionale, anche tramite incentivi volumetrici che permettano il soddisfacimento di nuove esigenze produttive;
 - l'investimento nei luoghi della nuova produzione e il sostegno alla competitività delle imprese e all'attrazione di imprese innovative, individuando un numero limitato di aree, generalmente in corrispondenza di nodi della mobilità, da attrezzare in termini ambientali, infrastrutturali, tecnologici e di servizi, al fine di riportare qualità, vivibilità e multifunzionalità nei luoghi di lavoro;
 - il miglioramento degli standard delle attività ricettive;
 - la tutela delle attività di tipo culturale;
 - la facilitazione delle riconversioni funzionali;
 - l'incentivo ad usi temporanei (sport, piccolo commercio, servizi di interesse generale, esposizioni, food, ecc.) in tutti gli ambiti urbani, ma in particolare in quelli dove è prevista un'operazione di rigenerazione urbana rilevante, con ruolo di anticipazione e di rigenerazione incrementale.

In questa sezione, l'obiettivo di sviluppo tramite una struttura policentrica è stato particolarmente legato a scelte di natura economico-funzionale ed economico-spaziale. Vi sono evidenti limiti in questa lettura, non essendo sufficientemente preso in considerazione l'aspetto socio-spaziale, che invece rappresenta un aspetto particolarmente importante per luoghi centrali che, spesso, appaiono privi di radici storiche e culturali con i contesti circostanti. A tale impostazione vanno quindi necessariamente legate scelte che afferiscono all'integrazione, alla varietà e alla flessibilità, per la creazione di ambienti di vita di qualità e multifunzionali, esaminate nella sezione che segue.

8.1.2 La qualità: integrazione, varietà e flessibilità nell'ambiente multifunzionale

Nella sezione precedente, si è interpretata la città come nodo di un sistema complesso, a sua volta composta di ulteriori nodi che rappresentano i motori dello sviluppo. Tuttavia, un simile modello potrebbe non considerare il rischio di omologazione dei luoghi centrali, dettato dalla rincorsa all'efficienza, generando un'assenza di identità e di diversità che, come si è visto nella ricerca, costituiscono invece componenti rilevanti della ricchezza urbana.

La creazione di ambienti multifunzionali costituisce, così, una delle risposte all'anonimia della città contemporanea e risponde a una scelta di *qualità*. L'integrazione e la varietà delle funzioni urbane garantisce una maggiore varietà e vitalità del tessuto urbano – tanto nei luoghi centrali, quanto nei tessuti estesi – e realizza, ad una scala minore, i medesimi obiettivi di sostenibilità ambientale connessi alla riorganizzazione policentrica degli insediamenti: riduzione de-

gli spostamenti, risparmio energetico, riduzione dell'inquinamento e della congestione, inclusione sociale.

Pertanto, le strategie funzionali finalizzate alla qualità urbana riguardano:

- il riequilibrio funzionale tra le diverse parti di città, in particolare nel rapporto tra attività e residenza, indirizzando la rigenerazione verso il sostegno alle funzioni non residenziali, e nel rapporto tra edilizia residenziale libera e l'*housing* sociale, il quale è concepito sia come fattore di equità sociale sia come fattore abilitante per lo sviluppo economico;
- il potenziamento o l'inserimento del mix funzionale nei tessuti consolidati;
- la riorganizzazione funzionale dei tessuti periferici, anche attraverso il recupero o la sostituzione del patrimonio edilizio esistente;
- la prevenzione dei conflitti tra funzioni attraverso forme di "valutazione di ammissibilità";
- una maggiore facilità nei cambi di destinazione d'uso;
- la valorizzazione dei "piani terra", dell'offerta commerciale, nelle sue diverse articolazioni dimensionali, e delle attività artigianali e di servizio quali forme di qualificazione degli spazi pubblici;
- la permanenza o la previsione di funzioni produttive all'interno della città esistente.

Residenza e lavoro, produzione e consumo, cultura e tempo libero interagiscono così in un sistema funzionale integrato, che favorisce un'idea di unitarietà e completezza dei luoghi del vivere attraverso un ridisegno esteso degli usi, dei contenitori e della città pubblica, superando quella monofunzionalità che, nel passato, l'urbanistica aveva previsto o assecondato.

L'analisi dei difetti prodotti dalla monofunzionalità sulle aree urbane ha condotto la cultura urbanistica odierna a dimostrarsi ostile a questa scelta [...] non solo per motivazioni di equità sociale, ma anche per ragioni di specifica qualità urbanistica: una zona monofunzionale si presenta infatti assai poco vitale, anche se destinata a ceti agiati o a destinazioni ricche, confermando che un'eccessiva omogeneità delle attività non paga. [...] L'obiettivo urbanistico si è allora spostato verso una polifunzionalità relativa di ogni singola zona: desunta dalle condizioni morfologiche della sua crescita storica e dalle possibilità oggettive offerte dalle esigenze di mercato [...]. E per rendere perseguibile questo obiettivo si è capito che l'individuazione delle zone doveva in larga misura coincidere con il perimetro dei tessuti urbani omogenei: tessuti ritracciati per l'omogeneità sia dei caratteri storico-morfologici, sia delle trasformazioni funzionali che in quelle forme si sono manifestate⁴⁵.

L'integrazione funzionale e i tipi di città

L'integrazione funzionale costituisce, quindi, un obiettivo di qualità urbana che deve essere declinato in base agli aspetti morfologici, tipologici e funzionali specifici della parte di città, in quanto le stra-

45. *Ivi*, pp. 228–229.

tegie di mixité devono essere diversificate in realazione alle varie matrici insediative; questo può avvenire attraverso l'associazione ai *tessuti urbanistici*⁴⁶, e ai loro raggruppamenti in "città", delle strategie e delle regole più opportune in termini di funzioni insediabili, leve e incentivi urbanistici, modalità di cambio di destinazioni d'uso.

La città storica è, tra i tipi di città, uno dei più complessi da affrontare. Essa, oltre ad essere sottoposta alle tradizionali pressioni delle funzioni direzionali e istituzionali e del traffico automobilistico proveniente dal territorio metropolitano, subisce oggi anche gli effetti del turismo di massa, tendendo a una monofunzionalità sempre più marcata in direzione del commercio destinato al consumo per i turisti e della ricettività per conversione degli alloggi residenziali. Un rigido contrasto a ogni mutamento dei tessuti storici, tuttavia, può sottrarre quelle parti di città ad un naturale adattamento a nuovi stili di vita, rischiando ancor di più una loro "imbalsamazione" che le inscriverebbe entro una prospettiva nostalgica, non attrattiva nei confronti di nuovi residenti – anzi, incentivante l'esodo degli abitanti rimasti – e di richiamo solo per pendolari e visitatori. I valori della città storica potrebbero invece essere difesi comprendendo e sostenendo la loro capacità di assorbire usi nuovi e reinventare spazi, valorizzando la loro natura «di "spugne" di pietra, capaci di assorbire e adattarsi alle diverse culture e popolazioni che nel corso dei secoli li hanno abitati e percorsi»⁴⁷. Ciò può avvenire se queste parti di città vengono abilitate alla comunicazione con il mondo attraverso l'innesto alle reti tecnologiche di comunicazione – una questione rilevante soprattutto per i centri storici minori e le aree interne – e se viene dato un nuovo impulso alla residenzialità attraverso idonee politiche abitative, creando spazi di vita a basso costo e di buona qualità, nel segno della rigenerazione urbana e del sostegno all'eterogeneità di attività e di usi che ha storicamente caratterizzato i cuori delle città che – in assenza di un adeguato bacino d'utenza – rischia di scomparire o di omologarsi agli spazi globali del consumo, facendo perdere quella diversità urbana che è uno dei valori tipici della città storica.

La città storica è, quindi, un luogo centrale che esercita un ruolo attrattore di flussi, in quanto in essa hanno sede una molteplicità di funzioni e servizi a valenza sovralocale e, in alcuni casi, di un patrimonio culturale di richiamo nazionale e internazionale; ma può anche essere considerata come "diffusore" di qualità ai tessuti contigui. Le strategie funzionali per la città storica sono quindi:

- la preservazione e l'incentivazione della destinazione residenziale, anche attraverso forme di housing sociale;
- la tutela del tessuto commerciale-artigianale di prossimità e il sostegno all'apertura di nuove attività, sia in funzione di servizio ai residenti, sia di accrescimento della vitalità e della sicurezza urbana;
- la riqualificazione dei contenitori storici per il loro riuso come servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico;
- il rafforzamento del carattere di centralità nel caso di centri

46. Cfr. par. 6.1 "Il regolamento urbanistico edilizio e i tessuti".

47. S. Boeri, «Europa-città: spunti di riflessione», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004, p. 35.

non vitali – con l’insediamento di funzioni di forte richiamo, che però pongono ulteriori questioni di sostenibilità urbanistica – o il decongestionamento dalle funzioni ad alto carico urbanistico nel caso di una condensazione funzionale eccessiva rispetto al contesto.

La città consolidata, in ragione della minore tutela storico-artistica a cui è sottoposta, rappresenta il luogo in cui è possibile perseguire più agevolmente una nuova configurazione spaziale (tramite adeguamento del patrimonio immobiliare) e funzionale (attraverso regole di cambio d’uso più flessibili) in risposta ai bisogni espressi dalle nuove fasce di popolazione, come coppie giovani con bassi redditi, anziani soli, single e famiglie monogenitoriali, famiglie allargate, ecc. Il sistema funzionale della città consolidata, tuttavia, presenta almeno due configurazioni opposte: una stabile mixité per i quartieri compatti, generalmente sorti in prossimità del centro urbano; una situazione di monofunzionalità in quartieri residenziali, spesso di iniziativa pubblica, generalmente situati nelle periferie urbane⁴⁸. Se nel primo caso, un potenziamento e una maggiore flessibilità degli usi è quanto basta a mantenere la vitalità urbana, nel secondo caso l’assenza di mixité è causa di un forte pendolarismo asimmetrico (con ricadute ambientali) e di una plausibile insostenibilità economica per le attività di servizio alla residenza (con ricadute in termini di vivibilità e sicurezza).

Le strategie per la città consolidata prevedono, quindi, soprattutto:

- lo sviluppo di una presenza equilibrata di attività e residenze, contrastando l’avanzata di funzioni sovrastanti;
- la rottura dell’isolamento degli schemi edilizi aperti, con la dotazione delle funzioni non residenziali mancanti che la rendano pienamente “città”, ricreando il contatto con la strada e l’aggancio ai tessuti urbani adiacenti;
- il mantenimento o la diminuzione dei livelli attuali di carico urbanistico per le parti di città già funzionalmente miste;
- il mantenimento o il potenziamento dei servizi, degli spazi pubblici e delle infrastrutture (in particolare attraverso la presenza di diversi modi di trasporto);
- la realizzazione di “una città a rete” attraverso la connessione dei diversi quartieri e la valorizzazione/costruzione delle loro identità e vocazioni.

La città da ristrutturare individua quei tessuti che sono scarsamente definiti morfologicamente e che necessitano di soluzioni incisive di riorganizzazione fisica e funzionale. Sono parti di città fragili, connotate da una bassa qualità urbanistica e ambientale e, spesso, di origine spontanea o abusiva, dove la molteplicità di problematiche funzionali (carenze e squilibri) può essere affrontata solo con strumenti specifici che considerino la globalità dell’ambito. La strategia di riorganizzazione si sostanzia attraverso:

- la ridefinizione dei caratteri funzionali dell’insediamento, per conferire un valore identitario ai luoghi;

48. «Quanto ai quartieri periferici della città consolidata, questi sono spesso definiti, giustamente, quartieri dormitorio: cioè luoghi dove i cittadini che lavorano o studiano altrove tornano solo la notte e dove, di giorno, restano quasi soltanto i vecchi e le casalinghe, sebbene la multifunzionalità dei quartieri sia molto aumentata negli ultimi anni. Le periferie sono cresciute in modo congestionato, sotto la spinta della rendita urbana, in genere povere di servizi e quasi sempre sprovviste di verde. Si aggiunga l’assenza di parcheggi, carenza tipica delle città italiane, che trasforma le strade in veri e propri parcheggi, sempre intasate dal traffico delle auto, mentre gli autobus e i pochi tram offrono una assai modesta mobilità». G. Campos Venuti, *Città senza cultura. Intervista sull’Urbanistica*, cit., pp. 6-7.

- operazioni di rigenerazione urbana estesa che si realizzano attraverso processi di riqualificazione, sostituzione, rifunzionalizzazione e integrazione del patrimonio edilizio esistente;
- previsione di funzioni e di spazi pubblici capaci di generare nuova centralità, socialità e qualità ambientale.

Tale strategia necessita inevitabilmente di un progetto unitario per conseguire i propri risultati; la maturazione delle condizioni per una sua realizzazione potrebbe, tuttavia, necessitare di tempi lunghi e incerti, e l'impossibilità di un adeguamento del patrimonio edilizio e dell'assetto funzionale alle necessità emergenti potrebbe peggiorare ulteriormente la limitata vivibilità di queste parti di città. Pertanto, in attesa della formazione del progetto unitario, la strategia di rigenerazione complessiva deve essere affiancata da una strategia "di attesa", che consenta di intervenire con azioni limitate e strettamente necessarie, ma coerenti con una visione complessiva, al miglioramento del luogo.

La diversità funzionale e la qualità urbana

Il mutato quadro socio-economico contemporaneo, come visto, è alla base di una nuova idea di città e di forma di piano, tuttavia le nuove istanze sono connotate soprattutto da un carattere di incertezza e, conseguentemente, rendono più difficoltosa l'organizzazione dello spazio e la definizione delle dimensioni dell'integrazione funzionale, delle reti interscalari e della forma urbana. Di fronte a questo scenario, risulta non più seguibile la strada delle previsioni rigide e onnicomprensive, del disegno di lungo periodo; l'urbanistica si è da tempo attrezzata, pertanto, per tracciare una visione di insieme entro la quale inscrivere in modo coerente i singoli progetti.

Affinchè questo sia possibile, tuttavia, le previsioni devono essere necessariamente connotate da un notevole grado di flessibilità, sia per quanto riguarda i grandi interventi nei nodi del sistema policentrico, sia per quanto concerne le trasformazioni molecolari e diffuse. Tenendo fermo il principio di integrazione, il piano locale deve pertanto improntare le proprie scelte anche secondo un principio di flessibilità, in modo da non irrigidire il quadro delle previsioni, individuando per il primo caso un mix funzionale ampio e relativo, mentre per il secondo caso stabilendo regole che permettono l'adattabilità degli spazi esistenti nel tempo.

Nel caso dei nodi che realizzano la strategia di sviluppo, si evidenzia che non è possibile una definizione a priori del mix funzionale di tali luoghi centrali, che viene demandata a un successivo livello di piano o al progetto, in quanto un certo grado di indefinitezza delle previsioni è una caratteristica necessaria a poter contenere un novero di previsioni di dettaglio che verranno specificate in tempi lunghi. Tuttavia, in tali luoghi si tende almeno a individuare il rango delle funzioni, le macro-categorie funzionali, il livello e l'intensità delle relazioni, i nodi della rete e gli equilibri quantitativi complessivi.

L'analisi dei riferimenti operativi, ha portato alla luce diverse possi-

bilità di scelta per quanto concerne la definizione, nel piano locale, del mix funzionale per i luoghi da sottoporre a rigenerazione localizzata e intensiva:

- l'*indifferenza funzionale*, ossia non esprimere alcun tipo di indicazione sugli usi da insediare;
- la specificazione della *dominante funzionale*, ossia del carattere "misto" (*prevalentemente* residenziale e con presenza di attività compatibili), "integrato" (con un bilanciamento di residenza e attività compatibili) o "specializzato" (*esclusivamente* per funzioni non residenziali, ma senza ulteriori suddivisione in quote);
- l'indicazione con *quote percentuali* di valori minimi o massimi, riferiti alle macro-categorie di residenza o di attività;
- la determinazione in *quote percentuali* di valori esatti, riferiti alle singole voci funzionali.

Tale quadro va ricondotto, comunque, al campo d'azione offerto dalle leggi urbanistiche regionali che, in materia funzionale, presentano norme assai diverse. Accade, quindi, che un caso di dettagliata specificazione del mix funzionale sia praticata solo con valore orientativo in quanto la legge non ammette un suo valore prescrittivo, mentre una individuazione più ampia e flessibile del mix funzionale sia portata da una legge che rende cogenti tali previsioni funzionali.

Si tratta di scelte che, sostanzialmente, possono essere ricondotte a due orientamenti disciplinari e culturali assai diversi: il primo declina il principio di flessibilità secondo la massima libertà possibile, evitando di definire a priori nessuna regola per indirizzare il mix funzionale, nella convinzione che questo sia l'approccio più corretto per ottenere un'ampia mixité; il secondo intende la flessibilità come il margine d'azione per rendere efficace la previsione urbanistica, nell'ambito di un quadro di scelte strategiche di mixité definite a monte.

Nel caso degli ambienti urbani su cui viene implementata la strategia di qualità, invece, l'analisi dei riferimenti operativi ha permesso di riscontrare una progressiva flessibilizzazione della disciplina funzionale per i tessuti esistenti⁴⁹. Nella pianificazione contemporanea si rileva infatti che:

- nessun tessuto viene generalmente dedicato ad una funzione urbana esclusiva;
- la disciplina "in positivo" che definiva le funzioni ammesse in un tessuto, escludendo tutte le altre, è stata sostituita da una disciplina "in negativo" che stabilisce solo le funzioni incompatibili con quel tessuto;
- viene adottato "approccio prestazionale" per valutare l'insediabilità di una funzione solo in base agli impatti che genera sul contesto;
- le categorie funzionali sono notevolmente ampie e comprensive.

49. Cfr. par 6.3 "Le sperimentazioni metodologiche nella dimensione regolamentare".

50. In particolare, l'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001 che norma il mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante".

Nel complesso, sia l'indicazione del legislatore nazionale⁵⁰, sia le

disposizioni di alcune Regioni, sia le scelte effettuate dai Comuni, permettono di riconoscere una comune tendenza alla semplificazione della disciplina funzionale quale leva di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo. La strategia è infatti quella di permettere un'ampia possibilità di ri-utilizzo del patrimonio esistente, in modo da incentivarne il recupero.

La *flessibilità* appare quindi un principio relevantissimo per l'attuazione della strategia di rigenerazione urbana, in quanto permette di conseguire un assetto maggiormente differenziato e con maggiori capacità di adattamento, in una fase storica in cui i mutamenti socio-economici guardano al territorio come ad uno dei fattori maggiormente necessari per la loro realizzazione; tuttavia, si deve tenere presente che le diverse modalità con cui la flessibilità viene declinata possono esercitare impatti differenti sulla città e sulla sua vivibilità (ad esempio, in termini di carichi urbanistici). Inoltre, la rinuncia a governare e regolare in modo appropriato l'assetto degli usi del suolo e degli immobili, finalizzata a una maggiore efficacia del piano, appare comunque inefficace in termini di attuazione di una strategia funzionale.

8.2 Gli strumenti

Nell'approfondire il concetto di mixité funzionale, in questa ricerca si è visto come questa possa interessare ed essere sostenuta da diversi livelli e settori di politiche urbane e territoriali, programmi, piani e progetti. Tuttavia, si ritiene che essa rappresenti una questione fortemente urbanistica che può essere efficacemente affrontata soprattutto attraverso le strategie individuate nel piano locale, dove può trovare le condizioni per una sua realizzazione coadiuvando alla risoluzione delle problematiche della città contemporanea e degli squilibri territoriali.

Il piano a cui si fa riferimento è il *piano locale innovato*, originato dalla proposta INU del 1995⁵¹ e che si ritiene possa essere ancora valido nei suoi tratti fondamentali, «salvo la necessità di modifiche anche profonde dovute alle mutate condizioni del contesto territoriale quali la metropolizzazione, il contrasto all'insostenibile consumo di suolo e l'opportunità di sostenere una strategia generalizzata di rigenerazione urbana»⁵². Si tratta di aggiornamento in parte di forma, ma soprattutto di contenuto, in quanto è stata osservata che a partire dagli anni Ottanta – quando le finalità espansive del piano rigido e prescrittivo della legge del 1942 non risultavano più adeguate ai nuovi paradigmi socio-economici – l'urbanistica italiana «si è occupata in modo estenuante più della forma del piano che dei contenuti della pianificazione urbana e territoriale, avvitando su se stessa quando [...] è stato dato il via libera alle Regioni per costruire quadri normativi tanto complessi e farraginosi, quanto inutili, almeno considerando i risultati ottenuti»⁵³.

Secondo Federico Oliva, si è trattato di una “riforma incompiuta”⁵⁴ da riconsiderare con maggiore spirito critico, in quanto non è né riuscita a interessare tutte le regioni, né a far sempre adottare il modello proposto⁵⁵ nella sua interezza; pesa, inoltre, la perdurante assenza dello Stato e di una legge sui principi fondamentali del governo del territorio. Tuttavia si ritiene comunque valido e indispensabile, anche per l'attuazione delle scelte funzionali, il riferimento a un piano strutturale e strategico con carattere programmatico e

51. XXI Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica “La nuova legge urbanistica. I principi e le regole”, Bologna, 23-25 novembre 1995.

52. F. Oliva, «Una riforma mai compiuta», F. Sbetti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, 2015, p. 7.

53. F. Oliva, «L'urbanistica italiana e la città europea», *cit.*, p. 8.

54. F. Oliva, «Relazione introduttiva», *XXVIII Congresso nazionale INU «Città come motore dello sviluppo del Paese»*, Salerno, 2013, p. 4.

55. Il cosiddetto “piano tripartito” composto da un piano strutturale programmatico e non conformativo, da un piano operativo prescrittivo e conformativo, ma di durata limitata e da un Regolamento Urbanistico per la gestione degli insediamenti esistenti.

non conformativo, che si ritrova in tutti i fronti più avanzati della sperimentazione europea. Attraverso il piano strutturale, che dovrà necessariamente considerare una dimensione superiore a quella comunale a causa dell'entità dei fenomeni che deve affrontare, è possibile delineare una visione d'insieme che ponga il sistema ambientale e il sistema della mobilità al centro della strategia di rigenerazione resiliente.

La pianificazione tuttavia si confronta con un contesto di crisi che ha cambiato la scala della trasformazione urbanistica: a pochi grandi interventi se ne affiancano molti, piccoli e diffusi, e non soltanto di natura spaziale, ma anche economica, sociale e culturale. Gli strumenti contemporanei devono quindi volgere verso una reale forma strutturale del piano, supportata da documenti programmatici e di indirizzo che selezionino gli ambiti di intervento fattibili, permettendo di ricorrere al *masterplan* come strumento di mediazione tra la visione e la trasformazione, da attivare solo per le trasformazioni mature, condivise e utili, da associare a politiche urbane che permettano di affrontare le questioni sociali ed economiche.

Nel solco dell'esperienza e della riflessione critica svolta, il presente lavoro si inserisce, dunque, in una nuova pianificazione, orientata a garantire una cornice al governo del territorio – uno strumento – che abbia come riferimenti fondamentali i sistemi delle reti infrastrutturali e ambientali, le quali rappresentano tuttoggi le scelte di fondo per l'attuazione di una strategia di rigenerazione urbana resiliente. Tale maniera diversa di pianificare si basa su «un approccio multiscalare, selettivo e pragmatico, in grado cioè di garantire una visione d'insieme, ma anche di scendere alla dimensione del progetto locale, di individuare e selezionare i grandi progetti utili ed indispensabili, ma anche i tanti piccoli progetti che si integrano con questi, tutti richiesti dalla complessità della città contemporanea e che risultano compatibili con le risorse disponibili. Senza dimenticare anche l'obiettivo di contribuire a modificare, proprio partendo dalla nuova forma del progetto urbanistico, l'intero sistema di pianificazione italiano nella direzione di una sua radicale semplificazione»⁵⁶.

L'innovazione metodologica che ha portato a distinguere tra azioni urbanistiche a *carattere estensivo* «su quelle parti, assolutamente preponderanti, da trasformare gradualmente e dolcemente» e a *carattere intensivo* «su quelle parti, indubbiamente poche e interne alla città, da innovare radicalmente»⁵⁷, ha permesso di superare i conclamati limiti del piano urbanistico tradizionale attraverso la riforma del piano avanzata dall'INU nel 1995, la quale è stata ampiamente sperimentata attraverso i suoi diversificati recepimenti negli ordinamenti legislativi regionali. A più di trent'anni dalla sua concettualizzazione, nonostante i limiti evidenziati in apertura, la “doppia velocità” del piano rimane un riferimento ancora valido, ma deve essere oggi contestualizzato in un quadro culturale e disciplinare nuovo e più ampio, che si riferisce al concetto di *rigenerazione urbana*, e deve confrontarsi con fenomeni ingenti di trasformatio-

56. F. Oliva, «L'urbanistica italiana e la città europea», *cit.*, p. 9.

57. G. Campos Venuti, La terza generazione dell'urbanistica, *cit.*, p. 214.

ne sociale ed economica che attengono, tra gli altri, alle dinamiche demografiche, alle migrazioni, al lavoro e al turismo, alla frammentazione sociale, alle difficoltà dei processi istituzionali, agli effetti strutturali della crisi economica. Si tratta di fenomeni che interessano tanto la scala territoriale, quanto gli spazi di vita quotidiana e che necessitano, pertanto, di strumenti distinti e innovati per essere affrontati, le cui scelte devono adottare il principio fondamentale dell'integrazione.

A fronte di tale riflessione critica e dei nuovi riferimenti teorici e operativi individuati a valle del percorso di ricerca, si ritiene pertanto che gli strumenti idonei per la realizzazione delle strategie di mixité funzionale nella città contemporanea siano il *Piano strutturale*, per quanto concerne la strutturazione del sistema policentrico finalizzato al riequilibrio e allo sviluppo, e il *Regolamento urbanistico*, per quanto concerne la realizzazione di ambienti multifunzionali orientati all'integrazione e alla varietà.

Il percorso di ricerca ha evidenziato come in passato si sia perseguito l'obiettivo di ambienti funzionalmente misti sostituendo lo zoning monofunzionale con uno zoning "multifunzionale". Una distribuzione più articolata e minuta delle funzioni poteva apparire sicuramente utile ma appartenente a un modo di fare urbanistica che ha già dimostrato i suoi limiti. Fissate le necessarie e opportune invarianti, ambientali e infrastrutturali, si ipotizza, invece, di dare corpo a un modello di piano caratterizzato da un ragionevole grado di flessibilità funzionale, tale da poter gradualmente consentire l'adattamento alle mutevoli esigenze della società, delle scelte individuali e collettive, dei cicli economici.

Si deve prendere atto, infatti, del cambiamento dello scenario economico-immobiliare e della centralità del tema delle risorse per il governo del territorio, le quali si sono notevolmente ridotte rispetto a quelle rese disponibili con le trasformazioni qualitative del recente passato. Questo passaggio è centrale, poiché in molte operazioni «il principio che organizza il mix funzionale è soprattutto quello della fattibilità, in particolare quella economica»⁵⁸. Intendendo lavorare per un modello di piano efficace, diventa allora centrale tenere in alta considerazione le specifiche condizioni spaziali e temporali delle previsioni di piano, e questo significa ancora una volta riferirsi a una dimensione strategica che «detta le regole principali ed essenziali di una partita che si giocherà con soggetti, attori e risorse differenti e reali»⁵⁹, specificata nella parte operativa.

In definitiva, si ritiene che il piano debba creare le condizioni ideali affinché le relazioni tra spazio, attività e persone si realizzino in modo positivo, introducendo un sistema di strumenti, principi e regole capaci di realizzare qualità, affrontando le questioni inerenti all'effettivo uso dello spazio da parte dell'uomo.

Nella città storica e consolidata è importante permettere la realizzazione di variazioni funzionali nei tessuti orientate al miglioramento qualitativo dell'ambiente urbano, soprattutto se si considera che

58. P. Savoldi, «Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen, Amburgo», *Imprese & Città*, n. 3, 2014, p. 116.

59. P. Vitillo, «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011, p. 26.

i grandi processi di rifunzionalizzazione di vaste aree fanno parte di una fase di trasformazione della città per ora conclusa, mentre amministratori pubblici e operatori privati «stanno riorientando la propria azione in direzioni diverse, abbandonando la prospettiva di avviare grandi operazioni urbane e prendendo in considerazione ipotesi di intervento a scala più minuta, talvolta interstiziale, improntata a progetti di densificazione o di riuso»⁶⁰.

Nei territori della metropolizzazione, si tratta di porre le basi per costruire vere centralità di diversa scala, in cui la ricchezza di funzioni e la sostenibilità economica giocano un ruolo importante per gli esiti del progetto di rigenerazione e per il funzionamento vitale e dinamico di una parte nuova di città. In questo caso, per quanto l'aspirazione dell'urbanista possa essere quella di progettare un mix funzionale che, dal "momento zero", possa riproporre l'intricata mescolanza di usi sedimentata nella città storica e consolidata, il livello di complessità delle attività umane è tale da non permetterne in alcun modo una realistica previsione degli esiti. È doveroso, tuttavia, predisporre un ambiente idoneo per la sua più articolata realizzazione, nell'ipotesi che il mix funzionale «non si dia in modo linearmente pianificabile, ma piuttosto come effetto combinatorio di alcune dimensioni che, tutte, concorrono al 'risultato'» e che «tali dimensioni non siano tutte direttamente riconducibili a una definizione stretta della disciplina urbanistica e tuttavia la influenzino fortemente»⁶¹; tra gli elementi di idoneità, si devono considerare la presenza di servizi di prossimità, le dinamiche delle attività economiche, l'uso degli spazi aperti, l'integrazione spaziale e temporale delle funzioni.

È rilevante, inoltre, la dimensione processuale, poiché la realizzazione della mixité funzionale necessita di un presidio costante, una regia delle operazioni di rigenerazione ma anche un accompagnamento verso l'innescio di una dinamica che possa in seguito alimentarsi e regolarsi da sé, anche in ottica di superamento dei conflitti tra parti economiche, politiche e sociali nella competizione per l'uso dello spazio.

Si ritiene indispensabile, inoltre, che il piano consideri gli effetti delle previsioni funzionali – e, inevitabilmente, sociali – non solo alla scala metropolitana e urbana, ma anche alla scala locale e micro locale poiché è soprattutto nelle concrete pratiche d'uso dello spazio pubblico urbano e nella possibilità di fruizione delle funzioni offerte che si misura l'accrescimento della qualità complessiva della città.

Nei due paragrafi successivi, si propongono nuovi riferimenti metodologico-operativi ad esito del percorso di ricerca. Nella consapevolezza della singolarità dei contesti insediativi e dei quadri normativi regionali a cui devono rispondere i relativi atti di pianificazione, essi si pongono come contributo al dibattito disciplinare per quanto attiene alla specifica *questione funzionale* inserita nell'evoluzione del "nuovo piano", uno strumento innovato per superare i limiti dimostrati e la cui forma è ancora oggetto del dibattito disciplinare, ma che, come già successo in passato, potrà venire alla luce anche attra-

60. P. Savoldi, *op.cit.*, p. 113.

61. M. Bricocoli, F. Curci, P. Savoldi, «Milano, Bicocca: l'architettura del programma», *Urbanistica* 153, p.66

verso singole sperimentazioni che, esprimendo una forte tensione verso l'innovazione, si pongano come "laboratorio" per la riforma. Tutto ciò difficilmente si ritiene possa accadere in assenza di una definitiva rottura con la tradizione derivante dalla legge urbanistica nazionale di impianto razionalista, sostituita da una nuova legge fondamentale di principi che allinei tutte le regioni del Paese ad un livello avanzato di forme di pianificazione, che faccia sintesi dei diversi apporti culturali e si ponga quale riferimento unitario per il governo del territorio.

8.2.1 Il piano strutturale: indirizzi strategici per la struttura funzionale della città contemporanea

Lo strumento del piano strutturale – per i caratteri del quale si rimanda allo specifico capitolo⁶² – risulta coerente con il livello di pianificazione necessario per l'attuazione delle scelte di mixité funzionale individuate per la città contemporanea. La concezione strutturale della pianificazione è infatti necessaria per definire la rete di "luoghi centrali", specializzati e complementari, per lo sviluppo economico e il riequilibrio territoriale, in quanto si basa sul principio di *copianificazione* all'interno di un orizzonte metropolitano quale metodo di costruzione dello strumento urbanistico. Avendo individuato la struttura policentrica come modello della rigenerazione territoriale, è infatti necessario definire un sistema efficace di relazioni con il quadro della pianificazione sovraordinata e interagire con gli altri enti territorialmente competenti.

Il piano strutturale ha carattere programmatico e non assegna diritti edificatori, permettendo di superare le rigidità che connotavano il vecchio PRG e ne hanno limitato l'efficacia, e traccia lo scenario di medio-lungo periodo affrontando le tematiche della sostenibilità ambientale, della mobilità collettiva e della rigenerazione degli insediamenti, in modo da definire quelle "invarianti strutturali" che determinano l'ossatura urbana e territoriale. Nel sistema ambientale, oltre a recepire le determinazioni dei piani sovraordinati, individua le componenti e definisce la rete che garantisce il funzionamento ecologico del territorio; nel sistema delle infrastrutture, programma gli interventi sulle reti (della mobilità, tecnologiche, ecc.); nel sistema insediativo, precisa l'articolazione delle parti di città e fissa criteri, indirizzi, prestazioni e standard da rispettare nei diversi interventi.

Si tratta di uno strumento innovativo sia nei contenuti, sia negli effetti giuridici, che fissa le finalità, gli obiettivi e le strategie di piano. Con riguardo alla definizione della strategia funzionale, il piano strutturale assume particolare rilievo perché è deputato alla classificazione del territorio comunale, individuandone le diverse parti, per le quali stabilisce gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici, nonché le dotazioni e i requisiti prestazionali, informando in modo cogente le scelte di dettaglio e le regole degli strumenti di pianificazione operativa. Rileva notare in questa sede,

62. Cfr. cap. 4 "La dimensione strutturale e la strategia di rigenerazione urbana".

che il piano strutturale è deputato alla definizione del modello della trasformazione verso cui tendere e che, secondo quanto esposto nei precedenti paragrafi, qui si propone corrisponda a una struttura “policentricamente compatta”.

Ad esito dei riferimenti teorico-metodologici individuati nel capitolo precedente, si avanza di seguito una possibile definizione progettuale del sistema funzionale della città contemporanea. Tale sistema si basa su una visione interscalare e integrata dei *nodi* funzionali, in cui la dominante funzionale è orientata alla competitività e la compresenza di funzioni diverse concretizza una qualità urbana complessiva del nodo, luoghi che presentano diversi livelli di specializzazione, ma sempre inquadrati e radicati in un complesso *tessuto* di usi diversificato.

La traduzione di tali riferimenti in contenuti tecnici si confronta con un nuovo senso dell’agire urbanistico, che volge la propria attenzione prioritariamente alla città esistente e alla sua rigenerazione in una prospettiva di sostenibilità sociale, economica e ambientale. Dall’analisi dell’evoluzione del dibattito disciplinare⁶³ e degli indirizzi strutturali per il sistema insediativo delle sperimentazioni⁶⁴, emergono due diverse modalità di intervento combinate nell’ambito di una strategia unitaria di rigenerazione urbana:

- una individua i *tessuti* urbani esistenti e consolidati da sottoporre ad una rigenerazione diffusa delle risorse presenti;
- una individua gli *ambiti* interni o marginali ai tessuti da sottoporre a una rigenerazione intensiva e in cui collocare i nodi propulsori dello sviluppo.

Un’azione differenziata che necessita di una base metodologica attenta alle fasi evolutive della città e di un supporto conoscitivo impostato sulla tipologia urbanistica del tessuto – superando così la semplice zonizzazione funzionale e l’analisi dei tipi edilizi – quale espressione della struttura vera e propria dello spazio urbano, del rapporto tra edificato e spazi aperti, tra privato e pubblico, tra individuale e collettivo. Si tratta, in sostanza, dell’estensione all’intero territorio urbano dell’approccio sperimentato a partire dagli anni Sessanta per i centri storici, che permette di individuare porzioni di città sostanzialmente omogenee secondo i diversi caratteri morfologici, tipologici, funzionali e ambientali; questo tipo di analisi consente la lettura delle condizioni strutturali degli insediamenti (sistemi insediativi e funzioni presenti) e influenza sia la fase pianificatoria per quanto riguarda la costruzione dello scenario insediativo, sia le fasi di progettazione urbana per quanto attiene agli esiti fisici, funzionali e morfologici del disegno urbano.

Un simile metodo analitico e progettuale distingue quindi il sistema insediativo della città in due principali componenti – una estensiva e una intensiva – che permettono di superare la tradizionale pianificazione esclusivamente per parametri quantitativi (in particolare, l’indice fondiario), potendo invece esprimere innanzitutto una vi-

63. Per un inquadramento teorico, cfr. par. 2.3 “La città contemporanea e la metropolizzazione: rigenerazione e mixité”; per un inquadramento degli strumenti nel contesto italiano, cfr. par. 3.3.2 “I piani della metropolizzazione”.

64. Cfr. la Parte seconda “Rigenerazione urbana, piani urbanistici e mix funzionale. I riferimenti operativi” e l’Appendice B “Strategie e strumenti per la mixité funzionale: i piani”.

sione strutturale e strategica della città, dalla quale far discendere solo in un secondo momento e con strumenti differenziati, le diverse forme di regolazione urbanistica.

Questa innovazione metodologica, che ormai si è stabilmente affermata in diversi sistemi di pianificazione italiani, appare coerente e congrua per la traslazione dei riferimenti teorici del sistema funzionale – esposti nel capitolo precedente – alla struttura insediativa. Si può infatti individuare una corrispondenza tra i *luoghi specializzati e complementari per lo sviluppo* del sistema funzionale e gli *ambiti di rigenerazione intensiva*, da declinare in una logica interscalare; così come la *flessibilità e la mescolanza funzionale per la qualità di vita* sono implementabili sia entro gli *ambiti*, sia diffusamente nei *tessuti* per realizzare l'integrazione funzionale nella città mista.

Proprio per il carattere interscalare del sistema funzionale, *specializzazione, complementarietà, flessibilità e varietà* sono tratti distintivi che caratterizzano ogni punto della rete, tuttavia la *diversità* di ciascuno di essi costituisce un punto di forza per la ricchezza dell'intero sistema; tale prospettiva si realizza ponendo la massima *accessibilità*, e quindi l'uguale possibilità di fruizione da parte di tutti i soggetti, come requisito fondamentale per il suo corretto ed efficace funzionamento, attraverso un solido e capillare *sistema della mobilità*, con un'opzione per le modalità di trasporto collettivo. Una lettura multiscalare evidenzia, allora, come questi quattro caratteri assumano intensità diversa a seconda dell'altezza del piano di osservazione, cui si possono far corrispondere diversi livelli territoriali e componenti del sistema insediativo. Ribadendo quindi la trasversalità e l'uguale importanza dei quattro caratteri, si possono intercettare:

1. una maggiore domanda di *specializzazione funzionale* per quanto riguarda quei *luoghi centrali* che hanno come orizzonte di riferimento una scala molto ampia, in cui la rarità e l'eccellenza delle funzioni insediate dialoga con poli di pari rango, nazionale e internazionale, pur assumendo i valori del proprio territorio di riferimento. A tali luoghi possono corrispondere le "polarità territoriali";
2. una maggiore domanda di *complementarietà funzionale* per quanto riguarda quei *luoghi centrali* che hanno come bacino delle loro relazioni il territorio urbano (o metropolitano, nel caso di insediamenti metropolitani), che realizzano un sistema in rete con gli altri ambiti a servizio di un'area più circoscritta. A tali luoghi possono corrispondere le "centralità urbane";
3. una maggiore domanda di *varietà funzionale* per quanto riguarda quei *luoghi centrali* che hanno come proprio principale riferimento le relazioni di prossimità generate da un contesto con una propria identità alla piccola scala, tipicamente il "quartiere", in cui l'intensità e la mescolanza di attività diverse forma una rete delle funzioni per la vita quotidiana, garantendo un'alta possibilità di occasioni di contatto e di scambio e migliorando la qualità di vita. A tali luoghi possono corrispondere i "nuclei locali";

4. una maggiore domanda di *flessibilità funzionale* per quanto riguarda quei *luoghi diffusi* che hanno un orizzonte delle proprie relazioni variabile, ma non superiore alla scala urbana, in cui il sistema funzionale si estende in modo molecolare in parti di città con caratteristiche insediative omogenee, i cui spazi necessitano di particolare flessibilità per poter variare nel tempo e adattarsi ai cambiamenti socio-economici che avvengono nel sistema urbano. A tali luoghi possono corrispondere i “tessuti”.

Questo abbinamento tra caratteri funzionali e componenti del sistema insediativo ha portato a evidenziare quattro tipologie per un progetto rigenerativo, interscalare e integrato del sistema funzionale. Le prime tre assumono particolare valore per la potenzialità di attivare processi di sviluppo alle tre diverse scale, e vengono pertanto riportate nella categoria dei *Progetti strutturanti*; la quarta riguarda la maggior parte della città esistente e assume particolare valore nell’innalzamento della qualità di vita, e viene pertanto riportata nella categoria degli *Interventi diffusi*.

A tale riguardo, l’analisi delle sperimentazioni effettuata in questa ricerca ha contribuito all’elaborazione di nuovi riferimenti metodologici e operativi utili ad affrontare le esigenze funzionali della città contemporanea, superando i limiti dell’approccio tradizionale, che vengono esposti nei paragrafi seguenti.

I progetti strutturanti

I progetti strutturanti individuano *ambiti* da sottoporre a interventi incisivi che ricoprono un valore strategico sull’assetto complessivo del sistema urbano-territoriale. Per tale ragione, individuano parti di città che ospitano:

1. funzioni rare e di eccellenza, che comprendono servizi pubblici e privati e settori economici avanzati tipicamente strutturati in agglomerazione e servizi che intrattengono relazioni a livello nazionale e internazionale;
2. funzioni di livello urbano o metropolitano, generalmente relative al consumo, al tempo libero, ai servizi pubblici e privati, che devono essere facilmente accessibili da un territorio vasto;
3. funzioni di livello locale, rivolte prevalentemente alla vita quotidiana e di relazione del tessuto residenziale, particolarmente qualificanti per il contesto e componenti dell’identità del luogo.

In ragione delle differenti dimensioni coinvolte, le prime due tipologie di progetto strutturante occupano ambiti di rigenerazione estesi – individuati sia entro i tessuti consolidati, sia in aree periferiche dove la città si presenta più destrutturata a causa di una crescita non pianificata o per gli effetti spontanei della metropolizzazione – oppure si tratta di polarità/centralità già esistenti da potenziare; la terza tipologia, invece, investe soprattutto spazi pubblici alla piccola scala e le attività in essi ospitate o prospicienti. Tutte e tre le fattispecie, descritte nel dettaglio più avanti, necessitano di un adeguato incardinamento nel sistema della mobilità secondo quanto segue.

L'accessibilit  come preconditione

Un tratto comune alle tre tipologie di centri   dato dall'accessibilit  che deve essere garantita a questi luoghi affin  possano funzionare in modo sistemico: il sistema della mobilit    infatti la struttura portante delle relazioni tra questi centri. In tal modo si permette una maggiore equit  sociale, garantita dalla possibilit  di fruire dell'intero novero di funzioni in essi ospitate, realizzando un quadro unificante sul piano funzionale, economico e sociale.

Il legame tra accessibilit  ed edificabilit  costituisce un'innovazione che si sta affermando in numerosi piani. I fronti pi  avanzati della sperimentazione mettono in diretta relazione le possibilit  di sviluppo del proprio modello insediativo a due invarianti strutturali: la prima   il sistema ambientale, la cui definizione e strutturazione in rete viene anteposta a qualsiasi previsione, e viene a costituirsi come il *limite* della trasformazione; la seconda  , appunto, il sistema della mobilit , che costituisce la *condizione* per la trasformazione. Nell'ambito di una generale strategia di riequilibrio delle modalit  di trasporto finalizzata al superamento dell'*anomalia genetica*⁶⁵ della citt  italiana – ossia la riduzione della dipendenza dalla mobilit  privata su gomma spostandola verso il trasporto di massa su rotaia e il trasporto pubblico in generale – si prevede una stretta integrazione tra accessibilit  e nuove previsioni insediative.

A livello di strategia, il nuovo trasporto su ferro va a servire la citt  esistente, mentre la citt  "nuova" si localizza nei nodi del trasporto su ferro; ad esempio, nel caso romano delle "Centralit  urbane e metropolitane", i nodi del modello policentrico, la realizzazione di fermate del trasporto pubblico di massa   obbligatoria per la loro attuazione.

Un'altra possibilit  orientata alla rigenerazione accessibile,   l'incentivazione progressiva delle trasformazioni della citt  attraverso l'introduzione di un criterio di diretta proporzionalit  tra il livello di accessibilit  e indice edificatorio, rimodulato in funzione delle condizioni di accessibilit . Secondo il metodo adottato dal piano di Milano, il territorio urbanizzato   suddiviso in ambiti: ambiti meno accessibili; ambiti ad elevata accessibilit  con trasporto pubblico (500 m dalle stazioni metropolitane, 250 m dalle fermate di tram e filobus); ambiti di massima accessibilit  con trasporto pubblico (nodi di interscambio). L'aumento di volumetria rispetto all'esistente o all'indice territoriale unico  , tuttavia, vincolato a: la realizzazione di quote di Edilizia Residenziale Sociale; il trasferimento di diritti edificatori anche perequati; l'attivazione di procedure concorsuali. Tale indice pu  ancora essere superato negli ambiti ad elevata accessibilit , ma solo per la realizzazione di *social housing* e servizi abitativi pubblici.

Le polarit  territoriali e la specializzazione

Le polarit  territoriali sono i luoghi centrali di "primo livello" a cui il piano strutturale attribuisce un valore strategico per il posiziona-

65. Il nuovo piano regolatore di Roma «propone una strada all'integrazione tra urbanistica e mobilit , del tutto innovativa rispetto a cinquanta anni di pianificazione comunale in Italia. Affrontando fino in fondo l'eliminazione della "anomalia genetica", che costituisce la caratteristica negativa delle maggiori citt  italiane e la loro diversit  rispetto alle consorelle europee: quella di essere cresciute con grande ritardo nel tempo, non gi  con il sostegno del trasporto su ferro, ma affidandosi ciecamente alla mobilit  su gomma». G. Campos Venuti, «Il sistema della mobilit », *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 166.

mento competitivo della città; essi si pongono come capisaldi, tra loro integrati, del progetto di struttura territoriale, destinati a sostenere i settori economici di eccellenza, migliorare la qualità di vita e la capacità attrattiva e competitiva della città.

Oltre alla loro individuazione urbanistica, il piano provvede a indicare le specifiche strategie di valorizzazione del tessuto imprenditoriale, del capitale umano e di quello sociale per assicurare livelli di competitività, ma anche di socialità, basate sull'innovazione, sulla tecnologia, sul sapere e sull'informazione. Poli di tale livello sono strettamente legati alla cultura, all'accrescimento delle competenze, all'attrazione di talenti, alla crescita delle imprese dei settori avanzati, per offrire nuove prospettive di sviluppo e maggiori capacità di adattamento nell'affrontare i mutamenti socio-economici.

In questo senso, il piano individua un sistema di polarità composto da luoghi significativi, esistenti o da potenziare, sulla base delle connessioni materiali e delle relazioni immateriali che essi intrattengono a livello territoriale, nazionale e internazionale; tali polarità rappresentano i principali motori per uno sviluppo di qualità e hanno un'elevata responsabilità nell'implementazione dell'idea di futuro della città, individuata dal piano strutturale con il contributo di tutti i soggetti locali. Essi si pongono come nodi di giunzione tra i flussi globali e il proprio territorio e i suoi valori, al quale rimangono radicati in quanto connotati da elevati valori storici e simbolici che conferiscono a tali luoghi una propria identità e riconoscibilità; in tal modo, le ricadute positive dello sviluppo potranno avere effetti non solo sui tessuti limitrofi, ma anche sulla più ampia struttura urbana e territoriale. Inoltre, il sistema che la rete di nodi va a realizzare a questo livello permette alla città di dotarsi di una connotazione specifica che ne garantisce la *riconoscibilità* all'esterno.

A livello di disciplina funzionale, le polarità territoriali sono destinate ad ospitare funzioni ad elevatissimo interesse collettivo, in grado di esercitare un forte potere di attrazione di risorse economiche, umane, culturali, che conferiscono la *specializzazione* al polo. Il grado di *flessibilità* delle previsioni, in questo caso, è particolarmente alto, in quanto l'individuazione delle specifiche attività o servizi da insediare si accompagna ad una altrettanto importante definizione degli usi complementari e compatibili dell'intorno; inoltre, dato le polarità possono necessitare di investimenti notevoli in termini di risorse, la loro configurazione finale dovrà necessariamente confrontarsi con le occasioni che potranno emergere e dovrà essere anche oggetto di approfondimento e confronto con la società locale, essendo tali luoghi determinanti per realizzare la *visione* della città e il suo sviluppo nel medio-lungo periodo.

A livello di accessibilità, le polarità territoriali necessitano del miglior grado di connessione al livello più alto della rete infrastrutturale – della mobilità e tecnologica – affinché si possano realizzare le relazioni verso l'esterno, ma anche per garantire un funzionamento sistemico e reticolare delle diverse polarità e le loro relazioni con il resto della città e l'area metropolitana. La natura di sistema, infatti,

considera sia il carattere puntuale della polarità e il suo potere di attrazione, sia i flussi che si generano tra i poli che, con il loro passaggio, innervano la struttura urbana, valorizzando e coinvolgendo la realtà locale in un processo di innovazione nazionale e internazionale.

Gli ambiti urbani e la complementarietà

Gli ambiti urbani costituiscono i luoghi centrali di “secondo livello” (potendo quindi assumere anche una valenza metropolitana, nel caso di città appartenenti a questa dimensione) e in essi la *complementarietà* delle funzioni assume un ruolo primario nel garantire un ambiente urbano vivibile e mai segregato, contribuendo alla sostenibilità urbanistica del sistema urbano. La multifunzionalità è un obiettivo qualificante da raggiungere negli ambiti, sia in termini di morfologia urbana, sia in termini di qualità sociale.

Negli ambiti urbani la presenza di attività economiche specializzate contribuisce alla strategia di sviluppo, ma in essi la compresenza di funzioni “di base”, di servizi e di soluzioni abitative diversificate assume particolare rilevanza. La strategia funzionale per questi nodi è, dunque, improntata alla ricerca di un sostanziale ed efficace equilibrio tra le funzioni insediabili e nuove opportunità occupazionali, che devono valorizzare le potenzialità di ciascuna parte di città, in modo che il loro funzionamento sistemico porti la città ad essere, nel complesso, un polo diffusamente attrattivo. In tal senso, il potenziamento del mix funzionale si inserisce pienamente nella strategia di rigenerazione urbana, mirando ad accrescere la qualità di vita e lo sviluppo locale.

Gli ambiti urbani possono essere individuati nei “vuoti”, spaziali o funzionali, interni alla città esistente, nei nodi, previsti o esistenti, del sistema della mobilità pubblica, nei comparti di edilizia residenziale a schema aperto della modernità, cogliendo così l'occasione per: dotare la città di un mix di funzioni qualificanti e attrattive, tra esse compatibili, con una quota riservata a servizi e funzioni collettive; realizzare un riequilibrio funzionale, secondo il modello policentrico, a livello urbano (o metropolitano); riorganizzare e ravvivare i tessuti circostanti; improntare tali aree alla rigenerazione ecologica. In aggiunta alle funzioni qualificanti, che conferiscono un certo grado di *specializzazione* e occupano la quota maggioritaria dell'ambito, non è secondaria la presenza integrata di funzioni complementari come residenza, commercio, uffici, pubblici esercizi, artigianato di servizio.

Coerentemente con la valenza programmatica del piano strutturale, la definizione del mix funzionale non viene esplicitata con valore prescrittivo. È possibile, invece, indicare la caratterizzazione funzionale in attuazione della strategia complessiva di riorganizzazione, indicando programmaticamente la quota percentuale (eventualmente con margini di flessibilità) della categoria funzionale prevalente; in tal caso, è auspicabile che la definizione sia piuttosto ampia, in modo da poter ricomprendere un ampio novero di usi specifici,

senza dover ricorrere a varianti. La caratterizzazione funzionale può quindi essere di tipo:

- *integrato*, cioè a carattere prevalentemente residenziale ma con un'elevata presenza di funzioni non residenziali complementari, in modo da irrobustire il carattere di centralità;
- *economico*, cioè destinato a ospitare prevalentemente attività terziarie e di produzione "leggera" e compatibile, associata a una quota ridotta di residenza, necessaria a mantenere la vitalità dell'ambito in un vasto arco temporale; il carattere funzionale può essere eventualmente ulteriormente specificato prevedendo una dominanza o una compresenza delle categorie "produttivo", "terziario-ricettivo", "commerciale";
- *per servizi*, cioè destinato a ospitare prevalentemente attrezzature di rilevanza urbana (o metropolitana) in attuazione delle strategie di costruzione della città pubblica, ma associato alla presenza di residenza e attività compatibili allo scopo di evitare qualsiasi monofunzionalità dell'ambito;
- *ambientale*, cioè connotato da una forte componente di compensazione ambientale in attuazione di una strategia di rigenerazione orientata alla costruzione della rete ecologica e al potenziamento dei servizi ecosistemici, abbinato alla presenza di attrezzature e servizi per la cultura e il tempo libero e a una modesta presenza di residenze e attività compatibili.

Tale ripartizione permette di distinguere porzioni di città alle quali applicare strategie e discipline funzionali diverse e risponde al requisito basilare della *flessibilità* per poter incentivare l'attivazione dei processi di rigenerazione e al contempo tenere conto della *compatibilità* delle funzioni tra di loro.

La definizione di dettaglio delle funzioni da insediare e la loro localizzazione, degli indici di edificabilità e degli altri parametri urbanistici, del rapporto tra usi privati e usi pubblici del suolo, delle condizioni di accessibilità con attenzione ai diversi modi di trasporto e alla relazione tra infrastrutture e usi da insediare, dei parametri ambientali dell'intervento per assicurare la qualità ecologica ed, eventualmente, degli indirizzi di tipo-morfologici, non appartiene al piano strutturale, essendo rimandata alle fasi di pianificazione operativa e attuativa o agli accordi di programma dal valore prescrittivo-conformativo, in base ai diversi contesti regionali. Tuttavia, la trasformazione dell'ambito urbano può essere accompagnata da un progetto parametrico-descrittivo in forma di "scheda", con valore di indirizzo orientativo, che consideri le condizioni di sostenibilità irrinunciabili necessarie a garantire la qualità funzionale, sociale, ecologica, architettonica e, quindi, urbanistica, dell'intervento di trasformazione. La forma grafico-testuale della scheda consente di restituire un elaborato dalla valenza analitica e indicativa, che tuttavia non si spinge a definire soluzioni statiche per l'assetto urbano nella consapevolezza della variabilità delle dinamiche economiche e sociali che sottendono la rigenerazione degli ambiti; piuttosto, il piano strutturale definisce regole pubbliche, procedure chiare e

obiettivi da raggiungere per stimolare i processi di trasformazione nell'ambito di un quadro di invarianti note e irrinunciabili.

I nuclei locali e la vitalità

I nuclei locali rappresentano il progetto strutturante della piccola scala. Si tratta di luoghi centrali di "terzo livello", orientati all'incremento di qualità urbana tramite la rigenerazione dei sistemi funzionali locali; questa può realizzarsi a partire dal riconoscimento nella città esistente degli "spazi identitari" che risultano da una «lunghissima e lentissima stratificazione»⁶⁶ e che costituiscono i *luoghi* dove, per gli abitanti delle "micro-città", si misura la qualità della vita quotidiana. I nuclei locali, rappresentano un tassello fondamentale nella strategia dell'abitabilità della città contemporanea, che individua nell'alta qualità urbanistica e ambientale le condizioni per una maggiore attrattività della città con finalità di sostegno allo sviluppo economico.

Il punto di partenza è, dunque, l'individuazione dei luoghi "di identità, di storia e di relazione"⁶⁷ che sono riconosciuti come tali dalle popolazioni e delle attività insediate, e la predisposizione di una base conoscitiva che restituisca in modo sintetico le componenti socio-demografiche e territoriali:

- struttura della popolazione residente, attuale e prevista;
- struttura funzionale esistente;
- dotazione dei servizi esistenti;
- sistema del verde e delle acque;
- reti infrastrutturali;
- risorse storiche, culturali e paesaggistiche;
- interventi urbanistico-edilizi in corso che esplicitano la propensione al cambiamento;
- previsioni di opere pubbliche e stato di attuazione.

Il rafforzamento del loro carattere di luogo centrale a livello locale viene perseguito attraverso la previsione di incrementare o migliorare la dotazione di verde, di servizi e di spazi pubblici, ma anche sostenendo la presenza di attività private di servizio che contribuiscono al rafforzamento dell'identità e della sicurezza urbana, come gli esercizi commerciali di vicinato, e più in generale concentrando un mix di funzioni per creare "luoghi di vita in pubblico" finalizzati al raggiungimento di elevati standard di qualità della vita. In tal modo, i nuclei locali vengono messi a sistema con i nodi degli altri livelli funzionali e resi parte integrante del funzionamento complessivo della città.

Per il carattere strettamente correlato alla vita dei suoi abitanti, la definizione della "agenda" di azioni da implementare deve derivare necessariamente da un percorso di analisi, ascolto e confronto tra cittadini, operatori economici, tecnici e istituzioni di quartiere. In tal modo, i contenuti del piano strutturale potranno essere più puntuali nel cogliere la rilevanza dei problemi e delle soluzioni possibili, derivanti dall'esperienza quotidiana di chi abita quella parte di cit-

66. «Anche alcuni pianificatori incominciano ad occuparsi di queste tracce per fondare i propri interventi dopo due secoli durante i quali la gestione del territorio aveva conosciuto come unica ricetta la *tabula rasa* vien dunque tracciata una concezione che considera il territorio non più come un campo operativo pressoché astratto ma come il risultato di una lunghissima e lentissima stratificazione che occorre conoscere per potere intervenire». A. Corboz, «L'ipercittà», B. Secchi, P. Viganò (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, Milano, FrancoAngeli, 1998, p. 189.

67. Cfr. M. Augé, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità*, Milano, Elèuthera, 1993, p. 73.

tà, e predisporre più efficacemente indicazioni di carattere progettuale che mirino a conseguire un'accessibilità integrata e sostenibile e un'elevata qualità ambientale, ecologica, e sociale.

Tali indicazioni assumono la forma normativa di "indirizzi figurati", a carattere non prescrittivo bensì indicativo e processuale, che sono raccordati o da raccordare con altri strumenti urbanistici e atti programmatori dell'Amministrazione. La numerosità dei Nuclei locali rilevabili nella città suggerisce la loro trattazione nel piano in forma di "schede" che permettano di considerare in particolare gli spazi, costruiti e non, abilitanti le pratiche della vita in pubblico, caratterizzati da:

- multifunzionalità e offerta locale commerciale, attrezzature e servizi collettivi;
- facile accessibilità pedonale, ciclabile e con trasporto pubblico;
- rilevanti flussi di una pluralità di utenti;
- presenza di edifici o aree di valore storico, testimoniale, ambientale e architettonico che realizzano istanze di identità.

Il progetto del Nucleo locale, essenzialmente, ruota attorno allo *spazio pubblico* e lo pone al centro della strategia di rigenerazione affinché diventi struttura portante della vita urbana collettiva e dell'identità locale, considerando: le facilitazioni per l'inserimento di funzioni commerciali, servizio e aggregative che vi si affacciano, migliorando la qualità e la vivibilità dei quartieri; l'individuazione di opportunità di densificazione, finalizzate all'irrobustimento del nucleo, a partire dalla valutazione del rapporto esistente tra pieni e vuoti, tra aree costruite e verdi, tra nucleo e tessuti circostanti; l'assegnazione di priorità a spazi pedonali e a forme di mobilità alternativa, definendo modalità di convivenza, non subordinata, con il mezzo privato.

Gli interventi sul sistema funzionale alla piccola scala contribuiscono, così, a un disegno complessivo di città orientato a incrementare il benessere, rafforzare le identità locali, contrastare la stigmatizzazione dei quartieri periferici, favorire lo spazio pedonale e la mobilità dolce, accrescere attrattività, bellezza e vivibilità della città, favorire il commercio locale e il turismo, la sicurezza, la coesione e l'inclusione sociale.

Gli interventi diffusi

Nella sezione precedente si è visto come un progetto rigenerativo, interscalare e integrato, del sistema funzionale orientato allo sviluppo si possa articolare in tre orizzonti territoriali di riferimento per le proprie relazioni (territoriale, urbano, locale); a essi sono state fatte corrispondere tre diverse tipologie di "luogo centrale", declinate come "Progetti strutturanti" del sistema insediativo (polarità, ambito, nucleo). *Specializzazione, complementarietà e vitalità* sono i tre tratti che, pur nella trasversalità, connotano rispettivamente le tre fattispecie. Il quarto carattere distintivo del sistema funzionale emerso da questa ricerca è quello della *flessibilità* che, oltre a con-

notare in varia misura, come visto, i tre luoghi centrali, interessa in particolare modo quelli che abbiamo definito come “luoghi diffusi” e che sono stati abbinati alla tipologia urbanistica del “tessuto”.

I luoghi diffusi rappresentano la quarta componente del sistema funzionale, il cui orizzonte delle relazioni   variabile ma non si estende generalmente oltre la scala urbana. Il progetto funzionale si sostanzia, quindi, in interventi molecolari e risponde a una disciplina per tessuti, ossia parti omogenee del sistema insediativo che non presentano caratteri di centralit . Data la variet  delle situazioni funzionali e morfologiche che si presentano nei tessuti, il requisito fondamentale   quello della *flessibilit *, affin  che l’assetto funzionale possa variare nel tempo e adattarsi ai cambiamenti socio-economici che avvengono nel sistema urbano.

I tessuti urbani e la flessibilit 

Il piano strutturale, oltre a individuare le strategie di sviluppo del sistema insediativo-funzionale secondo le modalit  indicate nella sezione precedente, ha il compito di classificare il territorio a partire dalla ricognizione effettuata nel Quadro conoscitivo, il quale analizza e descrive il patrimonio insediativo esistente attraverso specifici parametri che riguardano la morfologia urbana, le tipologie edilizie, le funzioni insediate, segnalando altres  valenze e criticit  presenti.

Nella classificazione del territorio comunale, il piano strutturale distingue:

- il territorio da strutturare,
- il territorio strutturato,
- il territorio rurale.

Nel territorio strutturato, esso individua i vari *tipi di citt * che presentano caratteristiche omogenee, dal punto di vista funzionale, morfologico, ambientale, paesaggistico e storico culturale, e che per questo richiedono una disciplina uniforme:

- la citt  storica;
- la citt  consolidata;
- la citt  da rigenerare.

Per ciascun tipo di citt , il piano individua specifici *tessuti*, soggetti alla disciplina per intervento diretto, o *ambiti di rigenerazione intensiva*, soggetti a progettazione unitaria, definendone gli obiettivi generali, con riferimento alla qualit  urbana e ambientale e alla dotazione dei servizi, le categorie funzionali e le trasformazioni ammissibili, nonch  eventuali incentivi urbanistici alla rigenerazione. A questi obiettivi si dovr  informare il Regolamento urbanistico edilizio, specificando la disciplina di dettaglio con valore prescrittivo, sia per quanto riguarda i tessuti, a ciascuno dei quali viene fatto corrispondere un insieme di norme, sia per quanto riguarda gli ambiti nel periodo antecedente alla fase di progettazione unitaria.

La definizione dell’articolazione dei tessuti nel piano strutturale permette una pianificazione orientata a «consolidare le qualit 

strutturanti della forma urbana ereditata e capace allo stesso tempo di recuperare a monte la scala delle morfologie insediative e a valle quella del singolo edificio e spazio aperto elementare»⁶⁸. In luogo delle tradizionali “zone” del PRG - basate prevalentemente sulla densità esistente e sulla funzione prevalente insediata o da insediare - la nuova classificazione della città esistente propone innanzitutto il riconoscimento di ampie parti di città esistente, attraverso un complesso apparato di lettura e interpretazione finalizzato alla proposta, fondato sull'individuazione di caratteri comuni con riferimento sia alla densità e agli usi esistenti, sia alle fasi formazione storica, alla conformazione tipo-morfologica, alla qualità ambientale e insediativa⁶⁹.

Questo salto culturale e disciplinare è stato ritenuto un passaggio obbligato nelle sperimentazioni riformiste degli anni Ottanta, nei “piani della trasformazione”, che hanno esteso a tutto il territorio comunale la metodologia di analisi e progettazione utilizzata sino ad allora per il solo centro storico, basata sull'interesse per le trasformazioni morfologico-funzionali passate e future⁷⁰. Essendo allora il fine quello di affrontare le questioni della trasformazione nel processo di pianificazione in modo operativo, non si trattava, dunque, di effettuare uno studio descrittivo di taglio generale scarsamente finalizzato, quanto di privilegiare «un chiaro orientamento per la progressiva definizione di una storia “operante” in grado di restituire una conoscenza “scientifica” dei nessi fondamentali che hanno legato nel tempo i processi di trasformazione sociale ed economica con quelli fisici, tipo-morfologici ed ambientali, sia della struttura “naturale” del territorio che di quella insediativa»⁷¹.

I caratteri urbani da osservare per l'individuazione dei tessuti sono molti; tra di essi: l'impianto morfologico; l'epoca di costruzione e l'altezza media degli edifici; la tipologia edilizia; la densità e il rapporto di copertura; la presenza di verde, viali alberati, aree attrezzate per il tempo libero; la composizione del mix funzionale, con attenzione alla presenza di edilizia residenziale pubblica, di servizi e spazi collettivi.

Dall'osservazione di tali caratteri, possono allora essere considerati:

- il grado di omogeneità funzionale;
- il livello di omogeneità tipologica;
- le caratteristiche morfologiche dell'impianto;
- l'entità del carico insediativo;
- un generale giudizio qualitativo.

Nell'individuazione di un tessuto si avanza, quindi, una interpretazione sintetica della qualità e della forma urbana che considera i caratteri materiali e immateriali, la fisicità e la modalità d'uso; in altre parole si definisce la condizione della “grana”, la cui conoscenza è determinante per poter attivare un progetto di mixité. Esso, come visto nella prima parte della tesi, non può eludere considerazioni sulle questioni attinenti alla varietà morfologica, sociale e funzionale che caratterizzano la complessità urbana.

68. F. Oliva, P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002, p. 176.

69. Cfr. P. Vitillo, *op.cit.*, p. 25.

70. Cfr. G. Campos Venuti, «Ancora sui piani della terza generazione», *Casabella*, n. 518, 1985.

71. C. Gasparrini, «Piano e gestione del piano», *queste istituzioni*, n. 81-82, 1990, pp. 182-183.

In sintesi, la lettura diacronica dei caratteri gerarchici, funzionali e simbolici dello spazio antropizzato – espressa dal *tessuto* – è una precondizione essenziale per un’interpretazione critica dello stato di fatto che permetta di differenziare gli interventi funzionali diffusi in relazione a criteri di necessità, opportunità e compatibilità. Inoltre, la lettura morfo-tipologica operata dal tessuto – che consente di riconoscere porzioni di edificato generate da matrici comuni – permette la definizione di regole relative ai gradi di libertà degli interventi edilizi che sono strettamente connesse ai gradi di flessibilità funzionale da accordare ai cambi di destinazione d’uso. In questo modo si supera l’approccio conoscitivo di categorie tipologiche finalizzate al mero “ripristino” di configurazioni passate, reinserendo la città storica e la città consolidata, con le loro stratificazioni, in un processo di continua evoluzione anche attraverso previsioni innovative.

La lettura per tessuti permette di affrontare in modo puntuale le problematiche comuni a una certa porzione di città, declinando opportunamente le strategie di piano e indirizzando coerentemente le possibilità di intervento; essa pone le basi per una graduale ed estesa evoluzione del sistema funzionale diffuso rispetto ai bisogni sociali ed economici, nel rispetto dei tratti morfologici caratterizzanti. In tale prospettiva, la *flessibilità* è un requisito fondamentale per il buon esito di questo processo, tanto che molte esperienze avanzate di pianificazione disciplinano gli usi possibili nella città esistente formulando un quadro di requisiti e prestazioni, ma senza avanzare previsioni funzionali a priori.

La necessità di normare la variegata realtà urbana che il piano strutturale identifica rende necessario il ricorso a uno strumento diverso, a un “piano di gestione dell’esistente” che, al carattere strategico-programmatico del primo, abbina una prescrittività a tempo indeterminato per quanto riguarda i piccoli interventi diffusi nei tessuti. Si tratta del *Regolamento urbanistico edilizio*, affrontato nel prossimo paragrafo.

8.2.2 Il regolamento urbanistico edilizio: una disciplina per la mixité funzionale dei tessuti

Il regolamento urbanistico edilizio contiene il complesso di regole che si applica alla città esistente per l’attuazione della rigenerazione urbana diffusa. A dispetto della denominazione, non deve essere confuso con un semplice apparato regolamentare⁷², in quanto «il RUE è lo strumento che garantisce la gestione di tutta la città esistente, che deve potersi trasformare in modo leggero, in termini qualitativi per i valori ambientali e architettonici»⁷³. Come anticipato, i contenuti di tale strumento hanno valore prescrittivo a tempo indeterminato e si articolano in un testo normativo e in elaborati grafici generali e di dettaglio.

Si tratta quindi di vero e proprio “piano per la gestione ordinaria dell’esistente” che disciplina gli interventi attuabili in modalità diretta, indicando:

72. «Non voglio dare certamente l’impressione che il nuovo piano generato dalle leggi regionali riformiste stia imponendosi senza incertezze, equivoci e fraintendimenti. [...] i Regolamenti Urbanistici, son fatti il più delle volte come i tradizionali Regolamenti Edilizi, mostrando l’errore che facemmo a non definirli inizialmente Piani di Gestione dell’Esistente». G. Campos Venuti, «Il contenuto strutturale del nuovo piano», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 2008, p. 5.

73. G. Campos Venuti, «Dieci temi per la nuova legge di principi», *Urbanistica Dossier*, n. 93, 2007, p. 38.

- la normativa funzionale;
- le modalità di intervento e i titoli abilitativi;
- i parametri urbanistici, ecologici ed edilizi, e le metodologie di calcolo;
- le tipologie urbanistiche da adottare nei nuovi interventi edilizi (prescrizioni e indirizzi per le caratteristiche morfologiche);
- le norme di carattere igienico di interesse edilizio e i requisiti di sostenibilità ambientale per gli edifici.

Ma il regolamento urbanistico edilizio, più in generale, può disciplinare tutti gli elementi che compongono l'ambiente urbano, come lo spazio aperto pubblico e di uso pubblico, le attrezzature e le infrastrutture, lo spazio edificato; inoltre, può tradurre in forma prescrittiva previsioni di tipo strategico contenute nel piano strutturale, qualora deputato a farlo.

Il regolamento urbanistico edilizio costituisce una forte innovazione del sistema di pianificazione, integrando regole urbanistiche ed edilizie in un unico strumento; viene così ripristinato un tratto fondativo dell'urbanistica moderna, che permette di semplificare la stratificazione di provvedimenti comunali settoriali che si è realizzata nel tempo. Con tale doppia finalità, il regolamento da un lato costituisce il complemento normativo indispensabile del piano strutturale, dall'altro svolge il ruolo di "cerniera" con i regolamenti specifici inerenti all'uso del suolo e degli edifici, mettendoli a sistema⁷⁴.

L'analisi della componente regolamentare dei piani contenuta nella seconda parte della ricerca – al cui specifico capitolo si rimanda per ulteriori riflessioni sullo strumento del regolamento urbanistico edilizio⁷⁵ – ha permesso di evidenziare una varietà di innovazioni, di forma e di contenuto, che sono finalizzate all'accompagnamento della rigenerazione della città esistente, con riguardo ai diversi "tipi di città" che la compongono. È stato possibile rintracciare un'evoluzione nel tempo dei piani che, nonostante un quadro di approcci alternativi, ha posto particolare attenzione alla disciplina funzionale in direzione di una sua progressiva *semplificazione* e di una maggiore *flessibilità*; questi sono stati individuati come criteri ritenuti efficaci per realizzare la mixité funzionale nei tessuti, un obiettivo verso cui tendono tutte le esperienze esaminate.

Una normativa di tessuto semplificata e prestazionale

Nella precedente sezione si è visto che il piano strutturale presenta una classificazione del territorio comunale per tessuti, in luogo della tradizionale zonizzazione secondo funzioni e densità, effettuata a partire dal riconoscimento delle matrici insediative. Tale modalità di lettura della città è ormai consolidata in molte esperienze di pianificazione e costituisce uno dei presupposti per realizzare il principio dell'integrazione funzionale.

Il regolamento urbanistico edilizio, a partire da tale articolazione, traduce gli obiettivi funzionali individuati dal piano strutturale in

74. P. Gabellini, «Struttura del Rue», *Urbanistica*, n. 135, 2008, p. 90.

75. Cfr. cap. 6 "La dimensione regolamentare e la diffusione della mixité funzionale".

norme di tessuto. I tessuti rappresentano così la base territoriale attraverso cui declinare la disciplina funzionale che, nei piani esaminati, si è visto privilegiare ovunque possibile un ampio mix funzionale. Nelle denominazioni che assumono, i tessuti tendono a esplicitare – proprio in ragione della modalità adottata per il loro riconoscimento – i caratteri storici, tipologici o morfologici che li connotano e li distinguono dagli altri; tuttavia, nel caso di tessuti connotati da una forte presenza di attività non residenziali, il carattere funzionale prevale nella descrizione del tessuto, evidenziando porzioni di città con prevalenza di attività produttive pesanti o di grande distribuzione commerciale in un assetto che non è ritenuto compatibile con l’inserimento della funzione abitativa e che, d’altra parte, può anche necessitare di un diverso tipo di qualità urbana e di una infrastrutturazione specifica per sostenere la propria funzionalità.

Ciò che è stato rilevato nella ricerca relativamente al rapporto tra tessuto e funzione è un progressivo cambio della disciplina regolamentare in direzione di una forte semplificazione. Tale osservazione, che deriva da una lettura diacronica dei piani esaminati, è rafforzata dall’analisi combinata delle più recenti varianti apportate a piani che erano stati approvati poco tempo prima.

L’approccio tradizionale prevede una definizione “in positivo” delle funzioni insediabili in un dato tessuto, selezionando da un dettagliato elenco di categorie funzionali e di singoli usi le sole funzioni ammissibili, escludendo tutte le altre. È ipotizzabile che si tratti di un “approccio ibrido”, derivante dalla permanenza di una modalità di pianificazione riconducibile alla tecnica di “microzonizzazione” – finalizzata all’incremento della diversità urbana attraverso una determinazione spaziale a priori del mix funzionale che si sarebbe dovuto avere in un’area – sovrapposta alla nuova organizzazione del piano per tessuti, dove però la zonizzazione deriva dalla matrice insediativa e l’individuazione delle funzioni insediabili dovrebbe essenzialmente attenersi alla compatibilità della stessa con l’assetto morfo-tipologico. In tale direzione, i fronti più avanzati della sperimentazione hanno rivisto e semplificato la classificazione delle destinazioni d’uso e introdotto una regolazione “in negativo” delle funzioni insediabili; in altre parole, invece di elencare le funzioni ammesse, si stabilisce per ogni tessuto le funzioni i cui impatti sono ritenuti incompatibili con quel particolare assetto urbano. Si sta sperimentando, pertanto, una nuova disciplina funzionale basata sulla riduzione delle limitazioni all’ammissibilità per favorire la formazione spontanea del mix funzionale.

L’approccio più radicale, in tal senso, è quello adottato nel piano di Milano, in cui l’adozione del principio di *indifferenza funzionale* rende superflua qualsiasi ulteriore regola ed elencazioni di usi (eccetto quelli commerciali, che rispondono ad altra normativa regionale), essendo insediabile in ogni tessuto qualsiasi funzione. Esso rientra in una più generale visione dello strumento “piano” secondo la quale la semplificazione deve essere principale criterio guida e «il

progetto batte la regola»⁷⁶: è il *tempo*, infatti, ad essere ritenuto l'elemento di progetto che deve influenzare la natura di regole e dispositivi. Essi devono quindi coniugare la certezza con la flessibilità per dare rapido avvio ai processi di rigenerazione, semplificando modalità di intervento, categorie funzionali e disciplina dei cambi di destinazione d'uso. Pertanto, non solo semplicità, ma anche chiarezza e snellezza dell'impianto regolativo, agilità dell'apparato documentale, raggiungibilità degli obiettivi e selettività dei luoghi delle trasformazioni per rendere velocemente operative le scelte, assurgono quindi a principali criteri informativi del piano di Milano.

Quello dell'indifferenza funzionale può essere ritenuto un approccio "estremo" alla flessibilità nel governo degli usi che, come visto⁷⁷, trova parziali bilanciamenti attraverso incentivi e disincentivi urbanistici con la modulazione delle dotazioni per servizi richieste in caso di cambio di destinazione d'uso. In altri casi, come nel piano di Bergamo, si è operata un'applicazione più selettiva dell'indifferenza funzionale, che vale solo per i locali commerciali fino a 250 mq situati al piano terra, ed esclude l'insediamento di residenza o commercio all'ingrosso; in questo caso, l'intento, supportato anche dall'azzeramento degli oneri urbanistici, è quello di valorizzare maggiormente il ruolo delle attività di commercio di vicinato e di tipo turistico-ricettivo come presidi per la vivibilità dei tessuti e la riqualificazione degli spazi urbani. Il principio dell'indifferenza funzionale è stato recentemente anche introdotto per legge in tutta la regione Lombardia al fine di incentivare la rigenerazione urbana e recuperare il patrimonio edilizio esistente (L.R. 26 novembre 2019, n. 18) stabilendo che sono in ogni caso tra loro compatibili, anche in deroga a prescrizioni o limitazioni eventualmente presenti nel PGT, alcune destinazioni urbanistiche (residenziale, commerciale di vicinato, artigianale di servizio, uffici e strutture ricettive fino a 500 mq di superficie lorda).

Diverso e più equilibrato è l'approccio prestazionale emiliano, che introduce forme di semplificazione e flessibilità nella normativa di tessuto, ma in un quadro di regole definito e che può essere rintracciato nelle più recenti versioni (variate) dei regolamenti urbanistici dei piani di Bologna e Reggio Emilia. «Il Rue è connotato da una impostazione prestazionale, dalla individuazione degli obiettivi, senza prestabilire e prefigurare la soluzione per raggiungere i risultati auspicati. Ciò conferisce flessibilità al Regolamento, ma comporta al tempo stesso, per i soggetti attuatori, l'assunzione della responsabilità di interpretare e tradurre; per l'amministrazione, il ricorso alla valutazione come metodo costante di lavoro, assumendosi la responsabilità di giudicare»⁷⁸. L'obiettivo, rispetto alla questione dell'ammissibilità delle funzioni, è quello di favorire la mixité funzionale attraverso la compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti e di dare loro la possibilità di modificarsi e rinnovarsi, poiché a tale processo è legata la vitalità e la qualità urbana. Allo scopo, è stata operata una riclassificazione degli usi del territorio sulla base di *criteri di pertinenza rispetto agli obiettivi urbanistici*. I criteri con cui il RUE regola gli usi sono la *compatibilità* e la *soste-*

76. Documento di Piano, Relazione generale, p. 43.

77. Cfr. par 6.4 "Modifica delle destinazioni d'uso" nella scheda B.5 "Piano di Governo del Territorio di Milano".

78. P. Gabellini, *op.cit.*, p. 90.

nibilit , pertanto la nuova disciplina non si basa su elenchi di usi ammessi, quanto su:

- la netta esclusione di funzioni ritenute incompatibili e conflittuali con le caratteristiche del contesto;
- l’ammissibilit  condizionata di alcune funzioni in relazione al contesto, per le quali si richiede una preventiva valutazione delle soluzioni che si propone di adottare per attenuare probabili fattori di impatto;
- la diretta insediabilit  di tutte le funzioni non ricadenti nei due casi precedenti;
- la relazione con dotazioni minime da garantire per le funzioni che si possono insediare.

I fattori impattanti correlati agli usi si distinguono in:

- *deficit infrastrutturale*, in quanto possono compromettere l’equilibrio dotazionale del contesto in cui l’uso si insedia (impatti su sosta, mobilit  e traffico, rete e impianti idrici, rete e impianti fognari, reti e impianti energetici, sistema di gestione dei rifiuti urbani);
- *pericolosit *, in quanto possono compromettere le condizioni di salubrit  del contesto in cui l’uso si insedia, con effetti di rischio per la salute delle persone (rischio di incidente, rischio di inquinamento e contaminazioni, uso/movimentazione di sostanze nocive e pericolose);
- *disagio/disturbo*, in quanto possono pregiudicare le condizioni di vivibilit  del contesto in cui l’uso si insedia, con effetti di malessere psico-fisico delle persone (rumore);
- *impoverimento ecologico*, in quanto possono compromettere o peggiorare sensibilmente le condizioni di efficienza dell’ecosistema urbano con riferimento all’habitat locale e alle reti ambientali.

L’elenco degli usi esclusi e di quelli soggetti a valutazione di ammissibilit    definito dal regolamento urbanistico per ciascun tessuto, ma anche ulteriormente dettagliato o variato per porzioni urbane specifiche qualora questo sia reso necessario dalle condizioni di contesto. Ne deriva che tutti gli usi non esplicitamente esclusi o non soggetti a valutazione sono sempre ammessi nel tessuto.

Qualora un uso sia soggetto a verifica rispetto a uno o pi  dei fattori impattanti sopra elencati, il regolamento urbanistico stabilisce le condizioni di ammissibilit  urbanistica in relazione agli impatti per ciascuno di essi, che devono essere applicate negli interventi di nuova costruzione, negli interventi di ristrutturazione che comportino variazione dell’uso e negli interventi di mutamento di destinazione d’uso senza opere.

Negli interventi diretti, l’assolvimento delle condizioni richieste   dimostrato con dichiarazione del progettista nel caso di condizioni certificabili, o con relazione tecnico-illustrativa, nel caso di condizioni espresse in forma valutativa, che documenti analiticamente le soluzioni adottate

Un cambio d'uso regolato e flessibile

Il cambio di destinazione d'uso è il vero nodo delle più recenti sperimentazioni in materia di governo degli usi, in quanto è stato individuato come leva per incentivare gli interventi di rigenerazione urbana e di recupero del patrimonio edilizio. Tuttavia, una eccessiva semplificazione di tale disciplina deve essere attentamente ponderata per gli imprevedibili effetti che può generare in termini di carichi urbanistici e, quindi, di gestione e vivibilità dell'ambiente urbano.

Va premesso che si tratta di una materia altamente frammentata a livello regolatorio, che deriva da una combinazione non sempre chiara di leggi nazionali, norme regionali e margini di discrezionalità dei comuni nel definire i contenuti del proprio strumento. Ciò premesso, l'impulso a una revisione delle regole dei cambi di destinazione d'uso è stato dato dal legislatore nazionale con il Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133 con l'obiettivo di uniformare le differenti normative regionali e semplificare l'applicazione della disciplina del cambio di destinazione d'uso. Nonostante una non coerente formulazione della previsione normativa, che pare inficiare la propria stessa validità nei confronti delle norme regionali, essa ha novellato il D.P.R. 380/2001 con l'introduzione dell'art. 23-ter⁷⁹ "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante". Con tale norma, il legislatore statale tenta un chiarimento della disciplina delle destinazioni d'uso «al fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo»⁸⁰, disponendo che:

- le categorie funzionali sono cinque:
 1. a) residenziale;
 2. a-bis) turistico-ricettiva;
 3. b) produttiva e direzionale;
 4. c) commerciale;
 5. d) rurale.
- il diverso carico urbanistico è riconosciuto solo dal passaggio tra categorie funzionali diverse, con o senza opere;
- all'interno della stessa categoria, il cambio non può essere negato – ad eccezione di casi previsti dalla legge regionale e dal piano urbanistico – in quanto i carichi urbanistici sono ritenuti omogenei.

Per espressa previsione di legge, tale innovazione trova applicazione diretta solo nei casi in cui le Regioni non adeguino la propria legislazione; rimane, tuttavia, che questi si pongono come i principi fondamentali ai quali le Regioni si debbono informare, anche se l'articolazione finale delle categorie funzionali può risultare in parte diversa⁸¹. Viene inoltre riconosciuta dalla legge la possibilità per i Comuni di disciplinare, tramite i propri strumenti, il cambio di destinazione d'uso entro una stessa categoria funzionale, fermo

79. Comma 1: «Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale».

80. L. 164/2014, art. 17, comma 1.

81. Ad esempio, la Regione Emilia Romagna, nell'accogliere i sopravvenuti principi, ha ritenuto di considerare separatamente le categorie "produttiva" e "direzionale".

restando che il cambio urbanisticamente rilevante è quello tra categorie diverse. Nel complesso, un tale quadro può portare ad una nuova frammentazione della disciplina funzionale fino al livello territoriale comunale, potendosi così porre anche in contrasto con lo spirito semplificatore e unificante della norma.

Se, da un lato, l'indebolimento della previsione nazionale stabilito dalla norma stessa può sembrare contraddittorio, dall'altro è inevitabile che la regolamentazione di una materia assai delicata per la qualità ambientale e urbanistica della città esistente non possa che trovare la più opportuna definizione nei livelli più vicini alla realtà urbana, in considerazione dell'ampia varietà dei contesti che compongono il Paese. È chiara l'intenzione del legislatore di sostenere gli interventi di recupero edilizio riducendo e semplificando le prescrizioni e i vincoli all'attività di trasformazione dei tessuti urbani esistenti, ma d'altra parte sembra altrettanto necessaria la ricerca di un equilibrio tra gli usi e i loro effetti sulla città, compito a cui devono provvedere Regioni e Comuni sulla base delle specificità territoriali.

Le innovazioni semplificatrici e di stimolo alla rigenerazione urbana dell'art. 23-ter possono incidere positivamente nella misura in cui portano chiarezza in una materia che è oggetto di diversi contenziosi tra privati e amministrazioni pubbliche, tanto che le sue statuizioni derivano fondamentalmente da una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione⁸², la quale ha individuato quali fossero i passaggi tra categorie funzionali "urbanisticamente rilevanti" di cui tenere conto per evitare la compromissione degli equilibri delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture prefigurati dagli strumenti urbanistici. Tuttavia, proprio per la centralità della materia e gli effetti che, se non adeguatamente regolata, potrebbero negativamente impattare sul corretto e ordinato assetto territoriale, è importante che le normative regionali e le regole di piano siano guidate verso un'efficace valutazione dei carichi urbanistici e, conseguentemente, una loro puntuale regolazione.

Appare evidente che, pur rientrando nella stessa categoria, è ben diverso l'impatto in termini di carico urbanistico di un'attività commerciale di un concessionario di automobili da quella di un supermercato, a parità di superficie di vendita; così come lo è quello di uno studio professionale privato da una filiale di banca, anche in questo caso appartenenti alla medesima categoria funzionale; tale affermazione è confortata dall'analisi dei carichi urbanistici definiti per ciascun uso nei piani esaminati, effettuata in questa ricerca⁸³.

Tra le regioni che hanno legiferato in osservanza del dettato nazionale vi è l'Emilia Romagna con la L.R. 15/2013 "Semplificazione dell'attività edilizia" (novellata dalla L.R. 5/2015), che ha recepito l'intento semplificatore del legislatore statale, cioè la riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini, ma apportando degli opportuni correttivi. Pertanto il cambio di destinazione d'uso comporta un aumento del carico urbanistico – con richiesta di reperimento di ulteriori standard urbanistici, in termini di dotazioni

82. Si vedano, tra le altre, le sentenze della terza sezione penale della Corte di Cassazione n. 26455/2016, n. 39897/2014, n. 42453/2015, n. 3953/2014.

83. Cfr. Tabella 6.20.

territoriali o di parcheggi pertinenziali, o la loro monetizzazione ove consentito – e il versamento degli oneri di urbanizzazione, nei seguenti due casi:

- passaggio tra categorie funzionali diverse, tuttavia ridefinite a livello regionale⁸⁴;
- passaggio tra funzioni della stessa categoria che presentino, per espressa previsione di legge regionale o di atto regolamentare, differenti dotazioni territoriali e parcheggi pertinenziali.

Il mutamento della destinazione d'uso che comporta aumento di carico urbanistico, così come sopra individuato, comporta la corresponsione di oneri di urbanizzazione pari alla differenza tra gli oneri stabiliti per la nuova destinazione e gli oneri previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione d'uso in atto. La nuova normativa esplicita che nei soli due casi citati il cambio d'uso costituisce ipotesi di incremento di carico urbanistico, pertanto ogni altra casistica prevista dai piani comunali (eccettuate l'aumento di superficie utile e di unità immobiliari) decade. Rilevante è anche la previsione che sostituisce l'obbligo di pianificazione delle destinazioni d'uso per tutti gli ambiti del territorio comunale, con la *possibilità* di stabilire le destinazioni d'uso ammissibili solo con riguardo al centro storico e ad altri ambiti del territorio appositamente determinati dal piano, in considerazione di particolari esigenze di interesse pubblico che richiedano una regolamentazione delle modifiche funzionali⁸⁵

Passando dal livello normativo regionale a quello del piano locale di competenza comunale, come visto in precedenza, il principio di flessibilità è stato diffusamente declinato nella disciplina funzionale: pur nella diversità delle esperienze, si può riscontrare una comune direzione verso una maggiore possibilità di effettuare cambi di destinazione d'uso degli immobili esistenti, prevedendo che siano generalmente sempre ammessi, con l'eccezione delle destinazioni d'uso esplicitamente escluse dalla normativa di tessuto. Tuttavia, si è potuto rilevare come questa libertà, anche dove vige l'indifferenza funzionale, trovi dei limiti o dei disincentivi finalizzati al mantenimento della vitalità dell'ambiente urbano che agiscono in modo selettivo su determinate attività; questo obiettivo può essere perseguito secondo due modalità: tramite le *regole sul cambio di destinazione d'uso e/o* tramite la *modulazione delle dotazioni urbanistiche richieste*.

Nel primo caso si tende a escludere rilevanti modifiche alle destinazioni d'uso in atto, in particolare quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato, e sono volte ad aumentare il mix funzionale naturalmente presente nei centri urbani. A tal fine viene individuato il reticolo di strade e spazi pubblici, il "sistema urbano portante", o le aree, gli "ambiti di valorizzazione", in cui si intende sottoporre a limitazioni la flessibilità del cambio di destinazione d'uso attraverso apposite regole. Queste prevedono che non sia consentito il cambio di destinazione d'uso verso tutte le funzioni, ma solo entro un elenco di funzioni scelte: nel caso di Reggio Emilia, non è consentito nel sistema urbano portante il cambio d'uso di immobili in cui siano

84. Le categorie previste sono sei, anziché cinque come previsto nel D.P.R. 380/2001: residenziale; turistico ricettiva; produttiva; direzionale; commerciale e rurale.

85. Cfr L.R. 13/2015, art. 28, comma 2: «Gli strumenti di pianificazione urbanistica possono individuare nel centro storico e in altri ambiti determinati del territorio comunale le destinazioni d'uso ammissibili degli immobili, attenendosi alle definizioni uniformi [...]. Fino all'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica a quanto disposto dal presente comma, continuano a trovare applicazione le previsioni dei piani vigenti, contenenti l'individuazione delle destinazioni d'uso ammissibili».

insediate le funzioni “commercio di vicinato”, “pubblici esercizi” e “artigianato alimentare e dei servizi alla persona” nei locali posti al piano terra, verso funzioni diverse dalle tre menzionate; nel piano di Bergamo, una specifica disciplina urbanistica degli “ambiti di valorizzazione” norma, in positivo e prevalendo sulla normativa di tessuto, l’ammissibilità dei diversi formati commerciali, paracommerciali e terziari con nuove soglie di dimensione del reperimento delle dotazioni minime obbligatorie.

Nel secondo caso, applicato generalmente dove vige l’indifferenza funzionale, si opera una riduzione significativa delle dotazioni urbanistiche richieste per le funzioni verso cui si intende incentivare il cambio di destinazione d’uso e, viceversa, innalzando le richieste per le funzioni verso cui si vuole rallentare il cambio di destinazione d’uso. Ciò è particolarmente nel PGT di Milano, per il quale la salvaguardia del commercio di vicinato è un obiettivo funzionale rilevante ai fini del miglioramento della vivibilità della città: mentre sono esentati in generale dal reperimento delle dotazioni tutti gli interventi minori di 250 mq, il passaggio da negozio di vicinato (che è inferiore a 250 mq) ad altra funzione è fortemente penalizzato, essendo richiesta, ad esempio, una dotazione di standard pari al 100% della superficie lorda in caso di mutamento verso la funzione residenziale; all’opposto, per il passaggio da funzione residenziale a commerciale non è richiesta alcuna dotazione.

Tale “modulazione variabile” appare, tuttavia, non coerente con una logica in cui la richiesta di dotazioni dovrebbe rispecchiare l’effettivo carico urbanistico di cui una data funzione è portatrice. Nel piano di Roma, ad esempio, viene attribuita a ciascuna funzione uno specifico indice di carico urbanistico, classificato in basso (Cu/B), medio (Cu/M) o alto (Cu/A), che permette di individuare la dotazione di parcheggi pubblici e privati da garantire in caso di nuova costruzione o di mutamento della destinazione d’uso che comporti cambio di carico urbanistico; un abbassamento delle dotazioni a parcheggio richieste è previsto solo se compensato da una maggiore possibilità di accessibilità con il trasporto pubblico di massa, e non da determinate condizioni dei luoghi o regole aprioristiche.

Tuttavia, se l’obiettivo primario è quello di attivare una molteplicità di interventi di rigenerazione urbana, va dato atto che la diminuzione delle dotazioni richieste può avere una certa efficacia quale leva per: l’attivazione di interventi di recupero in specifici “ambiti di rigenerazione”, dove si intende sollecitare prioritariamente l’azione del privato oppure dove non vi sono ampi margini di fattibilità delle operazioni; per il sostegno ad uno spontaneo adattamento alle variazioni delle necessità di persone e imprese che, come visto diffusamente nella ricerca, non può più essere un’ambizione della pianificazione, sia guardando ai fallimenti portati dalle rigidità del passato, sia in considerazione dell’incertezza e della instabilità che connota la società e l’economia contemporanee. Questo non significa rinunciare al governo del territorio, quanto approcciarsi ad esso nel modo più efficace per sostenerne lo sviluppo e la qualità.

Come è emerso in numerosi passaggi della presente ricerca, la progettazione della città funzionalmente mista comporta la considerazione di numerose variabili, di diversi fattori e di molteplici piani di comprensione; i percorsi per la sua realizzazione sono altrettanto plurimi, così come lo sono le tipologie di soggetti coinvolti, gli strumenti da mettere a sistema e le modalità di intervento. Diverse discipline si occupano del carattere misto degli ambienti di vita, poiché vari sono gli effetti che esso può avere in differenti settori della società e dell'economia, anche in relazione alle competenze coinvolte nella sua progettazione, al ruolo delle istituzioni e alle specificità del contesto.

Per quanto riguarda il campo d'azione della pianificazione, nella tesi emerge come il soggetto pubblico abbia bisogno degli apporti del settore immobiliare, delle categorie economiche e dei raggruppamenti sociali, delle imprese e delle famiglie, per configurare una strategia efficace di rigenerazione urbana improntata alla mixité funzionale, sociale e morfologica della città contemporanea e riuscire a realizzare un alto livello di qualità e diversità urbana, condizione abilitante per l'attrattività e lo sviluppo.

Proprio nella consapevolezza di tale complessità, della dinamicità del campo d'indagine e della necessità di approcci complementari, si è scientemente evitato di proporre determinazioni univoche e generalizzanti, ma si è piuttosto voluto evidenziare la molteplicità di nodi da considerare nella predisposizione di un piano locale innovato che abbia la mixité funzionale tra i propri obiettivi.

A partire dall'inquadramento storico, culturale, disciplinare e dalla conoscenza critica del dibattito scientifico (prima parte), tenendo conto delle tendenze in atto e delle innovazioni sperimentate in recenti esperienze operative (seconda parte), si sono rintracciati i principi che debbono informare le scelte e i contenuti metodologici più rilevanti per la definizione di un percorso strutturato, flessibile ed equilibrato di governo del sistema funzionale (parte terza).

Si tratta di un esito sperimentale che ha individuato, in uno scenario in continuo divenire, una molteplicità di linee di ricerca aperte ad ulteriori approfondimenti e innovazioni, ammettendo naturalmente la perfettibilità delle interpretazioni e dei riconoscimenti operati, i quali potranno essere arricchiti da ulteriori approcci, paradigmi e punti di vista.

APPENDICE

Le schede

A - Rigenerazione urbana e integrazione funzionale:
concettualizzazioni e approcci

B - Strategie e strumenti per la mixité funzionale:
i piani

APPENDICE A **Rigenerazione urbana e integrazione
funzionale: concettualizzazioni e approcci**

Indice

SCHEDA A RIGENERAZIONE URBANA E INTEGRAZIONE FUNZIONALE: CONCETTUALIZZAZIONI E APPROCCI

- p. 549 A.1 Nord America: *suburbia* e i tentativi di integrazione funzionale
- p. 555 A.2 Inghilterra: la vitalità urbana come obiettivo delle *Planning Policy*
- p. 563 A.3 Paesi Bassi: l'affermazione del *Multiple land use* come principio di pianificazione
- p. 568 A.4 Francia: la polisemia della *mixité*

Scheda A.1

Nord America: *suburbia* e i tentativi di integrazione funzionale

Il grande processo di inurbamento del XIX secolo attirò la popolazione rurale e dei piccoli villaggi verso nuove realtà urbane industriali, luoghi efficienti e produttivi, centri dello scambio e dell'informazione, come Londra, Parigi, Manchester e New York, dove l'affollamento e la congestione sembravano funzionare e portare a sempre ulteriore espansione e crescita. Tale fenomeno pose la questione della direzione da far assumere a tale sviluppo impetuoso e, poiché la forma di una città era determinata in larga misura dai valori e dalle scelte della sua classe dominante, si può riscontrare che non esiste un unico modello di città industriale ottocentesca, potendosi distinguere in prima istanza quella anglo-americana e quella europea-continentale.

In entrambi i casi fu l'alta borghesia a determinarlo. Essa aveva raggiunto un livello di reddito pari a quello della nobiltà terriera ma il lavoro in città la legava allo stile di vita della classe media; con essa condivideva i valori, ma disponeva delle risorse che le permisero di definire nuovi modelli di vita, ben presto desiderati da tutta la classe media meno abbiente.

In Europa continentale e nell'America del sud, la forma delle città e la distribuzione delle funzioni urbane seguirono uno schema tradizionale centro-periferia: il modello è quello parigino, dove nell'Ottocento la borghesia rimase fedele al centro, radicandosi, mentre una rete di trasporti si sviluppò per le necessità di industrie e classe lavoratrice dislocate nelle periferie.

In Gran Bretagna e negli Stati Uniti, le élite urbane appoggiarono l'idea di separare residenza e lavoro, secondo un nuovo schema dove venivano nettamente separati il centro degli affari, le zone industriali e operaie, i sobborghi residenziali.

La nascita dei "suburb"

Nel contesto inglese prima (già sul finire del Settecento, con un apice negli anni Quaranta del secolo successivo) e statunitense poi (a

partire dagli anni Cinquanta e Sessanta dell'Ottocento, ma con particolare intensità dopo la Seconda guerra mondiale), si affermarono le residenze in ambienti suburbani che determinarono la comparsa del pendolarismo per gli uomini che lavoravano in città, e un nuovo stile di vita domestica per le donne e i bambini del ceto benestante in questo rafforzando la struttura sociale vittoriana che vedeva il ruolo degli uomini nel mondo degli affari e della politica, mentre quello della donna si realizzava tra le mura domestiche. In questo senso, il suburbio rappresentava più di un grande e omogeneo insediamento di edifici unifamiliari a bassa densità, ma incarnava ed esprimeva valori profondamente radicati nella cultura borghese, tanto da poter essere definito una "*bourgeois utopia*¹" basata sul principio di esclusione del lavoro, della classe operaia, dell'ambiente urbano grigio e inquinato dal mondo della vita familiare e delle attività del tempo libero da svolgersi in unione con la natura. Si avverava così una separazione dall'ambiente urbano-industriale che la borghesia stessa stava creando, costruendo un nuovo paesaggio che simboleggiava la ricchezza e il privilegio di una classe in ascesa e incarnando, al contempo, un'idea di vita familiare carica di significati.

Questa nuova tendenza si configurava come l'opposto dei principi che realizzavano la città premoderna, in cui il centro era l'unico ambiente appropriato alla rappresentazione delle élite, mentre le zone periferiche erano destinate agli abitanti più poveri e alle manifatture rumorose; dal quattordicesimo secolo sino alla metà del diciottesimo, *suburb* significava infatti "un luogo di scadenti, corrotti e promiscui stili di vita²", un luogo in cui nessuno avrebbe desiderato vivere nella città premoderna, poiché risultava inconcepibile un'area urbana in cui la residenza veniva separata dalle altre funzioni:

The basic principle [...] before 1750 was that work and residence were naturally combined within each house. Almost all middle-class work enterprises were extensions of the family, so that it was not only the Spitalfields weaver who lived with his loom or the grocer who lived above his shop. The banker conducted business in his parlor, the merchant stored his goods in his cellar, and both housed and fed their apprentices along with their families³.

L'idea di quartieri separati, per funzione o per livello sociale, era quasi totalmente estranea alla città premoderna, l'ambiente urbano misto attirava la classe media in ascesa, la quale stabiliva la propria residenza nel luogo con le migliori opportunità per condurre i propri affari, i principi fondativi del suburbio moderno non avevano precedenti nella città conosciuta fino a quel momento. Il suburbio è stato, quindi, una creazione culturale, una scelta consapevole basata sulla struttura economica e sui valori della borghesia anglo-americana, non solo una risposta alla rivoluzione industriale o dei mezzi di trasporto, e nemmeno l'idea visionaria di un unico progettista, quanto piuttosto una creazione collettiva delle élite londinesi di fine Settecento che si è evoluta gradualmente e sperimentalmente verso la realizzazione di un ambiente di vita confacente alla propria idea di nucleo familiare, fortemente unito al suo interno e isolato dall'esterno, dal lavoro e dalla vita urbana: una forza emotiva che

1. R. Fishman, *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, New York, Basic Books, 1987, p. 4.

2. *Ivi*, p. 6.

3. *Ivi*, p. 7.

ha diviso il lavoro dalla residenza della classe media, che poteva essere così rifondata nel pittoresco ambiente dei villaggi posti a una distanza ragionevole dal centro degli affari, per permettere una accettabile durata degli spostamenti quotidiani verso la città.

Se la spinta emotiva innescò l'inverarsi di un ambiente adatto alla realizzazione dell'utopia borghese, fatta di *leisure*, cortesia tra vicini, prosperità e vita familiare, fu la possibilità di realizzare nuovi guadagni economici a sostenere concretamente questa nuova forma di urbanità: i desideri della classe media, infatti, rendevano possibili rendite da trasformazione dei suoli agricoli fino a quel momento impensabili. Questo modello, dunque, soddisfaceva una molteplicità di soggetti, decretandone il successo sia come investimento finanziario, sia come scelta di vita, e avviando la suburbanizzazione come processo privilegiato della crescita della città anglo-americana.

I sobborghi anglo-americani sono quindi, innanzitutto, un prodotto culturale di una classe pioniera che, a fronte di un contesto urbano centrale in cui le funzioni competevano in modo disordinato, cercò nelle terre non urbanizzate lo spazio per la propria invenzione, realizzando una visione che si è profondamente radicata nella struttura della città del Ventesimo secolo. Diversamente, in Europa, importanti interventi pubblici nei cuori delle città – tra tutti, gli sventramenti – permisero alla borghesia di rimodellarne le forme e le funzioni per i propri usi⁴.

Un calo dell'economia inglese a cavallo del 1900 comportò un rallentamento nella realizzazione dei suburbi e permise agli Stati Uniti, in piena espansione economica, di divenire il paese dove continuare e innovare tale modello. A partire da esempi di sobborghi separati dalla città industriale ma ad essa collegati con strade e ferrovie, il sobborgo americano si allargò alla nuova classe media⁵, diventando il sogno a cui tutti aspiravano – la casa singola su un lotto ombreggiato – e diffondendosi rapidamente grazie alla motorizzazione privata di massa e alle autostrade.

Il caso di Los Angeles è paradigmatico di questa modalità di sviluppo. Già dagli anni Venti lo *sprawl* nell'area di Los Angeles era così massiccio da aver fatto perdere il contatto dei suburbi con la città, evidenziato dal disegno della rete autostradale che si sviluppava in maniera autonoma dalle tradizionali relazioni pendolari centro-sobborghi; negli anni Trenta, Los Angeles era una regione metropolitana in cui i sobborghi erano l'unità di base mentre l'industria, il commercio e gli uffici uscivano dal centro e si diffondevano in tutta la regione, disponendosi lungo la rete della mobilità.

A partire dal Secondo dopoguerra, persi i contatti con i cuori urbani e non più in una posizione privilegiata tra città e campagna, il suburbio diventa il centro dell'espansione economica del XX secolo mentre le aree industriali vengono via via dismesse e i settori economici più avanzati, grazie alle nuove tecnologie, dispongono di una enorme autonomia nelle scelte localizzative. Nella regione policentrica, le grandi funzioni specializzate (produzione, centri commer-

4. R. Fishman, *op.cit.*

5. Il ritorno dei veterani di guerra e il *baby boom* che seguì la fine del Secondo conflitto mondiale determinò una crisi di alloggi per le classi più modeste a cui il settore immobiliare diede risposta mettendo in campo una strategia fatta di grandi suburbi a case unifamiliari a prezzi accessibili; tali investimenti erano possibili grazie alla prosperità economica del periodo, alle agevolazioni per la richiesta di mutui e alla politica fiscale federale. L'imprenditore Williams Levitt è considerato la figura principale nella nascita e diffusione del suburbio classico americano: la sua "Levitt & Sons" realizzò nel 1947 "Levittown", un grande insediamento residenziale (6.000 unità) per veterani che viene considerato il prototipo per la produzione di massa di alloggi.

ciali, ospedali, università, ecc.) si dispongono lungo le autostrade generando una diversità funzionale, in assenza di concentrazione urbana, percepibile solamente alla scala vasta⁶.

Il “mixed use” nella pianificazione nord americana

A partire dalla fine del XX secolo, la validità del modello che prevede la separazione delle funzioni urbane, seguito rigidamente nel Nord America per oltre un secolo, viene messa in dubbio da alcune riflessioni disciplinari. Sono, in particolare, i pianificatori del movimento *New Urbanism* che esortano la ricerca della mixité funzionale per raggiungere la vitalità e la sostenibilità degli insediamenti, inserendola tra le strategie fondamentali⁷ del proprio paradigma. Il *New Urbanism* ha contribuito notevolmente a radicare la presenza degli usi misti nella pianificazione nordamericana, con una presenza costante a livello accademico, professionale e mediatico; il Movimento domina il dibattito urbanistico della fine del Ventesimo secolo con i propri principi, tanto che numerose realtà urbane li hanno adottati nelle loro politiche, nei piani e nei regolamenti⁸.

Tuttavia, anche all'interno del *New Urbanism* vi sono diverse visioni del *mixed use*⁹. Nello specifico, una afferisce al *Traditional Neighborhood Design* (TND) i cui elementi fondamentali per Duany e Plater-Zyberk sono “*the neighborhood, the district and the corridor*”¹⁰ e che risulta caratterizzato da un mix bilanciato di attività compatibili in un tessuto a grana fine, previste da uno *Zoning Code* non segregativo. Il TND si applica alla scala del quartiere, il quale si da: un centro e un perimetro; un mix di attività; una fitta maglia viaria; la priorità allo spazio pubblico; un’attenta selezione dei siti per palazzi pubblici. La dimensione suggerita per un TND è di una distanza di un quarto di miglio dal centro al bordo. Nel TND la densità è più alta di un comune quartiere residenziale americano, vi sono diverse zone pedonali e vicoli che impediscono il transito delle automobili. Usi che possono presentare profili di incompatibilità con la vita residenziale, come le industrie, viene previsto siano collocati in appositi distretti speciali. L’altra visione sul *mixed use* afferente al *New Urbanism* è quella sostenuta nel *Transit-oriented Development*¹¹ (TOD) che prevede lo sviluppo di aree miste a medio-alta densità legate ad un nodo della rete del trasporto pubblico, che ne diventa quindi il fulcro (stazione ferroviaria, stazione metropolitana, fermata mezzi pubblici di superficie o fermata del tram), con una densità che decresce progressivamente allontanandosi dal nodo entro comunque una distanza pedonale di cinque minuti. In questa visione si viene a creare una struttura urbana con *cluster* funzionali allineati lungo la rete di trasporto e gradienti di densità decrescenti dai nodi, pertanto è un fondamento di rigenerazione valido solamente in città con buone reti di trasporto pubblico locale o in previsione di un loro potenziamento. Il TOD appoggia l’idea di un tessuto misto alla scala minuta, ma si concentra, in particolare, sull’ottimizzazione dell’accesso ai servizi di trasporto pubblico e della possibilità di una mobilità dolce per tenere insieme reti fisiche, economiche, sociali ed ambientali.

6. R. Fishman, *op.cit.*

7. 1. Walkability; 2. Connectivity; 3. Mixed-Use & Diversity; 4. Mixed Housing; 5. Quality Architecture & Urban Design; 6. Traditional Neighborhood Structure; 7. Increased Density; 8. Green Transportation; 9. Sustainability; 10. Quality of Life. Fonte : <http://www.newurbanism.org/newurbanism/principles.html> consultato il 10.04.2019.

8. Cfr. J. Grant, «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *Dialogues in Urban and Regional Planning* 1, n. 4363, 2002, pp. 15–36.

9. Cfr. P. Katz, *The New Urbanism: Toward an architecture of community*, New York, McGraw-Hill, 1994.

10. Cfr. A. Duany, E. Plater-Zyberk, «The neighborhood, the district and the corridor», P. Katz (a cura di), *The New Urbanism*, New York, McGraw-Hill, 1994.

11. Cfr. R. Dunphy *et al.*, *Developing around transit: strategies and solutions that work*, Washington D.C., Urban Land Institute, 2004; R. Cervero, «Transit Oriented Development in America: Strategies, Issues, Policy Directions», 2010; R. Cervero, C. Sullivan, «Green TODs: marrying transit-oriented development and green urbanism», n. 4509, 2011; R. Cervero, «Use, Transit-Oriented Development and Land Use», M. Ehsani, F. Wang, G. L. Brosch (a cura di), *Transportation Technologies for Sustainability*, New York, Springer, 2013.

I due approcci sul *mixed use* che il *New Urbanism* comportano anche diversi ambiti privilegiati di adozione: il TND è orientato a nuove trasformazioni in zone suburbane, il TOD si confà ad operazioni di *infill* o di riconversione di aree urbane.

Negli Stati Uniti, il *mixed use* fa parte delle strategie sostenute dalla *Smart Growth Agenda*, promossa da organizzazioni come l'*Urban Land Institute*, il *Congress for the New Urbanism* e l'*American Planning Association*; quest'ultima, nelle sue indicazioni, sostiene che il mercato potrà sostenere un mix di funzioni a grana fine nei progetti di trasformazione, ma riconosce che tradizionalmente non tollerebbe una diversificazione troppo ampia delle attività e delle soluzioni tipologiche.

Tenendo presente il contesto di pianificazione americano – molto differenziato da località a località, ma dove generalmente l'adozione di piani locali non è obbligatoria e i contenuti del piano spesso non hanno valore prescrittivo in assenza di *Zoning Ordinances*¹² – si evidenzia che i sostenitori del *mixed use* non propongono un mix casuale di funzioni giustapposte, ma promuovono sia la *planned community*, cioè insediamenti pianificati e realizzati su terreni non urbanizzati, con *cluster* di attività compatibili orientate verso la pedonalità e il trasporto pubblico, sia i *multiuse projects*, cioè edifici nelle aree centrali in cui si insediano funzioni diverse.

Esperienze canadesi di quartieri misti del New Urbanism¹³

In Canada, McKenzie Towne costituisce uno dei primi casi di sviluppo un quartiere "master planned" a destinazione d'uso mista. Situato nella città di Calgary (1.280.000 abitanti) venne promosso dalla Carma Developers nel 1995 su un'area di circa 4,3 kmq; la consulenza progettuale è stata di Andres Duany, il quale vi ha applicato i principi del *New Urbanism* secondo l'approccio del *Traditional Neighbourhood Design*. McKenzie Towne viene descritta come una *mixed use community* con una popolazione di 17.737 abitanti (2011) che offre un'ampia gamma di tipologie abitative (dall'appartamento alla casa unifamiliare con giardino) distribuite in quattro aree residenziali, un "town center", inteso come zona commerciale, e alcune attrezzature, come il "McKenzie Towne Hall", un centro di quartiere gestito dall'associazione dei residenti – la quale si occupa degli eventi e delle attività ricreative, nonché della manutenzione degli spazi verdi – una chiesa, parchi di quartiere, campi sportivi, una scuola elementare pubblica e una privata. In linea con le previsioni del piano urbanistico di Calgary, è prevista la realizzazione di una stazione per il *Light Rail Transit* nella parte commerciale.

Durante gli anni Novanta, McKenzie Towne ha ricevuto una positiva attenzione mediatica e veniva descritta positivamente negli incontri tra pianificatori. L'attività di ricerca di Jill Grant sul *mixed use development* ha, tuttavia, rilevato numerose difficoltà nel funzionamento di questo insediamento, almeno nei primi anni del suo sviluppo. In particolare:



Figure 1 e 2 McKenzie Towne, foto aerea e assetto funzionale.

12. Cfr. OECD, *The Governance of Land Use. Country Fact Sheet United States*, 2017.

13. Il caso studio è ripreso da J. Grant, *op.cit.*



Figure 3 e 4 McKenzie Towne.



Figure 5 e 6 Cornell, Markham.

- le proprietà commerciali sulla piazza, che vengono date in locazione dal costruttore, presentano alti tassi di vacancy;
- le unità residenziali previste dal progetto sopra le unità commerciali, così come quelle sopra i laboratori artigianali, non sono state realizzate perché gli introiti da locazione non avrebbero coperto i costi di costruzione;
- la stazione, nonostante sia prevista sin dall'inizio della trasformazione, non è ancora stata realizzata e i residenti lamentano la lunghezza del viaggio in autobus per raggiungere il centro della città.

I costruttori degli edifici hanno avuto problemi a vendere le soluzioni abitative di lusso nelle zone con maggiore mix tipologico: in generale, i possibili acquirenti di tale tipologia, pur apprezzando i dettagli architettonici e gli spazi pubblici, preferiscono investire in case singole unifamiliari situate nei quartieri residenziali omogenei, così McKenzie sta diventando un quartiere di prime case a buon prezzo. Dal punto di vista immobiliare, un quartiere costruito secondo i principi del TND costa di più ma non aggiunge valore per la vendita, pertanto il mix funzionale originariamente previsto è stato ridotto nel secondo comparto di sviluppo e il quartiere sarà completato nei comparti rimanenti convenzionalmente, cioè avvenne come unica destinazione la funzione residenziale; il promotore che ha sostenuto la sperimentazione di McKenzie Towne ha valutato come complessivamente negativa l'esperienza, e che il mix funzionale può essere dannoso a livello di equilibrio finanziario anche in una città con un mercato immobiliare in crescita come Calgary.

Altre esperienze nei *suburbs* canadesi hanno evidenziato una declinazione del concetto di mixité più nel suo aspetto di varietà tipologica anziché funzionale, come a Markham nell'area metropolitana di Toronto, dove il grande quartiere *new urbanist* di Cornell, si ispira alle forme tradizionali nei progetti di Duany e Plater-Zyberk. I quartieri progettati secondo i principi del *New Urbanism* in Canada tentano di attirare attività economiche per aumentare la varietà funzionale, ma con scarsi risultati, in quanto le imprese sono intorite da una nuova forma urbana, con usi misti e una distribuzione diversa dei flussi carrabili e pedonali, nonché dalle esperienze fallite del passato. In Canada, l'auspicato scenario del *New Urbanism* nei suburbi, con un mix di case in locazione e in proprietà, con i negozianti che vivono sopra la loro attività non si è realizzato: i residenti sono generalmente proprietari dell'immobile dove risiedono, gli spazi commerciali vengono affittati a catene in franchising, e, in definitiva, questi nuovi insediamenti rischiano di rappresentare più che altro una caricatura di quartieri reali, una sorta di parco a tema fatto di case riccamente decorate con portici.

Scheda A.2

Inghilterra: la vitalità urbana come obiettivo delle *Planning Policy*

A partire dalla metà degli anni Novanta, nel Regno Unito si è affermata la necessità di non perdere il valore in termini di vitalità generato nei centri urbani dalla ricchezza di funzioni, in particolare di quelle portate dal commercio di prossimità e dalle attività economiche in generale; tale questione è diventata una materia di pubblico e prioritario interesse del Governo¹. Si passa così dalle politiche di decentralizzazione del settore commerciale iniziate negli anni Sessanta e che hanno avuto la loro massima intensità negli anni Ottanta, alla politica del “*Town Centre First*”²: in Inghilterra e Galles, le questioni relative al “*town centre*” sono state innestate, a partire dal 1993, nelle politiche di pianificazione del settore commerciale con il *Planning Policy Guidance Note 6* (PPG 6) “*Town Centres and Retail Developments*”³ che ha spostato il focus da una politica limitata alla gestione dell’insediamento dei centri commerciali extraurbani a una di sostegno alla salute del centro urbano, anche come ambiente operativo per le attività commerciali, elaborata sui concetti di “*vitality and viability*”⁴ e di gestione (*Town Centre Management*). Questo ha evidenziato la crescente preoccupazione del Governo centrale per la dimensione sempre crescente di nuovi insediamenti di vendita al dettaglio fuori città e dei loro effetti sui tessuti centrali o consolidati⁵.

A partire dalla PPG 6 del 1993, ma ancor più nel suo aggiornamento del 1996, viene posta attenzione all’importanza di creare uno sviluppo basato su usi misti: «*Diversification of uses may be the best way forward. Vitality and viability may be found in a wider mix of uses that fits better with the surrounding community and changing retail patterns*»⁶.

Planning Policy Guidance Note 6 (1996): Town Centres and Retail Developments

Date le limitazioni della PPG 6 del 1993 e della persistente pressione degli sviluppi periferici, nella PPG 6 del 1996 viene più chiaramente

1. Cfr. URBED, *Vital and viable town centres meeting the challenge*, Department of the Environment, 1994; P. P. C. Guimarães, «From Liberal To Restrictiveness: an Overview of 25 Years of Retail», *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, n. 11:2, 2016.

2. «In general terms, in the last 25 years one may highlight two models of retail planning quite different. The first, until middle of the 1990’s, intended the liberalization of the economy and fostered retail decentralization. Afterwards, a very different model was adopted with the policy of *Town Centre First*, focusing on the vitality and viability of town centres». P.P.C. Guimarães, *op.cit.*, p. 34.

3. Il PPG 6 del 1993 sostituisce la versione della PPG 6 del 1988 “*Major Retail Development*”, che a sua volta si basava sugli *Development Control Policy Note* (DCPN) n. 13 e n. 14, la sezione “*Retail Policy*” della Circolare 22/84, nonché la Circolare 21/86 “*Policy on Major Retail Development*” con la quale il Governo centrale introduceva l’obbligo per le autorità di pianificazione locale di comunicare le istanze di apertura di superfici commerciali superiori a 250.000 ft², avocando a sé il diritto di autorizzarle. Cfr. G. Walker, «Retailing development: in town or out of town?», C. Greed (a cura di), *Investigating Town Planning: Changing Perspectives and Agendas*, London, Taylor & Francis, 2014.

4. Nelle politiche inglesi (in particolare, dalla versione del 1993 del PPG 6) è frequente l’espressione “*vitality and viability*” come qualità da monitorare e da perseguire nei centri urbani. La definizione fornita dal *Planning Policy Statement 5* (1996) del Dipartimento per l’Ambiente dell’Irlanda del Nord è la seguente: «*Vitality is a measure of how busy a centre is and viability is a measure of its capacity to attract ongoing investment for maintenance, improvement and adaptation to changing needs*». In italiano si potrebbero tradurre come “dinamicità” e “autosufficienza” intesa come capacità di sopravvivenza.

5. G. Walker, *op.cit.*

6. *Planning Policy Guidance Note 6* (1996), art. 2.6.

stabilito che la sua finalit  risiede nella protezione dei centri citt , enunciando che gli obiettivi che il Governo intende perseguire sono:

- sostenere e migliorare “vitality and viability” dei centri urbani;
- concentrare lo sviluppo, in particolare del commercio al dettaglio, in luoghi in cui la vicinanza delle imprese facilita la concorrenza a beneficio di tutti i consumatori e massimizza l’opportunit  di utilizzare mezzi di trasporto diversi dall’automobile;
- mantenere un settore di commercio al dettaglio efficiente, competitivo e innovativo;
- garantire la disponibilit  di una vasta gamma di negozi, posti di lavoro, servizi e strutture a cui le persone hanno facile accesso tramite una scelta diversificata di mezzi di trasporto⁷.

L’introduzione del “*Sequential approach*”

Questa versione della PPG 6 introduce anche un criterio di pianificazione – tuttora valido – di rilevante interesse per il mantenimento della vitalit  della citt , il cosiddetto “*sequential approach*”, che – anche basandosi anche sul presupposto che i centri urbani sono le parti di territorio maggiormente accessibili con una vasta gamma di mezzi di trasporto – capovolge la previgente regolazione degli insediamenti commerciali.

Prima del 1996, per negare l’insediamento di un progetto “commerciale” in area periferica – ove non gi  espressamente previsto dal *local plan* – era necessario che le autorit  pubbliche dimostrassero gli impatti negativi che esso avrebbe avuto sulle strutture economiche esistenti nei centri urbani; dal 1996, invece, sono i promotori immobiliari a dover dimostrare che:

- non sono disponibili siti pi  centrali dove poter installare i nuovi stabilimenti (e vengono altres  obbligati a considerare di modificare il progetto, la scala e il *format* per adattarsi a ci  che   invece disponibile);
- gli impatti sui centri cittadini non sono dannosi;
- la posizione del nuovo progetto   accessibile attraverso una gamma diversificata di mezzi di trasporto.

7. Department of Environment/Welsh Office, *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, 1996, Art. 1.1.

8. «This approach should also apply to all key town centre uses which attract a lot of people, including commercial and public offices, entertainment, leisure, and other such uses. These should be encouraged to locate in city, town and district centres. Smaller-scale facilities, such as health centres, branch libraries, local offices of the local authority, primary schools, pubs and restaurants, should be encouraged in local centres». PPG 6 (1996), art. 1.15.

9. Cfr C. Guy, «New Agendas for Retail Planning. Presentazione al National Retail Planning Forum 08.11.2005», 2005.

Il *sequential approach* ha cos  incentivato il privato alla ricerca di soluzioni all’interno delle aree centrali della citt  e solo in seconda battuta, in totale assenza di queste, a far ricadere la scelta su localizzazioni periferiche, ad evidente beneficio della riqualificazione fisica e del consolidamento della vitalit  della citt  storica o consolidata. Il PPG 6 prevede, inoltre, che questo approccio sequenziale si debba applicare anche alle altre funzioni con grande capacit  attrattiva⁸.

Chiariti brevemente gli obiettivi e il principio di funzionamento dell’approccio sequenziale, sono comunque da valutare anche le sue criticit . Gi  a met  degli anni Duemila, vengono riscontrati alcuni limiti delle politiche sino ad allora attuate⁹, evidenziando come questi documenti di pianificazione (in particolare, la PPG 6) abbia-

no portato a focalizzarsi troppo sulla gerarchia delle aree centrali, non riconoscendo la più ampia varietà di luoghi centrali esistenti nella città, non permettendo di ristrutturare la rete di centralità, anche commerciali, periferiche con conseguente loro declino e degrado. A livello di centri storici, invece, si sono verificati episodi di aumenti della congestione del traffico, si è ignorato l'impatto delle grandi strutture commerciali insediate nei confronti della rete dei piccoli negozi che non è stata sufficientemente tutelata, e si è constatato un aumento rilevante dei valori immobiliari e degli affitti. Infine, essendo il processo decisionale sulle trasformazioni proposte interamente in capo alle autorità locali, è stato notato come gli importanti margini di flessibilità e discrezionalità concessi potrebbe avere ridotto l'efficacia delle politiche governative, nonostante, dal 1999, il criterio del *sequential approach* fosse stato affiancato anche da quello dell'analisi della domanda (*need test*) per quantificare più oggettivamente costi e benefici delle operazioni¹⁰.

Planning Policy Statement 6 (2005): Planning for Town Centres

Nel 2005, il PPG 6 viene nuovamente aggiornato¹¹ con il *Planning Policy Statement 6 (PPS 6) – "Planning for Town Centres"* in cui il precedente obiettivo di rafforzamento di "*vitality and viability*" dei centri urbani viene maggiormente declinato nell'ottica dello sviluppo sostenibile, come si evince dal primo articolo: «*Sustainable development is the core principle underpinning planning. The planning system has a key role in facilitating and promoting sustainable and inclusive patterns of development, including the creation of vital and viable town centres*»¹².

Con questa versione cambia anche il titolo del documento, verso un più generale "Pianificazione dei centri urbani", in ragione di più ampi obiettivi – rispetto a quelli perseguibili con il solo contributo del commercio urbano – che il Governo inglese intende perseguire in queste parti di città. L'obiettivo chiave del PPS6 è, infatti, quello di promuovere "*vitality and viability*" nei centri urbani attraverso:

- la pianificazione per la crescita e lo sviluppo dei centri esistenti;
- la promozione e l'accrescimento dei centri esistenti concentrando in essi lo sviluppo urbano e incoraggiando un'ampia gamma di servizi in un buon ambiente, accessibile a tutti;
- l'accrescimento della possibilità di scelta dei consumatori fornendo una varietà di servizi locali, commerciali e del tempo libero, per rispondere ai bisogni dell'intera comunità e, in particolare, dei gruppi socialmente esclusi;
- il supporto ai settori del commercio, del tempo libero, del turismo per renderli più efficienti, competitivi e innovativi;
- il miglioramento dell'accessibilità, assicurando che nuovi ed esistenti insediamenti siano accessibili e adeguatamente serviti da diverse possibilità di trasporto.

10. P.P.C. Guimarães, *op.cit.*

11. Con l'entrata in vigore del *Planning and Compulsory Purchase Act* nel 2004 – che ha riformato la pianificazione urbanistica e l'esproprio introducendo il *Local Development Framework* in sostituzione del *Unitary Development Plan* delle aree metropolitane e dei *Local Plan* e *Structure Plan* nelle aree non metropolitane – è iniziata una graduale sostituzione dei *Planning Policy Guidance Note* - PPG con i *Planning Policy Statement* - PPS (che contengono solamente indirizzi politici, mentre le relative parti di indicazioni sulla loro implementazioni sono redatte in documenti separati, le *Practice Guidance*), dei quali, seppure non legalmente vincolanti, le autorità di pianificazione dovevano tenere conto nella redazione dei piani e nelle istruttorie delle domande dei titoli abilitativi. A partire dal 2012, i PPG ancora vigenti e i PPS, sono confluiti nel *National Planning Policy Framework* (NPPF).

12. *Planning Policy Statement 6 (2005)*, art. 1.1.

Infine, il PPS6 si prefigge di perseguire ulteriori e più ampi obiettivi:

- promuovere l’inclusione sociale, assicurando alle comunità l’accesso a una gamma di funzioni urbane e il miglioramento delle carenze delle aree con scarso accesso ai servizi;
- incoraggiare gli investimenti per rigenerare aree svantaggiate, creando opportunità di lavoro e migliorando l’ambiente fisico;
- promuovere la crescita delle economie regionali, sub-regionali e locali;
- perseguire modelli di pianificazione più sostenibili, assicurando un uso pieno delle aree attraverso alta densità, mix di funzioni, mobilità sostenibile – inclusa la riduzione della necessità di spostamenti e la fornitura di alternative all’uso dell’automobile;

Tabella 1 Confronto tra le definizioni di “centro” date dal PPG 6 e il PPS 6.

PPG 6 - 1996	PPS 6 - 2005
<p>Local centre - Small grouping usually comprising a newsagent, a general grocery store, a sub-post office and occasionally a pharmacy, a hairdresser and other small shops of a local nature.</p>	<p>Local centres include a range of small shops of a local nature, serving a small catchment. Typically, local centres might include, amongst other shops, a small supermarket, a newsagent, a sub-post office and a pharmacy. Other facilities could include a hot-food takeaway and launderette. In rural areas, large villages may perform the role of a local centre.</p>
<p>District shopping centres - Groups of shops, separate from the town centre, usually containing at least one food supermarket or superstore, and non-retail services such as banks, building societies and restaurants.</p>	<p>District centres will usually comprise groups of shops often containing at least one supermarket or superstore, and a range of non-retail services, such as banks, building societies and restaurants, as well as local public facilities such as a library.</p>
<p>Town centre - The term “town centre” is used generally to cover city, town and traditional suburban centres, which provide a broad range of facilities and services and which fulfill a function as a focus for both the community and for public transport. It excludes small parades of shops of purely local significance. The policy guidance in this PPG should be interpreted in a way that relates reasonably to the particular size of town centre concerned.</p>	<p>Town centres will usually be the second level of centres after city centres and, in many cases, they will be the principal centre or centres in a local authority’s area. In rural areas they are likely to be market towns and other centres of similar size and role which function as important service centres, providing a range of facilities and services for extensive rural catchment areas. In planning the future of town centres, local planning authorities should consider the function of different parts of the centre and how these contribute to its overall vitality and viability.</p> <p>In London the ‘major’ and many of the ‘district’ centres identified in the Mayor’s Spatial Development Strategy typically perform the role of town centres.</p>
<p>[il concetto di City centre è incluso in quello di town centre]</p>	<p>City centres are the highest level of centre identified in development plans. In terms of hierarchies, they will often be a regional centre and will serve a wide catchment. The centre may be very large, embracing a wide range of activities and may be distinguished by areas which may perform different main functions. Planning for the future of such areas can be achieved successfully through the use of area action plans, with masterplans or development briefs for particular sites.</p> <p>In London the ‘international’ and ‘metropolitan’ centres identified in the Mayor’s Spatial Development Strategy typically perform the role of city centres.</p>

PPG 6 - 1996	PPS 6 - 2005
<i>Shopping (retailing should continue to underpin such centres, but it is only part of what ensures the health of town centres).</i>	<i>Retail, including warehouse clubs and factory outlet centres.</i>
<i>Leisure and entertainment.</i>	<i>Leisure, entertainment facilities, and the more intensive sport and recreation uses (including cinemas, restaurants, drive-through restaurants, bars and pubs, night-clubs, casinos, health and fitness centres, indoor bowling centres, and bingo halls).</i>
<i>Employment, offices of local and central government, hospitals and higher education.</i>	<i>Offices, both commercial and those of public bodies.</i>
-	<i>Arts, culture and tourism (theatres, museums, galleries and concert halls, hotels, and conference facilities).</i>
-	<i>In addition, housing will be an important element in most mixed-use, multi-storey developments.</i>

- promuovere una progettazione inclusiva e di alta qualità, migliorare la qualità dello spazio pubblico e degli spazi aperti, proteggere e valorizzare il patrimonio storico e culturale dei centri, creare un senso di appartenenza ai luoghi, mettere al centro la comunità e le attività civiche, assicurare che i centri forniscano un ambiente attraente, accessibile e sicuro per le imprese, gli acquirenti e i residenti.

Tabella 2 Confronto tra le definizioni degli usi principali nel PPG 6 e nel PPS 6.

Attraverso il confronto tra le definizioni di alcuni termini chiave del PPG 6 e del PPS 6, viene evidenziato, nella tabella 1, l'evoluzione dei contenuti delle due *policy*.

Usi principali

Il PPS 6 del 2005, secondo, Pedro Porfírio Coutinho Guimaraes¹³, rinforza l'importanza delle autorità locali, delegando ad esse la responsabilità di:

- promuovere la crescita economica;
- definire una rete gerarchica dei centri e adeguare le loro prestazioni con riguardo al loro rango, al fine di rispondere ai bisogni dei consumatori;
- adottare un atteggiamento proattivo per quanto riguarda la pianificazione locale e regionale.

Il PPS 6 mantiene alcuni gli strumenti di pianificazione commerciale delle precedenti versioni, come il *sequential approach* per le nuove iniziative commerciali da realizzarsi al di fuori dei centri urbani consolidati, associato all'analisi della domanda e alla valutazione degli impatti. Vi è, inoltre, un rinforzo per applicare il concetto di "flessibilità", nella misura in cui i promotori devono considerare adattabile:

- la scala e il formato del progetto;
- la capacità di parcheggio;
- la possibilità di dividere lo stabilimento in più di una unità, facilitando il loro insediamento in aree centrali.

13. P.P.C. Guimarães, *op.cit.*

I promotori immobiliari, nel caso il progetto di trasformazione non soddisfi i requisiti del *sequential approach*, devono dimostrare che:

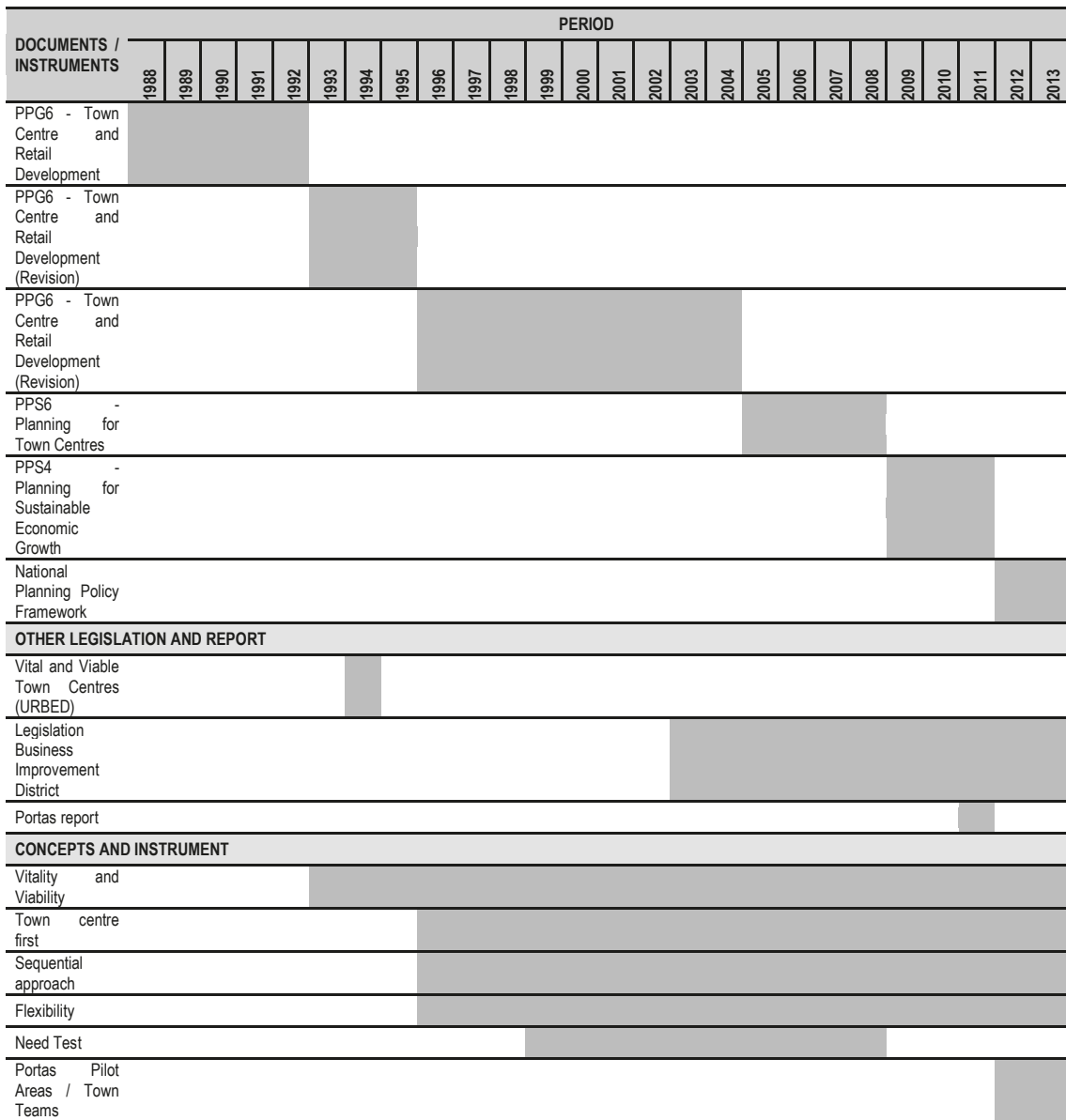
- non ci sono negozi vuoti nelle aree centrali e non è previsto che ci sarà in un breve periodo di tempo (disponibilità);
- i luoghi centrali non sono appropriati per il tipo di stabilimento, neppure applicando i criteri di “flessibilità” (idoneità);
- lo stabilimento non è redditizio se ubicato in luoghi centrali (redditività).

Planning Policy Statement 4 (2009): Planning for Sustainable Growth

Sempre in direzione di una maggiore attitudine verso i temi della sostenibilità, nel 2009 il PPS 6 è stato abolito e compreso nel nuovo PPS4¹⁴ “*Planning for Sustainable Growth*”, con cui il Governo inglese sottolinea come il suo obiettivo complessivo sia la crescita economica sostenibile, intesa dunque come una crescita capace di migliorare il benessere ambientale e sociale ed evitare “*greater extremes*” nei cicli economici futuri. Per contribuire a questa finalità, con il PPS4 vengono stabiliti i seguenti obiettivi per la pianificazione:

- costruire comunità prospere migliorando le prestazioni economiche di città, città, regioni, sub-regioni e aree locali, sia urbane che rurali;
- ridurre il divario tra i tassi di crescita economica tra le regioni, promuovere la rigenerazione e contrastare la povertà;
- fornire modelli di sviluppo più sostenibili, ridurre la necessità di spostamenti, soprattutto in auto e rispondere ai cambiamenti climatici;
- promuovere “*vitality and viability*” della città e di altri centri come luoghi importanti per le comunità attraverso:
 - la concentrazione della nuova crescita economica e dello sviluppo urbano nei centri esistenti, con l’obiettivo di offrire una vasta gamma di servizi alle comunità in un ambiente attraente e sicuro e rimediare alle carenze delle aree con accesso limitato ai servizi;
 - la concorrenza tra i rivenditori e una maggiore scelta del consumatore con la fornitura di servizi innovativi ed efficienti per lo shopping, il tempo libero, il turismo e i servizi locali nei centri cittadini, che consentono una scelta autentica per soddisfare le esigenze dell’intera comunità (in particolare i gruppi socialmente esclusi);
 - la conservazione del patrimonio storico, archeologico e architettonico e, ove opportuno, un suo potenziamento per creare un senso di appartenenza e mettere al centro la comunità e le attività civiche;
- aumentare la qualità della vita e dell’ambiente nelle zone rurali, promuovendo comunità rurali fiorenti, inclusive e localmente distintive, pur continuando a proteggere l’aperta campagna a vantaggio di tutti.

14. Si tratta di un aggiornamento del precedente PPG4 del 1992 “*Industrial, commercial development and small firms*” in cui, oltre al PPS 6, viene fatto confluire anche il PPG5 del 1992 “*Simplified Planning Zones*”.



Di fatto, il PPS4 raccoglie quanto già previsto nel PPS 6 ma, in linea con i sopravvenuti principi europei di libertà di insediamento nel settore dei servizi¹⁵, il PPS 4 del 2009 ha eliminato l'analisi della domanda, mantenendo però l'approccio sequenziale e i concetti di Flessibilità, disponibilità, idoneità e redditività.

National Planning Policy Framework (2012)

Nel 2012, il National Planning Policy Framework (NPPF) assorbe e abolisce tutti i documenti PPG e PPS. Per quanto concerne le politiche urbane, esso mantiene tutti i precedenti aspetti considerati, come l'approccio sequenziale, il concetto di flessibilità, la valutazione di impatto per operazioni commerciali e del tempo libero

Figura 1 Cronologia dei principali documenti di policy, leggi e report, concetti e strumenti in Inghilterra dal 1998 al 2013. (Fonte: P. P. C. Guimarães, «From Liberal To Restrictiveness: an Overview of 25 Years of Retail», Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, n. 11, fasc. 2, 2016, p. 36).

15. Direttiva dell'Unione Europea 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato europeo (cosiddetta Bolkestein).

16. P.P.C. Guimarães, *op.cit.*

superiori a 2.500 mq di superficie lorda. Il NPPF ha rafforzato ulteriormente l'importanza delle autorità locali nella redazione di piani strategici per il settore del commercio al dettaglio. Nell'evoluzione complessiva a partire dagli anni Novanta, con questo documento, pur evidenziando l'importanza del settore, ha spostato l'attenzione verso gli approcci strategici che a livello multi-funzionale servono la comunità locale ¹⁶.

I concetti di diversificazione e integrazione funzionale sono declinati in vari punti del NPPF (2019):

- il paragrafo 7 *“Ensuring the vitality of town centres”* afferma che la pianificazione deve consentire ai centri di crescere e diversificarsi in modo da rispondere ai cambiamenti dei settori retail e leisure, ma anche permettere un mix adatto di funzioni – inclusa la residenza (art. 85);
- il paragrafo 8 *“Promoting healthy and safe communities”* esorta a realizzare luoghi in cui promuovere l'interazione sociale attraverso una pianificazione di aree a funzioni miste (art. 91);
- il paragrafo 9 *“Promoting sustainable transport”* afferma che i piani devono supportare un appropriato mix di funzioni sia in una data area, sia alla scala più ampia, per minimizzare il numero e la lunghezza di spostamenti necessari per lavoro, commercio, tempo libero ed educazione (art. 104).

Scheda A.3

Paesi Bassi: l'affermazione del “Multiple land use” come principio di pianificazione

Il concetto di “*Multiple land use*” è stato oggetto di numerosi tentativi di definizione con studi effettuati soprattutto nei Paesi Bassi. A partire da un'accezione appartenente al territorio naturale e rurale, i suoi significati si sono evoluti fino a comprendere il territorio periurbano e urbano.

L'idea di attribuire una molteplicità di funzioni a un dato ambito territoriale non urbano non è nuova, tanto che già negli anni Sessanta il servizio forestale americano definiva il “*Multiple use*” come «*the management of forest and related acres in a manner that will conserve the basic land resource itself, while at the same time producing high-level sustained yields of water, timber, recreation, wildlife and forage harmoniously blended for the use and benefit of the greatest number of people*»¹ con questo già ravvisando la possibilità di utilizzare le aree rurali per far fronte all'aumento dei bisogni inerenti agli usi “non agricoli” del suolo richiesti da una popolazione crescente nella quale erano in corso cambiamenti dei comportamenti sociali, richiedendo alla risorsa suolo di soddisfare sia i *primary uses*, cioè produzione di materia prima per i settori alimentari e industriali, sia i *secondary uses*, cioè quelli che coinvolgono sport, attività ricreative, siti per la ricerca e l'istruzione nel campo delle scienze naturali².

Nella stessa direzione, il concetto di “*Multiple land use*” viene definito a cavallo del 2000 dalle Nazioni Unite³ e dall'OECD⁴ come «l'uso del suolo per più di uno scopo, ad esempio il pascolo del bestiame, la ricreazione e la produzione di legname. Il termine può anche applicarsi all'uso dei relativi corpi idrici per scopi ricreativi, pesca e approvvigionamento idrico»⁵. La riforma della Politica agricola comune dell'Unione Europea del 2003, assume la prospettiva multifunzionale come componente essenziale del modello di agricoltura europea, riconoscendo l'ampio raggio di funzioni economiche, sociali, culturali e ambientali collegate all'agricoltura⁶; nell'ambito delle politiche dell'Unione Europea, dunque, il concetto di multifunzionalità ha riscontrato una crescente rilevanza per quanto ri-

1. U.S. Department of Agriculture – Forest Service (1960), *Multiple Use Highlights*. Pacific Northwest Region 1960, p. 2.

2. W. A. Starr, «Multiple Land Use Management», *1 Nat. Resources J.*, n. 288, 1961.

3. United Nations, *Glossary of Environment Statistics. Studies in Methods*, New York, 1997.

4. OECD, «Glossary of Statistical Terms», 2001.

5. «*The use of land for more than one purpose, for example, grazing of livestock, recreation and timber production. The term may also apply to the use of associated bodies of water for recreational purposes, fishing and water supply*».

6. Cfr. Risoluzioni del Parlamento Europeo del 30 maggio 2002, P5_TA(2002)0274 e P5_TA(2002)0275, e del 7 novembre 2002, P5_TA(2002)0532.

guarda le potenzialità di utilizzo del suolo privato e pubblico per gli agricoltori, per le aree rurali e per la società in generale, da cui ha fatto derivare proprie strategie di diversificazione.

Questo approccio riconosce che ogni azione economica in agricoltura multifunzionale soddisfa diverse funzioni oltre a quella principale, tra cui quelle ecologiche e paesaggistiche, che non vengono riconosciute dal mercato, anche se la consapevolezza pubblica e politica della loro carenza sembra stia inducendo un potenziale di mercato anche per esse⁷.

L'agricoltura multifunzionale implica, quindi:

- l'integrazione delle produzioni agricole e zootecniche con la cura ambientale (gestione di acqua, suolo e aria);
- la conservazione della natura e del paesaggio agrario storico;
- il controllo del clima e degli effetti del riscaldamento globale;
- la cura della salute e del benessere, intesi anche come possibilità di integrazione con le attività turistiche e ricreative⁸.

All'inizio degli anni Novanta, la ricerca "*Sustainable Multiple Land-Use*" dell'Università di Leida⁹ utilizza il termine "*Multiple Land-use*" con l'obiettivo di delineare nuove attività che permettano un uso del suolo agricolo capace di produrre più del solo *food*, di fornire quindi un ampio spettro di prodotti e valori desiderati dagli attori coinvolti nello sviluppo delle aree rurali, in particolare in realtà come i Paesi Bassi in cui questi *output* vengono prodotti in una area relativamente piccola. La ricerca definisce inoltre, non solo le possibili attività ma anche le nuove strutture di cooperazione e produzione che è necessario implementare con le imprese per guidarne la direzione dello sviluppo e sostituire le tradizionali modalità di sfruttamento del suolo in modo che consentano una fattibilità economica e vengano socialmente accettate dai produttori. Altri termini usati in precedenza sono stati "*multifunctional agriculture*", "*multi-purpose agriculture*", "*multi-objective farming*". La scelta di adottare il termine "*Multiple Land-use*" viene ritenuto più adatto a definire un concetto di utilizzo ottimale di tutte le risorse disponibili e non necessariamente relativo all'agricoltura; questo perché il suolo in aree rurali viene spesso sfruttato in modo monofunzionale per "produrre" cibo, energia, acqua potabile, fauna selvatica¹⁰

Tuttavia a partire dalla metà degli anni Novanta, si è largamente discusso nei Paesi Bassi, il concetto "*Multiple land use*" come nuovo approccio alla pianificazione¹¹. Nel contesto olandese, dove il suolo è percepito come scarso e si sentiva il bisogno di migliorare la qualità spaziale, il concetto di "*Mixed land use*" era già presente nel dibattito sulla pianificazione, in particolare nelle riflessioni sulla città compatta, e si è evoluto a partire dalle previsioni di due agende regionali: quella delle infrastrutture di trasporto – come potenziamento della diversità in senso verticale (es. strade e ferrovie nel sottosuolo con funzioni residenziali o economiche sopra) – e quella dello sviluppo rurale – come integrazione degli usi agricoli, ecologici, residenziali, turistici e di gestione delle acque¹². Questo stimolo politico sostenne lo studio di nuove regole e procedure di

7. Cfr. H. Wiggering *et al.*, «Indicators for multifunctional land use - Linking socio-economic requirements with landscape potentials», *Ecological Indicators*, n. 6:1, 2006, pp. 238–249.

8. P. H. Vereijken, «Transition to multifunctional land use and agriculture», *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*, n. 50:2, 2009, pp. 171–179.

9. All'inizio degli anni Novanta, il Governo dei Paesi Bassi avviò un programma di ricerca interdipartimentale per lo Sviluppo Tecnologico sostenibile, articolato in sub-programmi: alimentazione, chimica, trasporti, residenza e acqua. All'interno del sub-programma "alimentazione", l'Università di Leida ha predisposto un progetto sul "Sustainable multiple land-use".

10. Cfr. H. J. de Graaf, C. J. Musters, W. J. Ter Keurs, *Regional Opportunities for Sustainable Development. Theory, Methods, and Applications*, Dordrecht, Springer Science+Business Media, 1999.

11. H. Priemus, C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional Urban Land Use: A New Phenomenon? A New Planning Challenge?», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 269–273.

12. Cfr. A. Lagendijk, «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use», *Canadian Journal of Regional Science*, n. 24:1, 2001, pp. 81–100.

pianificazione per facilitare gli usi misti con il coinvolgimento di molti *stakeholders* e di nuovi metodi per quantificare il risparmio di risorse e il miglioramento della qualità spaziale ottenuti; inoltre, aprì a riflessioni in campo economico sull'efficacia delle misure da adottare per supportare le economie di agglomerazione, in campo ambientale sulle nuove regole di tutela, in campo sociologico sulle nuove tecniche di visualizzazione e comunicazione dei progetti¹³.

Sotto il concetto di "*Mixed land use*" si così sono formate nuove reti di decisori politici, professionisti e ricercatori orientati a una gestione più "manageriale" delle elaborazioni politiche, con un accento sul partenariato pubblico-privato, orientato al progetto, alle gare d'appalto e al coinvolgimento degli *stakeholder*. Queste reti hanno sperimentato nell'ambito delle politiche regionali, ad Achterhoek e a Zeeland, il *concept* del "*Mixed land use*", il quale inizia ad essere unificato con quello del "*Multiple land use*". Da queste prime esperienze, oltre allo sviluppo ulteriore del concetto con il coinvolgimento di residenti, agricoltori, professionisti e *policy maker* locali, si sono formate anche configurazioni di tipo organizzativo; il processo di conoscenza del concetto si è allargato a scala interregionale, anche grazie a un centro nazionale di competenze gli usi misti "Habiforum"¹⁴ che lo promuove nel Paese. In questo senso il concetto di *Mixed/Multiple land use* si è diffuso dai discorsi delle politiche rurali, a quelli della pianificazione territoriale e, infine, a quelli sullo sviluppo regionale, in quanto fornisce una chiave per l'integrazione spaziale di aspetti riguardanti l'economia, la residenza, il tempo libero e la sostenibilità, creando valore aggiunto e contenendo il consumo di suolo¹⁵.

In ambito urbano, la terziarizzazione dell'economia e l'aumentata scarsità di spazio disponibile nelle aree maggiormente richieste nelle città giocano un ruolo importante nell'affermazione degli usi misti nella ricerca e nella pratica olandese. La multifunzionalità dello spazio è, quindi, vista come un ritorno del concetto di quartiere denso e misto della Jacobs – assumendone gli obiettivi di sviluppo di parti di città economicamente più vitali, socialmente più stabili, culturalmente ed esteticamente più stimolanti e più sicure di un quartiere monofunzionale o di un sobborgo residenziale – ma con finalità aggiuntive, come la conservazione del suolo e la riduzione del traffico privato; inoltre, in ragione di un riferimento ad una scala più ampia, il *Multiple land use* può fornire risposte alle sfide poste dalla necessità di aumentare le qualità ambientali e le sinergie economiche per un riposizionamento competitivo delle città¹⁶.

All'inizio degli anni 2000 si ritiene che quello del *Multiple land use* (MLU) costituisca un nuovo concetto che non si può isolare nel solo campo della pianificazione e il riscontro di numerosi tentativi di una sua definizione testimonia la sua relativa novità; tuttavia, questa rimaneva soprattutto un'ipotesi in quanto le evidenze empiriche erano deboli, in quanto lo sviluppo urbano si fonda per la maggior parte su modelli passati, tendendo le dinamiche urbane ad essere di tipo "*path dependent*".

13. *Ibidem*.

14. Cfr. M. Coenders *et al.*, «Habiforum: Convening stakeholders to reinvent spatial planning», E. Wenger-Trayner *et al.* (a cura di), *Learning in Landscapes of Practice: Boundaries, identity, and knowledgeability in practice-based learning*, Abingdon, Routledge, 2014.

15. «At the regional level, mixed land-use has become a focal point for regional interaction and learning, resulting in new local concepts of regional land-use that may help to solve land scarcity problems as well as specific local economic development issues». A. Lagendijk, «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use», *cit.*, p. 40.

16. Cfr. C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional land use in the city: A typological overview», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 274–288.

Nel 2001, Arnoud Lagendijk osserva che il concetto di *Mixed land use*, legato al concetto di trasformazione urbana e al modello della città compatta al rapporto tra funzione residenziale e funzione produttiva, si stava evolvendo verso quello di *Multiple land use*¹⁷. Lo stesso autore, nel 2003, individua sette campi di applicazione per il *MLU*:

1. Business park;
2. nodi di compresenza tra mobilità e attività;
3. aree industriali dismesse;
4. aree residenziali;
5. infrastrutture di trasporto in relazione al paesaggio;
6. centri storici;
7. spazi urbani con intrecci innovativi di funzioni.

Con tale articolazione, Lagendijk sottolinea come le questioni della mobilità e delle infrastrutture siano fortemente legate agli obiettivi di uso misto del precedente modello di riferimento, e il tema trasportistico sia quello di maggiore interesse per lo sviluppo del concetto di *MLU*¹⁸.

Erik Louw e Frank Bruinsma, nel 2006, integrano ulteriormente il nuovo modello con la *multifunzionalità dell'ambiente rurale* in cui, ad esempio, diverse funzioni come l'agricoltura, la tutela e valorizzazione della natura e la gestione delle acque si integrano nei parchi agricoli e nelle zone di transizione ecologica dove si legano le serre, le cinture verdi e i parchi ai bacini di ritenzione idrica, sottolineando come l'innovatività del *MLU* sia l'inclusione in un unico modello anche della *mixité rurale*¹⁹. Gli autori, introducendo il numero monografico del *Journal of Housing and the Built Environment* dedicato al *MLU*, evidenziano come il concetto non sia ancora ben definito, ma che i tre livelli concettuali formulati da J. Grant per il *mixed use* (densità, diversità, integrazione di usi prevalentemente separati²⁰) si possano applicare anche al *MLU* e che nel corpo della ricerca sull'uso *multiple* del territorio due sono gli aspetti maggiormente indagati:

- l'aumento della diversità nel rispetto della compatibilità delle funzioni, una riflessione di tipo pianificatorio che riguarda la necessità di affrontare contemporaneamente una vasta gamma di usi;
- l'incidenza delle istituzioni nell'ostacolare o facilitare l'integrazione funzionale, poiché il *MLU* obbliga a un processo decisionale più complesso del tradizionale *mixed use*, con un'incidenza maggiore anche per quanto riguarda i tempi.

*In the Netherlands the concept of multiple land use gradually replaced the concept of mixed land use. It is a different and in a way far more ambitious concept of which mixed-use is an integral part*²¹.

Secondo Ron Vreeker, il *multifunctional land use* deve essere indagato, anche in una prospettiva dell'economia spaziale, oltre che come una strategia di pianificazione, poiché si basa sul concentrare e combinare numerose funzioni socio-economiche in una data area

17. A. Lagendijk, «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use», *cit.*

18. A. Lagendijk, «Multifunctional Land Use as a Planning Challenge», P. Nijkamp, C. A. Rodenburg, R. Vreeker (a cura di), *The Economics of Multifunctional Land Use*, Maastricht, Shaker Publishing, 2003.

19. E. Louw, F. Bruinsma, «From mixed to multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006, pp. 1-13.

20. Cfr. J. Grant, *op.cit.*

21. E. Louw, F. Bruinsma, *op.cit.*, p. 4.

sia per contenere il consumo di suolo, sia sfruttare le sinergie economiche.

*Multifunctional Land Use (as a planning concept) differs from other mixed and compact land use concepts (e.g., New Urbanism and the Compact City Concept) in the clear focus on the exploitation of the economies of synergy*²²

La ricerca dell'integrazione funzionale riguarda ormai la totalità del territorio, anche in ragione del fatto che da un lato, è venuta meno la regola della monofunzionalità delle parti di città, e dall'altro si è realizzata una maggiore compenetrazione tra ambiti prima nettamente separati come la città e la campagna.

Il concetto di *Multiple land use*, inoltre, contempla non solo gli usi del suolo ma anche delle questioni inerenti all'ambiente, alla mobilità e allo sviluppo economico, che rappresentano le grandi sfide contemporanee. Il MLU si pone, quindi, come concetto nuovo e inclusivo, che accoglie, integra e aggiorna precedenti modelli e istanze di pianificazione²³.

22. R. Vreeker, «Urban Multifunctional Land Use and Externalities», *44th Congress of the European Regional Science Association: «Regions and Fiscal Federalism»*, Porto, Portugal, 2004, p. 1.

23. Ulteriori riferimenti bibliografici sul *Multifunctional Land Use*: C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «The Assessment of Multi-Functional Land Use», M. Deakin *et al.* (a cura di), *Sustainable Urban Development Volume 2. The Environmental Assessment Methods*, Abingdon, Routledge, 2007; F. Dieleman, M. Wegener, «Compact city and urban sprawl», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 308-323; R. Vreeker, H. L. F. de Groot, E. T. Verhoef, «Urban multifunctional land use: Theoretical and empirical insights on economies of scale, scope and diversity», *Built Environment*, n. 30:4, 2004, pp. 289-306; C.A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional land use in the city: A typological overview», *cit.*; C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Evaluation of Multifunctional Land Use: Design and application of policy criteria»: July 2014, 2002; M. Scholz, Å. Hedmark, W. Hartley, «Recent advances in sustainable multifunctional land and urban management in Europe: A review», *Journal of Environmental Planning and Management*, n. 55:7, 2012, pp. 833-854; E. van Leeuwen, P. Nijkamp, T. de Noronha Vaz, «The multifunctional use of urban green-space», *International Journal of Agricultural Sustainability*, n. 8:1-2, 2010, pp. 20-25.

Scheda A.4

Francia: la polisemia della mixité

La *mixité* costituisce un aspetto centrale da più di trent'anni nell'*urbanisme* francese, obiettivo prioritario di ogni strumento urbanistico a tutte le scale, sostenuta da un forte consenso politico; il termine *mixité* è associato a un'idea di democrazia e uguaglianza, in opposizione quello di una città segregata e specializzata, e assume quindi una connotazione prevalentemente sociale, che tuttavia non è disgiunta dalle accezioni morfologiche e funzionali¹.

Tale importanza attribuita alla *mixité* deriva da un percorso iniziato sin dagli anni Settanta con alcune politiche urbane, maturata nelle esperienze del progetto urbano degli anni Ottanta e, infine, sancita dalla legge negli anni Novanta. Il contesto in cui matura la consapevolezza di creare ambienti urbani equilibrati, socialmente coesi e funzionalmente diversificati è quello del perseguimento della città funzionalista della Carta di Atene, un modello urbanistico-architettonico adottato a livello statale e che ha portato tra il 1953 e il 1973 alla realizzazione dei *grand ensemble*, enormi quartieri residenziali, con negozi e servizi pubblici, che dovevano soddisfare l'emergenza abitativa esplosa dal Secondo dopoguerra, ma che in breve tempo sono divenuti luogo di segregazione ed emarginazione. Tra le cause vi è sicuramente quello dell'abbandono delle classi medie già dagli anni Sessanta e la successiva concentrazione di gruppi sociali svantaggiati, ma anche l'aspetto morfologico, che risponde al modello modernista dei grandi volumi isolati nello spazio aperto, e la scarsità di attività diverse dall'abitazione, che ha fatto dei *grand ensembles* dei quartieri monofunzionali. Le diverse dimensioni del disagio abitativo sfociate numerose volte nella violenza hanno portato lo Stato francese sin dalla fine degli anni Ottanta ad adottare un approccio globale – sociale, economico, urbanistico – per affrontare dapprima le conseguenze di quel modello di città e, successivamente, tutte le problematiche specifiche della città contemporanea con la *Politique de la ville*, tra le cui finalità vi è appunto quella della *mixité* sociale. A livello istituzionale si creò il *Ministre chargé de la Ville* nel 1990, ma la *Politique de la ville*, trattandosi di una politica

1. Cfr. C. Barattucci, «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 111, 2014.

integrata, si fonda sulla cooperazione diversi dipartimenti ministeriali, nonché sul partenariato tra Stato ed enti locali.

Il termine *mixité* sociale come obiettivo dello sviluppo urbano compare nei testi di legge dal 1996, in sostituzione dei termini equilibrio, diversità e coesione riferiti alle questioni della segregazione etnica²; la sua realizzazione passa anche da una percentuale minima obbligatoria di alloggi sociali sul totale delle previsioni residenziali³ e dall'inserimento di attività commerciali e artigianali in spazi rinnovati anche attraverso demolizioni e ricostruzioni, differenziazioni tipologiche, riqualificazioni dello spazio pubblico guidate da un apposito ente, l' ANRU – Agence nationale de rénovation urbaine⁴.

Il concetto *mixité* nell'urbanistica francese si forma, dunque, soprattutto attorno ad obiettivi di tipo sociale, ma sin dagli anni Ottanta le componenti morfologiche e funzionali della *mixité* acquisiscono un ruolo rilevante nel guidare i processi di trasformazione. Gli evidenti limiti dello zoning monofunzionale e le ricadute anche in campo sociale impongono di superare il modello di città separato per parti omogenee, che si sostanzia nella ricerca di una nuova modalità di intervento. La ricerca operativa di una *mixité* sociale, morfologica e funzionale viene sostenuta nel *projet urbain*, che dapprima si sviluppa entro i confini delle *Zones d'aménagement concerté* (ZAC), aree di concertazione tra pubblico e privato, per allargarsi successivamente alla scala urbana e alla scala vasta: «Il *projet urbain* francese, a qualsiasi scala d'intervento, dal quartiere alla regione, è oggi strettamente connesso al concetto operativo di *mixité*»⁵.

Tra gli architetti e gli urbanisti – richiamando il fatto che l'*urbanisme* in Francia è materia di lavoro condivisa da una pluralità di competenze disciplinari – la *mixité* è intesa soprattutto nella sua accezione funzionale, sia come categoria operativo-progettuale che analitico-descrittiva, come termine opposto a quello di *zonage*. La *mixité* funzionale è quindi oggetto di molta attenzione tra progettisti dei *projet urbaine*, nei diversi ambiti della città (centri storici, aree dismesse, *grand ensemble*, ecc.).

[la *mixité* sociale] è perseguita progettualmente inserendo, nei nuovi quartieri, un'attenta mescolanza di alloggi popolari-convenzionati e in libero mercato [...]. All'obiettivo principale di *mixité* sociale è connessa una "mixité morfologica" (attenta alla mescolanza di differenti tipi edilizi e all'articolazione degli spazi pubblici nella morfologia urbana) e una *mixité* funzionale definita "mixité programmatica", con l'obiettivo di diversificare le attività e i servizi all'interno dello stesso quartiere (uffici, commercio, attrezzature collettive, ecc.), grazie al coordinamento di molti e differenti attori (municipalità, imprenditori, investitori, urbanisti, architetti, ecc.)[...].⁶

L'attenzione alla *mixité* funzionale in Francia si inserisce, assieme a quella funzionale, tra gli obiettivi dell'urbanistica sostenibile, ed è stata oggetto tra il 2011 e il 2015 di un programma di ricerca dell'agenzia interministeriale PUCA - Plan Urbanisme Construction Architecture, *Mixité fonctionnelle versus zoning: de nouveaux enjeux?*

2. *Ibidem*.

3. Legge n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000 "Solidarité et renouvellement urbain".

4. Legge n. 2003-710 del 1 agosto 2003 "Orientation et programmation pour la ville et la rénovation".

5. C. Barattucci, *op.cit.*, p. 136.

6. *Ivi*, p. 138.

APPENDICE B **Strategie e strumenti**
per il mix funzionale: i piani

Indice

SCHEDE B STRATEGIE E STRUMENTI PER LA MIXIT  FUNZIONALE:

I PIANI

- p. 575 B.1 Piano regolatore generale di Roma
- p. 598 B.2 Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Bologna
- p. 619 B.3 Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Reggio Emilia
- p. 648 B.4 Piano di governo del territorio di Bergamo
- p. 670 B.5 Piano di governo del territorio di Milano

Introduzione all'appendice B

I casi di studio analizzati e illustrati nelle schede di questa appendice fanno riferimento agli strumenti di pianificazione locale di alcune città medie e grandi, diversamente denominati a seconda delle legislazioni regionali di riferimento.

La scelta di esaminare esperienze italiane risponde alla finalità di questo lavoro di ricerca di inserirsi nel dibattito sulla riforma urbanistica nazionale apportando un contributo aggiuntivo alla definizione di un sistema innovato di principi e regole, con specifico riferimento al tema dell'integrazione funzionale in relazione alle strategie di rigenerazione urbana.

La disciplina sta infatti affrontando, nell'ambito di una fase ormai matura della quarta generazione dell'urbanistica, un profondo aggiornamento e una riformulazione sia dei riferimenti teorici sia dei dispositivi tecnici.

Coerentemente con l'approccio induttivo adottato, si ritiene che la ricerca, tra esperienze recenti di pianificazione locale, di casi tra di loro dissimili ma accomunati dalla sperimentazione, permetta di giungere alla definizione di un quadro di strategie innovative e di idonei strumenti per il governo della disciplina funzionale della città contemporanea.

Non meno utile, quando possibile, è il raffronto tra diverse "versioni" dello stesso piano, in quanto ciò permette potenzialmente di delineare, grazie all'analisi delle modifiche apportate in un tempo più vicino all'attualità, eventuali tendenze comuni nel governo della disciplina funzionale negli strumenti urbanistici.

A pagina seguente, viene riportata la comune struttura di analisi adottata nelle schede.

STRUTTURA DELLE SCHEDE

1. Riferimenti

Identifica lo strumento analizzato, fornendone i riferimenti normativi.

2. Caratteri generali e finalità del piano

Riporta informazioni utili per il primo inquadramento del piano, ne riassume le finalità e restituisce alcuni aspetti generali o dispositivi particolarmente rilevanti che lo connotano.

3. Obiettivi specifici di carattere funzionale

Individua gli elementi di carattere funzionale a cui il piano presta particolare attenzione.

4. Strategie

4.1 Strategie peculiari dello strumento

In apertura del punto 4. vengono riportate (con titolazioni diverse) strategie di scala vasta o trasversali alla lettura per sistemi ed eventualmente dispositivi specifici per la loro attuazione.

4.2 Strategie di sistema

Le strategie di tutti i piani, anche se all'origine diversamente articolate, sono ricondotte, per un più agevole raffronto, alla lettura sistemica.

4.2.1 Sistema insediativo

4.2.2 Sistema ambientale

4.2.3 Sistema delle infrastrutture e dei servizi

5. Articolazione della struttura del territorio comunale

Illustra la classificazione adottata dallo strumento e le principali caratteristiche, con particolare approfondimento delle parti inerenti al sistema insediativo; fornisce, inoltre, la terminologia specifica del piano per la corretta comprensione dei punti successivi.

6. Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale

6.1 Caratteri

Riporta strategie e regole salienti della disciplina funzionale.

6.2 Articolazione delle funzioni

Riporta la classificazione delle funzioni urbane definita dal piano, eventualmente comparandola con classificazioni previgenti dello stesso strumento.

6.3 Disciplina funzionale nella città esistente

Rapporta, con l'ausilio di una tabella, le funzioni illustrate nel punto 6.b con le componenti del sistema insediativo.

6.4 Modifica delle destinazioni d'uso

Illustra le regole per il cambio d'uso nel sistema insediativo.

6.5 Dotazione di parcheggi

Riassume le quantità di parcheggi richiesti in relazione alle diverse funzioni, con riferimento ai diversi interventi e alle loro modalità attuative.

7. Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

7.1 Dispositivi specifici dello strumento

Illustra (con titolazioni diverse) le strategie funzionali e le regole per la loro attuazione negli ambiti di rigenerazione o di trasformazione.

Scheda B.1

Piano regolatore generale di Roma

1 Riferimenti

Ente

Comune di Roma

Normativa di riferimento

Regione Lazio, L.R. 22 dicembre 1999, n. 38 “Norme sul governo del territorio”

Denominazione dello strumento

Piano Regolatore Generale

Iter di approvazione

Adozione: D.C.C. n.33 del 19/20.03.2003

Approvazione: D.C.C. n. 18 del 12.02.2008

Versione del piano oggetto di analisi

La scheda esamina il PRG nella versione approvata.

Documenti di piano consultati

- Relazione di piano (2003)
- Norme tecniche di attuazione (2008)
- Elaborati grafici prescrittivi, descrittivi, gestionali, indicativi

2 Caratteri generali e finalità del piano

2.1 La genesi del PRG di Roma

Il processo di redazione nuovo PRG di Roma prende avvio nel 1995 con il **Poster plan**, uno schema di struttura generale¹ di riferimento che prefigura le scelte fondamentali dei successivi atti di pianificazione urbanistica. Il Poster plan inquadra e imposta le questioni principali da affrontare, tra cui assume rilievo la sostenibilità urbanistico-ecologica degli interventi come obiettivo generale, fornendo

1. Il modello di riferimento è quello dello “Schema direttore” previsto dalla legislazione di altri paesi europei.

indirizzi programmatici strategici secondo le tre componenti che avrebbero costituito la base delle scelte strutturanti del nuovo piano:

1. sistema ambientale, con indicazioni per le aree verdi e agricole e individuazione del sistema dei parchi;
2. sistema delle infrastrutture per la mobilità, con forte indirizzo verso il trasporto pubblico in sede propria;
3. sistema insediativo, con obiettivi di modernizzazione, riorganizzazione e riqualificazione della città esistente² secondo una concezione di piano della trasformazione per una città che non si espande ma si rifunzionalizza e si rigenera al proprio interno.

Il quadro di scelte programmatiche definito dal Poster plan ha consentito la continuità della gestione urbanistica della città attraverso l'attuazione graduale dei programmi strategici che hanno anticipato l'elaborazione e l'adozione del PRG (che verranno poi integrati come strumenti "ordinari" per l'attuazione del PRG), sostenuti nella dimensione metropolitana dai sistemi ambientale e infrastrutturale. Il Poster plan sancisce, inoltre, il primato dei "vuoti" (sistema ambientale) sui pieni, intesi come elementi fondamentali per la rigenerazione ecologica della metropoli contemporanea e per la strutturazione del sistema insediativo.

Il successivo atto è l'adozione del **Piano delle certezze** del 1997, variante al PRG del 1962, che – in particolare – affronta il maggiore problema che caratterizza il passaggio dal vecchio al nuovo PRG: il trattamento delle rilevanti quote di previsioni di piano non attuate. Il Piano delle certezze stabilisce una nuova disciplina per le aree verdi e per alcune zone della Città consolidata, anticipando in modo formale le scelte del nuovo PRG, e definisce i diritti edificatori da cancellare – poiché incompatibili con sopravvenuti vincoli paesaggistici – o da trasferire con metodo consensuale – poiché incompatibili con irrinunciabili scelte di salvaguardia ambientale – attraverso la compensazione dei diritti pregressi. La variante si compone di tre ambiti di riferimento: il territorio extraurbano, la città consolidata, la città da consolidare e trasformare; in questa fase si pianificano i primi due con una semplificazione della zonizzazione e delle norme tecniche, mentre si rimanda la pianificazione del terzo a un successivo momento. Con il Piano delle certezze si affermano le "invarianti ambientali" (parchi e verde agricolo), si risolve e chiude la "pianificazione sospesa", un novero di questioni urbanistiche che la città si trascinava da anni, e, attraverso la riduzione delle previsioni di edificabilità, si permette al nuovo piano di trattare un minore residuo di piano, il quale, tuttavia, rappresenta ancora una quota importante delle nuove previsioni edificatorie.

Il **nuovo Piano regolatore di Roma** viene, infine, approvato nel 2008 "a legislazione invariata". Esso affronta dimensioni strutturali, operative e regolamentari in un unico strumento, risultando quindi «un modello di transizione, intermedio rispetto a quello della riforma e a quello della tradizione»³; il nuovo PRG, infatti, in assenza di una nuova legge urbanistica che riformi la disciplina del piano e di fronte a una riforma urbanistica regionale più terminologica che sostanziale⁴, da un lato deve ottemperare alla necessità di non porsi fuori dall'ordinamento giuridico vigente, dall'altro intende introdurre molti elementi di novità e puntare sul carattere strutturale e processuale, pur rimanendo nella cornice di un modello prescrittivo, vincolistico ed espropriativo.

L'articolazione del piano nelle due componenti strutturale e operativa viene sostituita con l'attribuzione, all'interno di un unico strumento, di un carattere strutturale, con maggior contenuto prescrittivo, ad alcune scelte di sistema e alle regole che le sottendono e di un carattere di flessibilità alle regole che governano l'attuazione di altre scelte di sistema⁵.

Nel piano si sono così comunque introdotte le innovazioni proposte dalla riforma urbanistica che stava avanzando in quegli anni, per sperimentarne i principali contenuti e per dotare il nuovo PRG di efficacia attuativa. «La "rottura" dell'isolamento del piano comunale, la separazione tra componenti strutturali e componenti operative; l'aggiornamento dei contenuti disciplinari, la sostenibilità ambientale, la mobilità collettiva e la riqualificazione urbana; il nuovo meccanismo attuativo incentrato sulla pere-

quazione sono tutte questioni fortemente integrate e compresenti nel modello di piano che si è andato configurando nell'esperienza romana, al punto da essere definita un "laboratorio per la riforma urbanistica"»⁶.

2.2 Innovazioni introdotte

Il PRG di Roma si connota, quindi, per una spiccata componente innovativa orientata alla riorganizzazione dell'assetto fisico e funzionale della città, che si sostanzia attraverso *nuove regole, nuovi strumenti, nuove procedure, nuovi meccanismi attuativi*⁷ e un *approccio processuale*, il "pianificar facendo", come metodo dialettico di costruzione del PRG, capace di anticiparne le previsioni, con strumenti urbanistici esecutivi coerenti con il quadro generale di principi di cui l'amministrazione pubblica si stava dotando, sperimentandone al contempo le nuove regole. Tali innovazioni hanno permesso di superare alcuni elementi della pianificazione tradizionali, inadeguati al governo della città contemporanea, quali:

- la zonizzazione funzionale, introducendo un'articolazione in **sistemi strutturali** – il "sistema insediativo", il "sistema ambientale" e il "sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti" – che a loro volta si articolano in componenti, le quali trovano corrispondenza nelle legende degli elaborati grafici e nelle norme tecniche;
- il concetto di standard legato alla mera quantificazione e localizzazione, sostituito dal concetto di **qualità ecologica**, di una effettiva **acquisizione delle aree** e di una reale possibilità di **fruizione dei servizi**;
- l'impostazione tripolare del PRG del 1962 (Centro storico-Sistema direzionale orientale-Eur), stabilendo la previsione di un modello spaziale policentrico, basato invece su un novero di nuove **"centralità" urbane e metropolitane** che strutturano la periferia con nuovi centri di attività qualificanti e attrattive;
- il meccanismo dell'esproprio come unica modalità di acquisizione degli standard urbanistici, introducendo e generalizzando il ricorso a **perequazione e compensazione** come meccanismi attuativi capaci di garantirne la l'effettiva disponibilità;
- i tradizionali strumenti indiretti di attuazione del piano, introducendo ad esempio il **"Programma integrato"**, come strumento ordinario per la realizzazione delle nuove previsioni.

Nuovi strumenti: il Programma integrato

Particolarmente rilevante ai fini dell'attuazione della strategia di rigenerazione urbana è l'introduzione di uno strumento urbanistico negoziale come il "Programma integrato" (art. 14, NTA), il cui carattere di straordinarietà proprio della stagione dei "programmi complessi" viene, nel PRG di Roma, mutato in modalità ordinaria e generalizzata di trasformazione della città esistente. Il ricorso al Programma integrato, infatti, può avvenire, come strumento di attuazione indiretta del piano, nella Città storica, consolidata e da ri-

2. Il Poster plan individua gli ambiti ove si attiveranno diversi tipi di intervento secondo strumentazioni diverse: piani particolareggiati per il recupero delle ex borgate abusive; programmi integrati; programmi di riqualificazione urbana; programmi di recupero urbano; ecc. «Le strategie per il Sistema insediativo trovano un primo punto di sperimentazione e di avvio nelle procedure attivate per i 5 ambiti dei Programmi di riqualificazione ex art. 2, Legge 179/92 e per gli 11 ambiti dei Programmi di recupero urbano ex art. 11, Legge 493/93 (Pru), non a caso localizzati con apposito segno grafico nel Poster pian». L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005, p. 43.

3. F. Oliva, «Strutture, regole, flessibilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 88.

4. Nel corso della redazione del piano, viene infatti approvata la Legge Regionale n. 38 del 1999 "Norme sul governo del territorio", « [...] una legge che nella forma utilizzava la terminologia più aggiornata dell'attuale dibattito urbanistico, ma che nella sostanza riproponeva il modello esausto e inefficace della vecchia legge urbanistica nazionale: il piano strutturale non è che il piano regolatore ridenominato e quello operativo coincide esplicitamente con gli strumenti attuativi, la perequazione è un'opzione facoltativa e l'esproprio la modalità maestra dell'attuazione; un'operazione non solo di maquillage urbanistico, ma anche di trasformismo culturale [...]». *Ivi*, p. 83.

5. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, cit., pp. 127-128.

6. *Ivi*, p. 127.

7. Cfr. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 39-40.

strutturare, negli ambiti di valorizzazione della Città storica e in quelli di programmazione strategica, ma anche nelle centralità locali e nelle aree a servizi pubblici, così come nell'Agro romano e nelle aree della Rete ecologica.

Tale scelta fondamentale è effettuata in ragione del riconoscimento del Programma integrato come strumento capace di innescare effettivamente processi di riqualificazione e rivitalizzazione urbana «grazie all'alto grado di operatività, all'integrazione funzionale, alla ripartizione di investimenti tra operatori pubblici e privati, alla flessibilità attuativa legata a valutazioni preventive sulla fattibilità e sui caratteri specifici degli interventi»⁸.

Secondo le indicazioni delle Norme tecniche di attuazione del PRG, il Programma integrato ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale e il finanziamento privato di opere pubbliche.

Nuove procedure: il progetto urbano

Il progetto urbano, previsto dall'art. 15 delle Norme tecniche di attuazione, permette una definizione progettuale delle previsioni di PRG finalizzata a raggiungere elevati livelli di qualità urbana e ambientale, nonché di partecipazione democratica. Attraverso lo "Schema di assetto preliminare", che viene richiesto per avviare l'iter, è possibile verificare preventivamente la sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale dell'iniziativa.

La procedura è obbligatoria per interventi di particolare rilevanza urbana, come le Centralità urbane e metropolitane, ma può essere adottata anche negli Ambiti della città storica e nelle Centralità locali.

3 Obiettivi specifici di carattere funzionale

- **Mix funzionale come principio e regola generale di piano**, sia nella Città storica e consolidata che nella Città della trasformazione, per garantire un ambiente urbano vivibile e ridurre il rischio di segregazione sociale.
- **Opzione per le funzioni "non residenziali"** (produttive, servizi e attrezzature), dato anche il quadro demografico a popolazione invariata.
- Idea di "**centralità**" alle diverse scale (metropolitana, urbana e locale) come luogo di concentrazione di un ricco e attrattivo mix funzionale (residenza, servizi alle persone e alle imprese, uffici, produzione, commercio, attività del tempo libero e culturali, ecc.) in un contesto di qualità capace di qualificare l'ambito urbano di riferimento.
- Nella **Città storica**: preservazione della destinazione residenziale, nonché del tessuto commerciale e artigianale che riveste un valore storico-artistico e di identità sociale e culturale; trasferimento verso le nuove Centralità delle sedi direzionali, al fine di ridurre il carico urbanistico sulla Città storica e favorire la distribuzione policentrica di tali funzioni; integrazione con le attrezzature e i servizi mancanti.
- Nella **Città consolidata**: raggiungimento di una presenza equilibrata di attività tra loro compatibili e complementari.
- Nella **Città da ristrutturare**: definizione e consolidamento dei caratteri funzionali dell'insediamento.
- Nella **Città della trasformazione**: obbligatoria compresenza di funzioni diverse, regolate da percentuali minime inderogabili per ciascuna categoria funzionale, oltre a una "quota flessibile" da definire in sede di strumento esecutivo.

4 Strategie

Elementi chiave: dimensione metropolitana, policentrismo, integrazione e riequilibrio.

La strategia urbanistica complessiva del PRG di Roma⁹ si può riassumere nei seguenti punti:

- integrazione e riequilibrio urbano e metropolitano;
- assetto policentrico, sostenibile, accessibile;
- sistema delle Centralità come nuovi luoghi qualificati, a destinazione funzionale mista, realizzati nelle aree residuali dei tessuti e in corrispondenza dei nodi della mobilità;
- riorganizzazione dei tessuti periferici e degli insediamenti diffusi attorno alle Centralità;
- forte interrelazione del sistema insediativo con il sistema ambientale e infrastrutturale

4.1 I) Strategie metropolitane

La dimensione strategica del piano di Roma si realizza, innanzitutto, nel suo rapporto con il contesto metropolitano, attraverso una impostazione che recepisce la ricchezza delle differenze interne al proprio territorio e delle relazioni socio-economiche, culturali e ambientali oltre i confini amministrativi. Il PRG di Roma sottolinea l'**imprescindibilità di un coinvolgimento dell'area metropolitana nella pianificazione degli elementi strutturali** (sistemi ambientale, infrastrutturale, delle Centralità), i quali si offrono come supporto per un più ampio disegno, definendo e concertando scelte ambientali e infrastrutturali che appartengono ad altri livelli amministrativi di competenza. Ma il PRG stesso, con l'elaborato "Struttura del piano e strategie metropolitane", inquadra le proprie scelte insediative alla scala metropolitana. Inoltre, per la grande estensione del territoriale comunale di Roma, il piano affronta necessariamente, già entro i propri confini, questioni che appartengono a una scala normalmente sovra-comunale.

4.1 II) Strategie di sostenibilità

La sostenibilità delle scelte di piano si riflette sulle scelte che riguardano tutti i sistemi:

- quello **ambientale**, con il controllo, la tutela e la rigenerazione delle risorse fondamentali in tutti gli interventi previsti dal piano, la diffusione del verde privato e l'aumento del verde pubblico, la creazione della Rete ecologica;
- quello **insediativo**, con l'esclusione di ulteriori forme di espansione e l'orientamento verso la manutenzione qualitativa e la trasformazione dell'esistente, nonché attraverso parametri urbanistici e nuovi parametri di tipo ecologico che mirano a ridurre le pressioni sul sistema ambientale;

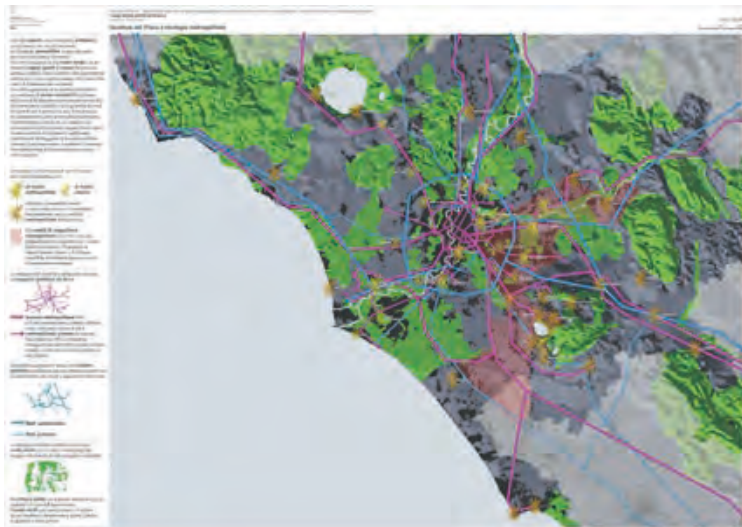


Figura 1 PRG, Elaborato descrittivo D2 "Struttura del piano e strategie metropolitane".

8. Ivi, p. 39.

9. L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, cit., p. 129.

- quello **infrastrutturale**, prevedendone la compatibilità ambientale ed ecologica, con scelte che puntano su un'ampia rete del trasporto pubblico per migliorare le condizioni ambientali e ridurre l'inquinamento,

La stessa assunzione della storia e della natura come “invarianti” di piano testimonia l'attenzione al principio di sostenibilità, e il PRG prevede il supporto alle fasi di progettazione e attuazione attraverso specifici **elaborati gestionali**. Tra questi, la “Carta per la qualità”, accompagnata da una “Guida per la qualità degli interventi”, individua – per l'intero territorio comunale – le componenti di particolare valore urbanistico, architettonico, archeologico e monumentale, da conservare e valorizzare, riconoscendo la storia come valore fondativo e come risorsa per garantire qualità alle trasformazioni, che devono tendere alla tutela, valorizzazione e fruizione dei beni stessi. Altri elaborati gestionali, come “Sistema ambientale”, “Sistema paesaggistico” e relativa “Guida alla progettazione degli ambiti di paesaggio”, inseriscono la dimensione del paesaggio nel piano regolatore, analizzandone la geografia e fornendo strumenti per interventi di valorizzazione e trasformazione.

4.2 Strategie di sistema

Le scelte di piano rispondono a una generale strategia di riqualificazione e trasformazione secondo «un **doppio livello di riorganizzazione morfologico-funzionale, socioeconomico e gestionale**, che esplicita l'esigenza di un approccio interscalare e integrato, che operi attraverso una connessione logica e metodologica, al di là delle politiche di intervento settoriali»¹⁰, perseguendo anche una corrispondenza tra livelli amministrativi e livelli di pianificazione. Il primo livello corrisponde alla **grande scala**, finalizzata alla strategia complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano, articolata secondo tre componenti strutturali:

- il sistema storico-ambientale;
- il sistema delle infrastrutture per la mobilità;
- il sistema delle centralità urbane e metropolitane;

che rappresentano, rispettivamente:

- i *limiti*;
- le *condizioni*;
- il *modello* della trasformazione;

La competenza della realizzazione di tale strategia è di competenza del Comune.

Il secondo livello corrisponde alla **piccola scala**, finalizzata alla strategia di riqualificazione diffusa, articolata in “città” e “tessuti” del sistema insediativo; la competenza della realizzazione di tale strategia, attraverso un sistema di procedure e regole flessibili, è prevista come di competenza dei Municipi.

Trasversalmente a tale articolazione, le strategie del piano si esprimono anche attraverso cinque “Ambiti di programmazione strategica” (del Tevere, del Parco dei Fori e dell'Appia Antica, delle Mura, del Tracciato Flaminio-Fori-Eur, della Cintura ferroviaria) quali espressione di riconosciute specificità naturalistiche, storiche, morfologiche e funzionali di particolare valore per la città che, programmaticamente, vengono indicate come possibili attivatori di prospettive strategiche di valorizzazione dalla grande alla piccola scala.

4.2.1 Sistema insediativo

- Progetti strutturanti: centralità (urbane, metropolitane e locali) e ambiti di programmazione strategica.
- Riqualificazione interna: lettura del sistema insediativo secondo nuove categorie morfologico/programmatiche (le “città”) articolate internamente come “tessuti”.
- Integrazione funzionale (mixité) come regola generale delle trasformazioni e incremento degli usi non residenziali.

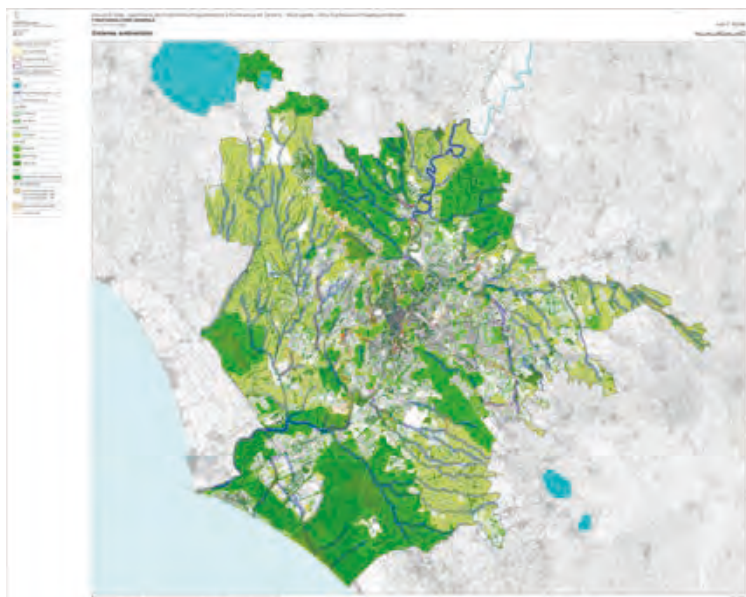


Figura 2 PRG, Elaborato gestionale G10 "Sistema ambientale".

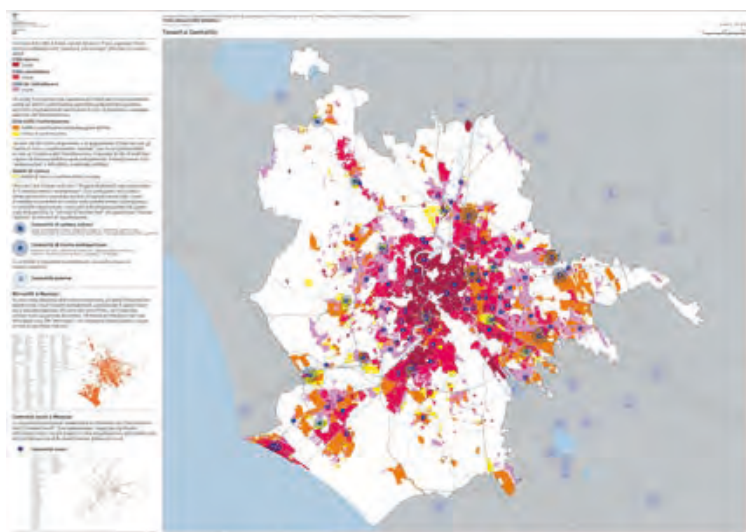


Figura 3 PRG, Elaborato descrittivo D4 "Tessuti e centralità".

- Riduzione degli indici di edificabilità originari (residuo del PRG 1962).
- Affermazione delle qualità storiche della città oltre il concetto "centro storico", riconoscendo l'esistenza di una "città storica" che racchiude un sistema di valori della storia – inclusi quelli dell'architettura moderna e contemporanea e dei luoghi ad alto valore simbolico-identitario per la città – che si estendono oltre la zona antica verso l'intero sistema metropolitano e permettono la creazione di un nuovo rapporto tra storia e progetto, conservazione e trasformazione.
- Rigenerazione dei tessuti periferici e loro inclusione nella dimensione metropolitana della città contemporanea, attraverso una riorganizzazione fisica e funzionale con interventi e programmi strutturali innovativi e intersettoriali.
- Policentrismo urbano e metropolitano.

4.2.2 Sistema ambientale

- Sistema ambientale come prioritaria scelta strutturante del nuovo PRG, che indirizza in modo conseguente le previsioni del sistema insediativo.
- Nuova dimensione ecologica attribuita alle aree verdi, naturali e agricole, e tutela del loro paesaggio.
- Valorizzazione del principio di continuità dei corridoi ecologici nei tessuti urbani e definizione di diverse categorie di verde (privato, pubblico, attrezzato) interno al territorio urbanizzato, per accrescere sostenibilità delle trasformazioni e della città esistente.
- Previsione di specifiche categorie di intervento ambientale (Risanamento ambientale, Ripristino ambientale, Restauro ambientale, Mitigazione d’impatto ambientale, Valorizzazione ambientale, Miglioramento bio-energetico).
- Indici di permeabilità, delle densità arboree ed arbustive, delle altezze massime, come nuove regole della trasformazione.
- Rete ecologica, come individuazione in un apposito elaborato prescrittivo delle specifiche componenti del sistema ambientale, articolate per livelli di naturalità – primarie, secondarie e di completamento – e come tutela e indirizzo della continuità dei corridoi ecologici, che si integrano intersecano con le quattro città che articolano il sistema insediativo e con il sistema dei servizi.

4.2.3 Sistema delle infrastrutture e dei servizi

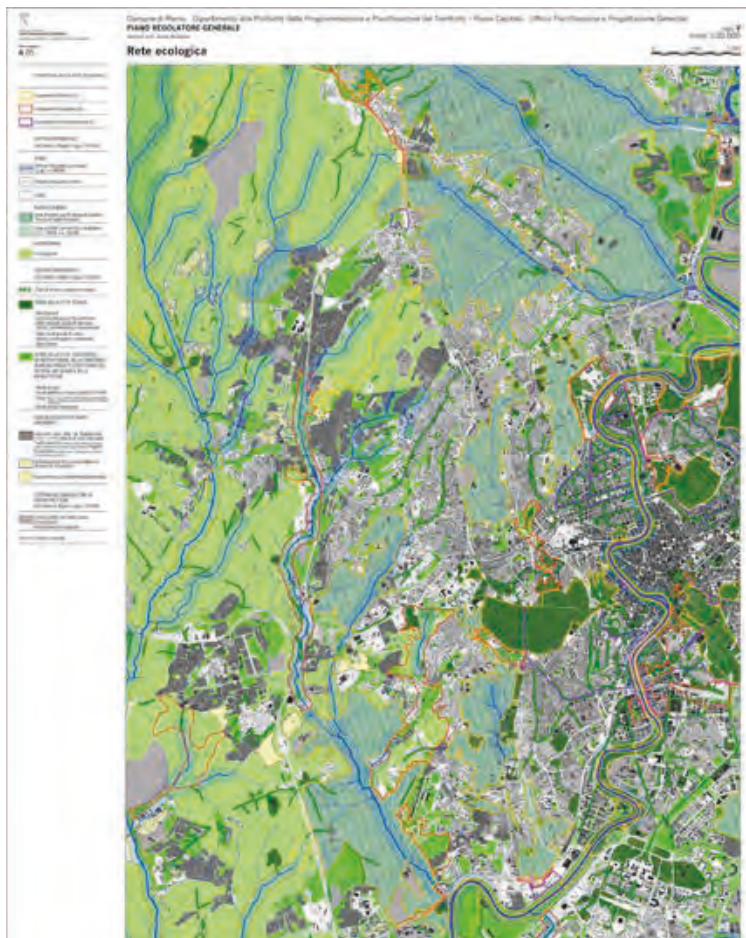
La strategia principale a livello infrastrutturale, prevede il riequilibrio delle modalità di trasporto per la riduzione della dipendenza dalla mobilità privata su gomma, spostandola verso il trasporto su rotaia (la “cura del ferro”) e il trasporto pubblico in generale – in particolare per le nuove previsioni insediative e come collegamento dei nodi della città policentrica – per superare l’anomalia genetica¹¹ della città italiana.

- Integrazione con le previsioni del sistema insediativo: trasporto su ferro a servizio della città esistente, localizzazione della Città della trasformazione nei nodi del trasporto su ferro, la cui realizzazione è obbligatoria per l’attuazione delle centralità urbane e metropolitane.
- Previsione di una rete principale in sede propria: quattro linee di metropolitana, servizio urbano/metropolitano delle linee ferroviarie regionali, linee tranviarie, corridoi della mobilità con nodi di interscambio tra diversi modi di trasporto.
- Disincentivo all’accesso veicolare privato nelle aree centrali.
- Riduzione della domanda di mobilità periferica attraverso il nuovo sistema delle centralità.
- Nuovi sistemi di collegamento tangenziali.

L’aspetto più interessante del sistema dei servizi è collegato ai meccanismi attuativi legati al modello perequativo. La strategia di programmazione e produzione dei servizi punta infatti al superamento della mera quantificazione e individuazione delle aree, per favorire una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione. Anche questa scelta si pone come “modello di transizione” tra quello della riforma e quello vigente (che fa riferimento al D.I. 1444/68), non rinunciando all’adozione di soluzioni innovative che tengono conto del mutato contesto: una città non più in espansione e un meccanismo espropriativo scarsamente praticabile.

- Acquisizione compensativa, alternativa all’esproprio, per ottenere la cessione gratuita da parte dei proprietari aree per il verde e i servizi pubblici localizzate nei programmi integrati della Città consolidata e della Città da ristrutturare, in misura superiore allo standard minimo. La cessione avviene in cambio della concessione di una quota di edificabilità per realizzare piccoli servizi privati, commisurata all’estensione dell’area e da concentrare su una parte di essa (massimo il 10%) o da trasferire su altra area.
- Compensazione, finalizzata al trasferimento a distanza delle volumetrie private provenienti dal residuo di piano del 1962, in quanto situate su aree non vincolate ma ritenute incompatibili con le

scelte di tutela ambientale del piano. Il meccanismo prevede, pertanto, la ricollocazione delle previsioni edificatorie, a parità di valore immobiliare, su aree compatibili con la trasformazione nel quadro delle scelte del nuovo PRG.



11. Il nuovo piano regolatore di Roma «propone una strada all'integrazione tra urbanistica e mobilità, del tutto innovativa rispetto a cinquanta anni di pianificazione comunale in Italia. Affrontando fino in fondo l'eliminazione della "anomalia genetica", che costituisce la caratteristica negativa delle maggiori città italiane e la loro diversità rispetto alle consorelle europee: quella di essere cresciute con grande ritardo nel tempo, non già con il sostegno del trasporto su ferro, ma affidandosi ciecamente alla mobilità su gomma». G. Campos Venuti, «Il sistema della mobilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001, p. 166.

Figura 4 PRG, Elaborato prescrittivo P4.05 "Rete ecologica" (stralcio).

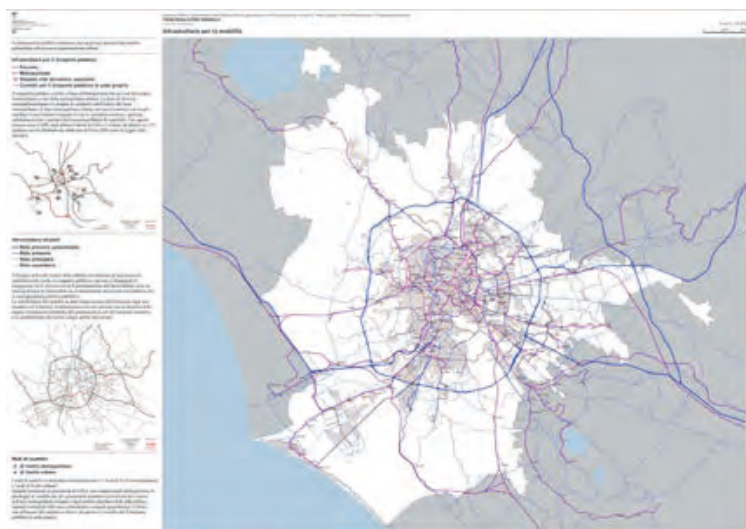


Figura 5 PRG, Elaborato descrittivo D3 "Infrastrutture per la mobilità".

5 Articolazione della struttura del territorio comunale

Il nuovo piano legge il territorio di Roma come un “**sistema di città contigue**”, articolate per tessuti (ad attuazione diretta) **ed ambiti** (ad attuazione indiretta) che nell’insieme compongono il Sistema insediativo, il quale si interseca con il Sistema ambientale e il Sistema dei servizi e delle infrastrutture¹².

Nello specifico, l’articolazione della rilettura operata dal PRG è la seguente:

- Sistema dei servizi pubblici generali, delle infrastrutture per la mobilità e delle infrastrutture tecnologiche (4.690 ha), cui si aggiungono i servizi privati (370 ha);
- Sistema ambientale (87.800 ha);
- Sistema insediativo
 - città storica (4.980 ha),
 - città consolidata (11.645 ha),
 - città da ristrutturare (8.970 ha),
 - città della trasformazione (8.445 ha),
 - progetti strutturanti: centralità urbane e metropolitane (2.050 ha) e locali,
 - ambiti di riserva a trasformabilità vincolata (80 ha).

Tale organizzazione per sistemi, supera la tradizionale zonizzazione ed è al contempo funzionale sia al carattere strategico-strutturale del piano, sia all’operatività riferita agli interventi di manutenzione qualitativa del patrimonio esistente.

Nello specifico, il sistema insediativo definisce la **Città storica**¹³ come superamento della tradizionale “zona A”, rigorosamente centrale, attraverso l’adozione di un approccio conoscitivo, valutativo e normativo per tessuti opportunamente classificati (T1-T10) a ciascuno dei quali corrisponde una disciplina specifica (modalità di intervento, modalità di attuazione, destinazioni d’uso); questa “microzonizzazione” è stata definita non già dalla prevalenza di una tipologia edilizia, quanto dal riconoscimento di una comune matrice insediativa, e ha la finalità di superare la tendenza a far prevalere la conservazione e il recupero degli edifici storici sulla valorizzazione della ricchezza sociale, produttiva e culturale della città storica. Oltre ai tessuti, sono componenti della Città storica gli “Edifici e complessi speciali”, gli “Spazi aperti” e gli “Ambiti di valorizzazione”. Questi ultimi identificano luoghi che costituiscono occasioni di riqualificazione fisica e funzionale nella città storica in seguito alla perdita di caratteri identitari, alla presenza di edifici dismessi e/o degradati; essi sono classificati in quattro tipologie (A-D) per le quali sono definite in via generale grandezze urbanistiche, mix funzionale e categorie di intervento ammesse, mentre per ciascun ambito è stata redatta una “Scheda” che ne stabilisce specificamente gli obiettivi, il mix funzionale, gli interventi ammessi e i parametri quantitativi.

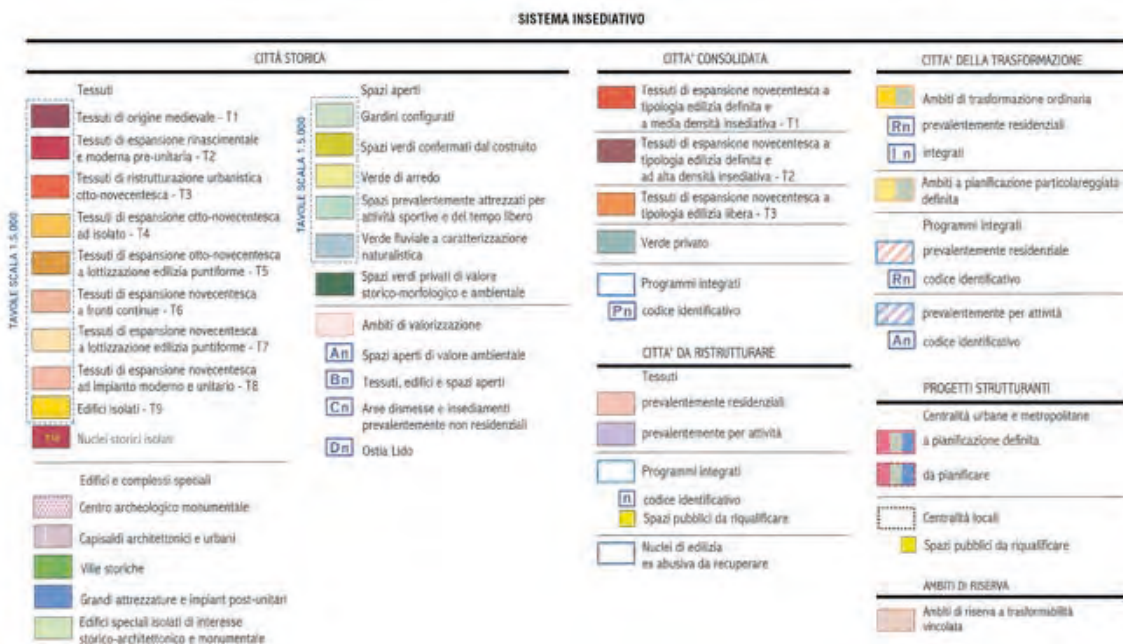
La **Città consolidata**¹⁴ è la più estesa delle “quattro città” riconosciute dal piano e si compone di tessuti urbani caratterizzati da un livello di conformazione definito, sia negli insediamenti, sia nel rapporto con i vuoti, con le attrezzature e con l’impianto viario. Essa comprende tessuti pianificati e stabilmente configurati, realizzati sulla base di strumenti attuativi a partire dal piano del 1931 sino alle più recenti realizzazioni definite dai PEEP degli anni Ottanta, pertanto presentano caratteri notevolmente differenziati. Gli obiettivi del PRG per la Città consolidata sono: il mantenimento o completamento dell’attuale impianto urbanistico; la conservazione degli edifici di valore architettonico; il miglioramento della qualità architettonica, funzionale e tecnologica degli edifici; la qualificazione e maggiore dotazione degli spazi pubblici; la presenza equilibrata di attività tra loro compatibili e complementari. Nella Città consolidata il piano riconosce l’esaurimento delle potenzialità edificatorie, sono tuttavia ammessi incentivi urbanistici per interventi di demolizione e ricostruzione che aumentano in presenza di “Ambiti per programmi integrati”.

Oltre ai tessuti (T1-T3), l’ulteriore componente della Città consolidata è il “Verde privato”, che comprende forme insediative esistenti a bassa densità, con alta presenza di verde, delle quali il PRG intende conservare la valenza ecologica e paesaggistica.



Figura 6 (lato) PRG, Elaborato descrittivo D8 "Sintesi PRG" (stralcio).

Figura 7 (sotto) PRG, Sistemi e regole, Componenti del sistema insediativo (rielaborazione delle legende 1:5.000 e 1:10.000).



Nella **Città da ristrutturare**¹⁵, il piano riconosce le specificità di parti di città periferiche più svantaggiate, in cui le caratteristiche di impianto e morfo-tipologiche sono scarsamente definite: si tratta di quartieri di origine per lo più di abusiva, i "Tessuti prevalentemente residenziali", e di aree produttive artigianali/industriali da ristrutturare, i "Tessuti prevalentemente per attività".

Tali tessuti sono compresi negli "Ambiti per Programmi integrati", con l'intento di superare la logica di intervento per parti separati a favore di un approccio unitario; in tali ambiti possono essere inclusi

12. Cfr. L. Ricci, «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», cit., pp. 43-44.

13. Cfr. C. Gasparini, «Strategie, regole e progetti per la Città storica», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

14. Cfr. S. Garano, «La città consolidata», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

15. Cfr. L. Ricci, «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

altri elementi a carattere strutturale come aree libere, viabilità locale e spazi pubblici da riqualificare. Si tratta di 165 ambiti, di cui 85 (4.300 ettari) interessano i tessuti prevalentemente residenziali e 80 (2.400 ettari) quelli per attività; l'obiettivo è il raggiungimento di una migliore definizione dei caratteri morfologici e funzionali, di un maggiore livello di identità degli spazi, di un incremento della dotazione di verde e servizi e di un adeguamento della viabilità. La partecipazione al Programma integrato è incentivata attraverso un meccanismo premiale, ma è comunque consentito il completamento con intervento diretto per singoli lotti. Le ulteriori componenti della Città da ristrutturare sono gli "Ambiti per i Programmi di recupero urbano" di cui all'art. 11 della legge n. 493/1993, già approvati con Accordi di programma, e i "Nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare", da sottoporre a Piano di recupero urbanistico di iniziativa pubblica e/o privata.

La **Città della trasformazione** identifica la città di nuovo impianto, che si colloca prevalentemente in aree già edificabili dal Prg del 1962 ancora compatibili con i principi di sostenibilità del nuovo piano e che deve essere ulteriormente specificata tramite uno strumento urbanistico esecutivo, mirando anche al mutamento delle funzioni previste in origine per tradurre le scelte funzionali del piano (mixité e prevalenza di funzioni non residenziali).

Le componenti della Città della trasformazione sono: gli "Ambiti di trasformazione ordinaria", comprensori il cui iter attuativo non è ancora stato avviato; gli "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita", che riguardano aree interessate da piani attuativi o programmi urbanistici approvati prima dell'approvazione del PRG; gli "Ambiti per programmi integrati" in corrispondenza di aree prevalentemente libere.

Le **Centralità urbane e metropolitane**¹⁶ fanno parte dei "Progetti strutturanti" del nuovo piano e rivestono un ruolo determinante nella riorganizzazione policentrica del territorio e nel riequilibrio funzionale, poiché ospitano funzioni di rango elevato e si rivolgono a un vasto bacino d'utenza. I tessuti che le vanno a costituire sono comunque di tipo misto, ospitando anche quote residenziali, e sono accomunate dal requisito dell'accessibilità tramite trasporto su ferro e dalla presenza di spazio pubblico di qualità. Le centralità si incardinano nelle aree libere dei tessuti della città esistente che corrispondono al residuo pubblico e privato del PRG del 1962. Si attuano obbligatoriamente tramite Progetto urbano e si distinguono in "Centralità a pianificazione definita" e in "Centralità da pianificare".

Le **Centralità locali** appartengono anch'esse uno dei "Progetti strutturanti" del piano e si pongono come luoghi rappresentativi dell'identità locale. La loro individuazione coincide prevalentemente con sistemi di spazi aperti e tessuti con attrezzature pubbliche o aree per verde pubblico e servizi pubblici di livello locale, in cui il PRG localizza le funzioni in grado di rigenerare a livello fisico e funzionale i tessuti circostanti, oltre ad alcuni servizi locali necessari per la migliore organizzazione sociale e civile del Municipio. L'obiet-

16. Cfr. S. Garano, «Il sistema delle centralità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

tivo è quello di attivare interventi pubblici e privati per la rigenerazione alla piccola scala, definiti sulla base di un Progetto pubblico unitario, Programma integrato o Progetto urbano redatto dal Municipio competente.

Il governo delle trasformazioni diffuse e graduali interessa principalmente i tessuti della Città storica, della Città consolidata e della Città da ristrutturare che vengono affrontati nel seguente paragrafo 6; gli interventi previsti per la Città della trasformazione e nelle centralità urbane e metropolitane vengono affrontati nel successivo paragrafo 7.

6 Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale

Elementi chiave: normativa di tessuto, categorie di carico urbanistico.

6.1 Caratteri

L'**organizzazione del piano per tessuti**, definiti secondo diverse matrici insediative, e non per zonizzazione funzionale, permette di perseguire il principio di integrazione funzionale, che informa tutte le scelte di piano per garantire «un ambiente urbano sempre vivibile e mai segregato». Nei tessuti, oltre ad una omogeneità di tipo morfologico, vi è anche una certa uniformità dei caratteri funzionali; qui, la modalità di attuazione prevalente è di tipo diretto.

In generale, il piano è globalmente orientato alla riqualificazione fisica e alla rivitalizzazione socio-economica della città e, considerando come un *continuum* urbano il tessuto edilizio esistente, assume il criterio della massima flessibilità, purché entro regole e procedure definite, per raggiungere le proprie finalità.

Il nuovo PRG intercetta la necessità di flessibilità e di adattabilità degli spazi alle funzioni (interventi ammessi) e declina la nuova zonizzazione per tessuti secondo un **criterio di “non specializzazione” delle funzioni**: supera la separazione tra funzioni pubbliche e private e riferisce le proprie previsioni soprattutto a macro-categorie funzionali. Conseguentemente, è il concetto di “**carico urbanistico**” associato alla funzione che viene assunto come parametro per stabilire l’idoneità di una data localizzazione e per disciplinare i cambi di destinazione d’uso nei tessuti e negli ambiti. Le funzioni sono, quindi, liberamente intercambiabili se appartengono alla stessa classe di carico urbanistico, mentre se il passaggio è verso una classe superiore è richiesta la realizzazione dei parcheggi necessari.

Declinando il **principio di flessibilità al governo degli usi**, il piano non individua a priori funzioni specifiche, consentendo una ampia flessibilità degli interventi, anche per evitare ricorsi sproporzionati alla variante urbanistica. La scelta del PRG di Roma per le politiche diffuse è, dunque, quella di determinare un perimetro dell’azione, lasciando la possibilità a ciascun intervento di cogliere le potenzialità locali e di dare risposte alle esigenze funzionali di un dato contesto urbano/territoriale.

6.2 Articolazione delle funzioni

L’articolo 6 delle NTA prevede la seguente classificazione delle funzioni in sette categorie:

1. Abitative
2. Commerciali
3. Servizi
4. Turistico-ricettive
5. Produttive
6. Agricole
7. Parcheggi non pertinenziali

Tali categorie sono ulteriormente dettagliate secondo usi specifici. Le condizioni di ammissibilità sono indicate nelle norme delle diverse componenti del PRG per il Sistema insediativo, il Sistema ambientale, il Sistema dei servizi e delle infrastrutture, oltre che negli ambiti per interventi indiretti.

Categoria funzionale	Categoria funzionale
Funzione	Funzione
Abitative	Turistico-ricettive
Abitazioni singole	Strutture ricettive alberghiere fino a 60 posti letto
Abitazioni collettive (studentati, convitti, conventi, collegi, residenze sanitarie per anziani)	Strutture ricettive alberghiere oltre 60 posti letto
Commerciali	Motel
Piccole strutture (<250 mq)	Strutture ricettive extra-alberghiere fino a 60 posti letto; ostelli
Medie strutture (fino a 2.500 mq)	Strutture ricettive extra-alberghiere oltre 60 posti letto
Grandi strutture (oltre 2.500 mq)	Strutture ricettive all'aria aperta
Servizi	Produttive
Artigianato di servizio	Artigianato produttivo
Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con SUL < 500 mq, escluse discoteche	Commercio all'ingrosso
Attrezzature collettive (sport, spettacolo, cultura, ricreative, congressuali) con SUL >500 mq e discoteche	Depositi
Attrezzature culturali (esclusi i teatri) e religiose	Industria
Direzionale privato (uffici e studi professionali, servizi alle imprese)	Magazzini
Pubblici esercizi (bar, ristoranti, pub, locali notturni in genere),	Agricole
Sedi della pubblica amministrazione e delle pubbliche istituzioni nazionali, estere e sopranazionali	Abitazioni agricole
Sedi e attrezzature universitarie	Attrezzature per la produzione agricola e la zootecnia
Servizi alle persone (amministrativi, sociali, assistenziali, sanitari, istruzione, culturali, fitness)	Impianti produttivi agro-alimentari
Sportelli tributari, bancari e finanziari	Parcheggi non pertinenziali
Studi d'artista	Autorimesse e autosilo

Tabella 1 Classificazione delle funzioni nel PRG di Roma.

6.3 Disciplina funzionale nella città esistente

Analizzando le funzioni ammesse per ogni tessuto emerge come la funzione **residenziale** sia di fatto ammessa ovunque.

Tra le funzioni **commerciali** solo quella di vicinato, a basso impatto urbanistico, è generalmente sempre consentita, mentre le medie strutture sono consentite nei tessuti novecenteschi e negli ambiti di trasformazione della Città storica; le grandi strutture di vendita, una delle due funzioni a carico urbanistico alto, sono consentite negli ambiti di trasformazione e negli ambiti per programmi integrati.

I **servizi** sono generalmente ammessi ovunque, tranne nei tessuti della Città da ristrutturare, dove sono invece tutti consentiti se previsti all'interno di un programma integrato.

Le **strutture turistico-ricettive** sono sempre consentite nella Città storica, mentre negli altri tessuti sono più frequentemente ammesse quelle a basso carico urbanistico (capacità inferiore a 60 posti letto).

Ogni tipo di **funzione produttiva** è ammesso solo nei tessuti per attività della Città da ristrutturare, mentre negli altri tessuti solo l'artigianato produttivo è generalmente consentito.

La **destinazione agricola** non è sostanzialmente ammessa nel sistema insediativo.

Tra le componenti più restrittive figurano, oltre al "Verde privato", i tessuti "prevalentemente residenziali" e "prevalentemente per attività" della **Città da ristrutturare**, dove, all'opposto si collocano anche le componenti più flessibili, gli ambiti per programmi integrati: la motivazione risiede nel fatto che, di fronte a parti di città già compromesse, sono auspicabili interventi indiretti di riorganizzazione complessiva – di qui, la massima flessibilità funzionale – permessi dal Programma integrato; tuttavia, in

attesa della maturazione delle condizioni per una sua realizzazione, sono comunque consentite limitate operazioni in modalità diretta – governate dalla disciplina di tessuto – che non pregiudichino ulteriormente le condizioni urbanistiche esistenti.

Categoria funzionale	Funzioni	Carico urbanistico	CITTÀ STORICA*										CITTÀ CONSOLIDATA**				CITTÀ DA RISTR.***		
			T1 - Origine medievale (art. 26)	T2 - Espansione rinascimentale e moderna preunitaria (art. 27)	T3 - Ristrutturazione urbanistica otto-novecentesca (art. 28)	T4 - Espansione otto-novecentesca ad isolato (art. 29)	T5 - Espansione otto-novecentesca a lottizzazione puntiforme (art. 30)	T6 - Espansione novecentesca a fronti continue (art. 31)	T7 - Espansione novecentesca a lottizzazione puntiforme (art. 32)	T8 - Espansione novecentesca con imp. moderno e unitario (art. 33)	T9 - Edifici isolati (art. 34)	T10 - Nuclei storici isolati (art. 35)	T11 - Espansione novecentesca a tip. definita e media densità (Art. 45)	T2 - Espansione novecentesca a tip. definita e alta densità (Art. 46)	T3 - Espansione novecentesca a tipologia edilizia libera (Art. 47)	Verde Privato (art. 49)	Tessuti prevalentemente residenziali (art. 52)	Tessuti prevalentemente per attività (art. 52)	
Abitative																			
R1	Abitazioni singole	B	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI (5)
R2	Abitazioni collettive	B	SI (1)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI (5)
Commerciali al dettaglio																			
C1	Piccole strutture (<250 mq)	B	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI	SI	SI	SI	SI (2)	SI	SI	SI	NO	SI	SI	
C2	Medie strutture (fino a 2.500 mq)	M	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
C3	Grandi strutture (oltre 2.500 mq)	A	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO (4)	NO	NO	NO	NO	
Servizi																			
S1	Pubblici esercizi	M	SI (2)	SI (2)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI (2)	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
S2	Servizi alle persone	M	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	
S3	Direzionale privato	B	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
S4	Sportelli tributari, bancari e finanziari	M	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
S5	Artigianato di servizio	B	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI	SI	SI	SI	SI (2)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
S6	Studi d'artista	B	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
S7	Sedi della pubblica amministrazione	M	SI (1)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
S8	Sedi e attrezzature universitarie	M	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
S9	Attrezzature culturali e religiose	M	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
S10	Attrezzature collettive (SUL < 500 mq)	M	SI (1)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	
S11	Attrezzature collettive (SUL >500 mq)	A	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	
Turistico-ricettive																			
T1	Str. alberghiere < 60 posti letto	B	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
T2	Str. alberghiere > 60 posti letto	M	SI (1)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	
T3	Motel	M	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
T4	Str. extra-alberghiere < 60 posti letto	B	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
T5	Str. extra-alberghiere > 60 posti letto	M	SI (1)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	
T6	Strutture all'aria aperta	M	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
Produttive																			
P1	Artigianato produttivo	M	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	SI	SI	SI	SI	SI (2)	SI	SI	SI	NO	SI	SI	
P2	Industria	M	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
P3	Commercio all'ingrosso	M	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
P4	Depositi	M	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
P5	Magazzini	M	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
Agricole																			
A1	Abitazioni agricole	B	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
A2	Attr. per prod. agricola e zootecnia	B	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
A3	Impianti produttivi agro-alimentari	B	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
Parcheggi non pertinenziali																			
PP	Autorimesse e autosilo	-	NO	NO	SI	SI (3)	NO	SI (3)	SI (3)	SI	SI (3)	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	

*: In questa tabella vengono omesse le componenti della Città storica che fanno riferimento agli Edifici e complessi speciali.

** : In questa tabella viene omessa la componente della Città consolidata "Ambiti per programmi integrati" in quanto non prevede una propria disciplina funzionale.

***: In questa tabella viene omessa la componente "Ambiti per i Programmi di recupero urbano" che fanno riferimento ad Accordi di Programma già approvati.

(1): ammesse esclusivamente negli edifici con tipologia edilizia speciale individuati nell'elaborato G1 "Carta per la qualità".

(2): ammesse solo per i locali al piano-terra e mezzanino lungo i fronti-strada, nonché in ambienti polifunzionali o in attrezzature collettive con accesso da p. terra.

(3): ammesse solo all'esterno del Municipio I; nel Municipio I sono consentite solo con strumento esecutivo di verifica della compatibilità urbanistica e ambientale.

(4): salvo che non siano introdotte negli edifici a tipologia speciale, con interventi di ristrutturazione edilizia, demolizione e ricostruzione, ampliamenti.

Tabella 2 Insediabilità delle funzioni nei tessuti della città esistente.

6.4 Modifica delle destinazioni d'uso

L'introduzione di nuovi usi e funzioni entro una unità immobiliare non comporta cambio di destinazione d'uso se:

- i nuovi usi non eccedono nel complesso sia il 25% di SUL, sia i 250 mq di SUL;
- non appartengono a una categoria più alta di carico urbanistico;
- non sottraggono destinazioni originarie a parcheggio;
- non comportano frazionamento catastale.

Il parametro dei **parcheggi pubblici e pertinenziali**, espresso dal “carico urbanistico” definito dal PRG per ciascuna funzione, è l'elemento fondamentale per il governo dei cambi di destinazione d'uso. I titoli abilitativi previsti sono diversi a seconda che sia richiesto un cambio con o senza opere. Se il cambio è verso una categoria di carico urbanistico più alta, è sempre necessario ottenere il Permesso di costruire.

Nella **Città da ristrutturare**, non è consentito il cambio di destinazione da funzioni produttive verso altre funzioni con intervento diretto.

In funzione di salvaguardia, le **sale cinematografiche** della Città storica possono subire cambi di destinazione d'uso a condizione che almeno il 50% della SUL preesistente venga destinato ad attività culturali, tuttavia il Comune può comunque promuovere iniziative di completa riconversione funzionale verso destinazione ammesse dalle norme di tessuto; sale e complessi teatrali sono vincolati al mantenimento della destinazione d'uso, con la possibilità di inserire attività di supporto agli spettacoli per una quota non superiore al 20% della SUL.

Nella Città storica e nella Città consolidata, inoltre, il Comune può limitare, per motivi di **salvaguardia dei caratteri socio-economici, culturali e ambientali** di particolari zone, i cambiamenti di destinazione d'uso o l'insediamento di specifiche attività, con particolare riguardo agli esercizi commerciali, all'artigianato produttivo e di servizio, e ai pubblici esercizi.

6.5 Dotazione di parcheggi

Il PRG di Roma, nell'ambito delle categorie di funzioni ammesse nei diversi tessuti, permette che i diversi usi si localizzino nel territorio, e possano nel tempo variare, valutando solo le conseguenze delle funzioni in termini di **carichi urbanistici** sull'accessibilità e sulla mobilità.

Come indicato nella tabella seguente, i carichi urbanistici – che corrispondono alle dotazioni minime di parcheggi pubblici e privati, di cui rispettivamente agli articoli 41-quinquies e 41-sexies della legge n. 1150/1942 – sono distinti nelle seguenti tipologie “basso”, “medio”, “alto”; il valore del parametro, espresso in mq ogni 10 mq di SUL, è differenziato per ciascuna categoria funzionale (abitativa, commerciale, servizi, turistico-ricettiva, produttiva, agricola). Per ogni sub-funzione specifica è individuato il tipo di carico urbanistico che, incrociato con il valore della categoria, restituisce la dotazione di parcheggio, pubblica e privata, da soddisfare.

I **parcheggi privati** sono riservati agli abitanti delle unità residenziali o agli addetti delle unità non residenziali, e sono asserviti all'unità edilizia o immobiliare con vincolo di pertinenzialità. Tali parcheggi possono essere ricavati nella superficie fondiaria su cui insiste l'edificio o in altre aree private a non più di 300 metri (calcolati come percorso pedonale più breve), valore che sale a 500 metri nella Città storica, nella Città consolidata e nella Città da ristrutturare. Tuttavia, nel Municipio I tale limite di distanza decade, potendosi reperire nell'ambito dell'intera Città storica.

I **parcheggi pubblici** sono riservati ai visitatori degli insediamenti residenziali o ai clienti/utenti di quelli con altra destinazione d'uso, nonché a funzioni di relazione locale. Tali parcheggi possono essere localizzati su aree di proprietà pubblica o privata vincolata ad uso pubblico entro 500 metri dall'immobile; se al servizio di insediamenti non residenziali, i parcheggi pubblici non sono di norma ceduti

al comune, ma asserviti ad uso pubblico con facoltà di limitare l'accesso ai veicoli agli orari di esercizio delle attività, salvo diverso avviso del Comune. Per gli impianti all'aperto sono previste specifiche dotazioni minime per ciascuna categoria funzionale.

Il reperimento della dotazione di parcheggi pubblici (D.I. 1444/68, art. 4) e privati deve essere interamente soddisfatta in tutti gli ambiti del sistema insediativo, ad eccezione dei casi di seguito elencati, previa "verifica preliminare di sostenibilità urbanistica" e monetizzazione dei parcheggi non reperiti:

- Città storica, ad esclusione degli ambiti di valorizzazione, in cui può essere reperita una dotazione inferiore a quella prevista dalle norme, per assenza di aree disponibili o ragioni di salvaguardia;
- Ambiti di valorizzazione della Città storica e della Città consolidata, in cui può essere inferiore a quella prevista dalle norme, ma fino ad una riduzione del 50% può essere reperita nelle aree adiacenti, anche se destinate a Verde pubblico e servizi di livello locale;
- Città da ristrutturare, in cui gli interventi diretti devono assicurare almeno il 50% della dotazione richiesta, mentre gli strumenti di intervento indiretto devono assicurare l'intera dotazione, anche utilizzando aree destinate a Verde pubblico e servizi di livello locale;
- edifici a una distanza inferiore di 500 metri da stazioni di trasporto pubblico ferroviario regionale o metropolitano o da fermate dei corridoi del trasporto pubblico di superficie, per i quali la dotazione richiesta può essere ridotta agli standard minimi stabiliti da norme regionali o statali; in tali immobili i parcheggi pubblici e privati da reperire possono essere destinati a parcheggi di scambio.

I parcheggi non pertinenti privati possono concorrere alla dotazione di parcheggi pubblici se vincolati a uso pubblico e a regime di rotazione; diversamente, possono concorrere alla dotazione di parcheggi privati.

Categoria funzionale	Carico urbanistico	Parch. Pubblici (mq/10mq SUL)	Parch. Privati (mq/10mq SUL)
Funzione			
Abitative			
Abitazioni singole	Basso	4	1,6
Abitazioni collettive	Basso	4	2
Commerciali (al dettaglio)			
Piccole strutture (<250 mq)	Basso	4	4
Medie strutture (fino a 2.500 mq)	Medio	3	10
Grandi strutture (oltre 2.500 mq)	Alto	2	20
Servizi			
Pubblici esercizi	Medio	4	6
Servizi alle persone	Medio	4	6
Direzionale privato	Basso	4	4
Sportelli tributari, bancari e finanziari	Medio	4	6
Artigianato di servizio	Basso	4	4
Studi d'artista	Basso	4	4
Sedi della pubblica amministrazione e delle istituzioni	Medio	4	6
Sedi e attrezzature universitarie	Medio	4	6
Attrezzature culturali (esclusi teatri) e religiose	Medio	4	6
Attrezzature collettive con SUL < 500 mq, escluse discoteche	Medio	4	6
Attrezzature collettive con SUL >500 mq e discoteche	Alto	2	15
Turistico-ricettive			
Strutture alberghiere fino a 60 posti letto	Basso	4	4
Strutture alberghiere oltre 60 posti letto	Medio	4	6
Motel	Medio	4	6
Strutture ricettive extra-alberghiere fino a 60 posti letto; ostelli	Basso	4	4
Strutture ricettive extra-alberghiere oltre 60 posti letto	Medio	4	6
Strutture ricettive all'aria aperta	Medio	4	6

Categoria funzionale	Carico urbanistico	Parch. Pubblici (mq/10mq SUL)	Parch. Privati (mq/10mq SUL)
Funzione			
Produttive			
Artigianato produttivo	Medio	4	4
Industria	Medio	4	4
Commercio all'ingrosso	Medio	4	4
Depositi	Medio	4	4
Magazzini	Medio	4	4
Agricole			
Abitazioni agricole	Basso	4	1
Attrezzature per l'agricoltura e la zootecnia	Basso	4	1
Impianti produttivi agro-alimentari	Basso	4	1
Parcheggi non pertinenti			
Autorimesse e autosilo	Nulla	-	-
Parcheggi pubblici per impianti all'aperto			
Funzioni residenziali	1 posto auto per unità minima		
Funzioni commerciali (mercati, fiere)	Min. 50% se ST > 2.500 mq; min. 30% se ST < 2.500 mq		
Attrezzature collettive (sport, cultura, spettacolo)	1 posto auto ogni 2 unità di capienza		
Funzioni turistico-ricettive	1 posto auto per unità minima		
Funzioni produttive (depositi, discariche, vivai)	Minimo 10% superficie territoriale		

Tabella 3 Valori di carico urbanistico per ciascuna funzione.

7 Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

Elementi chiave: ambiti di valorizzazione, ambiti per programmi integrati, centralità urbane e metropolitane, ambiti di trasformazione ordinaria.

Gli interventi di maggiore impatto sulla città possono riguardare sia la rigenerazione della città esistente, come già in parte illustrato nel paragrafo precedente, sia la trasformazione atta a creare una città di nuovo impianto; entrambi i tipi di intervento sono da governare attraverso modalità indirette, come il Programma integrato e il Progetto urbano¹⁷.

7.1 Gli ambiti della città esistente

Nella città esistente, vengono individuati in particolare gli “Ambiti di valorizzazione” della **Città storica** e gli “Ambiti per programmi integrati”, prevalentemente residenziali o prevalentemente per attività, nella **Città della ristrutturazione** dove vengono previsti interventi rigenerativi di maggiore entità. In entrambi i casi, il piano prevede di conseguire una maggiore articolazione del mix funzionale, stabilendo soglie inderogabili, minime o massime, per gruppi di funzioni e prevedendo una quota a destinazione flessibile.

Tale opzione verso l'**elasticità degli interventi** e la **flessibilità delle destinazioni d'uso** è particolarmente presente nella “Città da ristrutturare”, in cui gli squilibri e le carenze funzionali, nonché la scarsa definizione morfologica determinano un contesto particolarmente bisognoso di soluzioni incisive di riorganizzazione. I tessuti sono qui classificati in sole due categorie “residenziali” e “per attività¹⁸” e ricompresi entro ampi perimetri entro cui è incentivata l'attivazione dello strumento del Programma integrato dove è la possibilità funzionale è massima, escludendo solo talune funzioni produttive dagli ambiti prevalentemente residenziali.

7.2 Le centralità urbane e metropolitane e gli ambiti della città della trasformazione

Oltre alla modernizzazione e riqualificazione della città esistente, il piano di Roma punta alla riorganizzazione alla scala urbana e metropolitana con la previsione di un limitato numero di nuovi progetti nell'ambito di un forte ridimensionamento del residuo di piano, anche con rilocalizzazione delle vecchie previsioni e di ridefinizione delle destinazioni d'uso precedentemente previste.

A tale fine viene definito il sistema delle **centralità urbane e metropolitane** (uno dei tre progetti strutturanti del PRG) che lega le trasformazioni alla compatibilità ambientale e alla sostenibilità della struttura portante della mobilità.

Le ulteriori possibilità di nuova edificazione si collocano entro la **Città della trasformazione** «quella parte di città di nuovo impianto, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano ed a costituire nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani. Gli interventi sono anche finalizzati a «garantire la “sostenibilità” delle trasformazioni, il riequilibrio del deficit degli standard urbanistici, il recupero di quote pubbliche di edificabilità destinate a soddisfare gli impegni compensativi già assunti dall'Amministrazione comunale [...] e a facilitare l'attuazione perequativa»¹⁹. Le componenti della Città della trasformazione sono: gli “Ambiti di trasformazione ordinaria”, gli “Ambiti a pianificazione particolareggiata definita”, gli “Ambiti per i Programmi integrati”.

In generale, per la città di nuovo impianto, il nuovo piano prevede una **quota rilevante di funzioni non residenziali**, riassunte nel termine “attività” e una **quota “flessibile”**, la cui definizione è rimandata al momento attuativo. L'obiettivo è quello di riequilibrare il mix funzionale della città: introdurre funzioni non residenziali nei tessuti periferici e riportare la residenza nei tessuti centrali (anche favorendo il processo di frazionamento delle unità immobiliari residenziali).

Centralità urbane e metropolitane

Con il sistema delle centralità urbane e metropolitane il PRG intende superare il modello monocentrico – in cui le funzioni non residenziali si localizzano prevalentemente nel centro storico e zone limitrofe, mentre la funzione residenziale costituisce sostanzialmente l'unica funzione della periferia – realizzando un **modello multipolare policentrico** attraverso l'iniezione di funzioni "forti" in nuovi nodi dei tessuti periferici, messi in rete con l'area metropolitana tramite la mobilità su ferro. Tale ricollocazione di quota delle funzioni esistenti e attrazione di nuove funzioni dovrebbe innescare una progressiva qualificazione della "città svantaggiata" – la diffusione dell'*effetto città* – e, al contempo, permettere il decongestionamento e la razionalizzazione delle funzioni del centro storico.

Le Centralità metropolitane e urbane sono finalizzate alla nuova organizzazione multipolare del territorio metropolitano, attraverso una forte caratterizzazione funzionale e morfo-tipologica, una concentrazione di funzioni di livello urbano e metropolitano, nonché una stretta connessione con le reti di comunicazione e il contesto locale. Esse riguardano parti di città caratterizzate da elevata accessibilità mediante la rete di trasporto pubblico (in particolare su ferro), da una forte integrazione funzionale, da rilevanti connotati di identità sociale e storica, e da una alta potenzialità alla trasformazione; tali elementi concorrono ad individuare per le Centralità un ruolo di riferimento, di identità insediativa e di polarizzazione nella nuova organizzazione metropolitana prevista dal PRG²⁰.

Ai fini dell'attuazione, le centralità si distinguono in "centralità a pianificazione definita" – per le quali sono già approvati o erano in corso al momento di approvazione del PRG gli strumenti urbanistici esecutivi – e in "centralità da pianificare", per la cui pianificazione esecutiva è obbligatoria la procedura del progetto urbano che, attraverso lo Schema di assetto preliminare, permette di verificarne la fattibilità ambientale, morfologico-funzionale, economica e finanziaria, sociale e amministrativa. L'attuazione delle Centralità avvie-

17. Per le caratteristiche del Programma integrato e del Progetto urbano si veda il punto 2.2 "Le innovazioni introdotte".

18. Nel PRG di Roma, per "attività" si intende l'insieme degli usi non residenziali.

19. Norme tecniche di attuazione (2008), art. 56, cc. 1 e 2.

20. Norme tecniche di attuazione (2008), art. 66, c. 1.

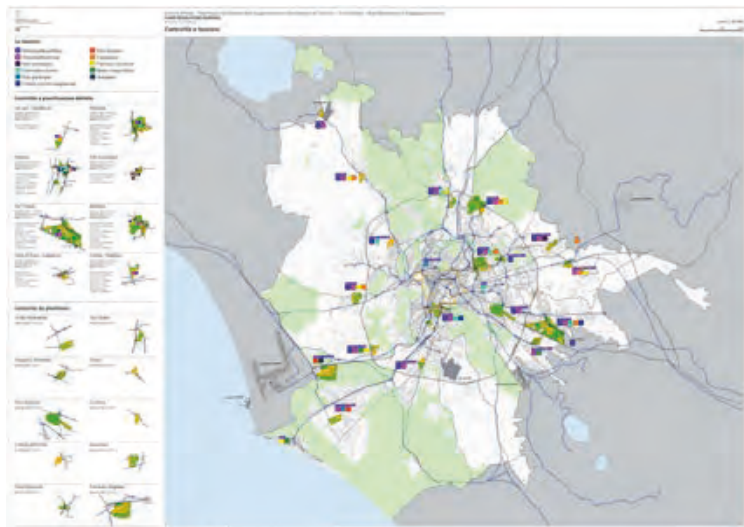


Figura 8 PRG, Elaborato descrittivo D5 "Centralità e funzioni".

Mixità funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato

p. 594

Funzioni	Classificazioni	CITTÀ STORICA				CITTÀ DA RISTRUTTURARE*			CITTÀ DELLA TRASFORMAZIONE**				Centralità locali (art. 66)
		Ambiti di valorizzazione tipo A (art. 43)	Ambiti di valorizzazione tipo B (art. 43)	Ambiti di valorizzazione tipo C (art. 43)	Ambiti di valorizzazione tipo D (art. 43)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, residenziali (art. 53)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, per attività (art. 53)	Nuclii di edilizia ex abusiva (art. 55)	Ambiti di trasformazione ordinaria prevalenti, residenziali (art. 58)	Ambiti di trasformazione ordinaria integrati (art. 59)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, residenziali (art. 60)	Ambiti per Programmi integrati prevalenti, per attività (art. 60)	
Abitative													
	Abitazioni singole	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Abitazioni collettive	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Commerciali al dettaglio													
	Piccole strutture (<250 mq)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Medie strutture (fino a 2.500 mq)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Grandi strutture (oltre 2.500 mq)	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO
Servizi													
	Pubblici esercizi	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Servizi alle persone	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Direzionale privato	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Sportelli tributari, bancari e finanziari	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Artigianato di servizio	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Studi d'artista	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Sedi della pubblica amministrazione	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Sedi e attrezzature universitarie	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Attrezzature culturali e religiose	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Attrezzature collettive (SUL < 500 mq)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Attrezzature collettive (SUL > 500 mq)	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO
Turistico-ricettive													
	Str. alberghiere < 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
	Str. alberghiere > 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	Motel	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	Str. extra-alberghiere < 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
	Str. extra-alberghiere > 60 posti letto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	Strutture all'aria aperta	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
Produttive													
	Artigianato produttivo	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	Industria	NO	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
	Commercio all'ingrosso	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
	Depositi	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
	Magazzini	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
Agricole													
	Abitazioni agricole	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Attr. per prod. agricola e zootecnia	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
	Impianti produttivi agro-alimentari	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Parcheggi non pertinenziali													
	Autorimesse e autosilo	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI
MIX FUNZIONALE													
	Residenziale	min 10%	min 50%	min 20%	min 30%			max 20%	min 50%	min 40%	min 30%		(1) max 20%
	Turistico-ricettive												
	Servizi												
	Servizi - Direzionale privato												
	Servizi - Direzionale pubblico												
	Servizi - Università e ricerca	min 70%	min 20%	min 50%	min 40%				min 10%	min 10%	min 30%		
	Servizi - Cultura e servizi congressuali												
	Servizi - Sport e tempo libero												
	Commerciali												
	Produttive	-	max 10%	10%	max 10%			min 30%					min 30%
	Altri usi non residenziali												
	Quota flessibile	20%	20%	20%	20%				40%	50%	40%		

*: Viene omessa la componente "Ambiti per i Programmi di recupero urbano" che fanno riferimento a Accordi di Programma già approvati

**:: Viene omessa la componente "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" in quanto la relativa disciplina funzionale non è normata dal PRG.

(1): le percentuali minime si riferiscono alla SUL aggiuntiva rispetto alla SUL esistente

PROGETTI STRUTTURANTI***																			
	Centralità metropolitane e urbane (art. 65) da pianificare									Centralità metropolitane e urbane (art. 65) a pianificazione definita									
	Acilia Madonna	Anagnina - Romanina	Cesano	La Storta	Ponte Mammolo	Massimina	Saxa Rubra	S. maria della Pietà	Torre Spaccata	Eur - Castellaccio	Ositense	Tor Vergata	Ponte di Nona - Lunghezza	Pietralata	Polo Tecnologico	Buflotta	Alitalia - Magliana	Massimina	Fiera di Roma
MIX FUNZIONALE	Valori riportati nelle Schede (Appendice 2, NTA 2008)									Valori ricavati dall'elaborato D5 (PRG, 2003)									
Residenziale	20%	20%	20%	20%		20%	15%		20%		23%	4%		22%		37%	32%		
Turistico-ricettive													16%			4%	26%		
Servizi																			
Servizi - Direzionale privato																			
Servizi - Direzionale pubblico					100%					100%	53%	5%	13%	71%	32%	25%	21%		
Servizi - Università e ricerca	60%	60%	60%	55%		55%	85%	100%	60%		14%	74%		3%					
Servizi - Cultura e serv. congress.											10%	15%							
Servizi - Sport e tempo libero																			21%
Commerciali												2%	71%	3%		21%			
Produttive															68%				
Altri usi non residenziali																13%			
Quota flessibile	20%	20%	20%	25%		25%			20%										
n.r.: dato non riportato, in quanto questa centralità è stata definita tra il 2003 e il 2008, pertanto il mix funzionale non è riportato negli elaborati consultati.																			

Tabella 4 Insediabilità delle funzioni e mix funzionale negli ambiti e nelle centralità

ne con **meccanismo perequativo**, al fine di garantire equo trattamento tra proprietari. Il piano definisce, invece, nell'elaborato prescrittivo "Sistemi e Regole", nell'articolato delle NTA e in apposite Schede:

- il perimetro, che contiene le aree e tutti gli immobili la cui trasformazione, riuso o riqualificazione concorre a definire il ruolo di centralità»;
- una zonizzazione interna, con valore indicativo e di indirizzo per la formazione dello strumento attuativo;
- l'edificabilità massima (SUL) delle centralità, distinguendo la quota da cedere al comune e quella privata, (eventualmente articolata in sub-ambiti) stabilita in relazione allo stato di fatto e di diritto delle aree;
- le destinazioni d'uso ammesse, definite in percentuale di SUL e ripartite in quota residenziale, quota non residenziale e quota flessibile.

Ambiti della Città della trasformazione

Gli ambiti della Città della trasformazione corrispondono ad aree oggetto di strumento urbanistico esecutivo suscettibili di un utilizzo diverso da quello in atto; si tratta prevalentemente di localizzazioni previste dal PRG del 1962 che non sono in contrasto con i principi del nuovo piano, risultando quindi sia compatibili con il Sistema ambientale sia coerenti con le strategie del Sistema delle infrastrutture.

Ambiti di trasformazione ordinaria

Negli ambiti di trasformazione ordinaria (ATO), in cui l'iter attuativo deve essere ancora avviato, il PRG conferma il carattere di edificabilità previsto dal piano previgente, stabilendo per ciascun ATO la SUL massima ammissibile in termini assoluti, e prevede l'applicazione delle nuove regole urbanistico-ecologiche per il raggiungimento della qualità urbanistica e della sostenibilità degli interventi. Ogni ATO si suddivide, quindi, in:

- una "Area di concentrazione edilizia";
- una area a "Verde privato con valenza ecologica";
- una area a "Verde e servizi pubblici" da cedere al Comune.

A livello ecologico sono definiti gli indici di permeabilità e di densità arbustiva per ciascuno dei tre sub-ambiti.

A livello funzionale, con riferimento all'Area di concentrazione edilizia, si distinguono gli ATO "prevalentemente residenziali" e gli ATO "a funzioni integrate": in entrambi i casi viene sempre garantita la compresenza di funzioni diverse (escluse quelle agricole) poiché il piano stabilisce le quote minime inderogabili di residenza e di attività da realizzare, mentre la quota rimanente può essere definita in sede di strumento attuativo. Le norme specificano, inoltre, le funzioni incompatibili nei diversi ambiti.

Negli Ambiti di trasformazione il meccanismo attuativo perequativo si configura come modalità di ordinaria attuazione, al fine di garantire equità di trattamento per le proprietà investite dal piano.

Ambiti a pianificazione particolareggiata definita

Gli Ambiti a pianificazione particolareggiata definita riguardano aree interessate da Piani attuativi o Programmi urbanistici approvati prima dell'approvazione del PRG, ovvero adottati prima della Deliberazione di Consiglio Comunale di controdeduzione, e per le quali vale la disciplina specifica già definita.

Ambiti per Programmi integrati

Gli ambiti per Programmi integrati, a differenza degli ATO, corrispondono in prevalenza ad aree che non erano edificabili ai sensi del PRG previgente; i perimetri possono comprendere anche limitate edificazioni prive dei requisiti di tessuto. Il fine di tali ambiti è quello di soddisfare il fabbisogno di insediamenti, di conseguire obiettivi di compensazione e di attivare il concorso privato nel finanziamento

di opere e servizi pubblici.

A livello funzionale, gli ambiti si distinguono in “prevalentemente residenziali” e “prevalentemente per attività”, nei quali sono consentite le medesime destinazioni d’uso previste nei Programmi integrati della Città da ristrutturare; per gli interventi diretti, le destinazioni ammesse sono le stesse dei tessuti prevalentemente residenziali o prevalentemente per attività della Città da ristrutturare.

7.3 Disciplina funzionale negli interventi intensivi

Negli Ambiti della Città storica e della Città della trasformazione e nelle Centralità metropolitane e urbane, il piano prevede generalmente l’articolazione delle funzioni secondo ampie categorie e quote percentuali, definendo un mix sufficientemente flessibile (anche con la presenza della apposita voce “quota flessibile”) ma comunque inderogabile nel suo aspetto di necessaria mescolanza e varietà degli usi previsti; nelle Centralità, in particolare, il bilanciamento delle funzioni propende verso quelle non residenziali per realizzare

Scheda B.2

Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Bologna

la strategia di riequilibrio funzionale del piano (tabella 4).

1 Riferimenti

Ente

Comune di Bologna

Normativa di riferimento

Regione Emilia Romagna, L.R. 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"

Denominazione dello strumento 1

Piano Strutturale Comunale (PSC)

Iter di approvazione dello strumento 1

Adozione: D.C.C. n.157 del 16.07.2007

Approvazione: D.C.C. n. 133 del 14.07.2008

Denominazione dello strumento 2

Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)

Iter di approvazione dello strumento 2

Adozione: D.C.C. n.27 del 21.01.2009

Approvazione: D.C.C. n. 137 del 20.04.2009

Versione del piano oggetto di analisi

La scheda esamina il PRG nella versione vigente: PSC (2008) e RUE (2019).

Documenti di piano consultati

- Relazione illustrativa di PSC
- Quadro normativo di PSC
- Quadro normativo di RUE (2009, 2014, aggiornamento 2016, 2019)

1. Il piano è stato redatto in conformità alla previgente legge urbanistica dell'Emilia Romagna (L.R. 20/2000), oggi abrogata e sostituita dalla Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio".

2. Relazione illustrativa del Piano strutturale comunale, p. 17.

2 Riferimenti

Lo strumento di governo del territorio di Bologna, come stabilito dalla legislazione regionale di riferimento¹, si articola in tre documenti, caratterizzati da diversi gradi di definizione delle scelte e contenuti, costruiti in maniera integrata: un Piano strutturale comunale (PSC), un Regolamento urbanistico edilizio (RUE) e i Piani operativi comunali (POC).

Il **PSC**, che non assegna diritti edificatori, definisce a tempo indeterminato le scelte e i **contenuti strutturali e strategici**; classifica il territorio comunale e ne individua gli ambiti di cui stabilisce gli obiettivi (sociali, funzionali, ambientali e morfologici), le dotazioni e i requisiti prestazionali; detta prescrizioni, direttive e indirizzi al POC, per quanto concerne la disciplina operativa e attuativa, e al RUE per gli interventi diretti pubblici e privati; definisce limiti e condizioni di sostenibilità degli interventi di trasformazione; individua le dotazioni (infrastrutture per la mobilità, attrezzature e spazi collettivi, dotazioni ecologiche e ambientali); specifica le parti di territorio soggette a perequazione urbanistica. Il PSC ha valore prescrittivo – conformativo del diritto di proprietà a tempo indeterminato senza apposizione di vincoli espropriativi – solo quando traduce vincoli e tutele di leggi e piani sovraordinati o subordina le trasformazioni del territorio con specifici vincoli e condizioni.

Il **POC** disciplina gli **interventi di trasformazione rilevante** del territorio, la localizzazione dei servizi pubblici da sottoporre a esproprio, l'individuazione delle dotazioni ecologiche e dei servizi ambientali da realizzare. La natura del POC è di tipo programmatico (in coerenza con il Bilancio pluriennale e il Programma triennale delle opere pubbliche), con durata limitata a 5 anni, trascorsi i quali il piano perde efficacia e i vincoli espropriativi da esso apposti decadono.

Il **RUE** disciplina gli **interventi edilizi diretti** nelle parti di territorio comunale non sottoposte a POC, definendo modalità di intervento sul patrimonio edilizio e destinazioni d'uso ammesse, nonché disciplinando il contributo di costruzione.

2.1 Indirizzi urbanistici del piano strutturale

Gli orientamenti strategici che informano gli indirizzi urbanistici del piano strutturale si basano su una visione di Bologna come città europea, metropolitana e sostenibile.

Per **città "europea"** si intende l'inserimento di Bologna nelle reti che legano le città europee e in continuità con i caratteri che storicamente le connotano – apertura agli scambi, motori di economia e spazio di vita sociale e politica – anche per conquistare uno spazio nell'economia globale attraverso una riflessione sulla propria identità e la costruzione di strategie di ristrutturazione fisica e funzionale, nel segno dell'accessibilità, del policentrismo e del partenariato auspicato dalle politiche comunitarie. Inoltre, l'**ospitalità** è assunta come condizione necessaria per la nuova economia e può essere tradotta con **politiche integrate** sui temi della mobilità, della casa, dei servizi, delle performance ambientali, del clima sociale e del governo locale, per favorire «la ricostruzione di quell'immagine omnicomprensiva che ha resistito a lungo: *Bologna città dove si sta bene, riconosciuta per la sua abitabilità*»².

Con **città "metropolitana"** si sottolinea la rilevanza della densità e continuità della conurbazione fisica di Bologna oltre i propri confini comunali, dove si realizza un **alto grado di integrazione territoriale** del sistema economico tra funzioni specializzate e attività della città centrale. Inoltre, la caratterizzazione di città metropolitana non si riferisce soltanto alla dimensione insediativa e ai rapporti funzionali esistenti, ma anche alla volontà di agire come tale, sostenendo il coordinamento con gli altri enti locali a diverse scale, valorizzando differenze e legami portate dal policentrismo sia dell'area vasta sia interno al comune stesso, pensando all'area metropolitana come un unico sistema urbano.

Con **città "sostenibile"** si evidenzia l'obiettivo di rendere desiderabile e possibile **abitare Bologna**, di accrescerne la capacità di attrazione per persone e imprese, attraverso azioni di sostenibilità declinate sotto i profili ambientale, della mobilità, dell'accessibilità alla casa, della fruibilità dei servizi, della

convivenza civile. Questo significa orientare le scelte del PSC, del POC e del REU, ad esempio, verso la riduzione degli impatti dell'attività antropica, la conservazione del patrimonio culturale, la tutela e il recupero degli spazi naturali, la riduzione dei diversi tipi di inquinamento, la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, l'integrazione di fonti energetiche rinnovabili e di sistemi ad alta efficienza energetica, la promozione di politiche innovative di housing sociale.

Tali scelte del piano strutturale di Bologna si possono sintetizzare nei seguenti **indirizzi urbanistici**:

1. protezione e recupero di ambiente e paesaggio;
2. priorità di ristrutturazione e riqualificazione urbana;
3. centralità del trasporto pubblico e integrazione delle forme di mobilità;
4. housing sociale mirato e articolato;
5. dotazione di spazi pubblici e rafforzamento dei centri di vicinato;
6. qualità morfologica;
7. integrazione delle funzioni e degli usi.

3 Obiettivi specifici di carattere funzionale

- Valorizzare la grande concentrazione di **funzioni di livello metropolitano**, regionale e nazionale in una visione policentrica europea.
- Favorire l'articolazione e la **compresenza di usi molteplici e vari** negli insediamenti, e il loro modificarsi e rinnovarsi in quanto fattori di vitalità e qualità degli insediamenti.
- **Prevenire le situazioni di conflitto**, derivanti dall'insediarsi di usi differenti in condizioni specifiche di contesto, che pregiudichino gli obiettivi definiti per l'ambito.
- Raggiungere elevati **standard di qualità sociale a livello locale** (le "Situazioni"), con l'integrazione della rete dei servizi, del sistema del verde e delle strutture del commercio, secondo livelli adeguati alle caratteristiche della popolazione sia stabile sia temporanea, concentrando funzioni e spazi di prossimità per creare luoghi di vita in pubblico.
- Valorizzare le **attività commerciali e artigianali** diffuse nel territorio urbano strutturato al fine di aumentare la vitalità degli spazi urbani, con particolare riferimento alle "strade centralità".
- Mantenere le **attività industriali e artigianali** negli ambiti a caratterizzazione mista, per garantire il mantenimento del mix funzionale, tramite incentivi volumetrici che permettano il soddisfacimento di nuove esigenze produttive.
- Tutelare degli **esercizi cinematografici** in una prospettiva di valorizzazione della vivibilità del territorio urbano strutturato.
- Migliorare gli standard delle **attività ricettive**.
- Considerare il livello di **mix funzionale esistente**, includendolo tra gli elementi di definizione degli "ambiti" del territorio.
- Prevedere un **adeguato mix funzionale nei progetti di trasformazione** relativi agli ambiti di sostituzione.

4 Strategie

Elementi chiave: le Sette città, le Situazioni.

Gli orientamenti e gli indirizzi del PSC di Bologna si traducono in un doppio fronte di intervento:

- un piano di "grandi strategie" di trasformazione – descritte nelle "Sette città";
- un'attenzione agli aspetti locali delle grandi strategie – individuati nelle "Situazioni" – per migliorare la qualità di vita dei cittadini che le abitano.

4.1 I) Strategie di ristrutturazione alla scala urbana e metropolitana: le sette città

Le “forme di urbanità” che caratterizzano Bologna hanno una natura plurima che il PSC intende valorizzare riconoscendo sette “**figure territoriali**” da cui partire per sostenere il processo di ristrutturazione del capoluogo, e anche dell’area metropolitana, attraverso la concentrazione di un novero di politiche e progetti, sistematizzando anche quelli già conclusi o programmati e in atto. Una **visione di insieme**, un progetto generale che lega e rende coerenti le scelte del PSC sia con quelle del passato, sia con quelle che appartengono a diversi livelli amministrativi, infra- o sovra- comunali. Tale **azione di riordino** permette sia di esplicitare i caratteri delle diverse “Città” sia di rendere evidenti le strategie sottese alle diverse azioni previste, tanto rispetto al loro carattere metropolitano quanto a quello locale, evidenziato dai riferimenti allo spazio fisico. Le immagini delle “Città” avvalorano il ruolo nodale di Bologna nell’implementazione di una **strategia multiscale**, che mira a coinvolgere il territorio dal livello comunale a quella regionale, proiettandolo verso l’orizzonte nazionale e internazionale.

La “Figure della ristrutturazione” agganciano la città alla dimensione insediativa e ambientale metropolitana traducendo, a livello comunale, gli obiettivi del **PTCP** di Bologna:

- il riordino del policentrismo insediativo;
- il potenziamento della rete ecologica;
- il rafforzamento dell’impalcato infrastrutturale.

Le sette “città” individuate sono:

- la Città della Ferrovia, “la nuova immagine di Bologna”;
- la Città della Tangenziale, “da grande barriera a cerniera”;
- la Città della Collina, “un nuovo statuto”;
- la Città del Reno, “la costruzione di un paesaggio”;
- la Città del Savena, “una città-parco residenziale e produttiva”;
- la Città della via Emilia Ponente e la Città della via Emilia Levante.

La diversità che connota tali sette figure è propria della ricchezza della città contemporanea e attiene tanto al loro passato, quanto ai caratteri del presente e alle prospettive future; il PSC le assume come **ambiti spaziali**, costruiti e aperti, connotati da una certa **omogeneità di caratteri** (territoriali, sociali e urbanistici) su cui concentrare e diversificare la propria azione, con **sette strategie di sviluppo urbanistico** orientate alla sostenibilità.

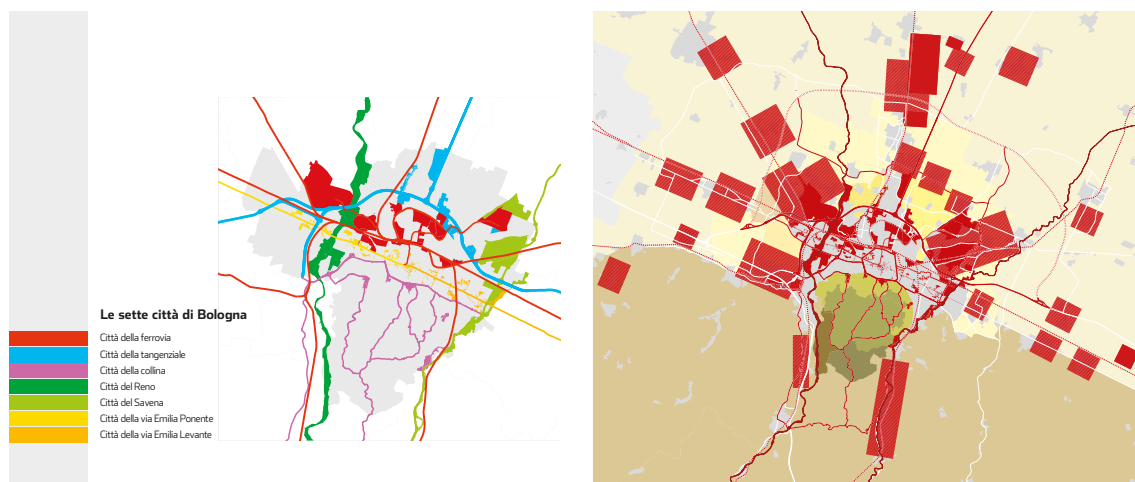


Figura 1 PSC, Elaborato “Figure della ristrutturazione: Città e paesaggi” (stralci). A sinistra, schema grafico delle sette città, a destra verifica della coerenza delle scelte del PSC con gli indirizzi del PTCP.



Figura 2 PSC, Elaborato “Figure della ristrutturazione: Città della ferrovia”.

Gli elaborati che descrivono le sette “Città”, grafici e testuali, ricorrono a una terminologia specifica di indicazione dei punti di intervento:

- *connessioni*, forme di collegamento fisico;
- *nodi*, punti di interscambio tra modi di trasporto;
- *luoghi*, parti di territorio in cui si prevedono interventi di trasformazione che perseguono gli obiettivi qualificanti per il progetto;
- *contesti*, parti di territorio che, per prossimità o intensità di relazioni, risentono dei progetti e delle politiche di trasformazione attivati nei Luoghi.

4.1 II) Le strategie di qualità diffusa: le Situazioni

Alla scala delle “micro-città” di Bologna, il PSC si pone l’obiettivo della qualità insediativa e ambientale diffusa, attraverso l’individuazione di **34 aree**, denominate “Situazioni”, per ciascuna delle quali definisce gli interventi e stabilisce priorità motivate, redigendo una **agenda di azioni** da affidare in parte all’iniziativa dei quartieri. Nelle Situazioni risultano evidenti anche i livelli di integrazione necessari delle **dotazioni** e delle **prestazioni** previste per i tre sistemi della mobilità, della città pubblica e dell’ambiente.

Le Situazioni – che coprono l’intero territorio comunale – nascono dalla **combinazione dei 189 “Ambiti”³** del PSC che risultano legati

3. L’individuazione degli ambiti è l’unità minima di pianificazione prevista dalla legge regionale e per essi il PSC indica politiche urbanistiche omogenee.

da relazioni spaziali, morfologiche, funzionali, ambientali, paesaggistiche per cui si richiede un trattamento unitario. 21 sono le Situazioni dove la città è più densamente abitata, 5 quelle caratterizzate da funzioni specialistiche e 8 quelle riconoscibili nel territorio rurale di pianura e di collina.

L'orientamento generale di piano di miglioramento dell'abitabilità locale è stato tradotto in **indicazioni di carattere progettuale** – raccordate con gli interventi ristrutturazione delle sette città – che affrontano le criticità e colgono le opportunità presenti, rilevate grazie alla fase di ascolto dei cittadini, e mirano a conseguire:

- un'accessibilità integrata e sostenibile;
- la qualità ecologica e ambientale;
- la qualità sociale.

Le previsioni per le 34 situazioni sono contenute nel quadro normativo del PSC (art. 38), articolato per **"Schede"**, e si avvalgono di una particolare forma normativa, gli "indirizzi figurati", a **carattere non prescrittivo** bensì indicativo e processuale, che sono raccordati o da raccordare con gli altri strumenti urbanistici (piani operativi, piani urbanistici attuativi, regolamento urbanistico edilizio) e con atti programmatori dell'Amministrazione.

La legenda di ciascuna scheda individua, in ordine di priorità di attuazione, gli "oggetti" cui applicare le azioni.



Figura 3 PSC, Quadro normativo, Perimetrazione delle Situazioni.



Dei 16 possibili oggetti individuabili in una Situazione, risultano particolarmente interessanti, ai fini dell'analisi gli aspetti di mixité funzionale:

- la **"Centralità"** per cui si intende uno spazio costruito e non, caratterizzato da **multifunzionalità**, da facile accessibilità pedonale, ciclabile e con trasporto pubblico, frequentato liberamente da una pluralità di utenti, spesso caratterizzato da edifici o manufatti di valore storico, testimoniale e architettonico che realizzano istanze di identità;
- la **"Strada centralità"**, definita come tratto di strada da sistemare per consentire le **pratiche della vita in pubblico**, dove garantire accessibilità pedonale in condizioni di sicurezza, offerta commerciale, attrezzature e servizi collettivi.

Figura 4 PSC, Quadro normativo, legenda completa delle schede di indirizzo per le Situazioni.

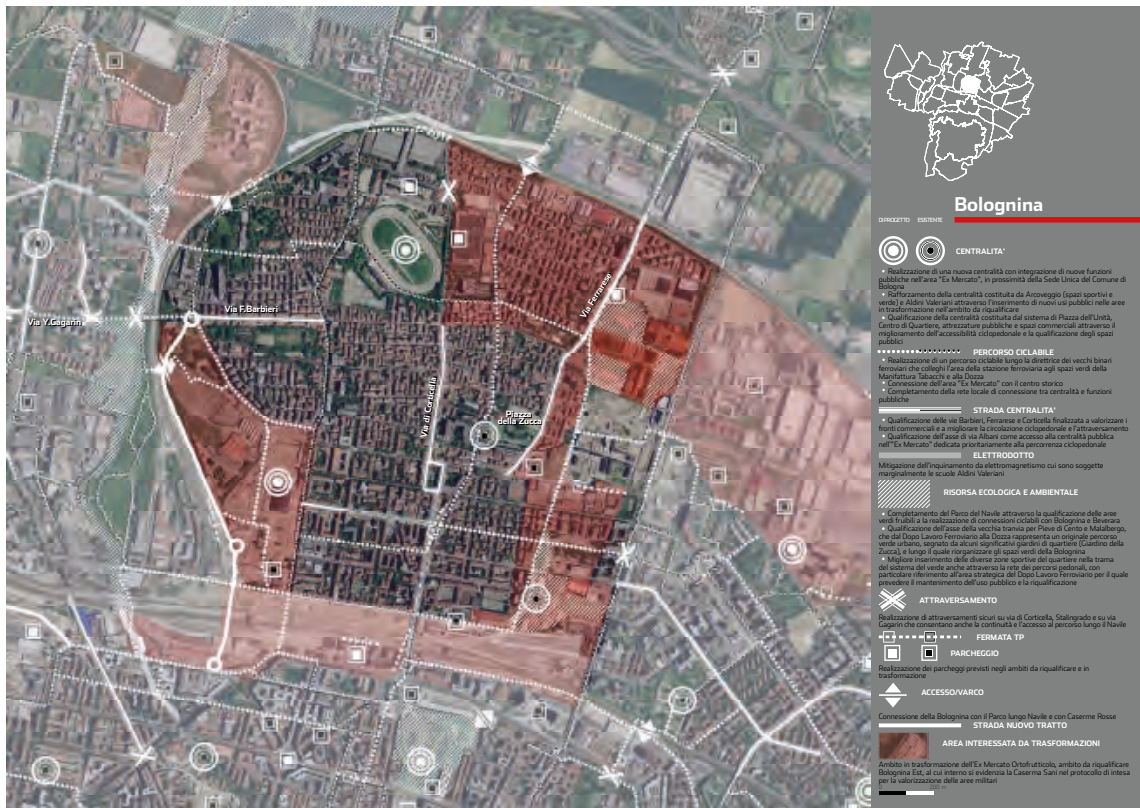


Figura 5 *PSC, Quadro normativo, Scheda della Situazione “Bolognina”.*

4.2 Strategie di sistema

Il PSC di Bologna, attraverso il “Quadro delle regole” (testuale) e gli elaborati “Strategie per la qualità” e “Carta unica del territorio” (grafici), norma le strategie urbane che riguardano l’intero territorio comunale con riferimento a:

- **3 grandi Sistemi** che permettono il funzionamento della città:
 - infrastrutture della mobilità per un’accessibilità integrata e sostenibile;
 - attrezzature di interesse collettivo per la qualità sociale;
 - dotazioni ecologiche per la qualità ambientale;
- **189 Ambiti** per i quali il PSC indica politiche urbanistiche omogenee (che vengono illustrati nel paragrafo seguente).

Tale articolazione è funzionale a tradurre gli orientamenti del PSC in direttive e indirizzi per i POC e il RUE.

La progettazione dei tre sistemi è finalizzata a sostenere la scelta strategica del piano di puntare sulla qualità dell’abitare di Bologna, definendo già nel livello strutturale irrinunciabili **obiettivi, dotazioni e prestazioni per ciascun sistema**, in una cornice di coerenza con le altre scelte di piano, con quelle sovraordinate e con le pianificazioni di settore. Nei tre elaborati grafici denominati “Strategie per la qualità” il PSC identifica le dotazioni strutturali – spazi e opere – necessarie a fornire prestazioni adeguate ai bisogni individuati, per le quali il PSC detta direttive e indirizzi specifici.

Per omogeneità della trattazione di questa appendice, le strategie di sistema del PSC di Bologna, presenti secondo una diversa articolazione e denominazione, vengono esposte con la medesima struttura delle altre *Schede*.

4.2.1 Sistema insediativo

Le strategie per il sistema insediativo, nel perseguire l'*abitabilità e l'attrattività* della città, sono orientate a un diffuso programma di riqualificazione urbana e all'ampliamento dei poli di eccellenza attraverso le strategie delle "Sette città", a scala urbana, e delle "Situazioni", a scala di quartiere, esposte nei due punti precedenti.

L'obiettivo è quello di rafforzare il benessere urbano con interventi di ristrutturazione urbana (le Sette città) e con interventi di riqualificazione e trasformazioni individuati nelle Situazioni e negli Ambiti, di cui il Piano, attraverso PSC e RUE, indica modalità e caratteristiche degli interventi.

4.2.2 Sistema ambientale

Obiettivi del PSC per il sistema ambientale sono: recuperare tutti i materiali naturali per ricostruire una continuità ecologica e rafforzare il sistema degli habitat naturali; recuperare, tutelare e valorizzare le aree di particolare interesse ambientale e paesaggistico; realizzare opere di mitigazione e compensazione ambientale; migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Tali obiettivi vengono raggiunti attraverso l'insieme delle dotazioni ecologiche e ambientali previste nell'apposito elaborato.

Tra le strategie di sistema:

- individuazione di una rete ecologica come sistema polivalente di nodi (con funzione di "serbatoi di biodiversità") e di corridoi (con funzione di incremento della biodiversità), articolata in rete principale, rete secondaria e rete urbana, da attuare attraverso gli strumenti urbanistici e di settore;
- istituzione di una nuova area protetta;
- preservazione degli spazi rurali periurbani di pianura e di collina;
- continuità della rete ecologica territoriale e recupero di spazi di naturalità interni al sistema insediativo;
- ampliamento della dotazione di aree permeabili;
- mitigazione degli impatti per impianti e infrastrutture;
- realizzazione di opere di ambientazione, compensazione e risarcimento ambientale per interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia;
- manutenzione del reticolo idrografico;
- azioni di risparmio idrico e di raccolta e smaltimento acque;
- riduzione delle emissioni acustiche e mitigazione dell'inquinamento acustico;
- riduzione delle emissioni di inquinamento atmosferico e aumento della biomassa vegetale;
- riduzione delle dispersioni termiche degli edifici, utilizzo di fonti rinnovabili e potenziamento del teleriscaldamento.

4.2.3 Sistema delle infrastrutture e dei servizi

Per quanto riguarda le infrastrutture per la mobilità, il PSC ha l'obiettivo di garantire l'integrazione e la sostenibilità del sistema, contenendo gli impatti generati dai mezzi di trasporto con riferimento alla congestione e all'inquinamento dell'area.

Tra le strategie di sistema:

- ristrutturazione del nodo ferroviario, in concomitanza con la messa in esercizio della linea ad alta velocità;
- potenziamento del sistema ferroviario regionale e metropolitano come cardine della mobilità dell'area metropolitana;

- realizzazione della rete del trasporto pubblico in sede propria come collegamento dei “luoghi” della città della ferrovia e sostegno al processo di riqualificazione della Città della Via Emilia;
- collegamento rapido aeroporto-stazione ferroviaria;
- revisione complessiva della rete di trasporto pubblico, adeguamento degli spazi stradali per accoglierne nuove forme, individuazione delle fermate a servizio di attrezzature pubbliche e in prossimità dei nodi di interscambio;
- integrazione tra tangenziale e città, in concomitanza con la realizzazione del passante autostradale a nord;
- creazione di una rete continua e riconoscibile di percorsi ciclo-pedonali finalizzati all’aumento della sicurezza e della vivibilità;
- riduzione dell’occupazione delle sedi stradali per la sosta dei veicoli e realizzazione di parcheggi finalizzati all’interscambio con i mezzi pubblici.

Per quanto riguarda il sistema dei servizi (“della città pubblica”), il PSC ha come obiettivo quello di creare luoghi di vita in pubblico, riconosciuti e curati dagli abitanti, riconoscendo e integrando le dotazioni esistenti con nuove opere affinché si possa diversificare l’offerta di servizi in aderenza alla domanda espressa dalle popolazioni metropolitane, integrando le attrezzature e i servizi, pubblici e di uso pubblico, di rango sovracomunale. Il PSC crea le condizioni per acquisire nuove aree pubbliche tramite perequazione urbanistica o accordi, come modalità efficaci rispetto all’esproprio, al fine di raggiungere livelli di dotazioni minime pro capite che considerino anche le necessità di abitanti non dimoranti e visitatori.

Tra le strategie di sistema:

- decentramento di strutture universitarie e amministrative, allo scopo di alleggerire la pressione negli Ambiti storici centrali e accrescere il livello di dotazioni pubbliche di supporto alla residenza;
- qualificazione delle attrezzature presenti nel centro della metropoli, in particolare del sistema ospedaliero;
- accessibilità e fruibilità di attrezzature e spazi collettivi a livello locale;
- distribuzione equilibrata delle dotazioni, privilegiando le Situazioni urbane dove sono più carenti;
- addensamento delle dotazioni nelle Centralità delle Situazioni, in stretta relazione con le dinamiche locali;
- realizzazione di edilizia residenziale sociale per raggiungere obiettivi di abitabilità, integrazione e coesione sociale.

5 Articolazione della struttura del territorio comunale

Oltre alle articolazioni in Figure della ristrutturazione, Situazioni e Sistemi espone nei paragrafi precedenti, il piano di Bologna classifica l’intero territorio comunale in “Territori”, a loro volta suddivisi in “Ambiti”, individuati dal PSC e oggetto della normativa del RUE, al fine di disciplinare le trasformazioni e la qualificazione diffusa prevista dalle diverse strategie. È la normativa regionale (L.R. 20/2000) che prevede l’individuazione di Ambiti, unità minime per la disciplina del PSC, per definirne con specifiche regole le caratteristiche urbanistiche e funzionali, gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali. Tali ambiti sono stati riconosciuti a partire dai caratteri insediativi, dallo stato di conservazione, dal livello delle dotazioni e dal mix funzionale, anche per dare compiutezza alle operazioni di ristrutturazione previste.

Nella tavola “Classificazione del territorio” si possono distinguere:

- Territorio urbano da strutturare
 - ambiti per i nuovi insediamenti e ambiti di sostituzione (aree oggetto di trasformazioni urbanistiche intensive);
 - ambiti in trasformazione (aree interessate da strumenti urbanistici già approvati o adottati);

- Territorio urbano strutturato
 - ambiti da riqualificare (aree che, per la presenza di attività dismesse, richiedono la riorganizzazione di servizi, dotazioni o infrastrutture);
 - ambiti consolidati di qualificazione diffusa (aree relativamente stabili che ammettono interventi leggeri di qualificazione);
 - ambiti in via di consolidamento (aree che si vanno consolidando attraverso l'attuazione di strumenti urbanistici preventivi);
 - ambiti pianificati consolidati (aree consolidate per impianto, attrezzature e stato di conservazione);
 - ambiti storici (aree caratterizzate da impianti ed edifici di valore storico);
- Territorio rurale
 - ambiti di valore naturale e ambientale di pianura, di collina e fluviali (aree periurbane non edificate fondamentali per la continuità ecologica);
 - ambiti agricoli di rilievo paesaggistico a dominante paesaggistica, ecologica e agricola (aree nelle quali l'uso agricolo è ancora determinante per il paesaggio).

Gli ambiti dei “territori urbani” sono ulteriormente distinti dal punto di vista della caratterizzazione funzionale, riconoscendone la dominante data prevalenza di usi. Sono “**ambiti misti**” quelli in cui si ravvisa o si intende realizzare un'equilibrata compresenza di residenza e attività sociali, culturali,



Figura 6 Sopra. PSC, Elaborato “Le regole: Classificazione del territorio”, legenda.

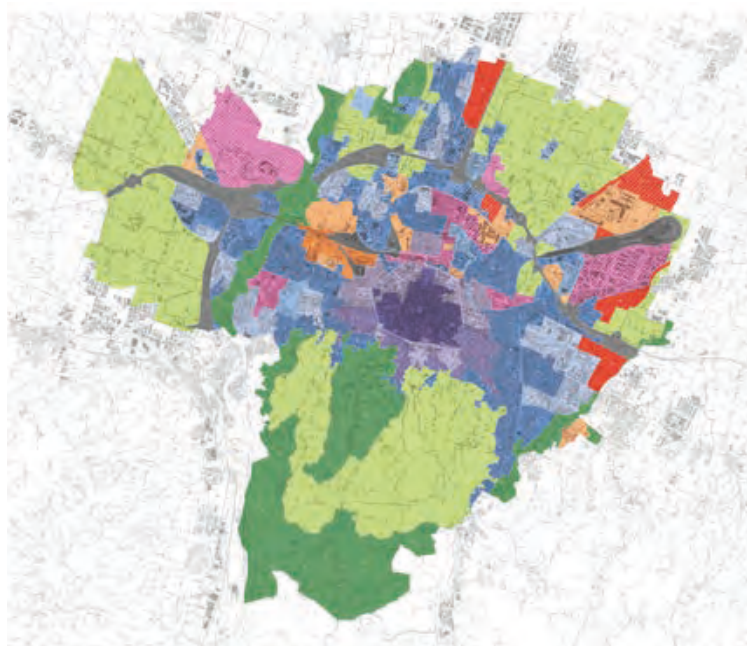


Figura 7 A sinistra. PSC, Elaborato “Le regole: Classificazione del territorio” (stralcio).

commerciali e produttive con essa compatibili; sono “**ambiti specializzati**” quelli utilizzati, o destinati a esserlo, per attività economiche e commerciali, in contesti caratterizzati dalla forte concentrazione produttiva, che possono consentire una limitata compresenza di insediamenti e spazi collettivi residenziali. In essi sono inclusi anche i “**poli funzionali**”, definiti dalla legge regionale come «parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate, in ambiti identificabili per dimensione spaziale e organizzazione morfologica unitaria, una o più funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità».

Per **ciascuna tipologia di ambito** del territorio urbano,

- il PSC indica:
 - caratteri;
 - ambiti individuati (numero progressivo e denominazione);
 - massima capacità insediativa;
 - dotazioni territoriali minime (superficie);
 - prestazioni ambientali comuni;
- il RUE indica:
 - definizione e generalità;
 - disciplina degli usi;
 - disciplina degli interventi sugli edifici;
 - disciplina degli interventi sugli spazi aperti.

Per **ciascun ambito** del territorio urbano, il PSC indica:

- ruolo (obiettivi da raggiungere);
- dotazioni (nuove infrastrutture e condizioni di integrazione con le dotazioni degli altri Sistemi);
- prestazioni (direttive che stabiliscono i requisiti per raggiungere gli obiettivi di qualità urbana);
- condizioni di sostenibilità (interventi infrastrutturali e ambientali prescritti per l’attuazione dell’ambito).

Il RUE può integrare, in apposite “**Schede d’ambito**”, i contenuti generali di disciplina dettati per la tipologia d’ambito con riferimento al caso specifico.

6 Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale

Elementi chiave: disciplina d’ambito, fattori di impatto e Condizioni di ammissibilità urbanistica in relazione agli impatti, articolazione delle funzioni omogenea a livello regionale.

Le trasformazioni diffuse e graduali sono oggetto del Regolamento urbanistico edilizio (RUE), valido a tempo indeterminato, cui compete la disciplina generale delle parti del Territorio urbano strutturato e del Territorio rurale (definite e individuate dal PSC), non sottoposte a POC, attuabili con intervento edilizio diretto. Per ciascuna tipologia di ambito, o anche per specifico ambito, il RUE disciplina destinazioni d’uso e modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente, oltre alle procedure urbanistico-edilizie e ai criteri di progettazione dei materiali urbani dello spazio aperto, dello spazio edificato, e delle attrezzature e infrastrutture, secondo un approccio prestazionale.

6.1 Caratteri

La regolazione degli usi prevista dal RUE si pone l’obiettivo di favorire la mixité funzionale attraverso la **compresenza di una molteplicità di usi negli insediamenti** e permettere la **possibilità di modificarsi e rinnovarsi**, poiché ad essi è legata la vitalità e la qualità urbana (art. 29, c. 2). L’azzonamento funzionale è stato completamente abbandonato, mentre gli usi del territorio sono stati riclassificati con criteri di pertinenza rispetto agli obiettivi urbanistici.

I criteri con cui il RUE regola gli usi sono la **compatibilità** e la **sostenibilità**, pertanto la nuova disciplina non si basa su elenchi di usi ammessi, quanto su:

- la netta **esclusione** di funzioni ritenute incompatibili e conflittuali con le caratteristiche del contesto;
- l'**ammissibilità condizionata** di alcune funzioni in relazione al contesto, per le quali si richiede una preventiva valutazione delle soluzioni che si propone di adottare per attenuare probabili fattori di impatto;
- la relazione con **dotazioni minime** da garantire per le funzioni che si possono insediare.

I **fattori impattanti** correlati agli usi si distinguono in:

1. *deficit infrastrutturale*, possono compromettere l'equilibrio dotazionale del contesto in cui l'uso si insedia (impatti su sosta, mobilità e sul traffico, rete e impianti idrici, rete e impianti fognari, reti e impianti energetici, sistema di gestione dei rifiuti urbani);
2. *pericolosità*, possono compromettere le condizioni di salubrità del contesto in cui l'uso si insedia, con effetti di rischio per la salute delle persone (rischio di incidente, rischio di inquinamento e contaminazioni, uso/movimentazione di sostanze nocive e pericolose);
3. *disagio/disturbo*, possono pregiudicare le condizioni di vivibilità del contesto in cui l'uso si insedia, con effetti di malessere psicofisico delle persone (rumore);
4. *impoverimento ecologico*, possono compromettere o peggiorare sensibilmente le condizioni di efficienza dell'ecosistema urbano con riferimento all'habitat locale e alle reti ambientali.

L'elenco degli usi esclusi e di quelli soggetti a valutazione di ammissibilità è definito dal RUE per ciascuna tipologia di ambito, e anche ulteriormente dettagliato/variato per singolo ambito qualora reso necessario dalle condizioni di contesto. **Gli usi non esclusi e non soggetti a valutazione sono sempre ammessi.**

Qualora un uso sia soggetto a verifica di ammissibilità rispetto a uno o più dei fattori impattanti sopra elencati, il RUE stabilisce le **“Condizioni di ammissibilità urbanistica in relazione agli impatti”** (art. 30) per ciascuno di essi, che devono essere applicate negli interventi di nuova costruzione, negli interventi di ristrutturazione che comportino variazione dell'uso e negli interventi di mutamento di destinazione d'uso senza opere.

Negli interventi diretti, l'assolvimento delle condizioni richieste è dimostrato con dichiarazione del progettista nel caso di condizioni certificabili o con relazione tecnico-illustrativa, nel caso di condizioni espresse in forma valutativa, che documenti analiticamente le soluzioni adottate. Negli interventi indiretti soggetti a POC, gli stessi contenuti sono integrati nella valutazione di sostenibilità dell'intervento e non vanno riproposti in sede di titolo abilitativo qualora invariati.

Fattori di impatto correlati agli usi	Condizioni di ammissibilit� urbanistica in relazione agli impatti
A) Deficit infrastrutturale	
1. Impatto sulla sosta	Assolvimento delle dotazioni minime di parcheggi pubblici e pertinenziali
2. Impatto sulla mobilit� e sul traffico	Studio relativo all'insediamento proposto, contenente:
	- verifica dei flussi di traffico generato/attratto ante e post opera
	- verifica dello schema di accessibilit� (pedonale, ciclabile, veicolare, trasporto pubblico);
	- ricognizione dei punti di pericolosit� e definizione degli interventi atti a rimuoverne i fattori;
	- valutazione delle ricadute sulla qualit� ambientale del contesto e misure adottate per rimuovere o mitigare gli eventuali effetti negativi.
3. impatto su rete e impianti idrici	Assenso all'allacciamento da parte dell'ente gestore. In alternativa, relazione tecnica che dimostri il raggiungimento dei livelli migliorativi dell'obiettivo prestazionale di risparmio e riuso delle acque con indicazione delle tecnologie innovative che si intende utilizzare.
4. Impatto su rete e impianti fognari	Assenso all'allacciamento da parte dell'ente gestore.
5. Impatto su reti e impianti energetici	Assenso all'allacciamento da parte dell'ente gestore. In alternativa, relazione tecnica che dimostri il raggiungimento dei livelli migliorativi dell'obiettivo prestazionale di contenimento dei consumi energetici con indicazione delle tecnologie innovative che si intende utilizzare.
6. Impatto sul sistema di gestione dei rifiuti urbani	Per usi diversi dall'abitativo, stima delle quantit� e del tipo di rifiuti prodotti e adozione di adeguate soluzioni progettuali per il deposito temporaneo in sito, in relazione al servizio di raccolta
B) Pericolosit�	
7. Rischio di incidente	Dichiarazione che l'attivit� non rientra tra quelle definite "a rischio di incidente rilevante" di cui al D.lgs. 334/1999 e smi
8. Rischio di inquinamento e contaminazioni delle diverse matrici ambientali	Valutazione positiva circa la limitata produzione di rifiuti pericolosi con specifiche misure di sicurezza per il deposito temporaneo in sito. La produzione pu� intendersi limitata qualora il deposito temporaneo di rifiuti pericolosi non superi i 10 mc.
	Valutazione positiva circa l'assenza di reflui con sostanze pericolose e di scarico in fognatura di rifiuti liquidi.
9. uso/ movimentazione di sostanze nocive e pericolose	Valutazione positiva circa l'uso e la movimentazione in sicurezza di sostanze pericolose (quali sostanze cancerogene, mutagene, teratogene).
C) Disagio/disturbo	
10. Rumore	Esame dei caratteri specifici dell'attivit� e valutazione positiva (con documentazione acustica redatta da tecnico competente), in coerenza con i limiti definiti dalla Classificazione acustica e dalla Valsat del PSC ovvero con le possibili opere di mitigazione da predisporre per il loro rispetto, circa la presenza di clima acustico idoneo all'insediarsi dell'uso e di impatto di quest'ultimo sul clima acustico locale o, se in presenza di un clima acustico gi� superiore
	ai limiti della classificazione acustica, non peggiorativo.
D) Deficit ecologico	
11. Impoverimento vegetazionale e interferenza con nodi e connessioni ecologiche.	Stima dell'impatto sulla vegetazione esistente e valutazione positiva circa le possibilit� d'incremento locale della fitomassa, con introduzione di elementi di arricchimento ecologico.
	Stima dell'interferenza con elementi del connettivo ecologico (individuati nella tavola "Dotazioni ecologiche ambientali" del PSC) e valutazione positiva

Tabella 1 RUE, quadro dei fattori impattanti e delle relative misure da adottare per l'ammissione della funzione soggetta a valutazione.

6.2 Articolazione delle funzioni

Nel piano di Bologna, la classificazione degli usi del territorio è definita e disciplinata dal Capo 3 del Titolo I del RUE. L'art. 28, comma 2 "Usi e loro articolazioni" è stato oggetto di adeguamento⁴ a seguito della **nuova disciplina in materia di destinazioni d'uso** introdotte dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164⁵. La Regione ha quindi riformulato la propria normativa⁶, prevedendo **6 categorie funzionali**: residenziale; turistico ricettiva; produttiva; direzionale; commerciale e rurale. L'articolazione degli usi previsti dal RUE (2009) è stata pertanto modificata, riassegnando le singole voci alle nuove categorie funzionali (tabella 2).

Il RUE, inoltre, pone particolare attenzione alla **disciplina di alcuni usi e attività**, trasversalmente agli ambiti (art. 32).

- **Attività commerciali e artigianali diffuse**: le unità immobiliari al piano terra assoggettate a cambio d'uso devono prevedere la messa in valore delle vetrine non oscurandole e non possono essere adibite ad altro uso che penalizzi l'affaccio; le attività di vicinato (<250 mq) possono ampliarsi fino alla soglia delle strutture di vendita medio-piccole (1500 mq), fatta salva la disciplina d'ambito, evitando l'oscuramento delle vetrine. Sopra i 1.500 mq di superficie di vendita le procedure sono disciplinate da apposito Piano operativo degli insediamenti commerciali (POIC).
- **Attività produttive**: negli Ambiti a caratterizzazione funzionale mista, fatta salva la specifica disciplina d'ambito, per mantenere il mix funzionale, gli edifici per attività industriali e artigianali possono ampliarsi fino al 10% del volume per esigenze di sviluppo dell'attività; un incremento volumetrico del 5% è ammesso per la rimozione di strutture in amianto. Tali bonus sono subordinati al mantenimento della destinazione d'uso per almeno dieci anni.
- **Esercizi cinematografici**: non è consentito il cambio d'uso globale, ma parziali destinazioni ad altri usi per riattivare esercizi dismessi o riqualificare quelli esistenti; fino al 10% della superficie utile per attività pertinenti e compatibili; fino al 50% per usi consentiti dall'ambito previo studio unitario che provi la permanenza e la sostenibilità dell'attività cinematografica.
- **Attività ricettive**: con esclusione di ambiti storici e di valore ambientale-paesaggistico, sono consentiti incrementi volumetrici fino al 10% per la razionalizzazione e il miglioramento delle stanze e dei servizi annessi.
- **Impianti di distribuzione dei carburanti**: sono oggetto di specifici criteri approvati con delibera consiliare.
- **Sale da gioco e scommesse**: si applica la normativa regionale della LR. 5/2013.

4. D.C.C. n. 70171/2016 "Adeguamento dei commi 2 e 3 dell'art 28 del vigente regolamento urbanistico edilizio in relazione all'art. 28 "mutamento di destinazione d'uso" della l.r. 15/2013 come modificato dalla l.r. 9/2015 . procedimento semplificato di approvazione".

5. Tale legge, cosiddetta "Sblocca Italia", modifica il D.P.R. 380/2001 relativamente alla disciplina degli usi, introducendo l'art. 23ter recante "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante", che prevede 5 categorie funzionali: "a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale".

6. La nuova disciplina regionale del mutamento di destinazione d'uso è stata introdotta con L.R. 16 luglio 2015 n. 9 che modifica l'art. 28 della L.R. 15 del 2013 "Semplificazione della disciplina edilizia".

Usi e articolazioni (RUE 2009)	Categorie funzionali (RUE 2014 agg.)
(1) Usi abitativi di tipo urbano	a) Categoria funzionale residenziale
(1a) abitazioni singole permanenti e temporanee (compresi residence come "colonie" di appartamenti e case di vacanza; bed and breakfast)	(1a) abitazioni singole permanenti e temporanee, bed and breakfast, affittacamere
(1b) abitazioni collettive (collegi, conventi)	(1b) abitazioni collettive (collegi, conventi, studentati)
(2) Usi industriali e artigianali	c) Categoria funzionale produttiva
(2a) produzione industriale e artigianale di beni (comprese le attività connesse alla produzione: laboratori di sperimentazione e ricerca, uffici tecnici, amministrativi e commerciali)	Idem
(2b) magazzino, spedizione e logistica (raccolta, conservazione, smistamento, movimentazione delle merci), commercio all'ingrosso (associato al dettaglio quando consentito)	(2b) magazzino, spedizione e logistica (raccolta, conservazione, smistamento, movimentazione delle merci), depositi con SU superiore a 250 mq , commercio all'ingrosso
(2c) deposito e stoccaggio a cielo aperto (di materiali e merci) con e senza vendita	(2c) deposito e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci e impianti per attività produttive all'aperto: materiali e manufatti edili, di cantiere, roulotte, autocaravan, autoveicoli nuovi e usati, ecc. , con e senza vendita
(2d) attività di recupero, trattamento, smaltimento di materiali di rifiuto	(2d) attività di recupero, deposito , trattamento di materiali quali veicoli, materiali metallici, vetrosi, cartacei, ecc.
(3) Servizi economici e amministrativi	d) Categoria funzionale direzionale
(3a) attività direzionali in strutture complesse (centri di attività terziarie; palazzi e aggregati d'uffici autonomamente organizzati quali sedi direttive e gestionali di enti, istituzioni, agenzie, aziende pubbliche e private; fiere ed esposizioni merceologiche; centri congressuali e di ricerca)	Idem
(3b) attività di piccole dimensioni, svolte in singole unità immobiliari con Su fino a 300 mq , integrate in edifici che comprendono altri usi e attività (studi professionali, agenzie varie, attività di prestazione di servizi amministrativi, bancari, assicurativi, finanziari, di intermediazione, di ricerca e simili; centri civici e centri sociali; sedi di associazioni sindacali, politiche, di categoria, culturali, sportive, previdenziali, assistenziali e simili)	(3b) attività svolte in singole unità immobiliari integrate in edifici che comprendono altri usi e attività (studi professionali, agenzie varie, attività di prestazione di servizi amministrativi, bancari, assicurativi, finanziari, di intermediazione, di ricerca e simili; centri civici e centri sociali; sedi di associazioni sindacali, politiche, di categoria, culturali, sportive, previdenziali, assistenziali e simili)
(4) Servizi commerciali e artigianato di servizio	e) Categoria funzionale commerciale
(4a) commercio in grandi strutture e centri commerciali (con superficie di vendita oltre i 2.500 mq) o equivalenti aggregazioni di esercizi commerciali	(4a) commercio in grandi strutture e centri commerciali (con superficie di vendita oltre i 2.500 mq) o equivalenti aggregazioni di esercizi commerciali come i "complessi commerciali di vicinato" o le "gallerie commerciali di vicinato" (con un massimo di 3.500 mq di Sv) , di cui al punto 1.7 della deliberazione CR n. 1253/99 e s.m.e i.
(4b) commercio in medio-grandi strutture (con superficie di vendita superiore a 1.500 fino a 2.500 mq) o equivalenti aggregazioni di esercizi commerciali	(4b) commercio in medio-grandi strutture (con superficie di vendita superiore a 1.500 fino a 2.500 mq) o equivalenti aggregazioni di esercizi commerciali come i "complessi commerciali di vicinato" o le "gallerie commerciali di vicinato" di cui al punto 1.7 della deliberazione CR n. 1253/99 e s.m.e i.
(4c) commercio in medio-piccole strutture (con superficie di vendita superiore a 250 fino a 1.500 mq)	(4c) commercio in medio-piccole strutture (con superficie di vendita superiore a 250 fino a 1.500 mq); sono altresì compresi i "complessi commerciali di vicinato" o "gallerie commerciali di vicinato" di cui al punto 1.7 della deliberazione CR n. 1253/99 e s.m.e i.
(4d) commercio in strutture di vicinato (con superficie di vendita fino a 250 mq), artigianato artistico , artigianato e attività di servizio alla casa e alla persona (comprese palestre fino a 100 utenti ; centri estetici, parrucchieri)	(4d) commercio in strutture di vicinato (con superficie di vendita fino a 250 mq), artigianato (con SU fino a 250 mq) , artigianato e attività di servizio alla casa e alla persona (compresi centri estetici, parrucchieri); esposizioni senza vendita e/o depositi autonomi con SU fino a 250 mq
(4e) laboratori di artigianato alimentare	Idem
(4f) distribuzione di carburanti (stazioni di servizio)	Idem
(4g) garage e autorimesse private a pagamento e artigianato di servizio all'auto	(4g) garage e autorimesse private a pagamento, in struttura o a raso , e artigianato di servizio all'auto
	(5c) attività di pubblico esercizio (esercizi di somministrazione di alimenti e bevande: bar, ristoranti, trattorie, pizzerie)

(5) Servizi ricettivi e ristorativi	b) Categoria funzionale turistico-ricettiva
(5a) accoglienza in alberghi, pensioni, motel, locande, ostelli, studentati (compresi residence come strutture alberghiere di miniappartamenti o camere con personale e servizi comuni di ristorazione, lavanderia, pulizia, sorveglianza, assistenza alla clientela, ecc.)	(5a) accoglienza in strutture ricettive e alberghiere di cui alla LR 16/2004 con esclusione delle attività individuate nella categoria funzionale residenziale
(5b) accoglienza in strutture all'aperto attrezzate (campeggi)	(5b) accoglienza in strutture all'aperto attrezzate (campeggi, area sosta camper)
(5c) attività di pubblico esercizio (esercizi di somministrazione di alimenti e bevande: bar, ristoranti, trattorie, pizzerie)	→Categoria commerciale
(6) Servizi ricreativi	d) Categoria funzionale direzionale
(6a) spettacolo, sport, cultura, tempo libero (impianti per lo spettacolo sportivo quali stadi e palasport; multiplex e multisala cinematografici, cinema, teatri; spazi espositivi e museali; discoteche e sale da ballo; centri e sale polivalenti; centri per il fitness e la pratica sportiva, piscine, palestre) in grandi strutture o complessi di capienza oltre i 400 utenti contemporanei	(6) servizi ricreativi, spettacolo, sport, cultura, tempo libero (impianti per lo spettacolo sportivo quali stadi e palasport; multiplex e multisala cinematografici, cinema, teatri; spazi espositivi e museali; discoteche e sale da ballo; centri e sale polivalenti; centri per il fitness e la pratica sportiva, piscine, palestre);
(6b) spettacolo, sport, cultura, tempo libero (impianti per lo spettacolo sportivo, cinema e teatri; spazi espositivi e museali; discoteche e sale da ballo; centri e sale polivalenti; centri per il fitness e la pratica sportiva, piscine, palestre) >100 utenti in piccole e medie strutture di capienza fino a 400 utenti contemporanei	
(7) Servizi sociali e di interesse generale	d) Categoria funzionale direzionale
(7a) servizi alla popolazione di livello locale: scolastici (fino alla media inferiore), socio-sanitari, religiosi	Idem
(7b) servizi alla popolazione di livello sovralocale: scolastici (università escluse), ospedalieri e socio-sanitari	Idem
(7c) servizi per la formazione universitaria (campus e sedi)	Idem
(7d) servizi per la mobilità (stazioni, autostazioni, parcheggi pubblici oltre i 30 posti auto o 900 mq di superficie)	(7d) servizi per la coltivazione di orti urbani ad uso domestico aggregati in colonie organizzate unitariamente;
(8) Usi rurali	f) Categoria funzionale rurale
(8a) coltivazione dei fondi, orticoltura, floricoltura e silvicoltura (e relativi impianti e attrezzature)	(8) presidio e coltivazione dei fondi, orticoltura, floricoltura e silvicoltura (e relativi impianti e attrezzature, aziendali o interaziendali), agriturismi e attività connesse.
(8b) attività agrituristiche e di turismo rurale (centri rurali di ristoro e degustazione; centri sportivi, centri di organizzazione del tempo libero e centri culturali in territorio rurale)	

Tabella 2 Raffronto della classificazione degli usi nel RUE prima e dopo l'adeguamento del 2016.

6.3 Disciplina funzionale nella città esistente

Nella **Città storica**, ad ambiti prevalentemente di tipo misto, l'obiettivo funzionale è quello di preservare gli usi abitativi e mantenere funzioni non residenziali ai piani terra, rafforzando anche le "centralità" con l'insediamento di strutture commerciali medio-piccole ed evitando la trasformazione verso autorimesse dei locali a piano terra. Gli ambiti storici specializzati – normati da apposite schede d'ambito – sono aree destinate dal piano del 1889 a funzioni non residenziali di servizio civile e militare che ancora oggi forniscono servizi alla città, e pertanto l'obiettivo del RUE è mantenerne attiva la funzionalità; qualora si verificassero dismissioni, il recupero è indirizzato verso un adeguato mix funzionale, comunque incentrato sulle dotazioni territoriali.

Negli **ambiti consolidati di qualificazione diffusa** – cresciuti senza disegno unitario – è obiettivo del piano accrescere la qualità dello spazio pubblico. Sono ambiti con un numero limitato di funzioni non ammesse: nei tessuti misti, prevalentemente produttive, commerciali impattanti, servizi universitari e sovralocali; nei tessuti specializzati unicamente quelle residenziali.

Negli **ambiti consolidati pianificati** – costruiti sulla base di strumenti urbanistici – è obiettivo del piano il mantenimento del livello di servizi e attrezzature. Negli ambiti di tipo misto, le funzioni previste

Mixitè funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato
p. 614

Categoria funzionale (RUE 2014 agg.) Funzione	TERRITORIO URBANO STRUTTURATO											TERRITORIO URBANO DA STRUTTURARE**			
	AMBITI STORICI					AMBITI CONSOLIDATI*					AMBITI DA RIQUALIFIC.				
	Ambiti storici (art. 60)	Nucleo di antica formazione (art. 60.6)	Quartieri giardino (art. 60.6)	Tessuti compatti (art. 60.6)	Ambiti storici specializzati*** (art. 61)	Ambiti consolidati di qualificazione diffusa misti (art. 62)	Ambiti consolidati di qualificazione diffusa specializzati (art. 63)	Ambiti pianificati consolidati misti (art. 64)	Ambiti pianificati consolidati specializzati (art. 65)	Ambiti infrastrutturali (art. 67)	Ambiti da riqualificare misti (art. 68)	Ambiti da riqualificare specializzati (art. 69)	Ambiti per nuovi insediamenti misti (art. 72)	Ambiti per nuovi insediamenti specializzati (art. 72)	Ambiti di sostituzione misti (art. 73)
a) Residenziale															
(1a) abitazioni singole permanenti e temporanee, B&B, (...)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	NO		NO	NO		NO				V.A. (3)
(1b) abitazioni collettive						NO		NO	V.A.		NO				V.A. (3)
b) Turistico-ricettiva															
(5a) accoglienza in strutture ricettive e alberghiere (...)									V.A.			NO	NO		(3)
(5b) accoglienza in strutture all'aperto attrezzate	NO	NO	NO	NO	NO		NO	NO	V.A.	NO		NO	NO		(3)
c) Produttiva															
(2a) produzione industriale e artigianale di beni (...)		NO	NO	V.A.		NO		V.A.		V.A.		NO	NO		V.A. (3)
(2b) magazzino, spedizione e logistica, depositi con SU > 250 mq, commercio all'ingrosso		V.A.	V.A.	V.A.		NO		NO		V.A.					(3)
(2c) deposito e stoccaggio a cielo aperto di materiali e merci e impianti per attività produttive all'aperto (...)	NO	NO	NO	NO	NO			NO		NO					(3)
(2d) attività di recupero, deposito, trattamento di materiali (...)															
d) Direzionale															
(3a) attività direzionali in strutture complesse		V.A.	V.A.	V.A.				NO		V.A.		NO	NO		V.A. (3)
(3b) attività svolte in singole unità immobiliari integrate in edifici che comprendono altri usi e attività															(3)
(6) servizi ricreativi, spettacolo, sport, cultura, tempo libero		V.A.	V.A.	V.A.			NO			V.A.		NO	NO		(3)
(7a) servizi alla popolazione di livello locale									NO			NO	NO		(3)
(7b) servizi alla popolazione di livello sovralocale						NO		V.A.		NO	V.A.	NO	NO		(3)
(7c) servizi per la formazione universitaria		V.A.	V.A.			NO		V.A.		NO	V.A.	NO	NO		(3)
(7d) servizi per la coltivazione di orti urbani (...)		NO										NO	NO		(3)
e) Commerciale															
(4a) grandi strutture e centri commerciali (>2.500 mq) o equivalenti (...)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	V.A.	NO	NO		NO		NO	NO	V.A. (3)
(4b) medio-grandi strutture (1.500-2.500 mq) o equivalenti (...)	NO	NO	NO	NO	NO	NO				V.A.		NO	NO		(3)
(4c) medio-piccole strutture (250-1.500 mq) o equivalenti (...)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)							NO	NO		(3)
(4d) strutture di vicinato (<250 mq), artigianato (<250 mq), attività di servizio (...); esposizioni senza vendita e/o depositi autonomi <250 mq															(3)
(4e) laboratori di artigianato alimentare															(3)
(4f) distribuzione di carburanti	NO	NO	NO	NO	NO	NO		NO		V.A.		NO	NO		(3)
(4g) autorimesse private a pagamento e artigianato di servizio all'auto		V.A.	V.A.	V.A.								NO	NO		(3)
(5c) attività di pubblico esercizio									V.A.						
f) Rurale															
(8) coltivazione fondi, orticoltura, floricoltura e silvicoltura, agriturismo	NO	NO	NO	NO	NO		NO	NO	NO	V.A.	NO	NO			(3)

sono di tipo residenziale, alberghiero, piccoli uffici e servizi locali, e tutti gli usi commerciali escluse le grandi strutture. Negli ambiti specializzati sono escluse le funzioni residenziali e i centri commerciali, mentre sono consentiti tutti gli altri usi.

Negli **ambiti in via di consolidamento** (così come negli ambiti in trasformazione del territorio da strutturare) il RUE non prevede una classificazione delle funzioni, in quanto sono oggetto di piani attuativi vigenti e relative convenzioni urbanistiche. In caso di decadenza, viene applicata la disciplina degli ambiti consolidati pianificati.

Negli **ambiti infrastrutturali** – occupati da infrastrutture ferroviarie e stradali di rilevante estensione, o esse destinati – il RUE regola gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, mentre il POC regola gli interventi di carattere infrastrutturale. Sono esclusi insediamenti a destinazione residenziale (abitazioni), servizi alla popolazione e servizi universitari.

Gli **ambiti da riqualificare** richiedono interventi volti al miglioramento e al potenziamento delle prestazioni delle attrezzature esistenti, recuperando qualità urbana e ambientale. Quelli di tipo misto sono già caratterizzati da un'adeguata compresenza di funzioni diverse (residenziale, produttiva, servizi economici, amministrativi, commerciali, ricettivi e ristorativi, sociali, ricreativi e artigianato di servizio); il RUE esclude lo stoccaggio a cielo aperto e i centri commerciali, ammette molte delle funzioni già presenti e richiede verifica di ammissibilità per funzioni che presentano profili di incompatibilità (produzione, logistica, grandi complessi direzionali, servizi sovralocali). Negli ambiti di tipo specializzato, ad eccezione della categoria residenziale, sono ammesse tutte le funzioni.

Negli **ambiti per i nuovi insediamenti**, misti e specializzati, che sono principalmente oggetto del POC, il RUE disciplina gli interventi di conservazione e trasformazione del patrimonio edilizio esistente (interventi diretti), fino a quando le parti dell'Ambito in cui esso ricade non vengano incluse nel POC e interessate da un PUA; nelle aree libere non è consentito l'insediamento di alcun nuovo uso. Il RUE esclude da questi ambiti la maggior parte delle funzioni, ad eccezione della residenza, singole unità ad uffici, logistica e stoccaggio, piccole attività commerciali.

Negli **ambiti di sostituzione** il piano prevede una radicale trasformazione intensiva (e, quindi, oggetto del POC) a destinazione mista. Fino ad approvazione del POC sono consentiti tutti gli usi, purché in forma temporanea (attività espositive, fieristiche, culturali, per l'associazionismo, artigianali, laboratoriale ecc., strutture temporanee per mobilità abitativa)

La **funzione rurale** è esclusa in tutti gli ambiti del territorio urbano strutturato, ad eccezione degli Ambiti consolidati di qualificazione diffusa misti; è consentita, invece, nel territorio urbano da strutturare.

Note alla tabella 3

*: In questa tabella vengono omessi gli "Ambiti in via di consolidamento misti e specializzati" (art. 66) in quanto le funzioni sono stabilite dagli strumenti urbanistici attuativi della pianificazione previgente

** : In questa tabella vengono omessi gli "Ambiti in trasformazione misti e specializzati" (art. 74) in quanto le funzioni sono stabilite dagli strumenti urbanistici attuativi della pianificazione previgente

***: Obiettivo è mantenere l'utilizzo attuale e, in caso di dismissione, definire un adeguato mix funzionale in sede attuativa, incentrato su nuove dotazioni territoriali

V.A. : uso soggetto a verifica di ammissibilità

(1): Nelle unità immobiliari con affacci prospicienti le "strade centralità e piazze" non è ammesso il nuovo insediarsi dell'uso se le unità abitative si sviluppano nei soli piani terra (eccetto case mono e plurifamiliari dei Quartieri giardino)

(2): L'uso è consentito solo negli edifici prospicienti le "strade centralità e piazze" e le "strade prevalentemente dedicate al trasporto pubblico" o all'interno delle aree soggette a specifici strumenti di settore

(3): Fino all'approvazione del POC è ammesso l'uso temporaneo, cioè l'utilizzo transitorio degli immobili esistenti per attività espositive, fieristiche, culturali, per l'associazionismo, attività artigianale, laboratoriale ecc., strutture temporanee per mobilità abitativa

*Tabella 3 A pagina precedente. Inse-
diabilità delle funzioni negli ambiti
del territorio urbano strutturato.*

6.4 Modifica delle destinazioni d'uso

Cos  come previsto dalla **nuova normativa regionale**⁷, il RUE fa esplicito rimando alla Legge Regionale 15/2013 "Semplificazione dell'attivit  edilizia". Con tale legge, novellata dalla L.R. 5/2015,   stata introdotta una completa rielaborazione della disciplina del cambio di destinazione d'uso per ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini; le regioni, che hanno competenza in materia ai sensi dell'art. 10 c. 2 del Testo unico dell'edilizia, sono state sollecitate ad adottare una significativa semplificazione dai nuovi articoli 23 bis e 23 ter del medesimo testo unico. In Emilia Romagna, attualmente, la modifica delle destinazioni d'uso  , pertanto, normata come segue.

Il cambio di destinazione d'uso comporta un **aumento del carico urbanistico** – con richiesta di reperimento di ulteriori standard urbanistici, in termini di dotazioni territoriali o di parcheggi pertinenziali, o la loro monetizzazione ove consentito – e il versamento degli oneri di urbanizzazione, nei seguenti due casi:

- passaggio tra categorie funzionali diverse;
- passaggio tra funzioni della stessa categoria che presentino, per espressa previsione di legge regionale o di atto regolamentare, differenti dotazioni territoriali e parcheggi pertinenziali.

Il mutamento della destinazione d'uso che comporta aumento di carico urbanistico, cos  come sopra individuato, prevede la **corresponsione di oneri** di urbanizzazione pari alla differenza tra gli oneri stabiliti per la nuova destinazione e gli oneri previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione d'uso in atto.

La nuova normativa esplicita che nei soli due casi citati il cambio d'uso costituisce ipotesi di incremento di carico urbanistico, pertanto ogni altra casistica prevista dai piani comunali (eccettuate l'aumento di superficie utile e di unit  immobiliari) decade.

6.5 Dotazione di parcheggi

Le dotazioni di parcheggi pubblici e privati per interventi diretti sono regolate dall'art. 115 del RUE e sono relazionate agli usi da insediare e ai loro impatti sul sistema della sosta. Gli interventi di nuova costruzione, ristrutturazione edilizia, aumento di superficie utile e cambio di destinazione d'uso che determini aumento del carico urbanistico (casistica riportata nel paragrafo precedente) comportano **quantit  minime di parcheggi pubblici** per l'urbanizzazione (PU) da garantire al Sistema delle infrastrutture. Il RUE norma la loro realizzazione in loco e cessione, ovvero alla monetizzazione vincolata alla realizzazione di specifiche opere secondo i termini di legge. Nei casi di nuova costruzione e demolizione-ricostruzione, sono da garantire anche quote di **parcheggi pertinenziali**, il cui uso   riservato agli utenti degli immobili, in misura adeguata alle attivit  che vi si svolgono.

Negli altri interventi, riconducibile alla tipologia indiretta, – aree

7. Con D.G.R. n. 922 del 28.06.2017   stato approvato l'atto regionale di coordinamento tecnico per la semplificazione e l'uniformazione in materia edilizia, che, in particolare, obbliga i comuni, al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, a richiamare, con apposita formula di rinvio, la disciplina relativa a una serie materie tra cui le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso.

soggette a Piano urbanistico attuativo (PUA), interventi diretti programmati dal POC, POC con valore ed effetti di PUA – le dotazioni territoriali, tra cui i parcheggi, sono individuate negli Schemi di assetto o inserite nel quadro della programmazione comunale delle opere pubbliche. Le quantità, per entrambe le tipologie di intervento, sono riportate nella tabella 4.

Tabella 4 Dotazione richiesta dal RUE per tipologia di intervento e categoria funzionale.

Categoria funzionale (RUE 2014 agg.) Funzione	Interventi diretti		Interventi indiretti
	Parcheggi al servizio degli edifici (PE)	Parcheggi pubblici per l'urbanizzazione (PU)	Parcheggi pubblici
a) Residenziale			
(1a) abitazioni singole permanenti e temporanee, B&B, (...)	50% SU	10% SU	min 30% SU
(1b) abitazioni collettive	(2)	10% SU	min 30% SU
b) Turistico-ricettiva			
(5a) accoglienza in strutture ricettive e alberghiere (...)	1 p.a. ogni 2 posti letto	40% SU	40% SU
(5b) accoglienza in strutture all'aperto attrezzate	1 p.a. ogni 2 utenti	20% SF	40% SU
c) Produttiva			
(2a) produzione industriale e artigianale di beni (...)	20% SU	10% SU	(1)
(2b) magazzino, logistica, depositi con SU > 250 mq, commercio all'ingrosso	20% SU	10% SU	(1)
(2c) stoccaggio a cielo aperto di materiali, impianti per attività produttive all'aperto (...)	1 p.a. ogni 200 mq SF	1 p.a. ogni 500 mq SF	(1)
(2d) attività di recupero, deposito, trattamento di materiali (...)	-	-	
d) Direzionale			
(3a) attività direzionali in strutture complesse	50% SU	40% SU	40% SU
(3b) attività svolte in unità immobiliari integrate in edifici con altri usi e attività	40% SU	40% SU	40% SU
(6) servizi ricreativi, spettacolo, sport, cultura, tempo libero	1 p.a. ogni 3 utenti	40% SU	40% SU
(7a) servizi alla popolazione di livello locale	40% SU		
(7b) servizi alla popolazione di livello sovralocale	40% SU		
(7c) servizi per la formazione universitaria	40% SU		
(7d) servizi per la coltivazione di orti urbani (...)			
e) Commerciale			
(4a) grandi strutture e centri commerciali (>2.500 mq) o equivalenti (...)	Normativa regionale	40% SU	40% SU
(4b) medio-grandi strutture (1.500-2.500 mq) o equivalenti (...)	Normativa regionale	40% SU	40% SU
(4c) medio-piccole strutture (250-1.500 mq) o equivalenti (...)	Normativa regionale	40% SU	40% SU
(4d) strutture di vicinato (<250 mq), artigianato (<250 mq), attività di servizio (...); esposizioni senza vendita e/o depositi autonomi <250 mq	35% SU	20% SU	40% SU
(4e) laboratori di artigianato alimentare	35% SU	20% SU	40% SU
(4f) distribuzione di carburanti	-	-	40% SU
(4g) autorimesse private a pagamento e artigianato di servizio all'auto	35% SU	20% SU	40% SU
(5c) attività di pubblico esercizio	60% SU	20% SU	40% SU
f) Rurale			
(8) coltivazione fondi, orticoltura, floricoltura e silvicoltura, agriturismo	1 p.a. ogni 3 utenti		

p.a. = "posto auto"; (1): non specificato, i parcheggi rientrano nella dotazione territoriale complessiva, pari a 15% della superficie territoriale; (2): da dimensionare in relazione al tipo di utenza.

7 Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

Elementi chiave: Piano operativo comunale.

7.1 Il Piano operativo comunale

Gli interventi di **trasformazione urbanistica sostanziale** rientrano nelle previsioni del POC, che ha competenza anche per: interventi di tutela, recupero e valorizzazione; localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico da sottoporre a esproprio; individuazione delle dotazioni ecologiche o di servizi ambientali da realizzare. Il POC attua le scelte del PSC attivando interventi urbanistici e settoriali ed è uno strumento di programmazione i cui contenuti devono essere coerenti con il Bilancio pluriennale e la Programmazione triennale delle opere pubbliche del Comune. La durata del POC è limitata a 5 anni dall'approvazione, trascorsi i quali perde efficacia e scadono i vincoli espropriativi da esso apposti.

Nel quinquennio, il POC:

- attiva gli interventi urbanistici negli Ambiti;
- implementa le strategie di qualità delle Situazioni attraverso le dotazioni territoriali;
- attua la visione strategica delle Sette città, combinando i due aspetti precedenti.

Il POC ha dunque ruolo di **integratore delle politiche territoriali** del comune (trasformazioni, dotazioni pubbliche, politiche settoriali) e consente il **controllo nel tempo dell'attuazione** delle strategie del PSC e l'**equilibrio tra contributo pubblico e privato** nella loro realizzazione.

La disciplina operativa e attuativa del POC deriva dalle prescrizioni, dalle direttive e dagli indirizzi che il Piano strutturale comunale detta per:

- il territorio da strutturare (ambiti per nuovi insediamenti e ambiti di sostituzione);
- gli ambiti da riqualificare;
- gli ambiti consolidati di qualificazione diffusa per trasformazioni di rilevante impatto (SUL > 2.300 mq);
- gli ambiti infrastrutturali, per quanto concerne gli interventi di trasformazione delle infrastrutture da programmare;
- gli ambiti storici, limitatamente ad alcuni interventi di interesse pubblico;
- ambiti di valore naturale e ambientale per le parti da tutelare, recuperare e valorizzare.

Il POC è normalmente costruito a seguito di **procedure concorsuali** per selezionare in maniera concorrenziale gli ambiti dove intervenire e gli interventi da realizzare nell'arco temporale della propria validità; gli obiettivi pubblici e le finalità della procedura sono stabiliti dall'Amministrazione comunale, così come i criteri per la valutazione delle proposte. Negli ambiti soggetti a trasformazione si applica la **perequazione urbanistica**, fondiaria (contributo alle dotazioni come cessione dei suoli) o integrata (contributo alle dotazioni con realizzazione di opere).

Gli interventi di modifica sostanziale, di tutela, recupero e valorizzazione del territorio disposti e disciplinati dal POC sono soggetti a **Piano urbanistico attuativo (PUA)**, in particolare negli ambiti per nuovi insediamenti; di sostituzione; da riqualificare. Il POC può anche avere valore di PUA.

7.2 Regolazione degli usi nel POC

Il POC, secondo quanto previsto dal comma 4 dell'art. 28 del RUE, **seleziona gli usi ammissibili** per le trasformazioni con riferimento alla classificazione del RUE.

La **dominante funzionale** per ciascun ambito, così come la loro capacità massima insediativa potenziale, è stabilita dal PSC.

Scheda B.3

Piano strutturale comunale e Regolamento urbanistico edilizio di Reggio Emilia

1 Riferimenti

Ente

Comune di Reggio Emilia

Normativa di riferimento

Regione Emilia Romagna, L.R. 24 marzo 2000, n. 20 “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”

Denominazione dello strumento 1

Piano Strutturale Comunale (PSC)

Iter di approvazione dello strumento 1

Adozione: D.C.C. n. 5835/87 del 06.04.2009

Approvazione: D.C.C. n. 5167/70 del 05.04.2011

Denominazione dello strumento 2

Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)

Iter di approvazione dello strumento 2

Adozione: D.C.C. n. 5840/92 del 16.04.2009

Approvazione: D.C.C. n. 5167/70 del 05.04.2011

Versione del piano oggetto di analisi

La scheda esamina il PSC nella versione vigente (2019) e il RUE nella versione variante adottata (2018).

Documenti di piano consultati

- Relazione illustrativa di PSC (contenuti aggiornati alla D.C.C. n.71 del 15.07.2017)
- Quadro normativo di PSC vigente (D.C.C. 45 del 08.04.2019)
- Quadro normativo di RUE vigente (D.C.C. 45 del 08.04.2019)
- Variante adottata: Relazione, Quadro normativo di PSC, Quadro normativo di RUE (D.C.C. n. 18 del 12.02.2018)
- Variante adottata: Relazione, Quadro normativo di RUE, Regolamento edilizio (D.C.C. n. 155 del 12.11.2018)

2 Riferimenti

In conformità alla legislazione regionale di riferimento, il piano urbanistico locale di Reggio Emilia si articola in tre documenti integrati: il Piano strutturale comunale (PSC), il Regolamento urbanistico edilizio (RUE) e il Piano operativo comunale (POC).

Le caratteristiche dei tre strumenti sono le medesime già descritte per questo paragrafo nella Scheda B.2 (Bologna), a cui si rimanda per approfondimento.

2.1 L'idea di città

L'idea di città che informa le scelte del piano strutturale di Reggio Emilia è quella di configurare un passaggio culturale da "città nell'Europa" a "città europea". Con le altre città europee, Reggio Emilia condivide i cambiamenti sociali, economici, demografici – inclusi gli effetti della recessione globale – che hanno portato alla costruzione di luoghi e paesaggi nuovi, che necessitano dell'azione di piano per realizzare una visione del futuro "impennata attorno al valore del **bene comune** e declinata secondo una **visione serena, sicura e solidale del vivere insieme**".

Alla base del PSC vi è una visione della città come "successione infinita di luoghi" che esprimono una **molteplicità di identità**, e che lo strumento deve saper connettere nelle diverse scale e in coerenza con le pianificazioni sovraordinate:

- a livello **fisico**, attraverso elementi qualificanti come lo spazio pubblico, il sistema ambientale, le aree di trasformazione;
- a livello **di conoscenze**, legando competenze e modelli produttivi con il sistema del sapere;
- a livello **sociale**, innovando il sistema dei servizi;
- a livello **tecnologico**, sfruttando le potenzialità delle reti per migliorare i servizi.

Trasversalmente alle componenti strutturali che compongono e disegnano la città, il PSC individua a livello strategico le politiche di governo del territorio da attivare per affrontare le sfide contemporanee.

- **Reggio città della sostenibilità ambientale**, come equilibrio nei rapporti tra economia, territorio, ambiente e socialità rispetto al quale il PSC effettua responsabilmente le proprie scelte, orientate allo sviluppo qualitativo, all'attivazione di opportunità, al miglioramento della qualità della vita. Sostenibilità non come principio che fissa dei limiti allo sviluppo, ma come stimolo alla ricerca di una nuova prospettiva di sviluppo economico e sociale, anche condizionando le scelte alla scala territoriale.
- **Reggio capitale sociale**, capace di favorire l'integrazione culturale, l'accesso alle opportunità per tutti, la promozione di un modello di crescita basato sulla conoscenza e sulla solidarietà, per rafforzare i valori storici di riferimento e per realizzare una comunità integrata, equa e cosa. Il PSC mira, quindi, alla costruzione di un "welfare di comunità", come riconoscimento dei bisogni e delle potenzialità del territorio e degli abitanti.
- **Reggio città della conoscenza e dell'innovazione**, come chiave per tenere il passo con la modernità, per agganciare Reggio alla società globale pur rimanendo ancorata al proprio territorio. Le tradizionali conoscenze diffuse reggiane non bastano più come fattori di successo e si devono pertanto sviluppare nuove prospettive, ad esempio nei campi della mobilità, della produzione edilizia, nella gestione dei servizi, nei processi formativi, nei luoghi che compongono il sistema economico.
- **Reggio città pubblica**, che nasce con il riconoscimento da parte del piano di un sistema di relazioni, ancor prima che di funzioni, il quale si deve poter avvalere di spazi pubblici come luoghi del vivere insieme e in comune, del confronto e dello scambio, in antitesi con i processi di disgregazione e privatizzazione. Nel PSC la città pubblica rappresenta, quindi, una componente strategica, e con il Piano dei servizi si intende valorizzare gli spazi di relazione e potenziare i servizi pubblici, per garantire vivibilità, senso di appartenenza e sicurezza.

2.2 Il disegno di città

All'idea di città sopra descritta, il PSC fa corrispondere un complementare e coerente "disegno di città" che **traduce la *vision* in una rappresentazione fisica** delle dimensioni identitarie della città e in scelte progettuali. Scelte che hanno come riferimento la *cultura del limite*, come limitazione del consumo di suolo e priorità alla riqualificazione dell'esistente, e la *valorizzazione degli aspetti identitari*, come riscoperta delle vocazioni e attitudini sopite delle diverse parti di città. In questo modo, si vuole rendere la città capace di contribuire allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, a partire dalle specificità di ogni sua parte, alle quali far corrispondere obiettivi strutturali specifici attinenti alla mobilità, alla qualità edilizia e urbanistica, alla tutela del patrimonio. Il PSC individua così tre nuove **grandezze territoriali** che il piano intende affrontare attraverso il progetto urbano.

- 1. La città dai nuovi significati**, il cui tema trainante è *l'innovazione*. I poli di eccellenza devono divenire i capisaldi, tra loro integrati, del progetto di struttura territoriale, attraverso una trasformazione e un ripensamento della loro immagine simbolica e della loro funzionalità, sia per migliorare la qualità di vita e l'attrattività della città verso le persone, sia per sostenere i settori economici di eccellenza nel loro sviluppo. Esempi sono la città storica, le ville ducali, i diversi poli funzionali (universitari, della cultura e del lavoro, del tempo libero e dei servizi), i punti infrastrutturali di accesso alla città.
- 2. La città dai significati da ricostruire**, il cui tema trainante è quello dei *nuovi equilibri*. Riguarda la città da recuperare nell'immaginario collettivo, una componente fragile investita da una molteplicità di problematiche e che, pertanto, necessita di un'azione incisiva di riqualificazione portata dal ridisegno esteso di funzioni, contenitori e città pubblica. L'obiettivo è quello di restituire valore identitario ai luoghi e creare architetture e spazi capaci di generare nuova centralità, socialità e qualità ambientale. Esempi sono l'ambito urbano della via Emilia, la zona nord, le frazioni e la campagna.
- 3. La città dai significati da rigenerare**, il cui tema trainante è quello di una *nuova specializzazione*. Si tratta di una città diffusa, densa e definita a livello spaziale e funzionale, i cui tessuti necessitano nuove connessioni, una manutenzione qualitativa e un controllo dei livelli di carico urbanistico che ne non comprometta la qualità ambientale. Il PSC individua in questa città il bisogno di attribuirvi una specifica competenza nella città a rete: i quartieri, a partire dalle loro identità storiche e dalle vocazioni, vanno rigenerati attraverso la dotazione di tutte quelle funzioni che li rendano pienamente "città", superando il concetto di monofunzionalità a favore di un'idea di unitarietà e completezza di luoghi del vivere

3 Obiettivi specifici di carattere funzionale

- Insiadimento di rilevanti **funzioni di interesse collettivo** per l'attrazione di risorse economiche, umane e culturali nella rete dei "Poli di eccellenza".
- Valorizzazione e integrazione delle **funzioni dei servizi** e degli **elementi di valore del centro storico**, creazione di nuove **polarità** attrattive e trasformazione dei tessuti infrastrutturali in **tessuti connettivi**, attraverso apposito Piano strategico, per rilanciare l'identità di Reggio Emilia.
- Rafforzamento del **carattere multifunzionale dei tessuti** nelle operazioni di riqualificazione diffusa della città consolidata, senza aumentare il carico urbanistico, e miglioramento dei livelli delle dotazioni.
- Facilitare l'**accesso alla casa**, riservando almeno il 20% della nuova produzione di abitazione alle diverse forme dell'edilizia residenziale sociale; ERS come nuova componente del sistema dei servizi pubblici.
- Investimento nei **luoghi della produzione** e sostegno alla competitività delle imprese, contenendo la dispersione insediativa attraverso l'individuazione di un numero limitato di aree, generalmente in corrispondenza di nodi della mobilità, da attrezzare in termini ambientali, infrastrutturali, tecnologici e di servizi; qualità e vivibilità degli spazi di lavoro anche con multifunzionalità delle aree produttive, insediando usi compatibili (ricreativi, commerciali, direzionali ...).

- Aumento della capacità di **attrazione commerciale della città** e riduzione dell'evasione commerciale verso altre province; focalizzazione sull'innovazione del mix tipologico e merceologico del centro storico per aumentarne vitalità e qualità; ridimensionamento delle previsioni quantitative originarie (grandi strutture) per perseguire una struttura commerciale più equilibrata e diffusa.
- Recupero e **riuso di edifici rurali** negli ambiti ad alta vocazione produttiva e **protezione del territorio rurale** dagli usi extra-agricoli.

4 Strategie

Elementi chiave: poli di eccellenza, contenimento dell'espansione, ammodernamento delle attività e dei servizi.

4.1 Strategia di transizione economica

Il PSC di Reggio Emilia è stato redatto al **termine di una favorevole fase economica** che ha permesso la tenuta del sistema del welfare, una elevata offerta di lavoro da parte delle imprese e una notevole crescita demografica. In parallelo si era affermata una produzione edilizia consistente nel settore residenziale privato e molto limitata in quello pubblico, facendo mancare un'adeguata offerta di alloggi a sostegno della richiesta di manodopera da parte del mercato del lavoro; inoltre, tale crescita ha fatto aumentare il territorio urbanizzato, specialmente nelle frazioni che, conseguentemente, hanno abbisognato di nuovi servizi e infrastrutture. Questa fase di radicale e veloce cambiamento ha generato **squilibri nel rapporto quantità-qualità della crescita**, nonché una trasformazione del paesaggio tradizionale e della composizione sociale che ha comportato un generale disagio, una manca equa diffusione del benessere.

Tale quadro è stato ulteriormente segnato dalla fase di recessione economica e di carenza di risorse pubbliche. La prima, in particolare, ha ridimensionato la struttura del mercato edilizio, che tuttavia si sta orientando velocemente verso nuovi modelli di sviluppo e di produzione incentrati sul recupero e la rifunzionalizzazione dell'esistente. Una direzione verso cui attualmente tende il PSC¹, nel quale si è operata una **riduzione quantitativa delle aree edificabili** rispetto alla proposta precedentemente programmata e la selezione mirata dei siti maggiormente idonei allo sviluppo di **interventi non intensivi e di qualità**.

4.2 Strategie di sistema

Il PSC di Reggio Emilia, a fronte dell'indebolimento delle condizioni di successo economico reggiano, sopra sommariamente riassunto, ha elaborato 6 strategie e 15 linee d'azione, ascrivibili ai tre diversi sistemi utilizzati in queste schede come chiave di lettura unitaria dei piani.

4.2.1 Sistema insediativo

La strategia del PSC per il sistema insediativo è incentrata sulla **valorizzazione del patrimonio esistente**, sulla qualificazione diffusa delle risorse, sull'innovazione e sulla specializzazione. Infatti, salvo operazioni per l'acquisizione di aree per dotazioni, delocalizzazioni, edilizia sociale e qualificazione di aree produttive, le sue previsioni si realizzano per la maggior parte entro la città esistente.

Strategia I: La città non si amplia, si trasforma

1. Limite all'espansione della città: la capacità insediativa residenziale viene concentrata nelle occasioni di riqualificazione e completamento; viene limitata la possibilità di intervento diretto; le nuove edificazioni sono riservate all'edilizia sociale.
2. Contenimento della dispersione urbana: viene limitata la possibilità di insediamenti sparsi, residenziali o produttivi, in zona agricola.

Strategia II: La città si trasforma e si rinnova

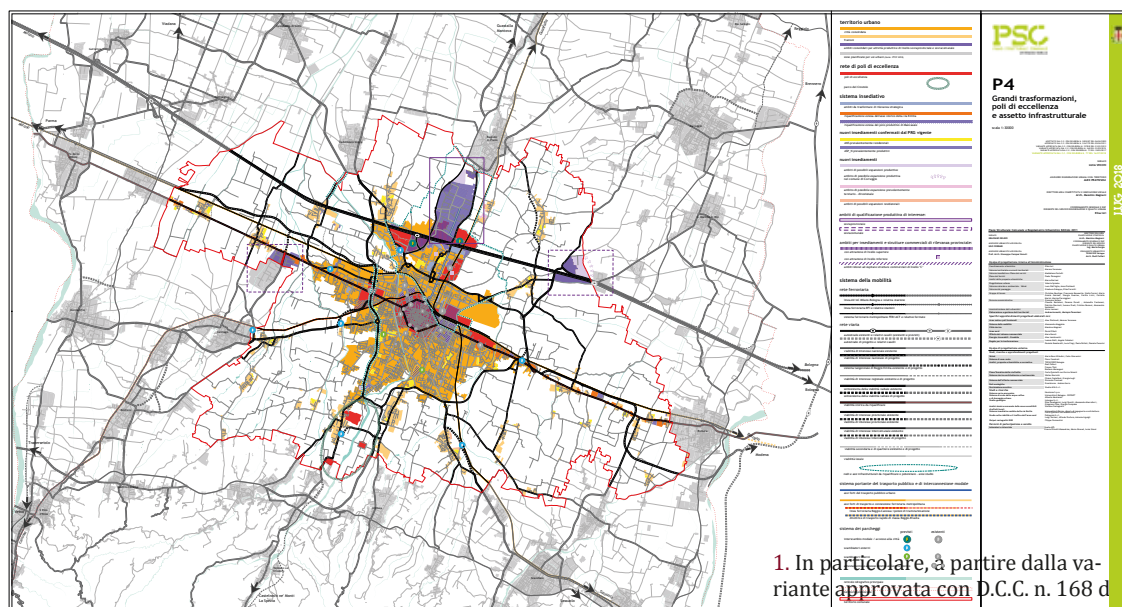
3. Una rete di poli di eccellenza²: vengono individuati i luoghi da rivitalizzare per rilanciare e potenziare immagine, competitività, innovazione e crescita della città, insediando rilevanti funzioni fortemente attrattive. Essi rappresentano l'occasione per una trasformazione qualitativa della città e per la sua riconoscibilità all'esterno.
4. Valorizzare la città storica: promozione del patrimonio; riqualificazione del sistema urbano; riorganizzazione della mobilità; incentivazione dell'uso residenziale; sostegno a nuove attività; implementazione di servizi; viene assegnato al centro storico un ruolo sia di "attrattore", in quanto polo primario di servizi, sia di "diffusore" di qualità per la valorizzazione della periferia storica ad esso contigua.

Strategia III: La città si riqualifica e riordina l'esistente

5. Riqualificazione diffusa: mantenimento o diminuzione dei livelli di carico urbanistico; mantenimento del carattere multifunzionale dei tessuti; mantenimento o miglioramento di servizi, spazi pubblici e infrastrutture; sostituzione e ammodernamento del patrimonio edilizio.
6. Progetti specifici di riqualificazione: riqualificazione dei tessuti della via Emilia fuori dal centro storico; governo delle rilevanti trasformazioni infrastrutturali e insediative in corso nella zona nord della città; riqualificazione forte e continua delle frazioni.
7. Un nuovo modo di costruire e di abitare: incentivazione di un'elevata qualità della casa e dell'abitare (certificazioni energetiche, materiali biocompatibili, fonti rinnovabili, teleriscaldamento, uso efficiente dell'acqua, domotica).

2. I Poli di eccellenza individuati dal PSC sono: il Centro Storico; il sistema delle Ville Ducali; il polo universitario del San Lazzaro; le ex Officine Reggiane; Via Emilia: Il polo della cultura e del lavoro - museo Maramotti, la sede del consorzio Parmigiano Reggiano e i grandi ambiti di riqualificazione circostanti; il polo per il tempo libero e dei servizi attorno allo stadio Giglio; le nuove porte di accesso alla città (la Stazione Mediopadana della AV-AC, il parco progetti di Calatrava e il casello autostradale) e le aree limitrofe.

Figura 1 PSC, Elaborato P4 "Grandi trasformazioni, poli di eccellenza e assetto infrastrutturale."



1. In particolare, a partire dalla variante approvata con D.C.C. n. 168 del 21.09.2015.

Strategia IV: La citt  si ammoderna

8. Luoghi per la produzione: individuazione di un numero limitato di aree a valenza strategia sovracomunale, per contenere la dispersione insediativa, su cui investire in termini di servizi, infrastrutture e dotazioni ambientali.
9. Offerta commerciale: aumento della capacit  di attrazione del centro storico; consenso a iniziative di vicinato; potenziamento dell'offerta sovralocale nell'area sud; riqualificazione o ricollocamento dei centri commerciali esistenti; contenimento dell'evasione commerciale verso altre province.

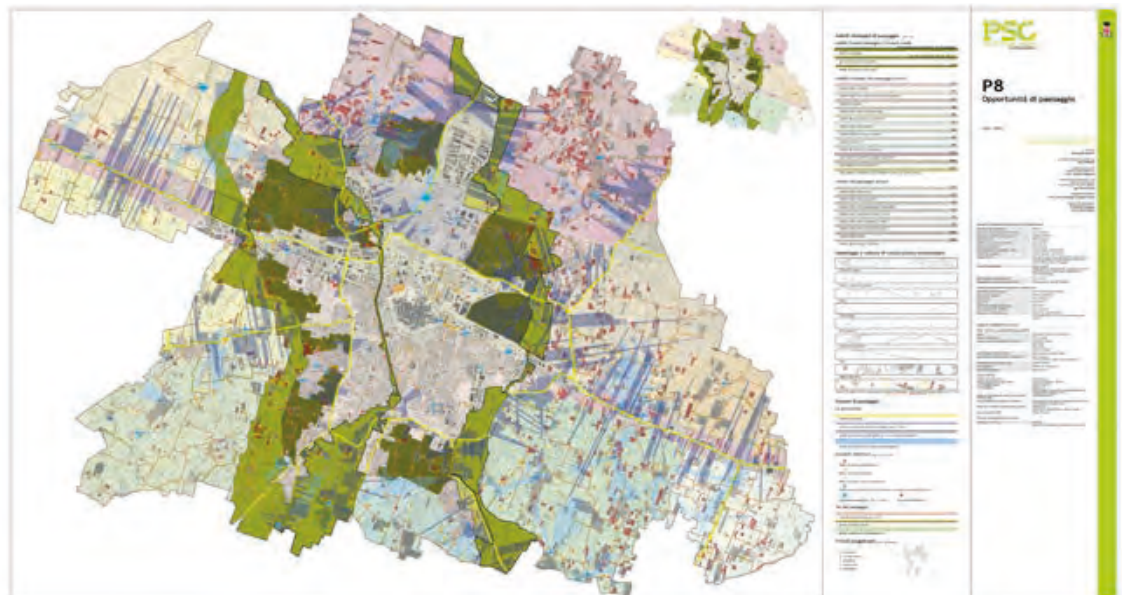
4.2.2 Sistema ambientale

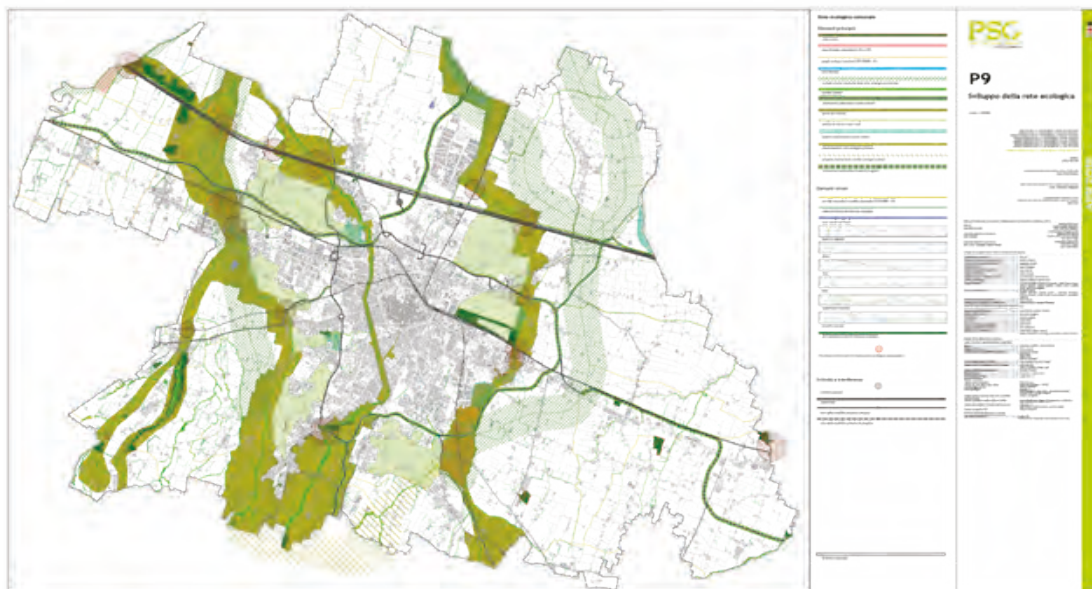
Il PSC individua la **rete ecologica** come fondamentale strategia per il sistema ambientale, anche per potenziare e valorizzare le aree verdi della citt . Questo, nella citt  pi  strutturata, si realizza con la rete dei parchi urbani di quartiere, la quale si relaziona e integra da un lato con i viali urbani e dall'altro con le aree agricole e naturali.

Strategia VI: Il territorio riconosce e valorizza le sue risorse

10. Opportunit  di paesaggio: stabilire e attuare politiche volte alla salvaguardia, gestione e qualificazione dei paesaggi; progettare e riprogettare paesaggi; promuovere conoscenza e consapevolezza; rafforzare il concetto di identit  locale come motore dei progetti di sviluppo e valorizzazione territoriale. Il progetto di paesaggio   articolato su tre livelli: ambiti paesaggistici strategici (politiche, indirizzi, obiettivi di qualit ), componenti e relazioni strutturanti i sistemi (strategie, tutele attive e progettualit ), approfondimenti progettuali (focus con indicazioni specifiche per l'attuazione).

Figura 2 PSC, Elaborato P8 "Opportunit  di paesaggio".





11. Salvaguardare il territorio dell'agricoltura: tutela del territorio rurale dalla dispersione degli insediamenti senza ingessature; recupero e riuso di edifici rurali; disciplina edilizia articolata in relazione ai differenti caratteri degli ambiti rurali (di interesse paesaggistico, ad alta vocazione produttiva agricola, agricoli periurbani).
12. Potenziare la rete ecologica e la biodiversità: ricostituzione della continuità ecologica; salvaguardia e valorizzazione delle valenze ecologiche e della biodiversità residua presente; rendere la fruibilità della campagna più estesa e agevole; caratterizzazione e valorizzazione della "cintura verde"; integrazione del sistema di parchi e aree verdi urbane e di quartiere, con il sistema dei corsi d'acqua, delle aree naturalistiche, dei fontanili fino alla scala territoriale.

Figura 3 PSC, Elaborato P9 "Sviluppo della rete ecologica".

4.2.2 Sistema delle infrastrutture e dei servizi

Il sistema dei servizi pubblici assume un carattere strategico e strutturale per il PSC, che ne pianifica l'offerta con un apposito "**Piano dei servizi**", di cui costituisce parte integrante, con il quale si delinea un quadro progettuale in cui le dotazioni divengono centrali nei processi di rigenerazione della città e trasversali rispetto ai diversi ambiti che la compongono, privilegiando un approccio qualitativo a scapito di quello tradizionale quantitativo.

Strategia IV: La città si ammoderna

13. Sistema della mobilità: collegamento con i corridoi nazionali ed europei; consolidamento della piattaforma logistica internazionale; compattamento urbano e nuova residenza in corrispondenza del trasporto collettivo; potenziamento di industrie e commercio solo in corrispondenza di nodi; dotazione di Zone 30 e individuazione di aree "car free".

Strategia V: La città pubblica si rafforza

14. Azioni per l'edilizia sociale: facilitazione dell'accesso alla casa; obbligo di realizzazione di quota aggiuntiva di edilizia sociale in ogni nuovo comparto; realizzazione di progetti di recupero (PRU); riqualificazione del patrimonio ERP esistente.
15. Piano dei servizi: realizzazione del piano dei servizi per una più elevata coesione sociale, attraverso la partecipazione diretta dei cittadini e delle circoscrizioni, nel quale definiscono esplorazioni progettuali per ciascuno dei 57 ambiti urbani e delle frazioni, nelle quali si disegna la trama dei servizi indicandone i temi prioritari.

Figura 4 PSC, Elaborato P5.2 "Piano dei servizi - Esplorazioni progettuali": tavola di sintesi relativa a servizi, connessioni e qualità urbana; tavola di inquadramento e legenda dell'elaborato; tavola dell'esplorazione progettuale n. 31.



tavole di sintesi: servizi, connessioni, qualità urbana

Inquadramento e legenda

esplorazione progettuale MANCASALE n° 31

5 Articolazione della struttura del territorio comunale

Il PSC di Reggio Emilia classifica, ai sensi della normativa regionale (L.R. 20/2000), l'intero territorio comunale in "Territori", a loro volta suddivisi in "Ambiti" – unità minime della pianificazione strutturale emiliana – che sono oggetto delle ulteriori discipline specifiche del POC e del RUE.

L'articolazione della struttura del territorio, esplicitata nella tavola P6 del PSC, è la seguente.

- Territorio urbanizzato
 - città storica (ACS)
 - ambiti urbani consolidati (AUC)
 - ambiti da riqualificare (AR)
 - ambiti specializzati per attività produttive (ASP)
 - poli funzionali (PF)
- Territorio potenzialmente urbanizzabile
 - ambiti per nuovi insediamenti urbani e dotazioni – residui non attuati PRG 2001 (ANS 1-5)
 - ambiti per nuovi insediamenti urbani e dotazioni (ANS 6-8)
 - ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi – residui non attuati PRG 2001 (ASP_N)
 - ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi (ASP_N)
 - ambiti per nuovi servizi alla mobilità
- Territorio rurale
 - Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico (ARP)
 - Ambiti ad alta vocazione produttiva agricola (AVP)
 - gli Ambiti agricoli periurbani (AAP)
 - Il PSC individua inoltre nel territorio rurale:
 - le aree di valore naturale ed ambientale, soggette alle specifiche disposizioni di tutela;
 - le principali aree non agricole specificamente destinate ad attività fruttive, ricreative, sportive e turistiche compatibili;
 - i principali impianti ed attrezzature ricadenti in territorio rurale costituenti dotazioni territoriali ed ecologiche;
 - gli impianti produttivi isolati;
 - gli ambiti relativi a previsioni pregresse del PRG 2001;
 - specifici ambiti di recupero e valorizzazione.



Figura 5 PSC, Elaborato P6 "Ambiti programmatici e indirizzi per RUE e POC."

3. Secondo il PSC, negli ambiti Auc4 possono manifestarsi prospettive di interventi di sostituzione e trasformazione di entità significativa che, nel caso, devono essere governati e disciplinati in sede di POC.

4. Nel PSC sono ambiti definiti come porzioni che, pur dotate di un adeguato livello di qualità urbana, presentano alcune carenze strutturali di funzionalità o di dotazioni; da considerarsi quindi sature e da non addensare; qui sono individuate le principali aree di concentrazione di problematiche di natura sociale (coincidenti o meno con situazioni di degrado fisico) per le quali le politiche urbanistiche vanno associate con politiche di intervento sociale e di integrazione.

Gli ambiti del **territorio urbanizzato**, già individuati dal PSC, vengono ulteriormente classificati e specificati dal RUE.

- Ambiti della città storica (ACS)
 - Acs1 - Centro storico
 - Acs2 - Prima espansione novecentesca
 - Acs3 - Nuclei storici minori
 - Acs4 - Insediamenti unitari del dopoguerra
 - Edifici tutelati esterni alla CS
- Ambiti urbani consolidati prevalentemente residenziali (AUC)
 - Auc1 - Tessuti omogenei di impianto recente frutto di Piani Urbanistici Attuativi
 - Auc2 - Tessuti in corso di formazione sulla base di Piani Urbanistici Attuativi vigenti
 - Auc3 - Tessuti eterogenei di buona o discreta qualità insediativa
 - Auc4 - Tessuti eterogenei della prima periferia nord³
 - Auc5 - Tessuti con parziali limiti di funzionalità urbanistica⁴
 - Auc6 - Aree di conservazione del verde privato di pregio
 - Auc8 - Lotti che ospitano attività produttive incongrue rispetto al contesto
 - Aree destinate a verde privato
- Ambiti urbani da riqualificare (AR)
 - Ar1/Ar11 - Ambiti da riqualificare di rilevanza strategica nel contesto urbano
 - Ar12/Ar23 - Ambiti da riqualificare nel contesto delle frazioni
 - Ar19/Ar20 - Ambiti da riqualificare complessi
- Ambiti specializzati per attività produttive (ASP)
 - Asp1 - Ambiti specializzati per attività produttive in corso di attuazione sulla base di PUA
 - Asp2 - Ambiti specializzati per attività produttive prevalentemente manifatturiere
 - Asp3 - Ambiti specializzati per attività commerciali o miste polifunzionali
 - Asp4 - Lotti che ospitano destinazioni residenziali o comunque non congruenti rispetto al contesto
- Poli funzionali (PF)

Figura 6 Articolazione del territorio nel piano di Reggio Emilia (rielaborazione delle legende di PSC e RUE).



Per gli ambiti del territorio urbanizzato,

- il PSC indica:
 - descrizione;
 - articolazione in tipologie di ambito;
 - obiettivi da perseguire;
 - interventi ammissibili;
 - destinazioni d'uso (criteri per la loro definizione);
 - parametri edilizi e ambientali;
- il RUE norma nel dettaglio le indicazioni del PSC.

Il PSC, oltre al documento normativo, si articola in tavole e in elaborati. Questi ultimi consistono in approfondimenti di tematiche specifiche, frequentemente sotto forma di “schede”.

- Per la **città storica**, oltre alle “Strategie e azioni per la città storica” (tav. P3.2), sono presenti approfondimenti sulle “strutture insediative storiche” non urbane (schede P7.2a), caratterizzate da un ruolo territoriale riconoscibile di elementi ordinatori di vaste porzioni del paesaggio, e una “disciplina particolareggiata per gli interventi sugli edifici di interesse storico-architettonico” (schede P7.2b).
- Per la **città da riqualificare o da urbanizzare**, è stato elaborato un quadro di analisi, le criticità e le potenzialità, gli indirizzi e le strategie suggerite secondo diverse “schede di ambito”: “Poli funzionali” (schede P4.1a); “Ambiti di riqualificazione” (schede P4.1b); “Ambiti di nuovo insediamento” (schede P4.1b).
- Per l'**asse storico della via Emilia**, oggetto di progetto specifico di riqualificazione, è stato predisposto un “Piano tematico: temi e criteri di intervento” a carattere normativo e di indirizzo progettuale (elab. P4.2.1).
- Per i **servizi**, sono riportate le “esplorazioni progettuali” (schede P5.2) orientate ad un miglioramento dell'assetto e della vivibilità di ogni frazione e quartiere
- Per il **paesaggio** sono state elaborate altre “esplorazioni progettuali” (schede P8.2).

Il RUE disciplina nel dettaglio, con i propri elaborati, gli interventi ordinari nel territorio urbanizzato e nel territorio rurale. Oltre alle Norme di attuazione e alla tavola delle previsioni generali – ulteriormente dettagliata per la città storica con elaborati di dettaglio – il RUE individua il “**Sistema urbano portante e rilevante**” (elab. R5) che disciplina i cambi di destinazione d'uso per un elenco di vie del centro storico.

6 Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale

Elementi chiave: valutazioni di sostenibilità per l'insediamento delle funzioni, flessibilità delle destinazioni d'uso per incentivare la rigenerazione urbana.

La strategia di trasformazione diffusa e leggera dell'esistente è affidata al RUE ed è promossa dal PSC, che ha come finalità l'estensione dell'*effetto città* a quei tessuti che oggi non lo presentano, soprattutto per spiccata monofunzionalità, lavorando sulla **riqualificazione della città pubblica**, l'integrazione con **nuovi servizi e funzioni** e la creazione di **nuove polarità**. Il RUE ha carattere prescrittivo a tempo indeterminato, e disciplina le attività ordinarie – oltre che nelle parti di città consolidata e nel territorio rurale – anche negli ambiti soggetti a trasformazioni sostanziali, in attesa della maturazione di condizioni favorevoli per il loro inserimento nelle previsioni del POC.

La versione del RUE qui analizzata si riferisce alla variante adottata (D.C.C. 115 del 12.11.2018) ritenuta di particolare interesse ai fini della ricerca poiché specificamente indirizzata all'innovazione della **disciplina funzionale in relazione ai processi di rigenerazione urbana**. Il Comune di Reggio Emilia ha aggiornato con atti successivi, a partire dal 2015, la disciplina del RUE (vigente dal 2011) per imple-

mentare politiche tese a ridurre il consumo di suolo e favorire la **rigenerazione della città esistente**:

- incentivando, anche economicamente, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio e sfavorendo le nuove costruzioni in territorio non urbanizzato (D.C.C. 85/2015 e D.C.C. 195/2015);
- sostenendo il lavoro e gli usi propri nel territorio rurale (D.C.C. 143/2016);
- promuovendo residenza, commercio e qualità urbana nella città storica (D.C.C. 19/2017);
- riducendo gli ambiti urbanizzabili del PSC e gli interventi di trasformazione del RUE (D.C.C.71/2017);
- razionalizzando le previsioni commerciali degli insediamenti medio-grande distribuzione (D.C.C.18/2018).

In linea con questi indirizzi, relativamente alla gestione degli interventi ordinari, con la nuova variante si intende aggiornare ulteriormente i contenuti del RUE per favorire i processi di rigenerazione attraverso una **semplificazione normativa** e una **diversa disciplina attuativa** del RUE (in particolare dei parametri edilizi e delle funzioni insediabili) – fornendo comunque soglie e modalità tali da garantire il governo delle trasformazioni – funzionale alla riqualificazione dei tessuti.

6.1 Caratteri

La variante del RUE sopra richiamata, prevede una **nuova disciplina funzionale**, nella quale si propone:

- una **nuova classificazione degli usi** (definita nel REd - Regolamento edilizio, e non più nel RUE) secondo le cinque categorie funzionali principali previste dalla DGR Emilia Romagna n.922/2017;
- l'affinamento della disciplina degli usi, per promuovere il mix funzionale, associandola a valutazioni di sostenibilità, vincolando così la possibilità di insediamento di usi ritenuti impattanti a specifiche verifiche di ammissibilità stabilite in relazione ai caratteri dell'ambito interessato. Si tratta di una nuova impostazione di **carattere prestazionale**, che innova una concezione prettamente normativa degli usi conferendo flessibilità nell'attuazione ma compatibilità ambientale e di contesto;
- l'innalzamento, per alcuni ambiti, del limite entro cui sono consentiti **interventi diretti** per ristrutturazione con demolizione/ricostruzione;
- la **flessibilizzazione della disciplina funzionale** degli ambiti oggetto di recenti piani particolareggiati, assimilandoli ai tessuti consolidati di buona qualità;
- la **semplificazione procedurale** per interventi di minore entità.

Con la variante, la modalità di articolazione degli usi passa dall'elencazione delle funzioni previste all'individuazione delle funzioni non ammissibili o assoggettate a verifica di ammissibilità; in quest'ultimo caso l'insediamento della nuova funzione deve essere preceduto, a seconda dei casi, da una relazione tecnica e illustrativa, eventualmente corredata da elaborati grafici, o da certificazione del progettista che dichiara l'assolvimento di quanto richiesto.

L'**ammissibilità urbanistica** del nuovo uso può essere soggetta a verifica con riguardo a:

- impatto sulla mobilità e sul traffico, per il quale lo studio deve evidenziare il soddisfacimento dei criteri di salvaguardia dei livelli di servizio (compatibilità dei flussi con la capacità della rete), di efficienza degli accessi (funzionamento dei punti di connessione), di recupero delle esternalità (opere che consentono il superamento della congestione);
- impatto sull'ambiente sonoro;
- impatto dei rifiuti;
- rischio inquinamento da rifiuti
- impatto su reti e impianti tecnologici (fognari, idrici, energetici, gas
- impatto sulla vegetazione e connessioni ecologiche.

Contenuti della variante per tipologia di ambito.

Città storica (ACS). Il nucleo centrale era già stato oggetto di recente variante per la sua valorizzazione.

ne, pertanto la nuova variante incentiva la rigenerazione soprattutto nei nuclei storici minori (Acs3), inserendo flessibilità e requisiti di qualità nella gestione degli interventi di recupero: in questi ambiti è stata svolta una analisi per individuare i **“tessuti meritevoli di salvaguardia”** e i **“tessuti eterogenei”** secondo cui articolare una nuova disciplina diversificata di recupero e intervento. Inoltre, per la città storica e gli edifici tutelati esterni ad essa, sono state predisposte specifiche **“Linee guida progettuali”** (Allegato B al RUE) che, oltre a riportare i criteri generali già presenti nel RUE vigente, forniscono una disciplina dettagliata e differenziata per ognuno dei vari insediamenti storici.

Ambiti urbani prevalentemente residenziali (AUC). Gli ambiti oggetto di PUA (Auc1 e Auc2) la cui convenzione risulti scaduta e le cui opere di urbanizzazione siano già state cedute al Comune, assumono la disciplina dei tessuti Auc3 (Tessuti eterogenei di buona o discreta qualità insediativa), ciò significa che: nei lotti ineditati decade l'obbligo di rispetto delle quote di mix funzionale prevista dal PRG 2001 per le aree di trasformazione e diminuiscono gli indici di utilizzazione fondiaria (UF da 0,5 mq/mq a 0,36 mq/mq); nei lotti edificati, è consentito invece un ampliamento del 20% della superficie complessiva senza aumento di unità immobiliari. Gli **ambiti produttivi incongrui** all'interno di contesti residenziali (Auc8) sono stati ulteriormente classificati in relazione al livello di problematicità:

- a) ambiti assoggettati a sola variante normativa per i quali viene abbassata la capacità edificatoria (UF da 0,48 a 0,36 mq/mq);
- b) ambiti che ospitano destinazioni d'uso compatibili con il territorio rurale limitrofo (ad esempio, i caseifici e le cantine sociali) per i quali è prevista possibilità di ampliamento a fronte di opere di ambientazione adeguate;
- c) ambiti problematici nel rapporto tra funzione e contesto, per i quali sono redatte specifiche schede e l'attuazione rimanda ad un Accordo operativo.

Ambiti urbani consolidati specializzati per attività produttive (ASP). Analogamente a quanto proposto per gli Auc1/Auc2 sono stati riclassificati ad Asp2 o Asp3 i PUA/PPC la cui convenzione risulti scaduta e le cui opere di urbanizzazione e del verde pubblico risultino collaudate e prese in carico da parte del Comune. Gli Asp2 legati al settore manifatturiero sono stati previsti incentivi per accompagnare la trasformazione e l'**ammodernamento del tessuto produttivo**, cercando di intercettare un'accentuata **tendenza alla mixité**, che propone combinazioni di usi spesso definibili a priori.

Ambiti urbani da riqualificare (AR). Sono stati riclassificati in modo da poter indicare, all'interno della norma specifica di ciascun ambito, le destinazioni d'uso e gli interventi ammessi. Per l'**Ambito complesso di riqualificazione della Via Emilia**, sono previste maggiore flessibilità nei cambi d'uso e meccanismi incentivanti a fronte di azioni per finalità pubbliche, che vincolano gli interventi privati ad azioni concrete di riqualificazione che investono la città pubblica e lo spazio privato, secondo una disciplina prestazionale, declinata nelle **“Linee guida progettuali per la riqualificazione funzionale e paesaggistica della Via Emilia”** (Allegato C).

6.2 Articolazione delle funzioni

Nella variante al RUE di Reggio Emilia, la classificazione degli usi del territorio è compresa nel **Regolamento edilizio**, nuovo allegato al RUE, che norma molti aspetti tecnico-procedurali prima compresi nel RUE (2011). Come illustrato nella scheda B.2 (Bologna), la nuova disciplina in materia di destinazioni d'uso introdotta dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164 ha indotto la Regione a riformulare la propria normativa introducendo 6 categorie funzionali:

- a) residenziale;
- b) turistico ricettiva;
- c) produttiva;
- d) direzionale;
- e) commerciale;
- f) rurale.

L'articolazione degli usi previsti dal RUE del 2011 è stata pertanto modificata, riassegnando le singole voci alle nuove categorie funzionali, con qualche limitata modifica, come evidenziato nella tabella seguente.

6.3 Disciplina funzionale nella città esistente

Città storica (ACS). Il PSC stabilisce tra gli obiettivi per il centro storico (ambito Acs1) quello della promozione del patrimonio urbano non solo come **bene culturale** ma anche in termini di **prodotti, servizi e funzioni**, capaci di promuovere la città e il territorio nel suo complesso all'interno di circuiti turistici e di prodotto. Inoltre, in materia funzionale, prevede:

- il **decongestionamento** dalle funzioni a maggior carico urbanistico;
- la qualificazione dello **spazio pubblico per eventi, attività commerciali e artigianali** prospicienti;

Tipi di uso urbanistico (RUE VIGENTE)	Categorie funzionali (REd ADOTTATO)
A) Funzione residenziale	A) Residenziale
a1 Residenza. Abitazioni di nuclei familiari e relative pertinenze, attività del titolare, affittacamere. Nel caso di residenze di imprenditori agricoli connesse ad un'unità aziendale agricola può comprendere l'attività di vendita diretta.	a.1 idem (eccetto testo barrato)
a2 Residenza collettiva (non turistica). Comprende collegi, convitti, conventi, seminari, studentati, case di riposo, ospizi.	a.2 idem
	a.3 (ex f9)
	a.4 (parte ex a1) Residenza per addetti all'agricoltura (compresa l'attività di vendita diretta)
B) Funzioni di servizio e terziarie	D) Direzionale
Funzioni di servizio complementari alla residenza	
b1 Esercizi commerciali di vicinato. SV< 250 mq; distributori automatici (...)	d.1 idem
b2 Pubblici esercizi. Comprende le attività di somministrazione di alimenti e/o bevande.	d.2 idem
b3 Studi professionali e uffici in genere, attività terziarie e di servizio a bassa generazione di movimenti. Attività con concorso di pubblico di cui all'uso b12 che occupino meno del 50% della Su; ambulatori medici <200mq	d.3 idem
b4 Attività culturali, attività ricreative, sportive e di spettacolo prive di significativi effetti di disturbo sul contesto urbano. Musei, biblioteche (...) e altre attività fino a 100 persone.	d.4 idem
b5 comprende b5.1 e b5.2	d.5 Comprende d.5.1, d.5.2 e d.5.3.
b5.1 Artigianato di servizio alla persona, alla casa, ai beni di produzione, alle imprese, nonché agli automezzi limitatamente a cicli e motocicli; attività di panificazione, gelaterie, pasticcerie.	- d.5.1 idem
b5.2 Artigianato di produzione, lavorazione e vendita alimentare non ricompreso nel punto b5.1: rosticcerie, kebab.	d.5.2 idem
	- d.5.3 Sale del commiato (servizio alle persone)
b6 Artigianato di servizio agli automezzi. Attività di assistenza e riparazione degli automezzi e attività di soccorso stradale.	→ c.6 idem
b8 Attività di parcheggio. Parcheggi privati non pertinenziali e a pagamento	d.6 idem
Servizi e attrezzature di interesse collettivo	
b10.1 Attività di interesse collettivo di tipo civile e attività scolastiche di base. Servizi amministrativi, socio-assistenziali, previdenziali, culturali, (...); attività scolastiche di base	d.7 idem
b10.2 Attività di interesse collettivo di tipo religioso. Comprende i luoghi per l'esercizio pubblico dei culti, nonché per attività (...) integrate con le finalità religiose.	d.8 idem
b10.3 Parcheggi pubblici in sede propria.	d.9 idem
b10.4 Attività di svago, riposo, esercizio sportivo. Aree a verde e a parco; edifici e aree per pratiche sportive e ricreative a libera disposizione del pubblico.	d.10 idem
Funzioni terziarie a forte concorso di pubblico	
b12 Attività terziarie specializzate ad elevato carico urbanistico. Sedi direzionali (...) attività bancarie (...), amministrative, di servizio alle imprese, poli-ambulatori (...) non rientranti in B3	d.11 idem
b13 Attività espositive, fieristiche, congressuali. Comprende centri superiori a 100 posti (...), strutture fieristiche.	d.12 idem
b14 Attività ricreative, sportive e di spettacolo con problematiche di impatto. (...) Attività non rientranti in B4	d.13 idem
b15 Attività sanitarie ed assistenziali. Ospedali, RSA, case protette, e case di cura; attività termali; ambulatori con SC superiore a 200 mq (...)	d.14 idem
b16 Attività di istruzione superiore, di formazione e di ricerca. Scuole superiori all'obbligo, centri di formazione professionale, centri di ricerca	d.15 idem
b17 Attività ludico-ricreative con problematiche di impatto. Attività ludiche svolte in pubbliche sale da gioco, agenzie di scommesse (...)	d.16 idem

Funzioni commerciali a forte concorso di pubblico	E) Commerciale
b11.1 Medio-piccole strutture di vendita. Esercizi di SV fra 250 mq e 1.500 mq.	e.1.1 idem
- b11.1A - Medio-piccole strutture di vendita del settore alimentare o misto;	- e.1.1A idem
- b11.1NA - Medio-piccole strutture di vendita del settore non alimentare.	- e.1.1NA idem
b11.2 Medio-grandi strutture di vendita. Esercizi aventi una SV fra 1.500 mq e 2.500 mq	e.1.2 idem
- b11.2A - Medio-grandi strutture di vendita del settore alimentare o misto;	- e.1.2A idem
- b11.2NA - Medio-grandi strutture di vendita del settore non alimentare.	- e.1.2NA idem
b11.3 Grandi strutture di vendita (ammesse dal POC). Esercizi con una SV superiore a 2.500 mq (...)	e.1.3 idem
- b11.3A - Grandi strutture di vendita del settore alimentare o misto (1);	- e.1.3A idem
- b11.3NA - Grandi strutture di vendita del settore non alimentare.	- e.1.3NA idem
C) Funzioni produttive e assimilabili	C) Produttiva
c1 Attività manifatturiere industriali o artigianali. Edifici e aree destinate a processo produttivo, attività terziarie interne e complementari al processo produttivo, vendita diretta (...)	c.1 idem
c2 Attività di tipo industriale di conservazione condizionata, lavorazione e trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici. (...)	c.2 idem
c3 Attività commerciali all'ingrosso, mostre, magazzini, depositi. (...)	c.3 idem
c4 Impianti per la produzione e commercializzazione di energia. (...)	c.4 idem
c5 Attività estrattive. (...)	c.5 idem
	c.6 (ex b6) idem
	c.7 (ex f2) idem
	c.8 (ex f4) idem
	c.9 (ex f11) idem
D) Funzioni agricole e connesse con l'agricoltura	F) Rurale
d1 Attività, di tipo aziendale. Depositi di materiali e prodotti agricoli, silos, rimesse, fienili, caseifici aziendali. (...) vendita diretta di prodotti agricoli.	f.1 idem
d2 Allevamenti produttivi agricoli. (...)	f.2 idem
d3 Attività, di tipo interaziendale, di lavorazione di prodotti agricoli e zootecnici. (...) Vendita diretta di prodotti agricoli.	f.3 idem
d4 Coltivazione in serre fisse comportanti trasformazione edilizia del territorio (colture orticole protette o floro/vivaistiche).	f.4 idem
d5 Allevamenti di animali d'affezione, attività di custodia di animali e cliniche veterinarie. (...)	f.5 idem
d6 Servizi di giardinaggio, fornitura (...) di macchine agricole e macchine movimento terra.	f.6 idem
d7 Alloggi e strutture per l'agriturismo (...)	f.7 idem
	f.8 Aree per sepolture private per cimiteri per animali.
E) Funzioni alberghiere e comunque per il soggiorno temporaneo	B) Turistico ricettiva
e1 Attività ricettive alberghiere, sale e attrezzature complementari	b.1 idem
e2 Attività ricettive extra-alberghiere (colonie, case per ferie, ostelli per la gioventù); attrezzature complementari	b.2 idem, compresi anche B&B
e3 Residenze turistico-alberghiere. (...)	b.3 idem
F) Funzioni urbane e infrastrutture per l'urbanizzazione del territorio	
f1 Mobilità. Sedi stradali e ferroviarie, spazi di sosta, aree verdi di arredo o di protezione stradale, percorsi pedonali e ciclabili. Sistemi di trasporto collettivo e relativi servizi e depositi dei mezzi. Attrezzature per lo scambio intermodale (stazioni, porti, darsene, aeroporti).	→ d.17 Mobilità. Stazioni per il trasporto collettivo e relativi servizi e depositi dei mezzi. Attrezzature per lo scambio intermodale (...)
f2 Distribuzione carburanti per uso autotrazione. Compresse attività di vendita e servizi complementari.	→ c.7 (ex f2) idem
f3 Reti tecnologiche e relativi impianti.	-
f4 Impianti per l'ambiente. Trattamento e smaltimento di rifiuti; piattaforme ecologiche, impianti di depurazione.	→ c.8 idem
f5 Impianti di trasmissione (via etere).	→ d.18 idem
f6 Servizi tecnici, servizi per la sicurezza, l'ordine pubblico, la protezione civile. (...)	→ d.19 idem
f7 Attrezzature cimiteriali. (...)	→ d.20 idem
f8 Mercati ambulanti, fiere e feste temporanee, spettacoli viaggianti. (...)	→ e.2 idem
f9 Soggiorno temporaneo con abitazioni mobili (aree attrezzate per nomadi).	→ a.3 idem
f10 Attrezzature per la Difesa Nazionale. (...)	→ d.21 idem
f11 Opere ambientali con funzione ecologica e microclimatica e/o per la tutela idrogeologica. (...)	→ c.9 idem

Tabella 1 Raffronto della classificazione degli usi ante e post variante adottata al RUE-Red.

Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato

p. 634

Categorie funzionali Funzioni	TERRITORIO URBANIZZATO													
	CITTA STORICA (ACS)				AMBITI URBANI CONSOLIDATI PREVALENTEMENTE RESIDENZIALI***					AMBITI SPECIALIZZATI PER ATT. PRODUTTIVE (ASP)****			AMBITI URBANI DA RIQUALIFICARE (AR)	
	Ac1 - Centro storico*	Ac2 - prima espansione novecentesca	Ac3 - Nuclei storici minori (Tessuti da salvaguardare)**	Ac4 - Insediamenti unitari del dopoguerra	Auc3 - Tessuti eterogenei di buona o discreta qualità insediativa	Auc4 - Tessuti eterogenei della prima periferia nord	Auc5 - Tessuti con parziali limiti di funzionalità urbanistica	Auc6 - Aree di conservazione del verde privato di pregio	Auc8 Lotti che ospiano attività produttive incongrue rispetto al contesto	Asp2 - Ambiti specializzati per attività produttive prev. Manifatturiere (8)	Asp3 - Ambiti specializzati per attività commerciali o miste polifunzionali	Asp4 - Lotti residenziali o non congruenti con contesto (14)		
A) Residenziale														
a.1 Residenza	SI (1)	(1)	(1)	(1)							R(9)	R(9)		
a.2 Residenza collettiva (non turistica)	SI (1)	(1)	(1)	(1)							R(9)	R(9)		
a.3 Soggiorno temporaneo con abitazioni mobili		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO				NO
a.4 Residenza per addetti all'agricoltura [...]		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO				NO
B) Turistico ricettiva														
b.1 Attività ricettive alberghiere											R(10)			
b.2 Attività ricettive extra-alberghiere	SI										NO			
b.3 Residenze turistico-alberghiere (residence)		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
C) Produttiva														
c.1 Attività manifatturiere industriali o artigianali		NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	V.A.	V.A.	NO(6)	
c.2 Attività industriale di lavorazione di prodotti agricoli [...]		NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	V.A.	V.A.	NO(6)	
c.3 Attività commerciali all'ingrosso, mostre, magazzini [...]		NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	V.A.	V.A.	NO(6)	
c.4 Impianti per prod. e commercializzazione di energia		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	V.A.	V.A.	NO	
c.5 Attività estrattive		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
c.6 Artigianato di servizio agli automezzi		NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	NO(6)	V.A.	V.A.	NO(6)	
c.7 Distribuzione carburanti per uso autotrazione		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO				NO
c.8 Impianti per l'ambiente		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO				NO
c.9 Opere ambientali con funzione ecologica e/o tutela [...]		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO				NO
D) Direzionale														
d.1 Esercizi commerciali di vicinato											R(10)			
d.2 Pubblici esercizi	SI													
d.3 Attività terziarie [...] a bassa generazione di movimenti	SI													
d.4 Attività culturali [...] prive di effetti di disturbo sul contesto.	SI													
d.5.1 Artigianato di servizio; artig. alimentare limitato [...]	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	R(2)	V.A.	V.A.	R(2)	
d.5.2 Artig. alimentare diverso da d5.1: rosticcerie, kebab.	R(3)													
d.5.3 Sale del commiato (servizio alle persone)														
d.6 Attività di parcheggio	SI		NO	NO										
d.7 Attività di interesse collettivo civile, scolastiche, assist.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	NO	V.A.	V.A.	
d.8 Attività di interesse collettivo di tipo religioso														
d.9 Parcheggi pubblici in sede propria (silos e autorimesse)	SI										NO			
d.10 Attività di svago, riposo, esercizio sportivo, aree a parco	SI										NO			
d.11 Attività terziarie [...] ad elevato carico urbanistico	V.A.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	V.A.	NO	
d.12 Attività espositive, fieristiche, congressuali	V.A.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	V.A.	V.A.	NO	
d.13 Attività ricreative, [...] con problemi di impatto	V.A.	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	V.A.	V.A.	NO	
d.14 Attività sanitarie ed assistenziali	V.A.	V.A.	NO	NO	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	NO	V.A.	V.A.	
d.15 Attività di istruzione superiore, formazione e/o ricerca	V.A.	V.A.	NO	NO	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	R(11)	V.A.	V.A.	
d.16 Attività ludico-ricreative con problematiche (es. Slot)		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	R(12)	NO	NO	
d.17 Mobilità. Attrezzature per trasporto collettivo		V.A.	NO	NO	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	
d.18 Impianti di trasmissione (via etere)														
d.19 Servizi tecnici, servizi per la sicurezza, AA.PP (...)	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	
d.20 Attrezzature cimiteriali		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO				NO
d.21 Attrezzature per la Difesa Nazionale	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	
E) Commerciale														
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari e non (250(1) - 500 mq)		V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.	R(10)	R(13)	V.A.	
e.1.2 Medio-grandi strutture di vendita alimentari e non (1500 - 2500 mq)	V.A. (4)	R(5)	R(5)	R(5)	R(5)	R(5)	R(5)	R(5)	R(5)	R(5)	R(10)	R(13)	R(5)	
e.1.3 Grandi strutture di vendita alimentari e non (>2500 mq)		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	R(13)	NO	
e.2 Mercati ambulanti, fiere e feste, spettacoli viaggianti	SI													
F) Rurale														
f.1 Attività di tipo aziendale (depositi, prima lavorazione, ...)		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
f.2 Allevamenti produttivi agricoli		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
f.3 Attività interaziendale di lavorazione prodotti agricoli [...]		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	R(7)	NO	NO	NO
f.4 Coltivazione in serre fisse		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
f.5 Allevamenti di animali d'affezione, veterinari, custodia [...]		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
f.6 Servizi di giardinaggio, fornitura di macchine agricole		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
f.7 Alloggi e strutture per l'agriturismo		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
f.8 Aree per sepolture private per animali.		NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

E' prevista specifica disciplina funzionale per ciascun Ambito

Tabella 2 Insediabilità delle funzioni negli ambiti del territorio urbanizzato.

- aumentare le **aree pedonalizzate**;
- implementare i servizi, anche recuperando e rifunzionalizzando **grandi contenitori** in grado di favorire l'insediamento di nuove polarità con **funzioni attrattive** e di rigenerazione urbana;
- incentivare l'**uso residenziale** attraverso l'azione pubblica e privata;
- favorire nuove **attività economiche** e incrementare il **mix funzionale**;
- accrescere in termini quantitativi e qualitativi le funzioni commerciali, creando "**Centri commerciali naturali**".

Le previsioni di piano complessive (PSC e RUE) tendono a **escludere rilevanti modifiche alle destinazioni d'uso in atto**, in particolare quelle residenziali, artigianali e di commercio di vicinato, e sono volte ad aumentare il mix funzionale, naturalmente presente nei centri città.

Rileva notare che è risulta adottata un'ulteriore variante⁵ finalizzata alla **valorizzazione del ruolo commerciale della Città storica** per equilibrare le polarità di attrazione commerciale periferiche. Tra le diverse misure si è ampliata la possibilità di insediamento commerciale nel centro storico, nel rispetto delle peculiarità storiche, artistiche e culturali, per medio-piccole strutture di vendita e centri commerciali di vicinato con superficie di vendita sino a 1.500 mq, complessi commerciali di vicinato e gallerie commerciali di vicinato, nonché la possibilità di insediamento degli usi commerciali anche ai piani superiori. Solo nella zona Acs1 (Centro storico) sono possibili nuove strutture medio-grandi (mentre nel resto della città sono vietate, salvo esistenti e per accorpamento di superfici) purché rientranti in "Progetti unitari di valorizzazione della città storica"⁶. Ulteriori provvedimenti di sostegno alle attività economiche riguardano i cambi di destinazioni d'uso, affrontati più avanti nello specifico paragrafo.

Gli ambiti Acs2 "Prima espansione novecentesca" seguono la disciplina degli Ambiti consolidati Auc3.

Gli ambiti Acs3 "Nuclei storici minori" Vengono articolati dalla variante in "**tessuti da salvaguardare**" che seguono la disciplina degli Ambiti consolidati Auc3 con qualche restrizione per le funzioni a maggiore impatto, e in "**tessuti eterogenei**" che seguono la disciplina d'ambito Auc più affine.

5. D.C.C. n. 18 del 12.02.2018. "Varianze al vigente Piano Strutturale Comunale (PSC) e Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), avente ad oggetto la razionalizzazione delle previsioni commerciali, finalizzata alla valorizzazione della città storica, e modifiche all'Accordo territoriale dei Poli dell'Area Nord, limitatamente al Polo Funzionale PF-4".

6. Art. 25a del RUE: «1. Al fine di favorire interventi diretti al miglioramento della vivibilità e della qualità ambientale della Città storica, alla sua riqualificazione, allo sviluppo delle attività economiche, di aggregazione sociale e di richiamo commerciale, alla valorizzazione del tessuto storico e del riuso del patrimonio edilizio, in una prospettiva di tutela dinamica che sia in grado di declinare nell'attualità la memoria storica, potranno essere predisposti specifici Progetti unitari di valorizzazione, riferiti a una o più Unità fabbricative [...], mediante i quali proporre: - l'insediamento di usi e1.2 e/o di centri commerciali di vicinato, gallerie e complessi commerciali di vicinato, purché coerenti con il Piano Strategico del Centro storico, sono soggetti a verifica di ammissibilità [...]; - l'accorpamento di più di tre Unità fabbricative [...]; - il recupero in Sa o Su di volumi e superfici accessorie [...].».

Note alla tabella 2	
<p>*: Usi ammessi per tutte le classi tipologiche dell'ambito, esclusa la C "Complesso di origine difensiva", diversamente normata e non riportata in tabella</p> <p>** : La tabella non riporta le funzioni per i "Tessuti eterogenei" degli Acs3, in quanto si applicano, in materia di destinazioni d'uso, le disposizioni relative ad ogni specifico ambito cui il tessuto è riconducibile (Auc3, Auc6, Auc8, Trem, dotazioni per il riequilibrio ecologico ambientale).</p> <p>***: La tabella non riporta gli ambiti Auc1 e Auc2, Tessuti recenti o in formazione, oggetto di PUA vigente, per i quali si applicano gli usi previsti dal PUA.</p> <p>****: La tabella non riporta: gli ambiti ASP1 "Ambiti specializzati per attività produttive in attuazione", oggetto di PUA vigente, per i quali si applicano gli usi previsti dal PUA; i Poli Funzionali per i quali è prevista la conservazione degli usi in atto o il cambio verso gli usi prevalenti in atto.</p>	
<p>V.A. = Verifica di ammissibilità. R = Uso regolato</p>	
<p>(1): non ammesso al piano terra se avente destinazione non residenziale con accesso o affaccio diretto su strada, ad esclusione di semplici finestre</p> <p>(2): L'artigianato di servizio ai motocicli è soggetto a V.A.</p> <p>(3): Non ammesso nel "sistema urbano portante e rilevante"</p> <p>(4): Ammesso solo con "Progetto unitario di valorizzazione della città storica"</p> <p>(5): ammesso solo come accorpamento e ampliamento di immobili già commerciali, soggetto comunque a V.A.</p> <p>(6): ammesso solo se presente anteriormente all'adozione del RUE (2009) e fino al cambio di destinazione d'uso</p> <p>(7): ammesso solo se esistente, nei lotti appositamenti individuati dal RUE</p> <p>(8): almeno il 60% della superficie coperta di ogni unità edilizia deve essere destinato a funzioni "C) Produttive"</p>	<p>(9): max a un alloggio per ogni unità edilizia, max 175 mq, max 20% della Sc dell'unità prod.</p> <p>(10): ammesso solo se presente anteriormente all'adozione del RUE (2011) e fino al cambio d'uso. La funzione e1.1 "non alimentare" è ammessa per vendita di merci ingombranti</p> <p>(11): ammesso limitatamente alle attività di laboratorio di ricerca</p> <p>(12): ammesso unicamente se programmato dal POC</p> <p>(13): ammesso solo se presente anteriormente all'adozione RUE (2011). e1.2 ammessa solo per accorpamento o ampliamento di unità commerciali. e1.1 e e.1.2 sono soggette a V.A.</p> <p>(14): ammessa la conservazione degli usi in atto, oppure il cambio d'uso verso quelli indicati (pari a quelli di Auc3)</p>

Gli ambiti Acs4 “Insediamenti unitari del dopoguerra” seguono la disciplina degli Ambiti consolidati Auc3.

Ambiti urbani consolidati (AUC). Per tutti gli ambiti consolidati la disciplina funzionale è la medesima, e si articola in funzioni escluse e funzioni soggette a verifica di ammissibilità, oltre a confermare alcune attività esistenti. Il RUE persegue per questi ambiti l’obiettivo stabilito dal PSC «il mantenimento e il **rafforzamento del carattere multifunzionale dei tessuti urbani**, e l’integrazione tra la funzione abitativa, che deve restare complessivamente dominante, e le attività economiche e sociali con essa compatibili, con particolare riferimento al consolidamento e rafforzamento delle funzioni di servizio e commerciali»⁷. Pertanto, le funzioni caratterizzanti stabilite dal RUE sono la residenza e le attività di servizio urbano come il commercio di vicinato, i pubblici esercizi, le attività commerciali di medio-piccola dimensione, le attività ricettive, le attività terziarie di piccola dimensione, le attività sociali e culturali, attività artigianali dei servizi. Sono invece soggette a verifica di ammissibilità alcune attività tendenzialmente compatibili con la residenza ma che possono causare qualche forma di impatto sul contesto (es. attività di interesse collettivo, scolastiche, assistenziali, sanitarie). Altre funzioni della medesima categoria D) sono, invece, ritenute del tutto incompatibili con la residenza (es. attività terziarie a forte concorso di pubblico, attività ricreative, sportive e di spettacolo) assieme a tutte le attività produttive (fatte salve le esistenti, sino a cambio di destinazione d’uso) e, pertanto, escluse.

Ambiti specializzati per attività produttive (ASP). In questi ambiti la residenza, eccettuata quella di servizio all’unità produttiva, è esclusa, in quanto destinati prevalentemente ad usi produttivi, la cui presenza - comunque subordinata a valutazione di ammissibilità - deve interessare almeno il 60% della superficie complessiva di ogni unità edilizia; le attività commerciali medie sono possibili solo se preesistenti o per accorpamento/ampliamento unità immobiliari già a destinazione commerciale. Tale disciplina è comune ai due ambiti principali: Asp2 “Ambiti specializzati per attività produttive prevalentemente manifatturiere” e Asp3 “Ambiti specializzati per attività commerciali o miste polifunzionali”. Essi, invece, differiscono per la possibilità di insediare altre funzioni, come attività ricettive, commercio di vicinato, parcheggi, attività terziarie ad elevato carico urbanistico, attività ricreative: negli Asp2 la norma è più restrittiva e le vieta, mentre negli Asp3 sono generalmente consentite o sottoposte a verifica di compatibilità.

Gli ambiti Asp4 “Lotti che ospitano destinazioni residenziali o comunque non congruenti rispetto al contesto” è ammessa la conservazione degli usi in atto oppure il cambio d’uso secondo la disciplina degli ambiti urbani consolidati Auc3.

Ambiti da riqualificare (AR). Questi ambiti sono parti di territorio urbanizzato che necessitano di una riorganizzazione rilevante, che migliori la qualità urbana, le dotazioni territoriali e infrastrutturali e una più equilibrata articolazione delle funzioni. In particolare, sono caratterizzati dalla presenza prevalente di attività produttive o di servizio dismesse o comunque potenzialmente interessabili da trasformazione, e pertanto soggetti a POC. Tuttavia, in assenza specifiche previsioni di trasformazione, **il RUE stabilisce una disciplina transitoria** e, per ciascuno dei 20 ambiti di riqualificazione, definisce le destinazioni d’uso e gli interventi edilizi ammissibili.

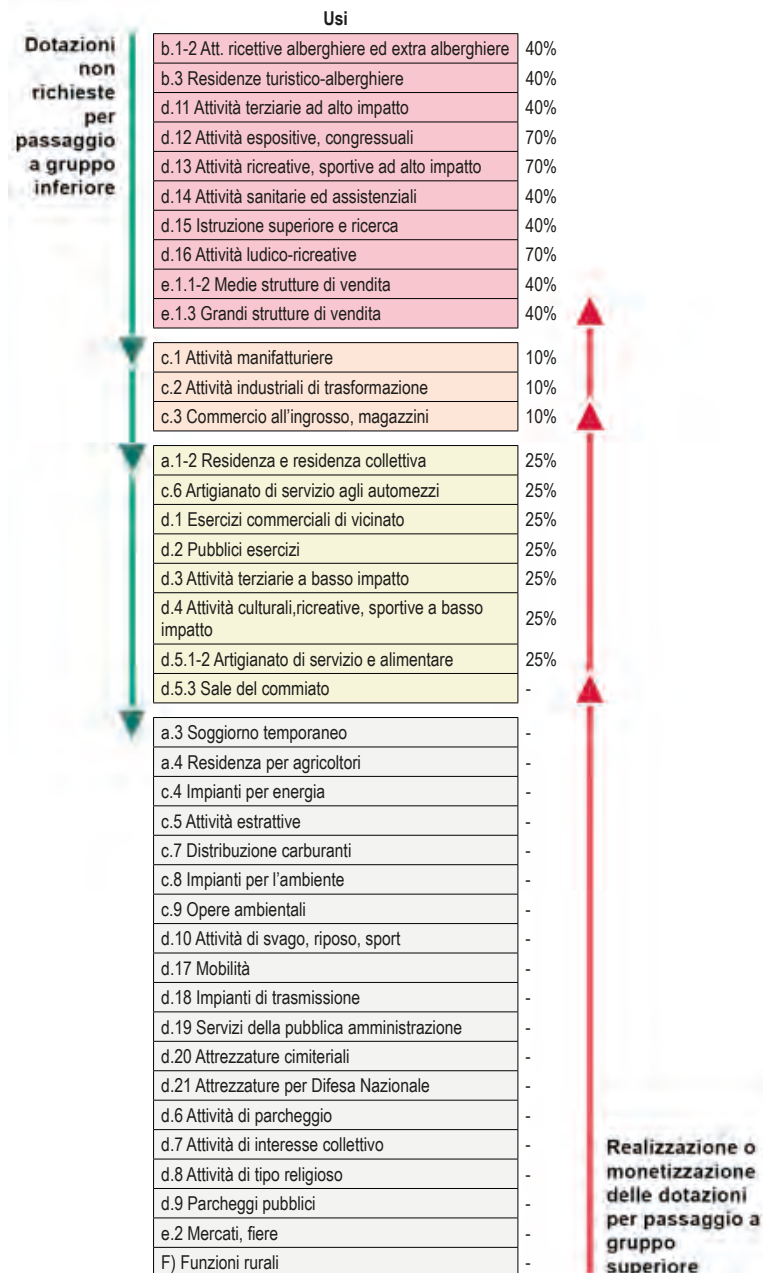
In generale, il RUE **tende a limitare gli interventi edilizi diretti e i cambi di destinazione d’uso**, ammettendo nella maggior parte dei casi solo quelli ricompresi all’interno dello stesso gruppo di funzioni, purché non comportino incremento del carico urbanistico; per le attività produttive funzionanti consente interventi connessi alle esigenze produttive, escludendo cambi d’uso. I cambi d’uso sono consentiti, tuttavia, in alcuni casi, per **attività o funzioni temporanee**, che devono essere disciplinate da convenzione con l’Amministrazione, all’interno di un **processo di rigenerazione urbana e sociale**.

Poli Funzionali. Sono costituiti dalle parti del territorio ad **elevata specializzazione funzionale** nelle quali sono concentrate, una o più funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica,

Resta ferma la necessit  di realizzare, negli interventi di cambio di destinazione d'uso, i **parcheggi pertinenziali**; tale obbligo viene meno nel caso il cambio avvenga all'interno dell'ambito del centro storico (Acs1). Qualora l'unit  immobiliare non sia dotata dei parcheggi pertinenziali nella misura minima prescritta per l'uso corrente, ma il cambio avvenga verso funzioni che non determinano un aumento di carico urbanistico (o che preveda una quota inferiore di parcheggi pertinenziali rispetto all'uso precedente) rispetto a tale uso, il cambio   sempre consentito.

Nei cambi d'uso, inoltre, la quota di dotazioni (parcheggi e verde pubblico) gi  realizzata o monetizzata nel primo insediamento va

Figura 8 Diagramma che esplicita le funzioni per le quali sono richieste dotazioni a parcheggio pubblico per cambi di destinazione d'uso nel RUE di Reggio Emilia. La percentuale   riferita alla superficie utile.



scomputata dalla quantità richiesta per le dotazioni della nuova funzione, fermo restando il regime delle aree a verde e parcheggi già realizzate.

Casi in cui la **modifica dell'uso non costituisce cambio di destinazione**:

- modifica in una porzione di unità immobiliare entro il limite del 30% della sua superficie utile e che sia comunque compresa entro 30 mq (tale possibilità non deve però comportare l'apertura di un'attività commerciale (salvo che negli ambiti specializzati per attività produttive), o di un pubblico esercizio, o di un'attività classificata come b14 o b17);
- l'utilizzazione di parte degli edifici dell'unità aziendale agricola quale superficie di vendita per la vendita diretta al dettaglio dei prodotti dell'impresa stessa, purché sia contenuta entro il limite del 20% della superficie totale degli immobili e comunque entro il limite di 250 mq.

All'interno della stessa unità immobiliare, è consentita, in spazi identificati, la compresenza di usi diversi purché ammessi dalle specifiche norme di ambito.

Nel RUE si esplicita, con alcune norme, la volontà di **mantenere la diversità funzionale del centro storico** limitando la possibilità di effettuare cambi d'uso nei locali ai piani terra con affaccio su strada. In tutto l'ambito Acs1 è, infatti, vietato il cambio verso la destinazione residenziale per locali che abbiano accesso diretto o affaccio sulla pubblica via, ad esclusione di semplici finestre. Inoltre, con riferimento al reticolo viario evidenziato dall'elaborato "R5 - Individuazione del sistema urbano portante e rilevante" (figura 9):

- non è consentito il cambio d'uso di immobili in cui siano insediate le funzioni d1 (commercio di vicinato), d2 (pubblici esercizi) e d5.1 (limitatamente all'artigianato alimentare e dei servizi alla persona) nei locali posti al piano terra, se affacciati su tale viabilità e ad esclusione di semplici finestre, verso funzioni diverse dalle tre elencate;
- il cambio d'uso verso autorimesse private dei locali ai piani terra non è ammesso se prospettanti su strade appartenenti al reticolo rosso, mentre è ammesso previo parere della Commissione per la Qualità Architettonica e il Paesaggio.

6.5 Dotazione di parcheggi

Le dotazioni di parcheggi pubblici e privati per interventi sono regolate dagli articoli 19, 20, 21 del RUE e sono espresse, in base agli usi da insediare, in relazione percentuale sulla superficie utile (o superficie di vendita, nel caso di esercizi commerciali), e sono riportati in tabella.

Gli interventi di nuova costruzione, di cambio d'uso, manutenzione straordinaria e demolizione con ricostruzione che comportano aumento del carico urbanistico, devono realizzare **parcheggi pertinenziali (P1)**.

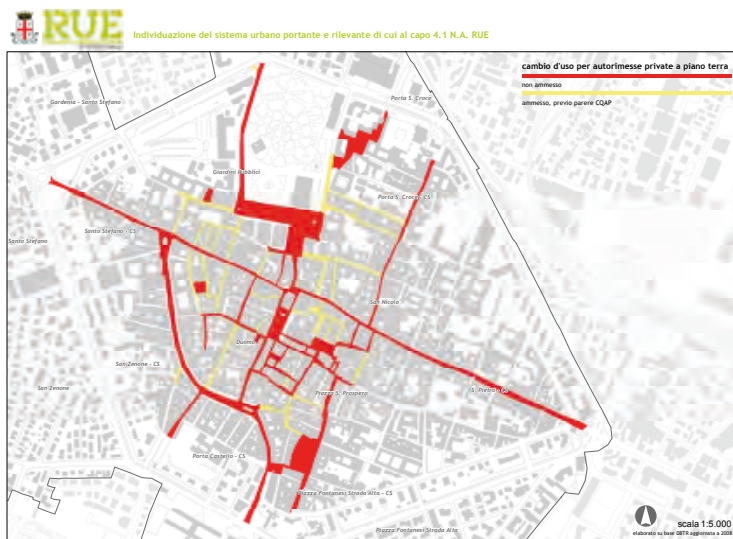


Figura 9 RUE, Elaborato R5 "Individuazione del sistema urbano portante e rilevante".

Tabella 3 Dotazione richiesta dal RUE per tipologia di intervento e categoria funzionale.

Nel caso delle residenze non è possibile sostituire posti auto realizzati in autorimesse pertinenziali con posti auto all'aperto; le funzioni terziarie c6, e1, da d1 a d8, da d11 a d15, se insediate come interventi programmati da POC, possono calcolare i parcheggi pertinenziali in piani interrati come quantità di superficie complessiva

Categoria funzionale Funzione	Parcheggi pertinenziali (P1) [% di Superficie utile]	Aree di urbanizzazione primaria: Parcheggi (P2) [% di superficie utile]	
	Int.diretti e indiretti	Interventi diretti	Interventi indiretti
A) RESIDENZIALE			
a.1 Residenza	40%	25%	minimo 25%
a.2 Residenza collettiva (non turistica)	40%	25%	minimo 25%
a.3 Soggiorno temporaneo con abitazioni mobili	-	-	-
a.4 Residenza per addetti all'agricoltura (e attività di vendita diretta)	40%	-	-
B) TURISTICO RICETTIVA			
b.1 Attività ricettive alberghiere	25%	40%	40%
b.2 Attività ricettive extra-alberghiere	25%	40%	40%
b.3 Residenze turistico-alberghiere (residence)	Norma regionale	40%	40%
C) PRODUTTIVA			
c.1 Attività manifatturiere industriali o artigianali	25%	10%	(2)
c.2 Attività di tipo industriale di lavorazione di prodotti agricoli e zootecnici	25%	10%	(2)
c.3 Attività commerciali all'ingrosso, mostre, magazzini, depositi	25%	10%	(2)
c.4 Impianti per la produzione e commercializzazione di energia	-	-	-
c.5 Attività estrattive	-	-	-
c.6 Artigianato di servizio agli automezzi	40%	25%	minimo 25%
c.7 Distribuzione carburanti per uso autotrazione	-	-	-
c.8 Impianti per l'ambiente	-	-	-
c.9 Opere ambientali con funzione ecologica e/o tutela idrogeologica	-	-	-
D) DIREZIONALE			
d.1 Esercizi commerciali di vicinato	40%	25%	minimo 25%
d.2 Pubblici esercizi	40%	25%	minimo 25%
d.3 Attività terziarie e di servizio a bassa generazione di movimenti	40%	25%	minimo 25%
d.4 Attività culturali e ricreative prive di effetti di disturbo sul contesto.	40%	25%	minimo 25%
d.5.1 Artigianato di servizio; artigianato alimentare limitato (...)	40%	25%	25%
d.5.2 Artigianato alimentare non ricompreso in d5.1: rosticcerie, kebab.	40%		
d.5.3 Sale del commiato (servizio alle persone)	40%		
d.6 Attività di parcheggio	-	-	-
d.7 Attività di interesse collettivo civile, scolastiche, assistenziali	40%	-	-
d.8 Attività di interesse collettivo di tipo religioso	40%	-	-
d.9 Parcheggi pubblici in sede propria (silos e autorimesse)	-	-	-
d.10 Attività di svago, riposo, esercizio sportivo, aree verdi a parco	-	-	-
d.11 Attività terziarie specializzate ad elevato carico urbanistico	70%	40%	40%
d.12 Attività espositive, fieristiche, congressuali	70%	70%	70%
d.13 Attività ricreative, sportive, di spettacolo con problemi di impatto	(1)	70%	70%
d.14 Attività sanitarie ed assistenziali	70%	40%	40%
d.15 Attività di istruzione superiore, di formazione e/o di ricerca	70%	40%	40%
d.16 Attività ludico-ricreative con problematiche di impatto (es. Slot)	(1)	70%	70%
d.17 Mobilità. Attrezzature per trasporto collettivo	-	-	-
d.18 Impianti di trasmissione (via etere)	-	-	-
d.19 Servizi tecnici, servizi per la sicurezza, AA.PP (...)	25%	-	-
d.20 Attrezzature cimiteriali	-	-	-
d.21 Attrezzature per la Difesa Nazionale	-	-	-
E) COMMERCIALE			
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) con SV<400 mq	A: 1 p.a. / 30 mq Sv; NA: 1 p.a. / 40 mq Sv	40%	40%
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) 400-800 mq SV	A: 1 p.a. / 18 mq Sv; NA: 1 p.a. / 25 mq Sv		
e.1.1 Medio-piccole strutture di vendita alimentari (A) e non (NA)800-1500 mq SV	A: 1 p.a. / 13 mq Sv; NA: 1 p.a. / 20 mq Sv		
e.1.2 Medio-grandi strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) 1500-2500 mq SV	A: 1 p.a. / 8 mq Sv;		
e.1.3 Grandi strutture di vendita alimentari (A) e non (NA) con SV >2500 mq	NA: 1 p.a. / 16 mq Sv	-	-
e.2 Mercati ambulanti, fiere e feste temporanee, spettacoli viaggianti	-	-	-
F) RURALE			
[d1-d7]			

(1): Dotazione più elevata fra le seguenti: - 25mq ogni 12mq di Sc; 25 mq ogni 3 posti di capienza di pubblico; 25mq ogni 100mq di Sf.

(2): Non espressamente indicato, il valore P2 è compreso nella somma P2+aree di urbanizzazione secondaria = 15% superficie territoriale

aggiuntiva rispetto all'indice fondiario; alle funzioni commerciali (e) e le attività ricreative, sportive, di spettacolo con problemi di impatto (d13, d16) è sempre richiesta una valutazione di impatto.

Gli interventi nuova costruzione o demolizione e ricostruzione devono prevedere la realizzazione e cessione gratuita al comune delle **aree per l'urbanizzazione primaria** – di cui il RUE quantifica solo la dotazione a parcheggi pubblici e/o di uso pubblico di urbanizzazione primaria (P2) – e delle **aree per le attrezzature e spazi collettivi (SVp)**, di cui il RUE indica la quota minima.

Le quantità di **parcheggi pubblici** P2 per interventi edilizi diretti (nuova costruzione, demolizione-ricostruzione, ristrutturazione edilizia e manutenzione straordinaria) non compresi in piano urbanistico attuativo (PUA) sono esplicitati in apposita tabella in metri quadri di area ogni 100 mq di superficie utile; i cambi di destinazione d'uso comportano il reperimento di aree a parcheggio o monetizzazione secondo le modalità e le annotazioni già espresse nel paragrafo 6.4. Nel caso gli interventi siano compresi in PUA, viene esplicitata la dotazione complessiva richiesta, eventualmente specificando la quota minima da destinare a parcheggi sul totale.

7 Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

Elementi chiave: Piano operativo comunale, piano urbanistico attuativo, ambiti di riqualificazione, poli funzionali.

Il piano di Reggio Emilia demanda, secondo la legislazione di riferimento, l'attuazione delle trasformazioni localizzate e intensive all'apposito strumento del piano operativo (POC), nel rispetto degli indirizzi definiti dal piano strategico (PSC).

Il PSC, non attribuendo diritti edificatori, definisce il dimensionamento come un indirizzo rispetto all'incremento massimo del carico urbanistico definito sia tenendo conto delle analisi tendenziali sia delle valutazioni di sostenibilità e degli obiettivi dell'Amministrazione: una "scelta eminentemente politica" rispetto alla soglia massima che non si intende superare nell'attuazione complessiva dei POC. Gli indirizzi dimensionali e i parametri urbanistici e ambientali del PSC hanno, quindi, valore programmatico e condizionante per il POC, che li traduce in attuazione con carattere prescrittivo.

7.1 Piano operativo comunale

Il POC è un piano che stabilisce – tra le proposte individuate dal PSC – le riqualificazioni e le trasformazioni da effettuare nell'arco del quinquennio della sua vigenza, definendo condizioni, prestazioni e impegni reciproci tra Amministrazione e operatori privati, sulla base di concrete condizioni di fattibilità e disponibilità finanziarie; **L'inserimento delle iniziative di trasformazione nei POC** avviene a seguito di una procedura concorsuale tra le proposte avanzate dai privati e previo accordo pubblico-privato che evidenzia le ricadute pubbliche dell'intervento. In sintesi, il POC contiene:

- la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;
- i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;
- la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;
- la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.

Il POC costituisce, inoltre, anche **piano-programma delle opere pubbliche** in materia di infrastrutture e servizi, coordinandosi con il piano triennale delle opere pubbliche e il bilancio pluriennale degli investimenti.

L'azione del POC si concentra, nel piano di Reggio Emilia, negli ambiti di riqualificazione urbana (AR) e negli ambiti di nuovo insediamento (ANS). Tuttavia, esso rappresenta uno strumento per il perseguimento di politiche e azioni anche nella città storica (ACS) secondo quanto previsto dal "Piano strate-

gico di valorizzazione del centro storico”, in particolare per edifici di epoca recente non congrui con il contesto o per opportunità di riordino e riqualificazione delle attrezzature pubbliche che si prestano a interventi non conservativi; così come anche gli ambiti consolidati (AUC), governati essenzialmente dal RUE, possono presentare opportunità di interventi – pubblici e privati – più consistenti e qualificanti, da definire in sede di POC.

Ambiti urbani da riqualificare (AR)

Si tratta di ambiti con cospicui insediamenti obsoleti, dismessi o contrastanti con il contesto (eventualmente ricompreso nel perimetro dell’ambito per beneficiare delle trasformazioni e delle nuove dotazioni territoriali) per i quali il PSC individua l’opportunità di **interventi di totale o parziale ristrutturazione urbanistica**; inoltre, possono riguardare ambiti dove la riqualificazione può essere più “leggera” e perseguita attraverso una sequenza progressiva e coordinata di interventi. Gli interventi su questi ambiti hanno la finalità di qualificare la città secondo gli obiettivi di seguito elencati.

- Qualità ecologica: recupero di superfici permeabili e incremento della biomassa vegetale;
- qualità della morfologia urbana: multifunzionalità, elevata qualità progettuale degli edifici e degli spazi pubblici ricucitura delle connessioni morfologiche e funzionali con il contesto;
- qualità sociale: mix sociale con una quota di abitazioni rivolta ai segmenti più deboli;
- qualità ambientale: riduzione dei livelli di conflitto con recettori sensibili (scuole, ospedali, parchi, ecc.), dell’esposizione a sorgenti inquinanti e inquinamento acustico;
- qualità del sistema dei servizi: recupero dei deficit di aree per attrezzature pubbliche e spazi collettivi;
- coerenza con la rete del trasporto collettivo: efficacia dei percorsi di accesso alle stazioni e fermate.

Il PSC stabilisce per ciascuno dei 20 ambiti:

- funzioni caratterizzanti;
- diritto edificatorio;
- capacità insediativa massima;
- quota di destinazione residenziale (minima e/o massima);
- superficie a verde pubblico e attrezzature;
- indici di densità arborea, di densità arbustiva e di permeabilità.

Per la maggior parte degli ambiti è prevista una opportuna combinazione della funzione residenziale con funzioni terziarie, commerciali e di servizio; in taluni ambiti sono ammissibili nel mix anche funzioni produttive, purché a basso impatto ambientale e compatibili con le altre funzioni previste. Uno degli ambiti è riservato a funzioni per servizi generali, collettivi e di interesse pubblico, mentre un altro a sole funzioni produttive, secondarie e terziarie.

Nel rispetto delle indicazioni del PSC, **il POC specifica per ciascun comparto le funzioni ammissibili** – secondo la classificazione del RUE – e **le quote minime e massime residenziali** da prevedere nel PUA, precisando anche gli obiettivi quantitativi e qualitativi dell’edilizia residenziale sociale, che deve essere presente in ciascun ambito in quota non superiore ad un terzo della nuova edificazione residenziale.

Ambiti per nuovi insediamenti (ANS)

Gli obiettivi che il POC deve perseguire nei nuovi insediamenti, secondo il PSC sono i seguenti:

- sviluppo ordinato dei centri urbani, le cui addizioni devono essere dotate di adeguate dotazioni (anche in funzione di miglioramento di carenze in ambiti limitrofi) e caratterizzate da elevata qualità ambientale;
- sviluppo graduale nel tempo, adeguato alla capacità delle reti di urbanizzazione;
- elevato mix funzionale, con una integrazione equilibrata della funzione residenziale con le attività compatibili.

COMUNE DI REGGIO NELL'EMILIA



AR1 - SAN PROSPERO, DUE MADONNE

VALSAT: CRITICITÀ AMBIENTALI E CONDIZIONI

Distribuzione ed efficienza delle reti infrastrutturali		
Tipi	Stato di fatto e criticità	Condizioni e mitigazioni
Strade	• Insufficiente la permeabilità del Casello Autostradale e l'accessibilità all'area e molto elevata sia su scala locale, che provinciale (soprattutto con la zona nord della provincia e nazionale).	• Accanto all'attuale sistema viario in cantiere con le linee progettate del "Piano di impatto del nuovo assetto urbanistico del comparto nord della città".
Ferrovie	• L'ambito si trova in prossimità delle linee ad ALG nel paese delle relative stazioni.	• Occorre riprogettare il percorso attuale.
Poste ciclabili	• L'ambito è servito dal sistema di linee ciclabili che parte dalla stazione di Via San Giorgio.	• Occorre potenziare l'accessibilità con il TPL anche in relazione alle linee che si tratteranno.
Trasporto pubblico locale	• L'ambito è servito dalla linea 9 del TPL.	

Distribuzione di risorse e servizi		
Tipi	Stato di fatto e criticità	Condizioni e mitigazioni
Servizi per la mobilità (parcheggi)	• L'ambito non ha aree dedicate alle auto, ma solo parcheggi di servizio.	
Dotazione di verde urbano	• La presenza di aree a verde è limitata ad alcune pertinenze dei servizi, ad esempio ospedali.	• Gli interventi di trasformazione dovranno prevedere un incremento della dotazione di spazi permeabili.

Qualità urbana		
Tipi	Stato di fatto e criticità	Condizioni e mitigazioni
Capacità di accogliere (Mobilità Urbana)	• L'area non ha relazioni con il contesto urbano.	• L'ubicazione del sito funzionale apre il vantaggio delle attività produttive e dei trasferimenti.
Integrazione con l'urbano	• La posizione rende l'area marginale e il risultato di confine fra l'urbano e il sistema infrastrutturale.	• La relazione dovranno essere fatte con l'area a sud dell'asse infrastrutturale e periferico (con l'intera sistema dell'area). • Il progetto dovrà prevedere la configurazione del paesaggio infrastrutturale, aree autostradali e aree AVAC.
Permeabilità	• L'area è scarsamente permeabile.	• Il progetto di trasformazione dovrà prevedere interventi di aumento della permeabilità dell'area.

Figura 10 PSC, Elaborato P4.1b "Ambiti di riqualificazione - Schede di ambito", inquadramento a scala urbana degli ambiti di riqualificazione.

COMUNE DI REGGIO NELL'EMILIA
 AR1 - SAN PROSPERO, DUE MADONNE

Inquadramento territoriale



AR1 - SAN PROSPERO, DUE MADONNE

QUADRO CONOSCITIVO

Descrizione
 È un'area localizzata a sud dell'asse autostradale. L'ubicazione delle previsioni per il polo funzionale delle aree circostanti il casello autostradale, la fiera, l'area a sud di via Folgorini e la stazione Mediapavia, aprono nuove opportunità di riqualificazione anche per quest'ambito che ora risulta marginale e parzialmente incongruo.

Tipi	Totale
Sup. Territoriale	81.840 mq

Accessibilità, problemi e criticità			
L'ambito ha un buon livello di accessibilità trovandosi in prossimità dell'uscita del casello autostradale e del sistema delle tangenziali nord.			
Collegamenti e rapporti	Denominazione	Distanza	Presenza
Infrastruttura autostradale/casello	Casello A1	1.200 mt	si
Infrastruttura nazionale	SS9	si	si
Infrastruttura regionale	SS9	si	si
Stazione o fermata ferroviaria	Stazione centrale	3.500 mt	si
Infrastruttura autostradale/casello	Casello A1	1.200 mt	si

STRATEGIE E INDIRIZZI

Strategia di riqualificazione
 Trasformazioni forti caratteristiche morfologiche e funzionali dell'ambito.

Obiettivi e indirizzi
 L'obiettivo è di ricostituire l'assetto fisico e funzionale dell'ambito in coerenza con il processo più ampio di riqualificazione dell'intera area a nord della città, in particolare in relazione al vicino parco progetti Casaleone. Le trasformazioni dovranno perseguire inoltre obiettivi di miglioramento delle relazioni con il contesto a sud del sistema infrastrutturale.

Per le porzioni ove si programmi una sostanziale trasformazione fisica:			
Capacità insediativa massima	UIT > 0,50 mq/mq	Diff. edificatori (Sc)	0,40 mq/mq di St
Funzione residenziale	< 10%	BVP	> 25% di St

Le funzioni verso cui orientare la riqualificazione sono le funzioni terziarie e di servizio, in particolare per servizi alle mobilità: zone di scarico-carico merci, uffici di servizio, commercio di dettaglio connesso all'attività autostradale. Sono ammissibili anche funzioni produttive puntate, ritenute a tecnologie a basso impatto ambientale compatibili e congruenti con le altre funzioni urbane previste.

Figura 11 PSC, Elaborato P4.1b "Ambiti di riqualificazione - Schede di ambito", stralcio di scheda riferita ad un ambito AR.

A livello funzionale, pertanto, gli ambiti per nuovi insediamenti sono indicati come **"ambiti a funzioni plurime compatibili tra loro"** in cui prevale la matrice funzionale residenziale (di cui una quota viene riservata all'edilizia sociale) ma viene garantita la presenza di usi con essa compatibili (ad esempio, commercio, uffici, pubblici esercizi, piccolo artigianato di servizio, ecc.), mentre altre funzioni non residenziali come l'artigianato produttivo, le attività terziarie a forte concorso di pubblico, le attività ricreative, sportive e di spettacolo, possono essere previste in sede di POC sulla base di specifiche valutazioni.

Le funzioni ammissibili per ciascun ambito sono definite dal POC, assieme alla **quota minima e massima di funzioni non residenziali** da prevedere nel PUA. Quest'ultima, viene fissata in un massimo del 50% della capacità edificatoria del comparto e in un minimo del 20% per gli ambiti attorno al capoluogo e del 10% per le frazioni. La quota minima del 10% può essere accordata a tutti gli ambiti in caso di corrispondente sostituzione con funzione residenziale vincolata a medio termine all'affitto convenzionato. Nuove **strutture commerciali** di rilevanza sovracomunale sono ammesse solamente nell'ambito ANS-2, previa concertazione d'area vasta, e solo come risultato di trasferimento con ampliamento di superfici commerciali già esistenti.

Il PSC stabilisce per ciascuno degli 8 ambiti:

- diritto edificatorio;
- capacità insediativa massima;
- superficie a verde pubblico e attrezzature;
- indici di densità arborea e di densità arbustiva (minimo 100 alberi e 100 arbusti per ettaro);
- indice di permeabilità (variabile fra il 50% e il 60% della Superficie territoriale).

L'**attuazione** di ciascun ambito può avvenire anche per fasi, previste dal POC, e per comparti, assoggettati a PUA distinti; in tal caso, il POC deve presentare uno Schema direttore che definisca l'assetto dell'intero ambito. Se l'ambito risulta inferiore a un ettaro di superficie, l'attuazione può avvenire con semplice intervento diretto convenzionato.

In tutti gli interventi di trasformazione intensiva il meccanismo di **perequazione urbanistica** localizza i diritti edificatori concentrandoli su una parte non maggioritaria della superficie dell'ambito, ottenendo in cambio la cessione gratuita delle aree per la città pubblica, nonché la disponibilità ad ospitare diritti edificatori di terzi, che devono essere trasferiti da altri ambiti. Il POC stabilisce, quindi, la ripartizione del comparto in:

1. "Se": superficie di concentrazione dell'edificazione prevista;
2. "SVp": superficie destinata ad attrezzature e spazi collettivi (esclusi i parcheggi di urbanizzazione) da cedere all'Amministrazione;
3. "Ve": superficie a verde privato con valenza ecologica, esterno ai lotti edificati, eventualmente attrezzabili (indice 0,03 mq/mq) con attrezzature private per lo sport e la ricreazione.

Poli funzionali

I poli funzionali sono una categoria urbanistica normata dalla L.R. 20/2000 (art. A-15, c.1) secondo cui sono «parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate, in ambiti identificabili per dimensione spaziale ed organizzazione morfologica unitaria, una o più funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità.

I poli funzionali sono inoltre caratterizzati dalla forte attrattività [tale] da comportare un forte impatto sui sistemi territoriali della mobilità e conseguentemente sul sistema ambientale e della qualità urbana». Essi sono individuati, sia come ricognizione sia come programmazione, dal PTCP d'intesa con i Comuni interessati. In coerenza con lo strumento sovraordinato, il PSC di Reggio Emilia individua i seguenti Poli funzionali:

- PF-1: "Nuove porte della città: Stazione Mediopadana – Nuovo Casello – Fiera", ossia il complesso di strutture e aree comprendenti la stazione medio-padana, la Fiera e le aree ad essa correlate a nord dell'autostrada A1, nonché il nuovo casello autostradale e le aree inedificate o in corso di attuazione ad esso circostanti;
- PF-2: "Città dello sport e del tempo libero – Stadio Giglio";
- PF-3: "Polo della cultura e del sapere", ossia il sistema dei teatri e delle sedi universitarie nel centro storico, oltre alla sede della Facoltà di Agraria;
- PF-4: "Stazione Ferroviaria, Centro InterModale (CIM) e ex-Officine Reggiane";
- PF-5: "Complesso universitario dell'ex-San Lazzaro";
- PF-6: "Aeroporto città del Tricolore";
- PF-7: "Polo ospedaliero del Santa Maria Nuova".

I poli funzionali esistenti o già programmati sono i PF-3, PF-5, PF-7; i poli individuati dal PSC sono, invece, i PF-1, PF-2, PF-4, PF-6. I nuovi poli funzionali, per la loro valenza sovralocale, sono stati oggetto di coinvolgimento della Provincia in quanto la loro **attuazione** deve essere definita tramite Accordo territoriale, prevedendo per ciascun polo le tipologie di attività da sviluppare o insediare e le aree coinvolte.



Inquadramento ambiti di nuovo insediamento residenziali

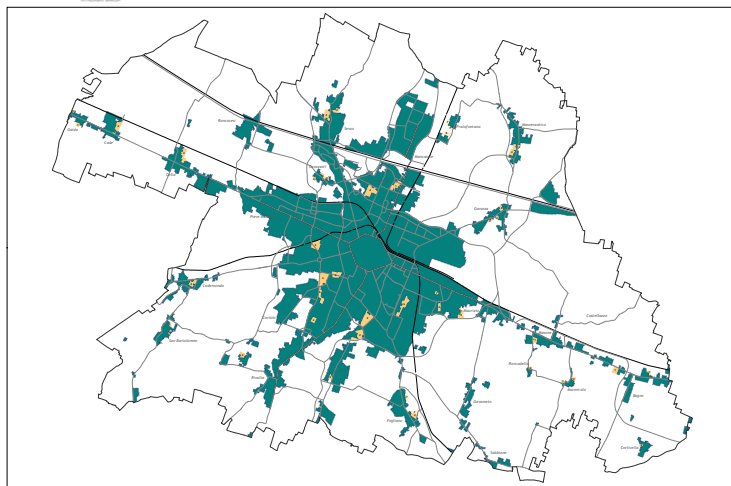


Figura 12 PSC, Elaborato P4.1c "Ambiti di nuovo insediamento - Schede di ambito", inquadramento a scala urbana degli ambiti di nuovo insediamento.

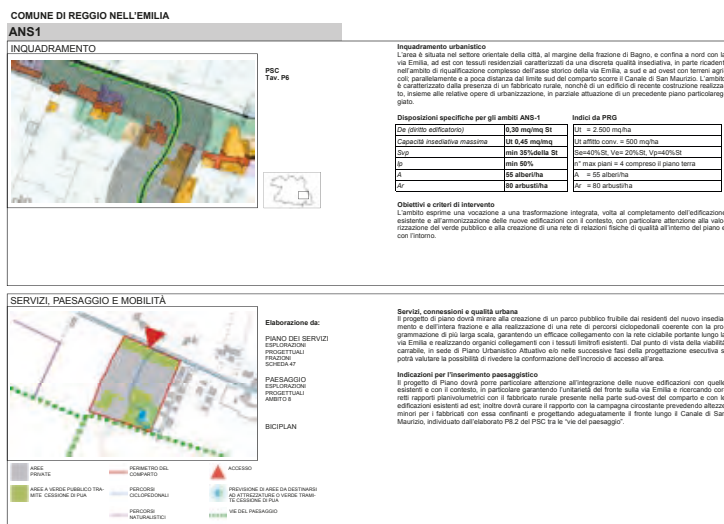


Figura 13 PSC, Elaborato P4.1c "Ambiti di nuovo insediamento - Schede di ambito", stralcio di scheda riferita ad un ambito ANS.

L'individuazione da parte del PSC ha, comunque, valore di massima, assieme all'elenco delle funzioni previste per ciascun PF, in quanto la perimetrazione con valore normativo e l'articolazione funzionale specifica devono essere precisate in sede di POC.

Si ricorda che oltre alla componente "Polo funzionale", dal carattere di "individuazione urbanistica", il PSC individua il concetto di "Rete dei poli di eccellenza", che corrisponde solo in parte a quello di polo funzionale, in quanto costituito da diversi elementi a cui il piano conferisce un valore strategico per il posizionamento competitivo della città e a cui si intendono associare peculiari strategie di valorizzazione. Gli interventi che riguardano i Poli di eccellenza sono caratterizzati, in termini di usi da insediare sia nel polo sia nelle aree circostanti, da una grande flessibilità per far sì che possano essere oggetto di approfondimenti e maturazione graduale.



Figura 14 PSC, Elaborato P4.1a “Poli funzionali - Schede di ambito”, inquadramento a scala urbana dei poli funzionali.

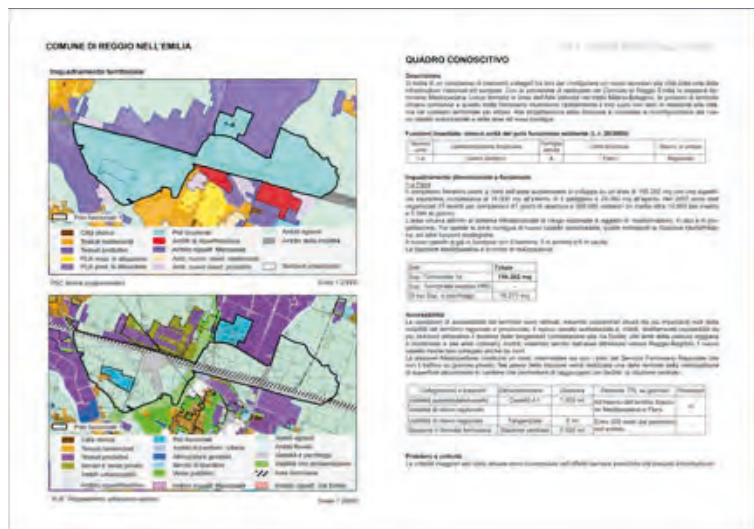


Figura 15 PSC, Elaborato P4.1a “Poli funzionali - Schede di ambito”, stralcio di scheda riferita al PF1.

7.2 Schema strutturale di assetto della rete del commercio

La relazione illustrativa del PSC dichiara che le previsioni in tema di poli funzionali si intrecciano con le disposizioni riguardanti lo sviluppo delle strutture commerciali di attrazione al di fuori del centro storico, poiché le maggiori previsioni si concentrano proprio in tali poli¹⁰.

La prima versione del PSC (2011) prevedeva un rafforzamento dell'attrattività commerciale della città a livello sovralocale, che era notevolmente inferiore a quella degli altri capoluoghi emiliani, prevedendo una apposta linea d'azione “10. Offerta commerciale” nell'ambito della strategia “La città si ammoderna”, tradotta nel potenziamento di tre ambiti territoriali: “nord” (Polo funzionale 1), “sud” e “centro storico”.

Da allora, le trasformazioni avvenute hanno consentito di consolidare la rete commerciale in tutte le zone della città consolidata, delle maggiori frazioni e soprattutto dei quartieri urbani posti sulle grandi direttrici di traffico. Tuttavia, gli indirizzi recenti in materia

9. Cfr. PSC, Elaborato P1, Relazione illustrativa, p. 178 e segg.

10. Adozione con D.C.C. 18 del 12.02.2018 “Variante al vigente Piano Strutturale Comunale (PSC) e Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), avente ad oggetto la razionalizzazione delle previsioni commerciali, finalizzata alla valorizzazione della città storica, e modifiche all'Accordo territoriale dei Poli dell'Area Nord, limitatamente al Polo Funzionale PF-4”.

di pianificazione commerciale privilegiano la qualità piuttosto quantità, anche in considerazione del mutato scenario economico post crisi del 2008.

Nel 2018, è stata pertanto adottata una variante¹¹ di **ridimensionamento delle previsioni originali** (stralcio di 4.600 mq di nuova superficie di vendita ancora non realizzata), concentrando l'azione verso la riqualificazione a scala inferiore e sul **rilancio dell'attrattività del centro storico**.

La versione aggiornata dello "Schema strutturale di assetto della rete del commercio" fa riferimento a quattro principali tipologie insediative, cui corrispondono previsioni urbanistiche di attuazione della nuova strategia.

1. Centro storico: con funzione primaria di servizio e perno dell'attrazione commerciale della città.
Previsione:
 - aggregazioni di medie strutture di vendita di livello comunale e sovracomunale per il recupero di contenitori esistenti tramite POC o Progetti di valorizzazione commerciale (PVC).
2. Aree "a corona" del centro storico, che attraverso Progetti di valorizzazione commerciale possano individuare soluzioni di ricucitura del centro stesso, potenziandone la capacità di attrazione e l'accessibilità.
Previsione:
 - esercizi piccoli e medi;
 - nuove medie strutture di livello comunale per il recupero di contenitori esistenti tramite progetto PVC.
3. Aree di servizio zonali, con rilevanza locale nella città consolidata, aventi anche funzione di animazione della vita di quartiere e caratterizzate da facile fruizione di vicinato.
Previsione:
 - esercizi piccoli e medio-piccoli.
4. Aree di attrazione commerciale, aventi tutte requisiti di accessibilità e fruibilità per ampi bacini di utenza e ospitanti anche quote rilevanti di servizi complementari al commercio (es. tempo libero), distinte in a) e b).
 - a) Poli funzionali a elevata specializzazione commerciale: PF1.
Previsione:
 - Area Commerciale Integrata (ACI) o Centro commerciale (CC) di livello superiore (SV Alimentare > 4.500 mq, solo tramite trasferimenti di superfici esistenti; SV non alimentare > 10.000 mq);
 - strutture di livello inferiore.
 - b) Aree idonee ad ospitare insediamenti commerciali con livello di attrazione inferiore (PUA presentati anteriormente alla D.C.R. 653/2005).
Previsione:
 - PF2 – Insediamenti con SV complessiva < 10.000 mq;
 - AUC2 – ACI o CC non alimentare con SV complessiva < 7.000 mq e PUA in attuazione per struttura mista;
 - ASP1 – ACI o CC misto nei limiti definiti dal PTCP;
 - un ambito tra ASP_N1-20, ASP_N1-37, ASP3, ASP1 può ospitare una grande struttura non alimentare tramite programmazione POC e previo trasferimento di autorizzazione commerciale.

Nelle aree commerciali con attrazione sovracomunale esistenti sono ammissibili adeguamenti di portata entro i limiti di tipologia e non è ammesso il passaggio dal livello di attrazione inferiore a quello superiore. Sono confermate tutte le altre previsioni urbanistiche preesistenti.

Scheda B.4

Piano di governo del territorio di Bergamo

1 Riferimenti

Ente

Comune di Bergamo

Normativa di riferimento

Regione Lombardia, L.R. 11 marzo 2005, n. 12 “Legge per il governo del territorio”

Denominazione dello strumento

Piano di Governo del Territorio – PGT

Iter di approvazione

Avvio della procedura di redazione del PGT: 03.05.2006

Adozione: D.C.C. n. 22 del 16.02.2009

Approvazione: D.C.C. n. 86 del 14.05.2010

Versione del piano oggetto di analisi

La scheda esamina il PGT di Bergamo in una versione successiva alla variante urbanistica n. 10 (adozione: D.C.C. n. 90 del 04.07.2017; approvazione: D.C.C. n. 152 del 11.12.2017) che, nell’ambito del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del PGT, ha introdotto significative modifiche in materia di disciplina funzionale.

Documenti di piano consultati

- Documento di Piano – ultima versione aggiornata alla D.C.C. n. 137/2018
- Piano delle Regole – ultima versione aggiornata alla D.C.C. n. 114/2019 e versioni previgenti
- Piano dei Servizi – ultima versione aggiornata alla D.C.C. n. 152/2017 e versioni previgenti
- Relazione tecnica di variante n. 10 (2017)

1. Cfr. Relazione del Documento di Piano, pp. 9-10.

2 Riferimenti

Il PGT di Bergamo intende affrontare le dimensioni che seguono¹.

1. **Trasformazione urbana:** coordinare gli interventi sia per soddisfare la domanda presente, sia per promuovere orientare lo sviluppo verso il ritorno della funzione residenziale in città.
2. **Riqualificazione urbana:** favorire interventi diffusi di recupero del patrimonio edilizio esistente, in particolare quello dismesso e/o sottoutilizzato, e degli spazi pubblici esistenti integrandoli con quelli di previsione.
3. **Contenimento del consumo di suolo:** favorire il recupero della permeabilità e ridurre l'occupazione degli spazi "vuoti" della città, per la sostenibilità ambientale del sistema urbano e della qualità della vita.
4. **Ambiente:** salvaguardare le zone di valore ambientale e naturalistico; valorizzare le aree urbane (libere o potenzialmente liberabili) dotate di caratteristiche ambientali di pregio o rilevanti dal punto di vista ecologico attraverso la costruzione del "progetto ecologico-ambientale" e di una "Cintura Verde" che ne favorisca la connessione e la fruibilità; migliorare la qualità degli spazi della città e della loro vivibilità (riduzione dei fattori inquinanti, allontanamento dei fattori di rischio, aumento del verde urbano).
5. **Sviluppo economico:** promuovere strategie di intervento non solo nei settori tradizionali dell'attività produttiva e commerciale, ma anche e soprattutto nei settori legati ai servizi, all'attività ricettiva e turistico-alberghiera, sia con nuove trasformazioni nel territorio sia con recupero del patrimonio storico-architettonico e naturalistico-ambientale, e con attraverso la previsione di nuove infrastrutture.
6. **Partecipazione:** ispirare le scelte di piano attraverso il confronto aperto, la trasparenza delle decisioni, la condivisione delle strategie e delle azioni.
7. **Sostenibilità economica delle scelte di Piano:** ricercare l'equilibrio fra risorse generate e restituzione al territorio di qualità urbana attraverso nuovi servizi e la riqualificazione del patrimonio esistente.

3 Obiettivi specifici di carattere funzionale

1. **Specializzare maggiormente le destinazioni d'uso verso funzioni "ricche" e innovative** – in ragione della scarsità di suolo della città di Bergamo, del suo ruolo nell'area metropolitana e della volontà di sostenerne lo sviluppo economico in atto – attraverso una trasformazione limitata e selettiva, anziché generalizzata.
2. **Riportare la residenza in città** – dopo che in passato si era maggiormente indirizzata verso i comuni di cintura – e, soprattutto, porre come prioritaria la realizzazione di edilizia residenziale pubblica come contrasto agli effetti di espulsione sociale che la scelta di "specializzazione" determinerebbe.
3. **Riequilibrare le funzioni delle zone centrali** della città, in particolare riorganizzando il sistema delle attività terziarie e direzionali. Esse oggi sono sparse in aree non adeguate al ruolo di poli accentratori, oppure diffuse nel centro cittadino sino a determinarne la monofunzionalità (con conseguenti pendolarismo, congestione e spopolamento negli orari non lavorativi); tali attività seguono un modello che frammenta e settorializza il territorio urbano, anziché integrare le funzioni.
4. **Promuovere lo sviluppo delle attività economiche:**
 - valorizzando la Città Alta come attrattore turistico per la diversificazione dell'economia di Bergamo;
 - identificando nuove localizzazioni per le funzioni ricettive;
 - promuovendo attività produttive di tipo innovativo, sperimentale e ad alto contenuto tecnologico;
 - sostenendo l'attività agricola di valore ecologico-ambientale;

- modernizzando il sistema delle attività commerciali, attraverso la diversificazione dell’offerta, l’equilibrio tra forme distributive, il mantenimento della presenza diffusa degli esercizi di vicinato;
- promuovendo attività terziarie di tipo avanzato, a supporto e promozione delle altre attività.

5. Recuperare, negli ambiti di trasformazione e nei tessuti, la ricchezza funzionale e sociale che si è persa a causa della scomparsa delle attività produttive, recuperando gli spazi dismessi attraverso processi di rifunzionalizzazione e riconversione, anche per arricchire la città nuovi spazi verdi e servizi pubblici.

4 Strategie

Elementi chiave: schemi strategici, ambiti strategici, sistemi.

4.1 I) Schemi strategici

La dimensione strategica del PGT di Bergamo, che esprime la visione di insieme del territorio e del suo sviluppo, è contenuta, assieme a quella operativa, nel Documento di Piano (DdP), uno strumento “processuale, flessibile e strategico” che esprime la **componente strutturale programmatica del territorio**. Gli elaborati denominati “Schemi strategici” individuano la strategia urbanistica complessiva a scala territoriale e urbana, definendo l’**assetto essenziale dei sistemi infrastrutturale, ambientale e insediativo**, attraverso rappresentazioni ideogrammatiche che sottolineano il carattere di indirizzo e di non prescrittività delle sue previsioni. Il Documento di Piano, infatti, non origina vincoli giuridici sul territorio e non conforma la proprietà, ma individua opportunità e risorse rispetto alle quali spetta all’Amministrazione comunale l’implementazione di politiche e azioni finalizzate all’attuazione dei progetti.

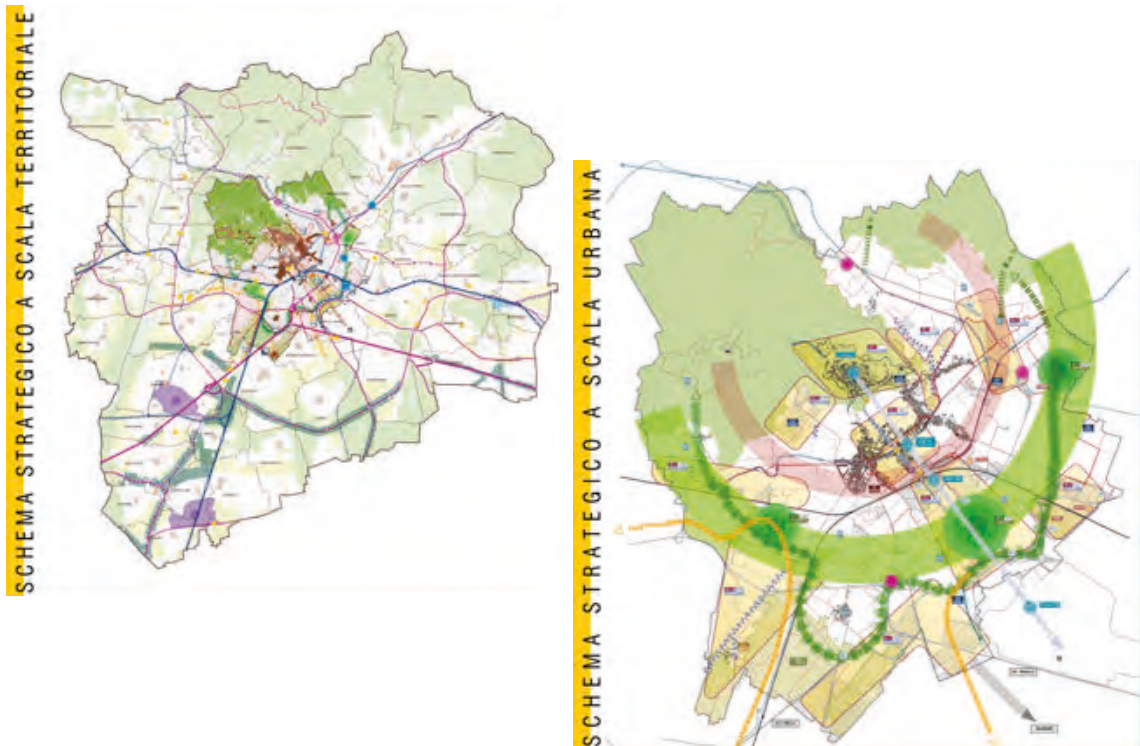


Figura 1 DdP, Schemi strategici a scala territoriale (elaborato DP1, stralcio) e urbana (Elaborato DP2, stralcio).

4.1 II) Ambiti strategici

La **prefigurazione complessiva di sviluppo della città** si esprime attraverso gli “ambiti strategici”, un’innovazione metodologica introdotta nel Documento di Piano di Bergamo che si pone come **riferimento per i singoli interventi**, sia di trasformazioni urbana, sia di riqualificazione della città esistente e dei suoi spazi aperti. Gli ambiti strategici «sono degli areali tematici di gravitazione delle azioni di piano, definiti attraverso l’analisi e l’interpretazione dei luoghi urbani, delle loro peculiarità, criticità e possibili vocazioni alla trasformazione funzionale e riqualificazione urbanistica e ambientale»². Gli 11 ambiti strategici individuati dal DdP hanno lo scopo, quindi, di definire una coerenza tra le trasformazioni, da un lato, e le previsioni di servizi, infrastrutturali e ambientali dall’altro; essi **inquadrano i progetti in una proposta complessiva di riassetto**, secondo un’impastazione che considera le interazioni tra le diverse scale, e dialogano con il livello urbano e territoriale, con l’obiettivo di riequilibrare le funzioni urbane e valorizzare le potenzialità di ciascuna area. Gli Ambiti di trasformazione, in coerenza con gli obiettivi strategici, integrano politiche, azioni e progetti esistenti e in attuazione con quelli in previsione e da attuare mediante iniziativa pubblica e privata (piani di recupero, programmi complessi, accordi di programma, piani attuativi); con essi si tenta di **ricomporre le relazioni tra sistemi** – insediativo, infrastrutturale, ambientale – e di **connettere funzioni alle diverse scale**, sovralocale, urbana e di prossimità. Il carattere degli ambiti strategici è quello di “linee guida” e non di rigido schema progettuale, proponendo così una **soluzione di carattere processuale**. «Insieme al progetto di cintura verde che ridisegna gli spazi aperti periurbani e le relazioni con i quartieri periferici, gli Ambiti strategici, agendo in prevalenza su parti di città più densamente edificate, costruiscono il progetto complessivo del piano»³.

L’attuazione delle previsioni di ogni ambito strategico, poiché non costituiscono elementi di carattere prescrittivo, vengono verificate alla luce di un **principio di conformità sostanziale**, anziché formale, e la loro coerenza è valutata in **termini prestazionali**, con il fine di migliorare la qualità delle prestazioni attese per la costruzione della città pubblica, obiettivo primario dell’azione del Piano dei Servizi.

Gli Ambiti Strategici circoscrivono prevalentemente parti della città consolidata e della città storica, con caratteristiche differenti per localizzazione, funzioni insediate, offerta di servizi e stato di conservazione degli edifici e degli spazi pubblici. In alcuni casi si tratta di brani di città completamente da riqualificare e rifunzionalizzare, in altri di aree periferiche o semiperiferiche senza una precisa connotazione identitaria, in altri ancora di aree, prevalentemente pubbliche, dismesse o in corso di dismissione per processi di sostituzione. Infine ci sono ambiti collocati in aree centrali del centro storico che richiedono interventi di ricucitura degli spazi aperti e di connessione tra funzioni, anche di eccellenza, e di attivazione di politiche urbane.

2. G. Cavagnis, G. Della Mea, M. Zambianchi, «Strategie e progetti urbani per uno sviluppo sostenibile» in B. Gabrielli, G. Cavagnis (a cura di), “Bergamo: il Piano di governo del territorio”, *Urbanistica*, n. 144, 2010, p. 23.

3. Relazione del Documento di Piano, p. 40.

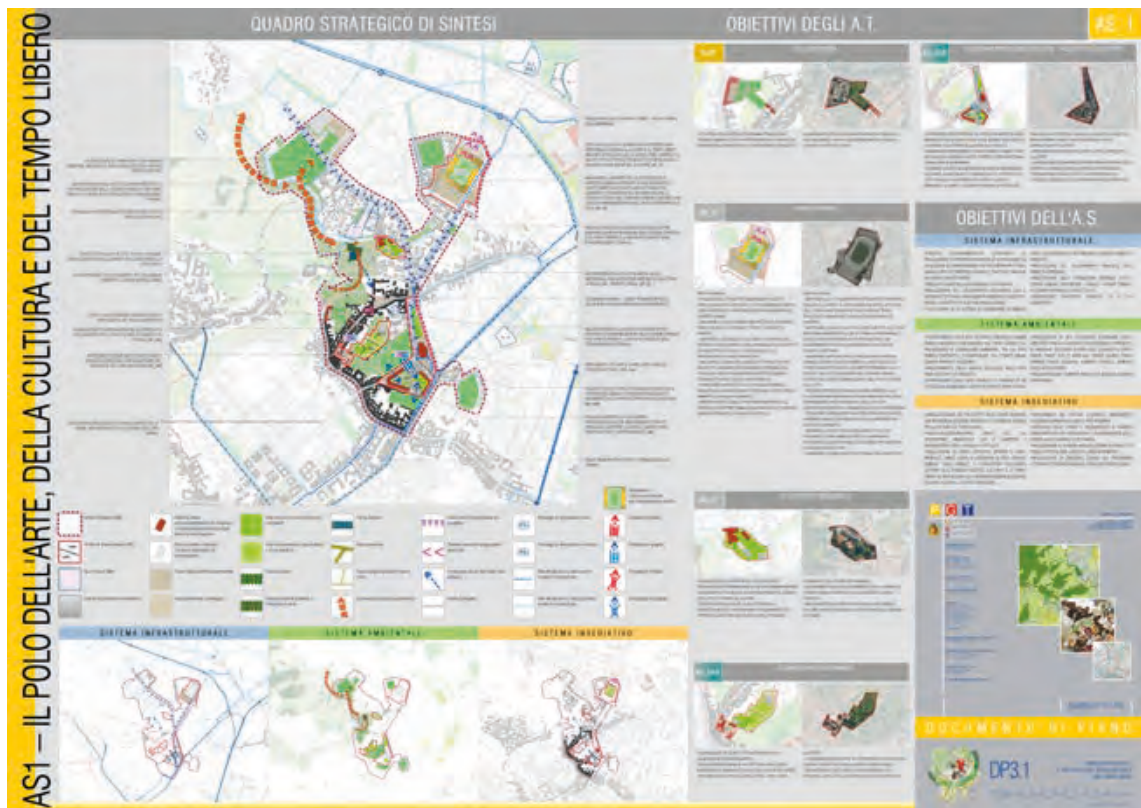


Figura 2 DdP, elaborato di un Ambito strategico.

Ogni ambito strategico, i cui confini non hanno valenza giuridica,   definito nei suoi obiettivi da un **elaborato grafico**, che contiene:

- un quadro strategico di sintesi, con rappresentazioni ideogrammatiche e riferimenti testuali;
- la scomposizione grafica delle previsioni nei tre sistemi di struttura;
- gli obiettivi dell’ambito strategico per ciascun sistema;
- gli obiettivi delle trasformazioni gi  approvate o in previsione.

4.2 Strategie di sistema

Lo schema strategico a scala urbana stabilisce obiettivi, indirizzi, politiche e azioni per ciascuno dei tre sistemi urbani fondamentali:

4.2.1 Sistema insediativo

- promozione degli Ambiti di programmazione strategica;
- promozione di processi di riqualificazione urbana dei tessuti storici e dei quartieri periferici accompagnati da un impulso alla residenza sociale e da una valorizzazione dell’offerta commerciale;
- articolazione dell’offerta residenziale con promozione di residenza sociale e temporanea;
- riqualificazione dei contenitori storici per il loro riuso con funzione di servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico;

- trasformazione e riqualificazione delle aree dismesse;
- razionalizzazione e dimensionamento delle medie e grandi strutture di vendita;
- promozione di una rete di poli attrattori urbani localizzati in corrispondenza dei nodi di interscambio e/o di attestazione del servizio di trasporto pubblico

4.2.2 Sistema ambientale

- realizzazione del progetto di Cintura Verde;
- acquisizione e valorizzazione di ambiti verdi periurbani;
- potenziamento del sistema ambientale urbano attraverso la realizzazione delle Stanze Verdi e del progetto della Cintura Verde (nuove aree verdi e connessioni ambientali);
- promozione del sistema agricolo e del carattere multifunzionale delle potenziali attività ad esso connesso (agricoltura ecologica);
- realizzazione di una rete ecologica a scala urbana in connessione con quella intercomunale e provinciale;
- valorizzazione del nodo ecologico del Parco dei Colli.

4.2.3 Sistema infrastrutturale

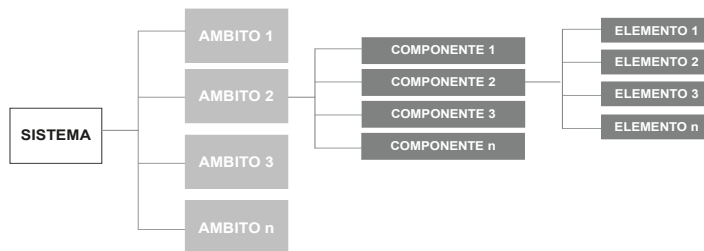
- realizzazione del nuovo centro intermodale di Porta Sud;
- promozione del trasporto pubblico e dell'intermodalità ferro-gomma/privato-pubblico;
- realizzazione della connessione tra Porta Sud e l'aeroporto di Orio al Serio con la realizzazione di una nuova stazione in corrispondenza della Fiera e di parcheggi pubblici con funzione di interscambio;
- riqualificazione del sistema delle radiali di penetrazione e miglioramento della rete viabilistica interna, attraverso micro-interventi di razionalizzazione della rete della viabilità locale e interzonale;
- potenziamento del sistema ferroviario e completamento del trasporto tranviario urbano e territoriale (tram delle Valli, nuovi collegamenti urbani);
- potenziamento delle reti dei percorsi ciclo-pedonali attraverso il progetto di integrazione della rete esistente con interventi di nuova realizzazione;
- promozione della sicurezza urbana e della qualità degli spazi e dei trasporti pubblici nei quartieri, in particolare in prossimità dei servizi e delle attrezzature pubbliche e di uso pubblico;
- potenziamento delle risalite, dei collegamenti da e per la Città Alta, con realizzazione di nuovi parcheggi di attestamento;
- riqualificazione della maglia stradale di livello locale e soluzione dei “nodi critici” del sistema infrastrutturale su gomma;
- promozione delle opere infrastrutturali come *infrastrutture del territorio* e quindi pensate per il loro ottimale inserimento ambientale e funzionale.

5 Articolazione della struttura del territorio comunale

Il Piano delle Regole classifica il territorio comunale secondo un approccio sistemico, che considera il territorio come sistema complesso e stratificato, da leggere soprattutto attraverso le relazioni tra le sue parti – abolendo le contrapposizioni tra spazio urbano e non urbano –, e che determina una **concezione sistemica della struttura del piano** stesso. L'appartenenza al sistema non risponde a una perimetrazione, ma alla corrispondenza di una parte di città a caratteri individuati nel processo di pianificazione, permettendo così di **superare la zonizzazione funzionale** e le analisi tipologiche e di individuare **categorie sintetiche e relazionali**.

Il Piano delle Regole e il suo impianto normativo si articolano, quindi, in “sistemi”, “ambiti”, “componenti” ed “elementi” secondo una **ripartizione progressiva della struttura**, rappresentando ruoli, funzioni, gerarchie del territorio in modo esaustivo, relazionale e immediatamente riconoscibile.

Figura 3 PdR, schema logico di base della struttura del piano.



Il “**Sistema infrastrutturale**” e il “**Sistema ambientale**” costituiscono la struttura portante che rende possibile lo sviluppo della citt  in termini di qualit  e sostenibilit , mentre il “**Sistema insediativo**” – a partire dal riconoscimento dei caratteri morfologici dei tessuti urbani e dei connotati tipologici, funzionali e paesistici –   l’ambito in cui realizzare la qualit  urbana dello spazio costruito e degli spazi aperti.

Gli “**Ambiti**” sono sottosistemi riconoscibili per l’omogeneit  dei caratteri funzionali e morfologici, dalle valenze ambientali e infrastrutturali che li connotano; gli ambiti si riferiscono a parti di citt  tra loro non necessariamente contigue e con differenti estensioni. Per quanto riguarda il Sistema Insediativo, gli ambiti sono rappresentati dai principali “**Tipi di Citt **”, caratterizzati da riconoscibili stratificazioni storiche e prevalenza di funzioni; nel Sistema ambientale gli ambiti sono costituiti dai principali sottosistemi ecologico-ambientali, individuati in relazione alle caratteristiche delle aree e alle funzioni in esse localizzate o localizzabili.

Le “**Componenti**” sono articolazioni complesse costituite da aggregazioni di singoli elementi appartenenti ai diversi ambiti. Per il Sistema insediativo sono costituite dalle diverse tipologie dei “**Tessuti**”; per il Sistema ambientale, invece dalle diverse tipologie di “**Sistemi Verdi**”.

Gli “**Elementi**” sono le **unit  morfologico-funzionali minime** che il Piano delle Regole riconosce come «componenti non ulteriormente scomponibili senza perdere il complesso sistema di relazioni spaziali, ambientali e infrastrutturali che compongono il sistema urbano». Gli elementi individuati negli ambiti del sistema insediativo sono composti da tessuti urbani identificati in base alle caratteristiche fisico-morfologiche e funzionali dell’esistente; negli ambiti del sistema ambientale, sono costituiti da materiali semplici e complessi aggregati secondo i caratteri morfologici e naturali, le destinazioni d’uso del suolo, la valenza paesistica ed ecologica; nel sistema infrastrutturale sono prevalentemente strutture di tipo lineare distinte secondo i diversi sistemi di mobilit .

Nel sistema insediativo, **per ciascun ambito** (tipo di citt ), il Piano delle Regole esplicita:

- obiettivi;
- definizione;
- articolazione in tipologie di tessuti;
- norme generali relative ai tessuti;
- interventi edilizi consentiti;
- normativa per le aree libere;
- destinazioni d’uso escluse.

Per ciascun tessuto dell’ambito, il Piano delle Regole norma i parametri urbanistici ed edilizi:

- indice di edificabilit ;
- altezza dell’edificio;
- rapporto di copertura;
- indice di permeabilit ;
- densit  arborea;
- densit  arbustiva.



AMBITI	COMPONENTI	ELEMENTI
CITTÀ STORICA ANTICA E MODERNA	TESSUTI STORICI STRATIFICATI SU IMPIANTI ORIGINARI	EMERGENZE STORICHE ANTICHE E MODERNE
	NS1 NUCLEO STORICO DI CITTÀ ALTA	ES1 VILLE E GIARDINI STORICI DI PREGIO
	TS2 TESSUTO DEI BORGHETTI STORICI	ES2 EDIFICI E COMPLESSI ISOLATI DELLA CITTÀ STORICA
	TS3 FRONTI STORICI E NUCLEI DI PRIMA FORMAZIONE	ES3 EDIFICI E COMPLESSI ISOLATI DELLA CITTÀ MODERNA
	NS4 NUCLEI STORICI PERIFERICI	ES4 EDIFICI E COMPLESSI INDUSTRIALI DI PREGIO
	TESSUTI STORICI DI SOSTITUZIONE E DI AMPLIAMENTO	ES5 EDIFICI CONTEMPORANEI DI RILIEVO
	TS5 TESSUTI STORICI DI EPOCA OTTO-NOVECENTESCA	ES6 EDIFICI IPOGEI
	TS6 TESSUTI DI SOSTITUZIONE DI EPOCA CONTEMPORANEA	
TESSUTI STORICI DI EPOCA MODERNA E CONTEMPORANEA		
TS7 QUARTIERI MODERNI		
TS8 QUARTIERI CONTEMPORANEI DI PREGIO		
CITTÀ CONSOLIDATA	TESSUTI CON TIPOLOGIE INSEDIATIVE A IMPIANTO CHIUSO O SEMI-APERTO	EDIFICATO SPARSO
	AD1 TESSUTO CHIUSO AD ALTA DENSITÀ	ESI EDIFICI SPARSI ISOLATI
	AD2 TESSUTO SEMI-APERTO AD ALTA DENSITÀ	
	MAD1 TESSUTO SEMI-APERTO A MEDIO-ALTA DENSITÀ	
	TESSUTI CON TIPOLOGIE INSEDIATIVE A IMPIANTO APERTO O LIBERO	
	AD3 TESSUTO APERTO AD ALTA DENSITÀ	
	MAD2 TESSUTO APERTO A MEDIO-ALTA DENSITÀ	
	MDa TESSUTO APERTO A MEDIA DENSITÀ A IMPIANTO IRREGOLARE	
	MDb TESSUTO APERTO A MEDIA DENSITÀ A IMPIANTO REGOLARE	
	BDa TESSUTO APERTO A BASSA DENSITÀ, TIPOLOGIA A VILLA	
	BDb TESSUTO APERTO A BASSA DENSITÀ, MAGLIA REGOLARE TIPOLOGIA UNITARIA	
	BDbc TESSUTO APERTO A BASSA DENSITÀ, MAGLIA E TIPOLOGIA NON UNITARIE	
	TESSUTI CON TIPOLOGIE INSEDIATIVE CON IMPIANTO UNITARIO	
	IU1 TESSUTI A IMPIANTO UNITARIO AD ALTA DENSITÀ	
	IU2 TESSUTI A IMPIANTO UNITARIO A MEDIO-ALTA DENSITÀ	
	IU3 TESSUTI A IMPIANTO UNITARIO A MEDIA DENSITÀ	
IU4 TESSUTI A IMPIANTO UNITARIO A BASSA DENSITÀ		
TESSUTI CON PRESENZA DI ATTIVITÀ MISTE E POLIFUNZIONALI		
MMA TESSUTI POLIFUNZIONALI AD ALTA DENSITÀ		
MMM TESSUTI MISTI A MEDIA DENSITÀ		
MMB TESSUTI MISTI A BASSA DENSITÀ		
CITTÀ DELLE ATTIVITÀ	ATTIVITÀ LEGATE AL SISTEMA DELLA PRODUZIONE TRADIZIONALE	
	AP TESSUTO PER ATTIVITÀ PRODUTTIVO-ARTIGIANALI	
	ATTIVITÀ LEGATE AL SISTEMA DEL COMMERCIO E DISTRIBUZIONE	
	AC TESSUTI PER ATTIVITÀ COMMERCIALI DESTINATE ALLA VENDITA	
CITTÀ DEI SERVIZI E DELLE ATTREZZATURE	ATTIVITÀ LEGATE AL SISTEMA AEROPORTUALE	
	AA ATTIVITÀ E SERVIZI INTEGRATIVI DELLA FUNZIONE AEROPORTUALE	
CITTÀ IN TRASFORMAZIONE	SA SERVIZI URBANI E ATTREZZATURE	
	PIANI, PROGRAMMI E INTERVENTI IN ATTO	
	IUS INTERVENTI IN CORSO DI ATTUAZIONE	
	PaZ INTERVENTI PREVISTI DAL PIANO DI ZONA	
	PIANI E INTERVENTI PREVISTI DAL PGT	
	AT AMBITI DI TRASFORMAZIONE	
Ns NUOVI SERVIZI		

AMBITI	COMPONENTI	ELEMENTI
AMBITI DI VALORE PAESAGGISTICO-AMBIENTALE	SISTEMA DEGLI SPAZI NATURALISTICI PRINCIPALI	ELEMENTI, PERCORSI E CONNESSIONI
	B AREE BOSCHIVE	EPC EDIFICATO DEL PARCO DEI COLLI
	PA PRATI ARBORATI	
	SISTEMA DEGLI SPAZI NATURALISTICI SECONDARI	
	PS PRATI STABILI	
	AL AREE LIBERE NON PRODUTTIVE (INCOLTI)	
	SISTEMA DELLE ACQUE SUPERFICIALI	
	RI RETICOLO IDRICO	
	SP ARGINI E SPONDE	
	AMBITI DI VALORE AGRONOMO-AMBIENTALE	SISTEMA DEGLI SPAZI AGRICOLI DI COLLINA
Fv FRUTTETI E VIGNETI		Po PERCORSI PODERALI E CAMPESTRI
CO COLTURE ORTICOLE		
Se1 SEMINATIVI DI COLLINA		
SISTEMA DEGLI SPAZI AGRICOLI DI PIANURA		
CV COLTURE ORTO-FLOROVIVAISTICHE		
Se2 SEMINATIVI DI PIANURA		
AMBITI DI VALORE ECOLOGICO-AMBIENTALE	SISTEMA DELLE AREE DI VALORE ECOLOGICO-AMBIENTALE	ELEMENTI, PERCORSI E CONNESSIONI
	V1 PARCHI URBANI	F1 FILARI ALBERATI
	V2 GIARDINI	
	V3 ORTI URBANI	
	SISTEMA DELLE AREE DI VALORE ECOLOGICO-AMBIENTALE	
	V4 VERDE DI CONNESSIONE AMBIENTALE	
	V5 VERDE DI VALORE ECOLOGICO	
	AREE STRATEGICHE A VOCAZIONE PUBBLICA - STANZE VERDI	
	V6 CINTURA VERDE	
	AREE DI RIQUALIFICAZIONE E RINATURALIZZAZIONE	
V7 VERDE DI MITIGAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE		

Figura 4 A pagina precedente. Sistema insediativo: Città Storica antica e moderna, Città Consolidata, Città delle Attività, Città dei Servizi e delle Attrezzature, Città in Trasformazione.

Figura 5 In questa pagina. PdR, Elaborato PR2 "Struttura del piano delle regole (stralci). "Ambiti", "Componenti" ed "Elementi" del Sistema insediativo (sopra) e del Sistema ambientale (sotto).

6 Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale

Elementi chiave: “sistemi-ambiti-tessuti-elementi”, “ambiti di valorizzazione commerciale”, funzioni non ammesse nel “tipo di citt ”, calibrazione delle dotazioni a parcheggio come strumento di incentivazione delle scelte di piano.

Il controllo della qualit  urbana e territoriale, secondo la disciplina regionale lombarda,   affidato al Piano delle Regole (PdR) che, pur dotato di autonomia di elaborazione, previsione e attuazione, si coordina da un lato con il Piano dei Servizi (PdS) – di cui recepisce le previsioni per le aree a servizi e per il sistema del verde – e dall’altro con il Documento di Piano (DdP), per attuarne strategie e obiettivi. In particolare, **il PdR sviluppa le finalit  del DdP** in ordine alle **politiche funzionali**, alla **qualit  del territorio**, alla **tutela dell’ambiente** entro il tessuto urbano consolidato e nelle aree non soggette a trasformazione urbanistica, attraverso indicazioni con carattere vincolante e che producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli, per un coerente disegno di pianificazione sotto l’aspetto insecutivo, tipologico e morfologico.

Il PdR contiene **indicazioni e prescrizioni specifiche** (destinazioni d’uso, parametri edilizi, urbanistici e ambientali, modalit  di intervento, ecc.) relative alle modalit  di conservazione, valorizzazione e riqualificazione della citt  esistente; esso individua, inoltre, la rete infrastrutturale, la rete di mobilit , la rete del verde e il reticolo idrico minore.

6.1 Caratteri

L’articolazione delle funzioni del PGT di Bergamo, contenuta nel PdR e, per la parte riguardante i servizi, nel PdS,   stata significativamente modificata dalla **variante n.10 del 2017**, che ha interessato anche aspetti riguardanti la coerenza del PGT con sopravvenute innovazioni normative nazionali e regionali in materia di interventi edilizi, di consumo di suolo e di modalit  di attuazione; essa affronta, inoltre, questioni relative al sistema ambientale e alla polizia idraulica. L’aspetto centrale della variante rimane, comunque, la **modifica delle modalit  di governo delle funzioni urbane**, come dichiarato in apertura dalla Relazione tecnica:

L’opportunit  di tale revisione trova i suoi presupposti nel nuovo contesto economico e normativo di settore, oltre che in oggettive motivazioni connesse a mutate esigenze di trasformazione edilizia e urbanistica [...]. A titolo esemplificativo, si possono citare la crescente esigenza, manifestata in numerose casistiche, di una maggiore flessibilit  nei mutamenti di destinazione d’uso di immobili esistenti (anche dismessi), oltre che di mix funzionali diversificati e senza limiti percentuali troppo definiti, soprattutto negli interventi della citt  consolidata riguardanti immobili inutilizzati soggetti a degrado edilizio [...]. Sulla base di tali presupposti, la revisione generale del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi si   orientata all’adeguamento dello strumento urbanistico vigente nei suoi atti ed elaborati normativi e prescrittivi che potesse garantire una

più efficace attuazione delle previsioni urbanistiche, risultando migliorativo rispetto alla rigidità normativa di alcuni assunti teorici difficilmente applicabili alla realtà urbana attuale e alle sue mutate esigenze funzionali⁴.

L'obiettivo generale è, dunque, quello di rivedere alcuni aspetti del PGT del 2010 per attivare nuove politiche di intervento sulla città consolidata, aggiornate al mutato quadro economico e legislativo, per incentivare la rifunzionalizzazione degli edifici dismessi e, in generale, una **rigenerazione urbana orientata all'attrattività** della città storica e consolidata.

Le principali innovazioni normative riguardano:

1. una maggiore **flessibilità delle destinazioni d'uso**, eliminando l'obbligatorietà della quota maggioritaria della funzione principale rispetto alle complementari, secondo quanto già consentito dalla legge urbanistica regionale, introducendo il criterio di prevalenza in termini di superficie lorda di pavimento (SLP);
2. una maggiore semplicità attuativa, rivedendo e **semplificando la classificazione delle destinazioni d'uso** e sostituendo l'elenco delle "funzioni ammesse" negli ambiti con quello delle sole "funzioni non ammesse", al fine di **ridurre le limitazioni** che diminuiscono la possibilità di insediare mix funzionali;
3. una maggiore flessibilità del mix funzionale ammesso, **revisando la disciplina vigente per gli immobili "a destinazione monofunzionale"** e permettendo l'insediamento di tutte le funzioni non escluse dal tessuto di appartenenza senza limiti percentuali nelle "Emergenze" e in tutti gli immobili non residenziali della città storica e della città consolidata;
4. una maggiore **flessibilità nella realizzazione dei servizi**, in coerenza con la Legge regionale, estendendo la possibilità di variazione di tipologia senza obbligo di variante urbanistica (prima possibile solo tra le tipologie verde, piazze e parcheggi) e integrando maggiormente funzioni complementari, servizi pubblici e attrezzature di interesse generale, al fine di rispondere in modo più efficace alle mutate esigenze della collettività;
5. una diversa e generale **disciplina relativa alla dotazione minima obbligatoria di parcheggi pubblici** e di uso pubblico per funzioni urbane e servizi, mediante una diversa modalità di dimensionamento calibrata sia in funzione del peso insediativo delle diverse attività sia dello specifico ruolo di attrattore di alcune di esse;
6. una **innovativa regolazione delle attività economiche** in ragione del loro ruolo vivificante degli ambiti urbani, integrando la strumentazione urbanistica della regolamentazione commerciale con:
 - una "premiabilità" nei quattro "**ambiti di valorizzazione del sistema del commercio**" (coincidenti con il Distretto Urbano del Commercio, riconosciuto dalla Regione) del centro cittadino, che consiste nella modifica della disciplina che regola il **reperimento di parcheggi nei casi di variazione funzionale** per l'insediamento di attività commerciali, eliminandone l'obbligo per le funzioni insediabili inferiori a 250 mq e nei casi di localizzazione di talune categorie in zone a traffico limitato H24 o in aree pedonali;
 - un principio di "**indifferenza funzionale**" **per i locali commerciali fino a 250 mq** situati ai piani terra, che permette il cambio di destinazione d'uso (eccettuate le categorie non ammesse) senza comportare oneri urbanistici, al fine di valorizzare maggiormente – come già indicato nel DdP – il ruolo delle attività di commercio di vicinato e di tipo turistico-ricettivo come presidi per la vivibilità dei tessuti e la riqualificazione degli spazi urbani;
 - la definizione di **misure di compensazione aggiuntive**, in ragione delle nuove possibilità insediative per medie strutture di vendita, per finanziare gli obiettivi dei piani ambientali adottati dall'Amministrazione;
 - una specifica disciplina degli ambiti di valorizzazione sistema commerciale rispetto all'**ammisibilità dei diversi formati commerciali con nuove soglie di dimensione del reperimento delle dotazioni minime obbligatorie**; l'insediamento di grandi strutture di vendita è ammesso solamente nelle ZTL h24 e aree pedonali interne al perimetro dell'ambito centrale.

6.2 Articolazione delle funzioni

Come anticipato, la variante al piano ha adottato una **semplificazione delle categorie funzionali**, come esplicitata dalla tabella. Questo si deve da un lato alla **modifica delle modalità di dimensionamento delle dotazioni minime di parcheggio** (prima espresse in carico urbanistico alto/medio/basso per ciascuna sottofunzione), dall'altra per renderle coerenti con il nuovo linguaggio di piano introdotto per la regolazione delle funzioni terziarie. L'articolo 15 del PdR prevede la seguente classificazione delle funzioni, senza ulteriori sub-categorie.

- **Residenziali (R)**: residenza libera e convenzionata; residenza sociale.
- **Agricole (A)**: agricoltura produttiva; agricoltura di valenza ecologico-ambientale.
- **Produttive (P)**: attività industriali e artigianali; produzione avanzata; depositi e logistica
- **Commerciali (C)**: esercizi di vicinato; medie strutture di vendita; grandi strutture di vendita; strutture di vendita organizzate in forma unitaria; commercio all'ingrosso; vendita di merci ingombranti; attività artigianali di rilevanza commerciale; attività di somministrazione di alimenti e bevande.
- **Extra-commerciali e Terziarie (T)**: attività turistico-ricettive; attività di intrattenimento e svago; attività di interesse culturale; attività del terziario direzionale e high-tech; attrezzature a scala sovracomunale per l'intrattenimento sportivo; attività per la vendita di carburanti.
- **Servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico (S)**: Servizi istituzionali (Is); Servizi per la cultura, lo sport e il tempo libero (CS); Servizi religiosi (Rg); Servizi sanitari (Sh); Servizi sociali; servizi per l'istruzione (Si); Residenza Sociale (Rs); Piazze e aree pubbliche pavimentate (Pz); Verde (V); Mobilità (P); Servizi generali e impianti tecnologici (Tn).

Articolazione delle funzioni nel PGT ante variante 10	Articolazione delle funzioni nel PGT post Variante 10
Residenziali (R)	
R - Residenza libera e convenzionata	R - Residenza libera e convenzionata
Ra - Residenza libera (Cu/B)	Idem
Rb - Residenza convenzionata (Cu/B)	Idem
Rc - Residenza ricettiva non alberghiera (Cu/B)	→ Tr1b
Rs - Residenza sociale	Rs - Residenza sociale
Rs1 - Edilizia residenziale pubblica in affitto (Cu/B)	Idem
Rs2 - Edilizia residenziale in locazione a canone calmierato (Cu/B)	Idem
Rs3 - Edilizia residenziale temporanea (Cu/B)	Idem
Rs4 - Edilizia per il disagio abitativo (Cu/B)	Idem
Agricole (A)	
A1 - Agricoltura produttiva	A1 - Agricoltura produttiva
A1a - Attività agricole tradizionali di tipo intensivo (Cu/B)	
A1b - Abitazioni agricole e similari (Cu/B)	
A1c - Attività agrituristiche e similari (Cu/B)	
A1d - Attività floro-vivaistiche e similari (Cu/B)	
A2 - Agricoltura di valenza ecologico-ambientale	A2 - Agricoltura di valenza ecologico-ambientale
A2a - Attività legate alle produzioni di beni agricoli e servizi (Cu/B)	
A2b - Attività legate a salvaguardia, promozione e sviluppo della biodiversità (Cu/B)	
A2c - Attività legate alla gestione dell'impresa agricola (Cu/B)	
A2d - Attività agricole legate alla promozione di servizi alla persona (Cu/B)	
A2e - Agricoltura sperimentale eco-compatibile (Cu/B)	
Produttive (P)	
P1 - Attività industriali	P1 - Attività industriali e artigianali
P1a - Fabbriche e officine di grandi dimensioni (Cu/A)	
P1d - Attività per trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli ... (Cu/A)	Fabbriche ed officine per la produzione e attività industriali per la trasformazione e la conservazione dei prodotti.
P1c - Uffici tecnici e amministrativi connessi alle attività industriali ... (Cu/A)	
P1b - Laboratori di sperimentazione e attività similari (Cu/M)	→ (P2)
P1e - Allevamenti zootecnici di tipo intensivo e attività similari (Cu/A)	→ (A)
P1f - Residenza di servizio all'attività produttiva (max 150 mq Slp) (Cu/B)	→ (R)1
P2 - Attività artigianali.	
P2a - Fabbriche e officine di medie e piccole dimensioni ... (Cu/M)	→ (P1)
P2c - Uffici tecnici e amministrativi connessi alle attività artigianali ... (Cu/M)	
P2d - Residenza di servizio all'attività artigianale (max 150 mq Slp) (Cu/B)	→ (R)1
P2b - Laboratori di sperimentazione legata all'artigianato ... (Cu/M)	→ (P2)
P3 - Produzione avanzata	P2 - Produzione avanzata (high-tech)
P3a - Attività produttive e di ricerca di tipo sperimentale ... (Cu/A)	
P3b - Attività connesse a tecnologie sostenibili per la costruzione edile ... (Cu/A)	
P3c - Attività per lo sviluppo integrato, brevettazione, industrializzazione ... (Cu/A)	
P3d - Attività per la produzione, lo smontaggio, il riciclo ... (Cu/A)	
P3e - Attività legate progettazione e organizzazione industriale ... (Cu/A)	
P1f - Residenza di servizio all'attività produttiva (max 150 mq Slp) (Cu/B)	→ (R)1

P4 - Depositi, logistica e magazzini	
P4a - Spazi per attività di deposito e attività similari (Cu/A)	
P4b - Costruzioni per attività di deposito e spedizione (logistica) e attività similari (Cu/A)	P3 - Depositi, logistica e magazzini
P4c - Costruzioni per attività di rottamazione e rimessaggio autoveicoli ... (Cu/A)	
P4d - Sistemi di progettazione e organizzazione industriale e attività similari (Cu/A)	
P4e - Residenza di servizio all'attività di deposito (max 150 mq Slp) (Cu/B)	→ (R)1
Extra commerciali e terziarie (T)	
Tr - Terziario ricettivo	
Tr1 - Terziario ricettivo-alberghiero	
Tr1a - Attività ricettive tipo alberghi, motel, ... fino a 55 stanze (Cu/M)	Tr1a - strutture ricettive alberghiere
Tr1b - Attività ricettive tipo alberghi, motel, ... oltre 55 stanze (Cu/A)	
Tr1c - Residenze turistico-alberghiere fino a 10 stanze ... (Cu/B)	
Tr1d - Campeggi (Cu/A)	Tr1b - strutture ricettive non alberghiere
Tr1e - Agriturismi, turismo rurale e attività similari (Cu/B)	
Tr2 - Terziario ricettivo per pubblici esercizi e locali pubblici per spettacoli	
Tr2a - Attività di ristorazione (ristoranti, trattorie, osterie, ...) (Cu/M)	
Tr2b - Attività di ristorazione con vendita alcolici (bar, caffè, gelaterie, ...) (Cu/M)	→ C8
Tr2c - Attività di ristorazione con vendita di prodotti di gastronomia (Cu/B)	
Tr2d - Attività di intrattenimento e svago con somministrazione ... (Cu/A)	Tr2 - Attività di intrattenimento e svago
Tr2e - Attività e locali destinati a spettacoli pubblici (cinema, teatri, ...) (Cu/A)	Tr3 - Attività di interesse culturale
Ta - Terziario per attività	Ta - Attività del terziario direzionale e high-tech
Ta1 - Terziario per attività di tipo diffuso	
Ta1a - Uffici, studi professionali e studi medici, cliniche veterinarie (Cu/B)	
Ta1b - Centri di servizi connessi a specifiche esigenze (Cu/M)	
Ta1c - Associazioni culturali, ricreative, politiche, sindacali e similari (Cu/M)	
Ta1d - Attività e centri destinati all'istruzione e alla formazione privata (Cu/M)	→ Ta
Ta1e - Centri per il tempo libero, lo sport, il benessere e la salute (Cu/M)	
Ta1f - Sportelli bancari, agenzie bancarie e di consulenza finanziaria (Cu/B)	
Ta1g - Agenzie di viaggi e tempo libero e attività similari (Cu/B)	
Ta2 - Artigianato di servizio (compatibile con tipologie edilizie assimilabili a residenza)	
Ta2a - Attività legate alla produzione di alimenti (Cu/B)	
Ta2b - Attività legate all'artigianato di piccola dimensione (Cu/B)	
Ta2c - Attività legate all'arte e al restauro dei mobili e degli oggetti d'arte (Cu/B)	→ C7
Ta2d - Attività legate all'estetica e alla cura del corpo (Cu/B)	
Ta2e - Attività legate al lavaggio dei capi di abbigliamento (Cu/B)	
Ta2f - Attività legate a programmazione, grafica, comunicazione, pubblicità .. (Cu/B)	----
Tu - Terziario per uffici	
Tu1 - Terziario per uffici di tipo avanzato (informazione e sistemi telematici)	
Tu1a - Attività di supporto a servizi urbani e tradizionali ... (Cu/M)	
Tu1b - Attività legate all'area finanziaria e amministrativa ... (Cu/M)	
Tu1c - Attività di integrazione delle attività di lavoro e di studio ... (Cu/M)	
Tu1d - Attività dedicate ai servizi per il trattamento delle informazioni ... (Cu/M)	→ Ta
Tu1e - Attività e servizi per l'area commerciale, marketing e comunicazione ... (Cu/M)	
Tu2 - Terziario per uffici di tipo direzionale	
Tu2a - Complessi direzionali per la ricerca e la sperimentazione (Cu/A)	
Tu2b - Palazzi per uffici e banche e attività similari (Cu/A)	
Tu2c - Centri di ricerca e attività similari (Cu/A)	→ Ta
Tu2d - Parchi scientifici e tecnologici (Cu/A)	
Ts - Attrezzature a scala sovracomunale per l'intrattenimento sportivo	Ts - Attrezzature a scala sovracom. per l'intrattenimento sportivo
Td - Attività di distribuzione carburanti	
Td1 - Attività connesse al trasporto	
Td1a - Autostazioni (caselli autostradali, stazioni di transito e attività similari) (Cu/A)	
Td1b - Attrezzature autostradali e stradali (Cu/M)	
Td1c - Attrezzature aeroportuali e servizi connessi (Cu/A)	
Td2 - Attività connesse alla distribuzione dei carburanti	
Td2a - Stazioni di servizio, distribuzione e deposito dei carburanti (Cu/A)	
Td2b - Attività connesse alle stazioni per manutenzione e lavaggio ... (Cu/A)	Td - Attività di distribuzione carburanti
Td2c - Attività di tipo commerciale connesse anche di somministrazione ... (Cu/A)	
Commerciali (C)	
C1 - Esercizi di vicinato (SV fino a 250 mq) (Cu/B)	C1 - Esercizi di vicinato (SV fino a 250 mq)
C2 - Medie strutture di vendita (251 - 2500 mq)	C2 - Medie strutture di vendita (251 - 2500 mq)
C2a - Medie strutture di vendita di prossimità ... da 251 a 1.500 mq (Cu/M)	Idem
C2b - Medie strutture di vendita di rilevanza locale ... da 1.501 a 2.500 mq (Cu/A)	Idem
C3 - Grandi strutture di vendita (oltre 2.500 mq) (Cu/A)	C3 - Grandi strutture di vendita (oltre 2.500 mq)
C4 - Centri commerciali ... (Cu/A)	C4 - Strutture di vendita organizzate in forma unitaria
	C4a - Centro commerciale
	C4b - Factory Outlet Center (FOC)
	C4c - Parco commerciale
C5 - Commercio all'ingrosso ... (Cu/A)	C5 - Commercio all'ingrosso
C6 - Concessionari per la vendita di autoveicoli e motocicli, imbarcazioni ...	C6 - Attività per la vendita merci ingombranti non facilmente amovibili (Comprende, mobilifici, concessionarie di autoveicoli, legnami, materiali edili, tipologie simili alle precedenti)
C6a - Attività destinate alla vendita di autoveicoli e motocicli, imbarcazioni (Cu/A)	
C6b - Attività connesse (officine, depositi, ...) (Cu/A)	
C6c - Uffici, centri di servizio, ... connessi alle attività commerciali (Cu/M)	
C7 - Residenza di servizio all'attività di deposito (max 10% Slp, max 150 mq) (Cu/B)	→ (R)1
	C7 - Attività artigianali di rilevanza commerciale (di servizio alla persona, legato all'arte, produttivo con vendita diretta di prodotti alimentari e non
	C8 - Attività di somministrazione di alimenti e bevande

¹⁾ L'appartenenza della residenza di servizio alla categoria residenziale non è esplicitata, ma desunta da altre norme che la annoverano tra le destinazioni residenziali.

Tabella 1 Raffronto tra la classificazione delle funzioni urbane previste dal PdR di Bergamo ante e post variante 10.

Mixitè funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato

p. 660

Is - Servizi istituzionali			Tn - Servizi generali e impianti tecnologici		
Is1 - Servizi amministrativi		Idem	Tn1 - Impianti tecnologici (Cu/A)		Idem
Is1a - Servizi comunali, provinciali e statali con utenza		Idem	Tn1a - attrezzature ed impianti destinati alla gestione della rete dei sottoservizi		Idem
Is1b - Servizi comunali, provinciali e statali senza utenza		Idem	Tn1b - impianti per la telecomunicazioni e radiodiffusione		Idem
Is2 - Servizi per la sicurezza		Idem	Tn2 - Servizi cimiteriali (Cu/M)		Idem
CS - Servizi per la cultura, lo sport e il tempo libero			Tn3 - Servizi di supporto per le attività produttive (Cu/A)		Idem
CS1 - Cultura		Idem	Rs - Residenza sociale		
CS1a - Biblioteche		Idem	Rs1 - Edilizia residenziale pubblica in affitto		Idem
CS1b - Musei/beni culturali fruibili/sale espositive/sale conferenze		Idem	Rs1a - A canone sociale		Idem
CS1c - Teatri e auditorium		Idem	Rs1b - A canone moderato		Idem
CS1d - Centri sociali e socio-culturali		Idem	Rs1c - Servizi complementari (portierato sociale,...)		Idem
CS2 - Sport		Idem	Rs2 - Edilizia residenziale in locazione a canone calmierato		Idem
CS2a - Strutture sportive a scala territoriale		Idem	Rs2a - A canone sociale		Idem
CS2b - Strutture sportive di quartiere		Idem	Rs2b - A canone moderato		Idem
CS3 - Tempo libero		Idem	Rs2c - A canone concordato		Idem
CS3a - Servizi per il tempo libero alla scala locale		Idem	Rs2d - A canone convenzionato		Idem
CS3b - Servizi per il tempo libero alla scala territoriale		Idem	Rs3 - Edilizia residenziale temporanea		Idem
Rg - Servizi religiosi (Cu/A)			Rs3a - Studentati/convitti/ostelli		Idem
Rg1 - Edifici per il culto		Idem	Rs3b - Contratto di locazione di natura transitoria		Idem
Rg1a - Chiesa, Parrocchia, Basilica, Duomo		Idem	Rs3c - Strutture ricettive di servizio		Idem
Rg2 - Immobili destinati ad abitazione		Idem	Rs4 - Edilizia per il disagio abitativo		Idem
Rg2a - Case parrocchiali e tipologie analoghe		Idem	Rs4a - Case albergo/dormitorio		Idem
Rg3 - Immobili destinati ad attività di formazione religiosa		Idem	Rs4b - Alloggi di prima e seconda accoglienza		Idem
Rg3a - Seminari		Idem	Pz - Piazze e aree pubbliche pavimentate		
Rg3b - Strutture connesse		Idem	Pz1 - Piazze		Idem
Rg4 - Immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative		Idem	Pz1a - Piazze di valenza storica		Idem
Rg4a - Oratori con attrezzature sportive		Idem	Pz1b - Piazze ad alta integrazione/concentrazione di funzioni		Idem
Rg4b - Oratori		Idem	V - Verde		
Rg4c - Centri parrocchiali		Idem	V1 - Parchi urbani		Idem
Rg5 - Istituti religiosi		Idem	V1a - Parchi urbani storici e/o attrezzati		Idem
Rg5a - Conventi, monasteri		Idem	V1b - Parchi urbani di tipo naturalistico		Idem
Rg5b - Case generalizie		Idem	V2 - Giardini		Idem
Rg5c - Sedi istituzionali		Idem	V2a - Giardini per bambini		Idem
Sh - Servizi sanitari (Cu/A)			V2b - Giardini di quartiere		Idem
Sh1 - Ospedali		Idem	V3 - Orti urbani		Idem
Sh2 - Cliniche/case di cura		Idem	V4 - Verde di connessione ambientale		Idem
Sh3 - Poliambulatori		Idem	V5 - Verde di valore ecologico		Idem
Sh4 - Comunità alloggio		Idem	V6 - Cintura Verde		Idem
So - Servizi sociali (Cu/B)			V6a - Parco lineare		Idem
So1 - Per anziani		Idem	V6b - Stanza Verde Parco della Trucca		Idem
So1a - Centri terza età		Idem	V6c - Stanza Verde Parco della Martinella		Idem
So1b - Case di cura e RSA		Idem	V6d - Stanza Verde Parco di Porta Sud		Idem
So1c - Centri diurni integrati e leggeri		Idem	V7 - Verde di mitigazione delle infrastrutture		Idem
So2 - Per giovani		Idem	V8 - Parco agro-ambientale		Idem
So2a - Centri di aggregazione giovanile		Idem	V9 - Verde per lo sport e il tempo libero		Idem
So3 - Per la fragilità		Idem	P - Mobilità		
So3a - Comunità alloggio disabili e Centri socio-sanitari (CSS)		Idem	P1 - Parcheggi in superficie		Idem
So3b - Comunità alloggio (per disagio generico e immigrati)		Idem	P1a - Parcheggio a raso		P1
So3c - Centri socio educativi, Servizi formativi per l'autonomia, Centri diurni disabili ...		Idem	P1b - Parcheggio su strada in sede propria		
So3d - Centri di ascolto (per disagio generico e immigrati), mense e dormitori		Idem	P2 - Parcheggi in struttura		Idem
So3e - Alloggi protetti per disabili e anziani		Idem	P2a - Parcheggio fuori terra		P2
Si - Servizi istruzione (Cu/A)			P2b - Parcheggio interrato		
Si1 - Servizi per l'istruzione di base		Idem	P3 - Trasporto pubblico		Idem
Si1a - Asilo nido		Idem	P3a - Fermate attrezzate trasporto pubblico (su ferro e gomma)		Idem
Si1b - Scuola dell'infanzia		Idem	P3b - Sedi e depositi trasporto pubblico con utenza		Idem
Si1c - Scuola primaria		Idem	P3c - Sedi e depositi trasporto pubblico senza utenza		Idem
Si1d - Scuola secondaria 1° grado		Idem	P3d - Stazioni (autobus, treno, tramvia)		Idem
Si2 - Servizi istruzione superiore e universitaria		Idem	P4 - Percorsi e attraversamenti		Idem
Si2a - Scuola secondaria 2° grado		Idem	P4a - Percorsi ciclopedonali		Idem
Si2b - Facoltà universitarie		Idem	P4b - Percorsi storici		Idem
Si2c - Scuole speciali e centri di formazione specialistica		Idem	P4c - Attraversamenti		Idem
			P5 - Elementi di mitigazione del traffico		Idem
			P5a - Zone 30		Idem

Tabella 2 Raffronto tra la classificazione della categoria funzionale "Servizi pubblici e servizi privati di uso pubblico (S)" prevista dal PdR di Bergamo ante e post variante 10.

6.3 Disciplina funzionale nella città esistente

Le destinazioni possono essere principali (qualificanti e prevalenti in termini di Superficie lorda di pavimenti) o complementari, accessorie e compatibili (destinazioni d'uso che integrano o rendono possibile la destinazione d'uso principale) e possono coesistere senza limitazioni percentuali.

Per ciascun ambito del sistema insediativo (Città Storica antica e moderna, Città Consolidata, Città delle Attività, Città dei Servizi e delle Attrezzature) **il PdR individua le funzioni non ammesse**; nella Città in trasformazione non sono ammessi mutamenti di destinazione d'uso rispetto a quelli previsti dalle convenzioni fino alla attuazione delle previsioni dei piani e programmi in atto.

Solo per gli **Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale** vale una disciplina in positivo che, limitatamente per le categorie commerciali, terziarie ed extracommerciali, prevale sulla disciplina di tessuto individuando le funzioni sempre ammesse.

Il Piano dei Servizi regola le funzioni complementari eventualmente ammesse per le diverse tipologie di servizio, nonché le quantità minime da riservare a parcheggio nei piani attuativi e permessi di costruire convenzionati.

Nella **città storica**, antica e moderna, è possibile insediare sostanzialmente tutti i tipi di funzioni ad eccezione di quelle produttive e commerciali a forte impatto.

Nei tessuti della **città consolidata**, le possibilità funzionali permesse nella città storica e si ampliano a quelle della produzione avanzata (*high tech*), sino a comprendere le funzioni di logistica e commercio all'ingrosso nei tessuti "misti".

Nella **città delle attività** sono invece possibili tutte le funzioni, ad esclusione di quelle residenziali e alberghiere, nonché quelle della grande distribuzione commerciale.

Negli **ambiti di valorizzazione del sistema commerciale**, relativamente alle sole funzioni terziarie e commerciali qui diversamente normate, sono consentite le funzioni generalmente già ammesse per la città storica e consolidata, ma l'ambito centrale (Z1) si caratterizza per la possibilità di insediare grandi strutture di vendita ma limitatamente alle zone a traffico limitato alle aree pedonali, mentre nella "città alta" (Z2) si consente limitata la possibilità di insediamento di medie strutture a 400 mq di superficie di vendita. Gli ambiti Z3 e Z4 escludono attività artigianali di rilevanza commerciale e quelle di somministrazione, mentre l'ambito Z4b è l'unico della città a consentire il commercio all'ingrosso, oltre che la vendita di merci ingombranti.

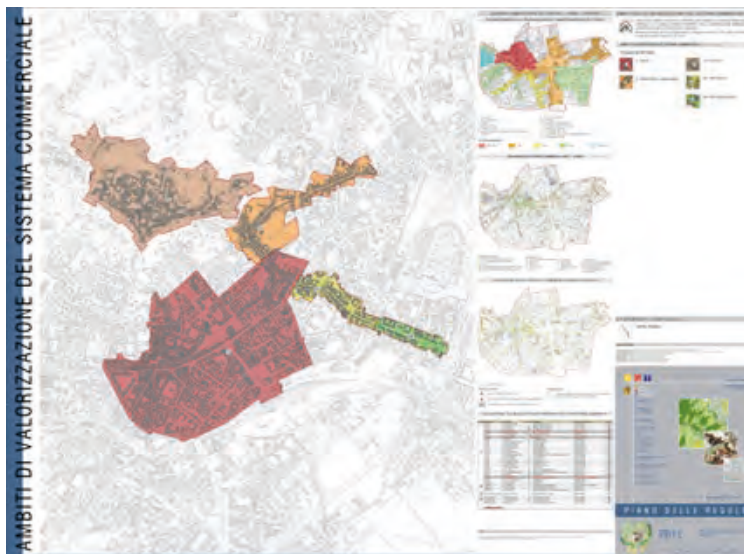


Figura 6 PdR, Elaborato PR11 "Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale", riconoscimento e perimetrazione dei cinque ambiti.

Categorie funzionali Funzioni	Città storica antica e moderna	Città consolidata			Città delle attività			Ambiti di valorizzazione commerciale (9)					
		Tessuti con tipologie insediative a impianto aperto, chiuso o libero	Tessuti con presenza di attività miste e polifunzionali	Tessuto per attività produttivo-artigianali	Tessuto per attività commerciali destinate alla vendita	Città dei servizi e delle attrezzature	Centro (Z1) Entro ZTL h24 o Area Pedonale	Centro (Z1) Fuori ZTL h24 o Area Pedonale	Città alta (Z2) [interamente ZTL h24 o area pedonale]	Borgo Pignolo - S. Caterina (Z3) [No ZTL o area pedonale]	Borgo Palazzo (Z4a) [No ZTL o area pedonale]	Borgo Palazzo (Z4b) [No ZTL o area pedonale]	
Residenziali (R)													
Ra - Residenza libera													
Rc - Residenza convenzionata					NO (5)	NO (5)	NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
Rs - Residenza sociale					NO	NO		RT	RT	RT	RT	RT	
Agricole (A)													
A1 - Agricoltura produttiva	NO	NO	NO				NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
A2 - Agricoltura di valenza ecologico-ambientale							NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
Produttive (P)													
P1 - Attività industriali e artigianali	NO	NO	NO				NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
P2 - Produzione avanzata (high-tech)	NO						NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
P3 - Depositi, logistica e magazzini	NO	NO					NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
Extra commerciali e terziarie (T)													
Tr1a - strutture ricettive alberghiere					NO (6)	NO (6)	NO (7)	SI	SI	SI	SI	SI	
Tr1b - strutture ricettive non alberghiere.							NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
Tr2 - Attività di intrattenimento e svago	NO (3)						NO (7)	SI (10)	SI (10)	SI (10)	SI	SI	
Tr3 - Attività di interesse culturale							NO (7)	SI	SI	SI	SI	SI	
Ta - Attività del terziario direzionale e high-tech							NO (7)	SI	SI	SI	SI	SI	
Ts - Attrezzature a scala sovracomunale per l'intrat. sportivo	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
Td - Attività di distribuzione carburanti	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO (7)	RT	RT	RT	RT	RT	
Commerciali (C)													
C1 - Esercizi di vicinato							NO (7)	SI	SI	SI	SI	SI	
C2a - Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)					NO		NO (7)	SI	SI	SI (8)	SI	SI	
C2b - Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)					NO		NO (7)	SI	SI	NO	SI	SI	
C3 - Grandi strutture di vendita (GSV)	NO (1)	NO	NO	NO	NO	NO	NO (7)	SI	NO	NO	NO	NO	
C4a - Centro commerciale	NO (1)	NO	NO	NO	NO	NO	NO (7)	SI	NO	NO	NO	NO	
C4b - Factory Outlet Center (FOC)	NO (1)	NO	NO	NO	NO	NO	NO (7)	SI	NO	NO	NO	NO	
C4c - Parco commerciale	NO (1)	NO	NO	NO	NO	NO	NO (7)	SI	NO	NO	NO	NO	
C5 - Commercio all'ingrosso	NO (1)	NO					NO (7)	NO	NO	NO	NO	NO	
C6 - Attività per la vendita merci ingombranti	NO (1)	NO	NO				NO (7)	NO	NO	NO	NO	SI	
C7 - Attività artigianali di rilevanza commerciale							NO (7)	SI	SI	SI	NO	NO	
C8 - Attività di somministrazione di alimenti e bevande							NO (7)	SI	SI	SI	NO	NO	
Servizi pubblici e servizi privati di uso pubblico (S) (art. 12 PdS)													
Is - Servizi istituzionali (f. compl. Ta, C8)								RT	RT	RT	RT	RT	
CS - Servizi per cultura e tempo libero (f. compl. Ta, C1, C8)								RT	RT	RT	RT	RT	
Rg - Servizi religiosi (f. compl. C8)*								RT	RT	RT	RT	RT	
Sh - Servizi sanitari (f. compl. Ta, C1, C8)								RT	RT	RT	RT	RT	
So - Servizi sociali (f. compl. Ta, C1, C8)								RT	RT	RT	RT	RT	
Si - Servizi per l'istruzione (f. compl. Ta, C8)*								RT	RT	RT	RT	RT	
Rs - Residenza sociale								RT	RT	RT	RT	RT	
Pz - Piazze e aree pubbliche pavimentate								RT	RT	RT	RT	RT	
V - Verde								RT	RT	RT	RT	RT	
P - Mobilità								RT	RT	RT	RT	RT	
Tn - Servizi generali e impianti tecnologici (f. compl. Ta, C1, C8)*	NO (2)	NO (2)	NO (4)	NO (4)	NO (4)	NO (4)		RT	RT	RT	RT	RT	

(*): Funzioni complementari limitate ad alcune sub-funzioni

(1): Fatto salvo per quanto previsto dalla normativa specifica per gli ambiti di valorizzazione del sistema commerciale (art. 17)

(2): Limitatamente ai Servizi cimiteriali e Servizi di supporto per le attività produttive

(3): Limitatamente alle attività di videolottery

(4): Limitatamente ai servizi cimiteriali

(5): Ammessa residenza di servizio, max 150 mq Slp

(6): Ammessa se correlata e complementare all'attività produttiva

(7): Salvo diversa previsione del Piano dei Servizi

(8): Superficie di vendita massima ammessa 400 mq

(9): La disciplina degli AVC prevale sulla normativa di tessuto (RT = valgono le regole di tessuto)

(10): con esclusione delle attività di videolottery

Tabella 3 Funzioni non ammesse negli ambiti del tessuto insediativo e funzioni ammesse/non ammesse negli ambiti di valorizzazione commerciale.

6.4 Modifica delle destinazioni d'uso

La modifica delle destinazioni d'uso è in **via generale sempre ammessa**, ad eccezione delle destinazioni d'uso escluse dalle norme per ogni tipologia di Tessuto ed Elemento del PGT e fatto salvo quanto previsto nella specifica disciplina dei singoli tessuti o elementi (Art. 13 PdR).

La disciplina previgente degli **"immobili monofunzionali e/o funzioni eccezionali"** – che si connotavano quali eccezioni rispetto alle funzioni generalmente ammesse dal tessuto nel quale erano inserite – è stata abolita; essa aveva finalità di salvaguardia delle funzioni non residenziali insediate, vietando, ad esempio, il cambio di destinazione d'uso da Produttivo a Residenziale, e incentivandone la ristrutturazione e l'adeguamento tecnologico, funzionale, impiantistico e ambientale attraverso la possibilità di ampliamenti dal 5 al 10% della SLP. La nuova disciplina prevede, in generale, nel caso di immobili non residenziali nella città storica e nella città consolidata, la possibilità di cambiare destinazione d'uso (con esclusione dei casi di nuova costruzione e di demolizione/ricostruzione) verso tutte le funzioni non escluse dal tessuto, fatto salvo l'obbligo di eventuale reperimento di parcheggi pubblici. Tale facoltà è concessa anche agli immobili isolati della città storica appartenenti alla tipologia "Emergenze storiche antiche e moderne".

Ai fini urbanistici, on costituisce cambio di destinazione d'uso il passaggio a diversa funzione delle unità immobiliari aventi SLP fino a 250 mq situate ai piani terra e con vetrine su strade, su aree pavimentate con accesso pubblico e/o su spazi pubblici e di uso pubblico (piazze); oltre alle funzioni escluse dal tessuto di appartenenza, non è ammesso il passaggio verso la categoria residenziale nella Città storica e nella Città delle attività, e verso la destinazione "commercio all'ingrosso" nella Città consolidata.

6.5 Dotazione di parcheggi

La variante 10 del PGT ha introdotto una nuova modalità di dimensionamento dei pesi insediativi per quanto riguarda la dotazione di parcheggi. La versione originale (2010) del PdR attribuiva a ciascuna funzione individuata uno specifico **indice di carico urbanistico**, classificato in basso (Cu/B), medio (Cu/M) o alto (Cu/A), il quale, incrociato con la categoria funzionale di appartenenza, permetteva di individuare la dotazione di parcheggi pubblici e privati da garantire in caso di nuova costruzione o di mutamento della destinazione d'uso che comportasse cambio di carico urbanistico.

		CARICO URBANISTICO (CU)	TIPOLOGIA DI PARCHEGGI	
		Carico urbanistico Basso (CuB)	Parcheggi privati (Pp)	Parcheggi pubblici e di uso pubblico (PP)
Funzioni	Agricole (A)		2 mq/10 mq Slp	1 mq/10 mq Slp
	Commerciali (C)		3 mq/10 mq Slp	3 mq/10 mq Slp
	Produttive (P)		2 mq/10 mq Slp	1 mq/10 mq Slp
	Residenziali (R)		3 mq/10 mq Slp	1 mq/10 mq Slp
	Terziarie (Ta, Tu, Tr)		3 mq/10 mq Slp	5 mq/10 mq Slp
		Carico urbanistico Medio (CuM)	Parcheggi privati (Pp)	Parcheggi pubblici e di uso pubblico (P)
Funzioni	Agricole (A)		3 mq/10 mq Slp	2 mq/10 mq Slp
	Commerciali (C)		4 mq/10 mq Slp	8 mq/10 mq Slp
	Produttive (P)		3 mq/10 mq Slp	2 mq/10 mq Slp
	Terziarie (Ta, Tu, Tr, Td)		3 mq/10 mq Slp	5 mq/10 mq Slp
		Carico urbanistico Alto (CuA)	Parcheggi privati (Pp)	Parcheggi pubblici e di uso pubblico (P)
Funzioni	Commerciali		4 mq/10 mq Slp	10 mq/10 mq Slp
	Terziarie (Tu, Tr, Td)		4 mq/10 mq Slp	10 mq/10 mq Slp
	Produttive (P)		4 mq/10 mq Slp	10 mq/10 mq Slp

Tabella 4 Disciplina relativa alle dotazioni a parcheggio nel PdR della prima versione del PGT.

Mixité funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato

p. 664

Categoria funzionale Funzioni	Interventi diretti (1) Cambi di destinazione d'uso					Piani attuativi PcC convenzionato	Ambiti di valorizzazione commerciale Interventi diretti e cambi di destinazione d'uso (riferiti a superfici tra 251 e 4000 mq Slp). Norme che prevalgono su quelle di tessuto						
	< 250 mq Slp	251-1500 mq Slp	1501-2500 mq Slp	2501-4000 mq Slp	> 4000 mq Slp (solo CDU)		Z1 Centro - Entro ZTLh24 o Area Ped.	Z1 Centro - Fuori ZTLh24 o Area Ped.	Z2 Città alta - [interamente ZTLh24 o area pedonale]	Z3 Borgo Pignolo [No ZTL o area ped.]	Z4a Borgo Palazzo [No ZTL o area pedonale]	Z4b Borgo Palazzo [No ZTL o area pedonale]	
Residenziali (R)													
Ra - Residenza libera		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 3 mq/ab								
Rc - Residenza convenzionata													
Rs - Residenza sociale		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 3 mq/ab								
Agricole (A)													
A1 - Agricoltura produttiva		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	-								
A2 - Agricoltura di valenza ecologico-ambientale		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	-								
Produttive (P)													
P1 - Attività industriali e artigianali		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 10% Slp								
P2 - Produzione avanzata (high-tech)		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 10% Slp								
P3 - Depositi, logistica e magazzini		N.R. per CDU, NC, DR		N.R.	min 10% Slp								
Extra commerciali e terziarie (T)													
Tr1a - strutture ricettive alberghiere	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.						
Tr1b - strutture ricettive non alberghiere.		N.R.	-	min 50% Slp									
Tr2 - Attività di intrattenimento e svago	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.						
Tr3 - Attività di interesse culturale	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.						
Ta - Attività del terziario direzionale e high-tech	N.R.	50% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R.						
Ts - Attrezzature a scala sovracomunale per l'intrattenimento sportivo	N.R.	20% Slp	-	min 10% Slp									
Td - Attività di distribuzione carburanti	N.R.		-	min 50% Slp									
Commerciali (C)													
C1 - Esercizi di vicinato	N.R.	-	-	-	min 25% Slp	-	-	-	-	-	-	-	
C2a - Medie strutture di vendita di 1° livello (251-1500 mqV)	-	100-150% Slp (2)	-	-	min 50% Slp	N.R.	50% Slp	N.R. (4)	50% Slp	50% Slp	100% Slp		
C2b - Medie strutture di vendita di 2° livello (1501-2500 mqV)	-	-	150% Slp	-	min 50% Slp	N.R.	100% Slp	n.a.	100% Slp	100% Slp	100% Slp		
C3 - Grandi strutture di vendita (GSV)	-	-	-	min 100% Slp	min 100% Slp	min 100% Slp	(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
C4a - Centro commerciale (inclusi i tipi "aggregato" e "multifunzionale")	-	-	-	(3)	(3)		(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
C4b - Factory Outlet Center (FOC)	-	-	-	(3)	(3)		(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
C4c - Parco commerciale	-	-	-	(3)	(3)		(3)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
C5 - Commercio all'ingrosso	-	50% Slp			min 25% Slp	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	50% Slp		
C6 - Attività per la vendita merci ingombranti	-	20% Slp				n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20% Slp		
C7 - Attività artigianali di rilevanza commerciale	N.R.	50% Slp				N.R.	50% Slp	N.R.	n.a.	n.a.	n.a.		
C8 - Attività di somministrazione di alimenti e bevande	N.R.	50% Slp				N.R.	50% Slp	N.R.	n.a.	n.a.	n.a.		
Servizi pubblici e servizi privati di uso pubblico (S)													
Is - Servizi istituzionali	N.R.	20% Slp	50% Slp										
CS - Servizi per la cultura, lo sport e il tempo libero	N.R.	20% Slp	50% Slp										
Rg - Servizi religiosi			min 200% Slp										
Sh - Servizi sanitari	N.R.	20% Slp	50% Slp										
So - Servizi sociali	N.R.	20% Slp	50% Slp										
Si - Servizi per l'istruzione	N.R.	20% Slp	50% Slp										
Rs - Residenza sociale													
Pz - Piazze e aree pubbliche pavimentate													
V - Verde													
P - Mobilità													
Tn - Servizi generali e impianti tecnologici	N.R.		10% Slp										

N.R.: non richiesta. CDU: Cambio di destinazione d'uso. NC: nuova costruzione. DR: Demolizione con ricostruzione. n.a.: funzione non ammessa nell'ambito di valorizzazione commerciale. (1): Gli interventi diretti sono possibili fino a 4.000 mq di SLP, oltre i quali è richiesto un piano attuativo. (2): La dotazione richiesta è 100% per le MSV fino a 400 mq in città storica e 600 mq in città consolidata; oltre tali soglie è 150% della Slp. (3): Vige quanto previsto dalla legislazione regionale in materia di commercio, fatto salvo quanto previsto per gli ambiti di valorizzazione commerciale. (4): La superficie di vendita massima consentita è di 400 mq

Tabella 5 Dotazioni a parcheggio pubblico per ciascuna funzione.

Con successiva variante, la dotazione di **parcheggi privati** per gli interventi di nuova costruzione è stata unificata alla quantità minima richiesta dalla Legge 122/89, nella misura di 1 mq ogni 10 mc di costruzione.

Con la variante 10, si è successivamente modificata la disciplina dei **parcheggi pubblici** e di uso pubblico.

In caso di piano attuativo – obbligatorio per interventi superiori a 4.000 mq SLP – o di permesso di costruire convenzionato, le dotazioni minime sono stabilite in percentuale sulla dotazione complessiva per ciascuna funzione dal Piano dei Servizi.

In caso di **intervento diretto o cambio di destinazione d'uso**, la nuova disciplina prevede:

- nessuna dotazione richiesta per cambiamento di destinazione d'uso (senza limiti dimensionali) e interventi di nuova costruzione o di demolizione-ricostruzione (fino a 4.000 mq) per funzioni Agricole (A), Residenziali (R) e Produttive (P);
- nessuna dotazione richiesta per ampliamento di destinazione d'uso e interventi di nuova costruzione o di demolizione-ricostruzione fino a 250 mq (SLP o superficie di vendita) per funzioni Commerciali (C), Extra-commerciali e Terziarie (T) e per i Servizi (S);
- specifiche dotazioni, espresse in percentuale di SLP, per tutti gli altri casi e valide in tutti i tessuti, ad eccezione degli “Ambiti di valorizzazione del sistema commerciale”, la cui normativa prevale limitatamente alle funzioni commerciali (C) e terziarie ed extracommerciali (T) al fine di favorire lo sviluppo delle attività economiche dei “poli distrettuali”.

Un quadro sinottico delle previsioni è riportato in tabella 5.

7 Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

Elementi chiave: non prescrittività, ambiti di trasformazione, schede progetto.

La dimensione operativa del PGT è contenuta, assieme a quella strategica, nel Documento di Piano (DdP) e, pertanto, ne condivide il **carattere di indirizzo e non prescrittivo**; eccettuati i vincoli ambientali derivanti da scelte sovraordinate, questo tipo di piano si caratterizza per la definizione di indirizzi dimensionali dati da parametri quantitativi di primo riferimento, ma allo stesso tempo anche qualitativi, e di localizzazioni indicative.

Il DdP mira, infatti, a garantire l'attuabilità delle scelte strategiche tramite la processualità e la flessibilità delle previsioni, da attuarsi mediante perequazione urbanistica. Le scelte di tipo strategico devono pertanto essere realizzate attraverso **strumenti attuativi, che si articolano in modo autonomo dal PGT**, pur sviluppandone gli indirizzi, ma sulla base di condizione concrete di fattibilità verificate in sede di attivazione operativa; tale forma di piano esclude a priori la necessità di ricorso a varianti per i progetti di trasformazione.

7.1 Ambiti di trasformazione

In coerenza con il carattere “processuale, flessibile e strategico”, il DdP individua nei contesti urbani gli “ambiti di trasformazione” entro cui realizzare il **nuovo progetto di città**, attraverso nuovi luoghi vitali e vivibili che sostituiscono parti di città obsolete con nuove forme e nuovi usi. Gli ambiti di trasformazione si collocano idealmente come terminale della struttura strategica del DdP, che prevede – in successione di dettaglio – *Sistemi, Linee di azione strategica e Ambiti strategici*, con nodi funzionali e programmi multiscalari; negli ambiti di trasformazione prendono corpo le relazioni tra i sistemi insediativo, ambientale e infrastrutturale attraverso la definizione degli obiettivi specifici da attivare per le diverse destinazioni funzionali. In questo modo, le aree in trasformazione non risultano isolate e slegate da un disegno coordinato di sviluppo del territorio.

Gli ambiti di trasformazione – con valore di indirizzo – sono classificati in **4 macro-tipologie** in base alle quali si attivano i criteri attuativi e gli indirizzi previsti dal DdP. Tali tipologie, a forte caratterizzazione funzionale, si possono combinare per dare origine ad **ambiti misti**, composti da diverse **Unità Minime di Intervento (UMI)** ciascuna delle quali appartenente a propria tipologia e che, quindi, segue logiche compositive, dimensionali e funzionali autonome; in questo caso la soluzione urbanistica dovrà dimostrare un maggiore grado di integrazione. È possibile, se non diversamente previsto, l'attivazione di piani attuativi autonomi per ciascuna UMI pur in coerenza con un disegno urbanistico coordinato per l'intero ambito.

Il Documento di Piano individua 40 Ambiti di Trasformazione (AT):

- 5 interamente destinati a servizi
- 9 a carattere prevalentemente residenziale
- 3 a carattere prevalentemente produttivo o terziario
- 4 a carattere ambientale
- 6 a carattere misto residenziale con una forte presenza di servizi
- 8 a carattere misto residenziale - terziario
- 4 a carattere misto terziario - produttivo con una forte presenza di servizi
- Porta Sud

AT a - ambiti di trasformazione ambientale

Finalità: riqualificazione di spazi aperti e ricomposizione del loro rapporto con l'edificato; valorizzazione di ambiti di pregio ambientale.

Caratteri: interventi di ambientamento; mitigazione dell'impatto ambientale; connessione con sistemi di mobilità dolce; riorganizzazione dell'edificato in concentrazioni volumetriche per liberare superfici verdi e ridurre il consumo di suolo.

Collocazione: tessuti di frangia dell'edificato; lungo le arterie infrastrutturali.

Parametri urbanistici:

- Superficie da cedere/assoggettare ad uso pubblico $\geq 50\%$ St;
- Superficie coperta $\leq 30\%$ St;
- Superficie permeabile $\geq 60\%$ St (al netto di viabilità e spazi aperti pavimentati).

Funzioni ammesse: specificate in scheda progetto. In generale, devono essere orientate all'innalzamento della qualità ambientale e alla compatibilità con il contesto, e garantire minore impatto possibile.

AT i - ambiti di trasformazione integrati

Finalità: riqualificazione delle parti più strategiche del tessuto urbano, attraverso l'integrazione di un prevalente carattere residenziale con funzioni attive, che definiscono una centralità urbana.

Caratteri: recupero dei vuoti urbani o aree dismesse con edificazione di densità medio-alta, con concentrazione di volumetria per generare superfici verdi; realizzazione di forme fisiche di alto valore identitario che costruiscano il paesaggio contemporaneo della città.

Collocazione: aree degradate o dismesse interne al centro edificato; principali nodi del trasporto pubblico urbano; ambiti di rinnovo urbano coerente con lo schema strategico.

Parametri urbanistici:

- Superficie da cedere/assoggettare ad uso pubblico $\geq 50\%$ St;
- Superficie coperta $\leq 30\%$ St;
- Superficie permeabile $\geq 50\%$ St (al netto di viabilità e spazi aperti pavimentati).

Funzioni ammesse: specificate in scheda progetto. In generale, la trasformazione deve garantire massima articolazione delle funzioni non residenziali, dei servizi alla scala ampia, e dell'offerta abitativa, anche secondo modelli non convenzionali, con elevato grado di mixité.

AT_e - ambiti di trasformazione per lo sviluppo economico

Si distinguono in ulteriori tre classi:

- AT_ep, che si connotano per una forte prevalenza delle funzioni produttive;
- AT_et, che si connotano per una forte prevalenza delle funzioni terziario-ricettive;
- AT_ec, che si connotano per una forte prevalenza delle funzioni commerciali.

Finalità: crescita del sistema economico e produttivo.

Caratteri: elevato livello qualitativo delle architetture; connessione con il sistema della mobilità; importante presenza di elementi di mitigazione ambientale; integrazione con tecnologie legate alla sostenibilità.

Collocazione: aree produttive dismesse; in ambiti liberi connessi con il sistema infrastrutturale primario (assi viabilistici primari) e in corrispondenza dei principali nodi di intermodalità.

Parametri urbanistici:

- Superficie da cedere/assoggettare ad uso pubblico $\geq 50\%$ St;
- Superficie coperta $30\% \leq St \leq 50\%$;
- Superficie permeabile $\geq 30\%$ St (al netto di viabilità e spazi aperti pavimentati).

Funzioni ammesse: specificate in scheda progetto. In generale, deve essere perseguita la massima integrazione con funzioni di ricerca e sviluppo e il raccordo tra la fase di produzione e quella di gestione e organizzazione aziendale. Deve altresì essere garantita la presenza di funzioni di servizio alla produzione stessa e alle attività economiche ad essa correlate.

AT_s - ambiti di trasformazione per i servizi

Finalità: innalzamento dell'offerta di servizi prevalentemente di livello territoriale.

Caratteri: relazione dei servizi con l'ambito e con i tessuti esistenti, attraverso un elevato livello qualitativo, ampi spazi verdi, connessioni di mobilità lenta e con i nodi di interscambio.

Collocazione: dipende dal quadro delle esigenze emerse, tuttavia si collocano prevalentemente nei grandi ambiti pubblici degradati, dismessi o da valorizzare, interni al centro edificato; nei principali nodi del trasporto pubblico; all'interno delle Stanze Verdi; in altri grandi ambiti di trasformazione urbana integrati a nuovi insediamenti di carattere prevalentemente residenziale.

Parametri urbanistici:

- Superficie da cedere/assoggettare ad uso pubblico $\geq 50\%$ St;
- Superficie coperta $\leq 30\%$ St;
- Superficie permeabile $\geq 50\%$ St (al netto di viabilità e spazi aperti pavimentati).

Funzioni ammesse: specificate in scheda progetto. In generale, devono ospitare i servizi definiti come strategici dal piano; possono essere affiancate altre funzioni di supporto (in misura notevolmente inferiore) compatibili, integrate e complementari ai servizi stessi.

7.2 Schede progetto

I contenuti e le caratteristiche di ogni singolo Ambito di Trasformazione sono riportati in apposite **“Schede Progetto” non conformative, ma di orientamento**. Nelle Schede sono contenute le seguenti indicazioni:

- 1. l'inquadramento dell'area;**
- 2. gli obiettivi assegnati all'Ambito di Trasformazione**, che costituiscono l'insieme delle finalità, prevalentemente di carattere pubblico, che si intendono perseguire;
- 3. lo schema insediativo** che esprime graficamente i principali elementi ordinatori per il progetto

attuativo con valore di indirizzo progettuale, che raffigura

- aree di concentrazione volumetrica;
 - aree verdi con funzione ecologico-ambientale;
 - aree pavimentate;
 - aree verdi destinate a spazi pubblici e/o di uso pubblico che devono essere previste come prestazione pubblica a carico, in tutto o in parte, della trasformazione;
 - edifici esistenti da rifunzionalizzare che non possono essere demoliti, ma devono essere riqualificati e valorizzati, anche mediante un cambiamento di destinazione funzionale;
 - altri elementi rilevanti per lo specifico ambito;
4. i **parametri urbanistici** che esprimono i limiti dimensionali, non conformativi della proprietà, come riferimento progettuale entro cui la successiva proposta di Piano Attuativo dovrà dimostrare la coerenza. L'attribuzione definitiva delle quantità insediative è riposta pertanto nel Piano Attuativo che conformerà gli indici urbanistico-edilizi. I dati dimensionali dell'intervento, suddivisi per singole UMI, sono la superficie lorda di pavimento ammissibile (Slp) o il volume (V), le altezze di riferimento, lo strumento attuativo proposto;
 5. i **criteri insediativi** con i quali si specificano i segni grafici e i contenuti dello Schema Insediativo;
 6. le **funzioni previste** e le percentuali di riferimento per ogni singolo uso, con valore di indirizzo;
 7. le **prestazioni pubbliche attese**, che comprendono sia quelle definite dal Piano dei Servizi (carattere prescrittivo) sia ulteriori attrezzature di carattere generale;
 8. la **classe di fattibilità geologica**;
 9. **gli eventuali limiti alla trasformazione**;
 10. **gli elementi catastali di riferimento**.

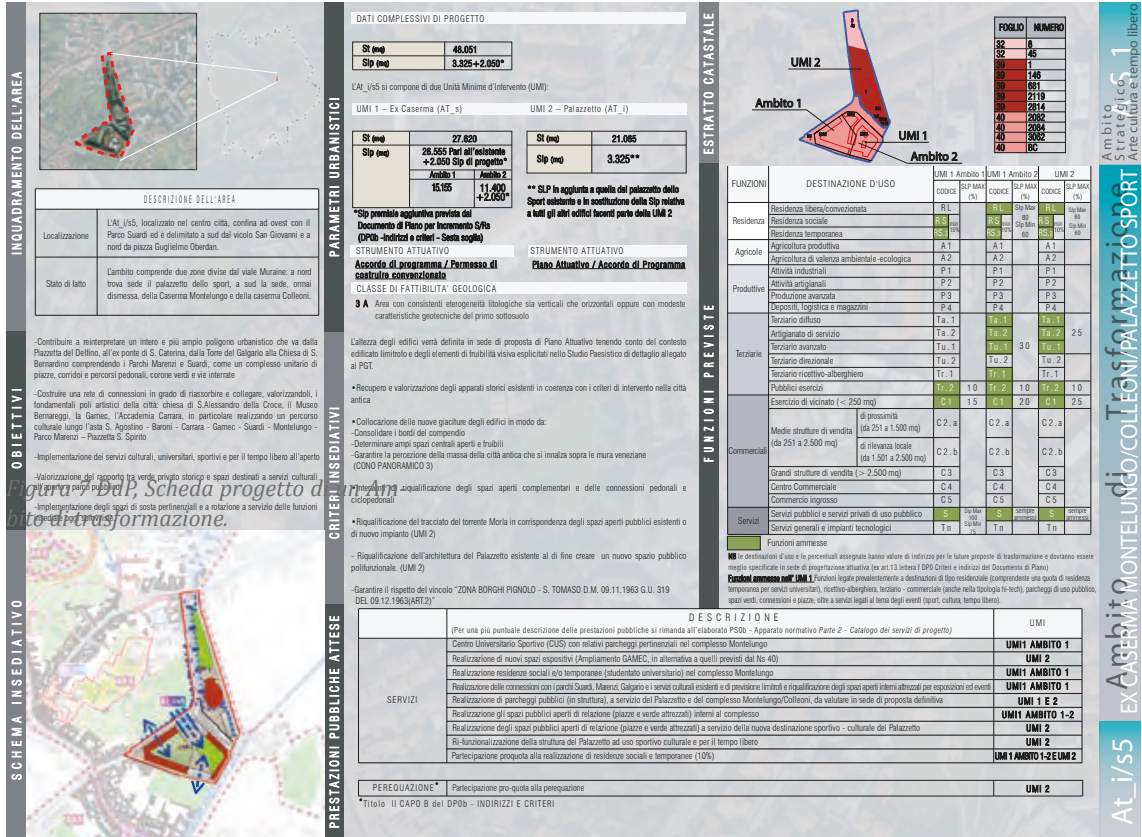


Figura 7 DdP, Scheda progetto di un Ambito di trasformazione a carattere misto "Integrato/servizi".

3.3 Disciplina funzionale degli ambiti di trasformazione

Negli ambiti di trasformazione del PGT di Bergamo, sono indicate per ogni Unità Minima di Intervento le **funzioni urbane ammesse** e la rispettiva percentuale di superficie lorda di pavimento (minima o massima). Tali valori hanno **valore indicativo**, e la loro utilità è quella di fornire una base di valutazione della coerenza del Piano Attuativo proposto con gli obiettivi generali di piano.

Vengono inoltre indicati i servizi previsti per l'ambito, elencando gli **elementi di interesse pubblico** della trasformazione che possono comprendere:

- attrezzature pubbliche;
- servizi, anche privati ma riconosciuti di interesse generale;
- elementi concorrenti alla risposta a bisogni collettivi, declinati per i tre Sistemi;
- necessità di individuare e realizzare residenze di carattere sociale e/o temporanee;
- partecipazione al sistema perequativo-compensativo.

Tali “prestazioni pubbliche attese” costituiscono i requisiti prestazionali che ogni Ambito di Trasformazione o la singola UMI dovrà fornire per poter procedere alla realizzazione della trasformazione.

Scheda B.5

Piano di governo del territorio di Milano

1 Riferimenti

Ente

Comune di Milano

Normativa di riferimento

Regione Lombardia, L.R. 11 marzo 2005, n. 12 “Legge per il governo del territorio”

Denominazione dello strumento

Piano di Governo del Territorio – PGT

Iter di approvazione

Avvio della procedura di redazione del PGT: D.G.C. n. 2282 del 29.12.2016

Adozione: D.C.C. n. 22 del 16.02.2019

Approvazione: 14.10.2019

Versione del piano oggetto di analisi

La scheda esamina il PGT di Milano adottato nel febbraio del 2019, comprendente il nuovo Documento di piano e le varianti al Piano dei servizi e Piano delle regole del 2012. Alla data di completamento della tesi, il PGT cos  come approvato con modifiche¹ dal Consiglio comunale nell’ottobre 2019, non risulta ancora pubblicato.

Documenti di piano consultati

- Nuova Relazione generale
- Nuovo Documento di Piano
- Variante al Piano dei Servizi
- Variante al Piano delle Regole

1. Per quanto riguarda la disciplina funzionale, tra le modifiche pi  rilevanti si segnala: la cancellazione della facolt  di realizzare servizi nelle pertinenze indirette per il verde urbano; l’eliminazione della possibilit  di realizzare Grandi Strutture di vendita nelle aree destinate a Grandi Funzioni Urbane di Ronchetto e Porto di Mare e nei Nuclei di Antica Formazione; la possibilit  di realizzare Grandi Strutture di Vendita in prossimit  delle piazze da rigenerare solo nel caso in cui siano coinvolti i mezzanini delle stazioni metropolitane; l’impossibilit  di realizzare funzioni urbane in edifici destinati ad edilizia popolare; la ridefinizione dei tempi, da 24 a 12 mesi, perch  un edificio dismesso sia da considerarsi pericoloso per la sicurezza e la salubrit  pubblica; la previsione di aree adibite a parcheggi pubblici nelle zone adiacenti alle fermate della circle line. Fonte: Comunicato stampa del Comune di Milano, <https://www.comune.milano.it/-/consiglio-comunale.-approvato-il-piano-di-governo-del-territorio-per-milano-2030>.

2 Caratteri generali e finalità del piano

Il nuovo PGT di Milano è composto da un nuovo Documento di Piano e dalle varianti al Piano delle regole e al Piano dei servizi vigenti. La **necessità di procedere all'aggiornamento del piano** è derivata dalla necessità di adeguarlo a normative sopravvenute² e a un modificato quadro pianificatorio sovraordinato³, ma anche di allineare le previsioni rispetto a un mutato quadro socio-economico e territoriale di riferimento e di risolvere le criticità emerse in relazione al PGT vigente. Queste ultime sono relative in particolare a criticità applicative che hanno rallentato la realizzazione delle previsioni di piano, in particolare l'attuazione degli Ambiti di Trasformazione, la realizzazione di nuove quote di Edilizia residenziale sociale, i cambi d'uso da produttivo ad altre funzioni urbane, il riconoscimento dell'interesse pubblico dei servizi privati per l'assenza di criteri chiari, la ridotta attuazione delle "pertinenze dirette"⁴; in generale, viene attribuita al piano vigente una complessità delle norme, e anche della loro interpretazione, da superare per incentivare la rigenerazione della città e supportarne lo sviluppo sostenibile.

In ragione di quanto sopra descritto, il nuovo piano avanza una proposta «intenzionalmente mirata a marcare un (ulteriore) **passaggio dal piano predittivo a un modello incrementale e adattivo**, teso soprattutto a creare le condizioni perché la città possa svilupparsi e affrontare nuove sfide [...] con obiettivi temporali medio lunghi, agendo già nel presente»⁵. Conseguentemente, l'approccio adottato nell'elaborazione è stato «snello e pragmatico, dando importanza al tempo delle decisioni, definendo i criteri d'azione, fissando le strategie verso un piano che recupera la dimensione del progetto, affiancandola a quella tradizionalmente quantitativa»⁶. Il piano fissa quindi una doppia soglia temporale per le proprie previsioni: i prossimi 5 anni (tempo delle priorità) e il 2030 (tempo delle strategie); il tempo diventa elemento di progetto, influenza la natura di regole e dispositivi che devono **coniugare la certezza con la flessibilità per dare rapido avvio ai processi di rigenerazione, semplificando le modalità di intervento, categorie funzionali e disciplina dei cambi di destinazione d'uso**. Semplicità, pragmatismo, chiarezza dell'impianto regolativo, agilità dell'apparato documentale, raggiungibilità degli obiettivi, selettività dei luoghi delle trasformazioni per rendere velocemente operative le scelte assurgono quindi a principali criteri informativi del nuovo PGT di Milano.

Il PGT non ambisce a divenire il compendio esaustivo della strumentazione d'intervento sulla città, ma si propone di dialogare e di coordinarsi con la pluralità di politiche e progetti urbani, riguardanti le opere pubbliche, la casa e il sociale, la mobilità, l'ambiente e il lavoro, allo scopo di conseguire il più alto livello di raccordo e integrazione possibile tra la varietà delle programmazioni agite sia dai diversi settori del Comune, sia da altre Amministrazioni e società pubbliche, sia da operatori privati⁷.

2. Tra cui: l'obbligo di affrontare temi come la riduzione del consumo di suolo, la difesa del suolo, l'invarianza idraulica, la rigenerazione urbana; l'introduzione a livello nazionale del Regolamento Edilizio Unico e di numerose modifiche al T.U. dell'edilizia; il nuovo strumento urbanistico del "Piano per le attrezzature religiose".

3. Tra cui: il Piano strategico per la Città metropolitana; il Piano Gestione Rischio Alluvioni (PGRA); il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI); il Piano Territoriale Regionale (PTR); il processo di formazione del nuovo Piano Territoriale Metropolitano (PTM).

4. Pertinenza indiretta è l'area, di proprietà privata o di pubblica, oggetto di cessione gratuita al Comune in relazione al trasferimento dei diritti edificatori perequati, per la realizzazione di dotazioni.

5. Documento di Piano, Relazione generale, p. 40.

6. Ibidem.

7. Ivi, p. 105.

2.1 Obiettivi

Il nuovo piano, nel progettare la visione della città al 2030, si pone le seguenti **finalità**:

- migliorare la vita di tutta la popolazione, ma in particolare tenendo conto dei bisogni derivanti dall'incremento di abitanti *under 35* e *over 85*;
- allargare i benefici della recente crescita di Milano ai quartieri che fino ad oggi non ne hanno beneficiato;
- coniugare le istanze dello sviluppo con il miglioramento delle condizioni ambientali, di qualità della vita, dell'offerta di verde.

In attuazione delle proprie finalità, il PGT si è posto cinque **obiettivi**:

1. una città connessa, metropolitana e globale;
2. una città di opportunità attrattiva e inclusiva;
3. una città green, vivibile e resiliente;
4. una città, 88 quartieri da chiamare per nome;
5. una città che si rigenera.

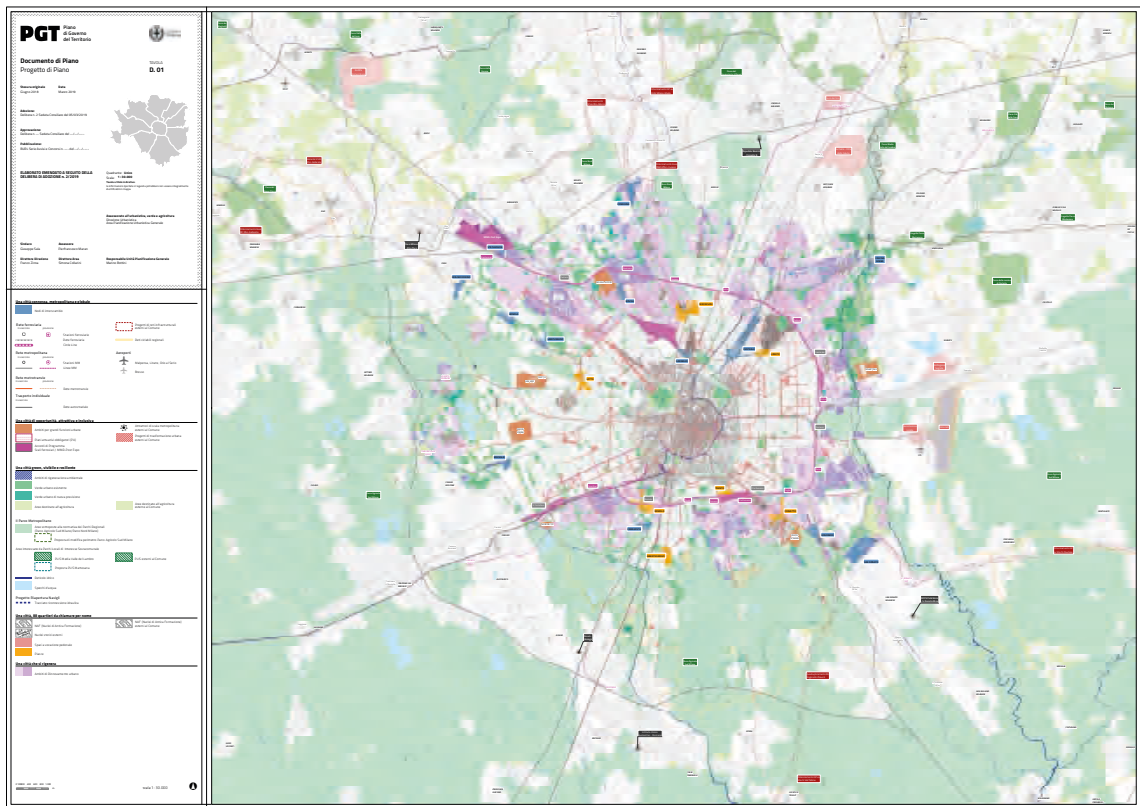
2.2 Scelte generali di piano

Nella visione Milano 2030, le principali politiche perseguite⁸ sono:

- aumento della disponibilità di **housing sociale** e di unità immobiliari in **affitto**;
- aumento del **verde**, con la previsione di 20 nuovi parchi, la prefigurazione di un unico grande **parco metropolitano** con l'eliminazione del potenziale edificatorio previsto nel parco Nord e nel parco agricolo sud;
- aumento degli **investimenti** privati fuori dal centro città e pubblici nei quartieri popolari, con la previsione di **aree di densificazione a regia pubblica** (nodi di interscambio, sistema delle sette "piazze", Ambiti per Grandi funzioni urbane, oltre agli scali ferroviari già oggetto di Accordo di Programma nel 2017);
- sostegno alla **rigenerazione urbana**, con riduzione del potenziale edificatorio dei piani passati e priorità al riutilizzo del patrimonio esistente, soprattutto in riferimento al tessuto non residenziale, con **riduzione dei costi per cambi di destinazione d'uso e una sostanziale indifferenza funzionale tra usi che creano lavoro**, oltre a penalità per chi non recupera edifici abbandonati (perdita dei diritti volumetrici esistenti).

La visione può essere anche letta secondo un doppio livello territoriale degli interventi previsti:

- come **sviluppo di una città internazionale** e centro della **città metropolitana**, con la quale si rapporta attraverso
 - le grandi trasformazioni negli assi nord-est (città della salute) e nord-ovest (Mind-post expo);
 - i nodi di interscambio, come porte di accesso alla città tramite il trasporto pubblico;
 - la trasformazione di scali e le stazioni ferroviarie, come sviluppo urbano di livello regionale;
 - l'aumento delle connessioni su ferro, con l'estensione delle linee metropolitane e la circle-line;
 - la cintura verde, come soglia urbana del Parco metropolitano;
- come **rigenerazione interna della città alla scala umana**, attraverso
 - la cura degli spazi di prossimità
 - la valorizzazione del centro storico con la riapertura dei Navigli;
 - la reinvenzione dello spazio pubblico e la riduzione delle fratture urbane;
 - il disegno di una rete pedonale diffusa a sostegno delle identità locali che compongono la città;
 - la rigenerazione dei servizi e dei quartieri popolari;
 - la rinaturalizzazione dei comparti produttivi;
 - la rifunionalizzazione dei vuoti urbani per usi attrattivi.



2.3 Elementi caratterizzanti

Di seguito vengono illustrati alcuni elementi generali che caratterizzano in modo particolare il piano – **rapporto accessibilità/edificabilità, perequazione, edilizia sociale residenziale** – e le regole che li disciplinano.

Accessibilità e edificabilità

Nel nuovo piano, il potenziale edificatorio complessivo viene ridotto e l'**indice di edificabilità territoriale (IT)** diventa unico, applicato a tutti gli ambiti della città, e **rimodulato in funzione delle condizioni di accessibilità**, criterio che guida le scelte del progetto di piano. L'articolazione del rapporto tra edificabilità e accessibilità è il seguente.

- 0,35 mq/mq come IT unico del Tessuto Urbano Consolidato
- 0,70 mq/mq come IT massimo degli ambiti meno accessibili.
- 1,00 mq/mq come IT massimo degli ambiti caratterizzati da elevata accessibilità al trasporto pubblico;
- Oltre 1,00 mq/mq come IT degli ambiti di massima accessibilità: "Nodi di interscambio"

La possibilità di superare il limite di 1 mq/mq è consentita, oltre che nei Nodi di interscambio del trasporto pubblico e possibile anche nelle 7 "Piazze": entrambi gli ambiti rappresentano potenziali **centralità** che versano oggi in condizioni di degrado, la previsione è quindi finalizzata a riqualificarne i relativi spazi, in deroga alle regole urbanistiche secondo l'assunto che «il progetto batte la regola»⁹.

Figura 1 DdP, Elaborato 3 "Progetto di Piano".

9. Documento di Piano, Relazione generale, p. 43.

8. P. Maran, Assessore Urbanistica, Verde e Agricoltura del Comune di Milano, Premessa alla Relazione Generale del Documento di Piano.

Il raggiungimento dell'IT massimo è possibile realizzando quote di **Edilizia residenziale sociale**, trasferendo diritti edificatori, ricorrendo a procedure concorsuali. Negli ambiti ad elevata accessibilità può essere superato per la realizzazione di Edilizia sociale e servizi abitativi pubblici.

Sistema perequativo e rigenerazione urbana e ambientale

Nel PGT di Milano, **i diritti edificatori sono equamente ripartiti su tutti gli ambiti** – nelle aree non già cedute o asservite all'uso pubblico – secondo l'IT unico.

Gli ambiti si suddividono in:

- pertinenze dirette, dove è possibile concentrare l'edificazione e, in Rigenerazione, il trasferimento dei diritti edificatori;
- pertinenze indirette, per le quali è previsto solo il trasferimento dei diritti edificatori verso le pertinenze dirette, in luogo della cessione delle aree da destinare alla città pubblica.

Nelle aree individuate dal Piano dei Servizi quali **pertinenze indirette**, la perequazione urbanistica è finalizzata all'acquisizione da parte dell'Amministrazione Comunale dei suoli per verde urbano, infrastrutture per la mobilità e il trasporto pubblico e i depositi dei trasporti metropolitani, e si configurano quindi come "aree di decollo" dei diritti volumetrici. L'utilizzo del potenziale edificatorio delle pertinenze indirette non è possibile *in loco*, ma solo attraverso il suo trasferimento, anche frazionato, verso le **pertinenze dirette**, collocate su tutto il territorio comunale edificabile, che non abbiano raggiunto l'IT massimo; queste costituiscono, quindi, le "aree di atterraggio" dei diritti edificatori. Tale trasferimento comporta la **cessione gratuita al Comune delle pertinenze indirette**, previa verifica della necessità di loro bonifica. I contratti di trasferimento, costituzione o modifica dei diritti edificatori sono annotati in un apposito Registro delle Cessioni.

Nel nuovo PGT è anche possibile trasferire diritti edificatori **da pertinenza diretta ad altra pertinenza diretta** negli Ambiti di rigenerazione al fine di incentivare l'adeguamento e il **rinnovamento del patrimonio** edilizio esistente, nonché i processi di rigenerazione ambientale, nei cui ambiti non è possibile ricevere cubatura mentre è incentivato il trasferimento per **de-urbanizzare il suolo** e realizzare interventi di forestazione urbana.

Edilizia Residenziale Sociale

L'articolazione dell'offerta abitativa del nuovo PGT intende favorire l'abitare temporaneo e l'affitto a canone agevolato. L'Edilizia residenziale sociale (ERS) è infatti vista come un **fattore abilitante per lo sviluppo della città**, un modo per ritrovare la mixité sociale di Milano, un servizio capace di aumentare l'attrattività della città anche tra i nuovi ceti fluenti (studenti, lavoratori ad inizio carriera) e tra i segmenti economicamente svantaggiati (famiglie a basso reddito, single e separati, anziani, nuovi cittadini).

L'edilizia residenziale sociale è, assieme al trasferimento di diritti perequati, una delle modalità per raggiungere – e, eventualmente, superare – l'indice di edificabilità territoriale massimo; l'articolazione delle tipologie di ERS è stata semplificata, per incrementarne la fattibilità, in **due tipologie: vendita e locazione**. Le caratteristiche sono le seguenti:

- IT pari a massimo 0,20 mq/mq per edilizia convenzionata in vendita di tipo agevolato, coabitazioni con servizi condivisi e edilizia convenzionata con patto di futura vendita;
- IT pari a minimo 0,20 mq/mq per locazione a canone moderato, concordato o convenzionato, residenze convenzionate per studenti universitari.

3 Obiettivi specifici di carattere funzionale

Il PGT di Milano è fortemente incentrato sulla disciplina funzionale per incentivare i processi di rigenerazione della città e di rinnovamento della tradizionale vocazione economica urbana: da un lato con l'individuazione di spazi strategici per l'**innesto di "funzioni forti"**, dall'altro con la semplificazione delle regole per **facilitare il cambio delle destinazioni d'uso**, in particolare per gli usi produttivi e dei servizi. Rispetto a questo, nel piano si individuano i seguenti obiettivi:

- potenziamento del mix funzionale negli ambiti del tessuto urbano consolidato;
- rinnovamento del patrimonio di edilizia popolare con incremento di mix funzionale;
- accrescimento della presenza e della varietà di servizi pubblici;
- valorizzazione dello spazio pubblico anche in relazione alle attività che lo circondano;
- miglioramento delle relazioni dei nodi infrastrutturali con il contesto urbano;
- facilitazione delle riconversioni funzionali;
- rigenerazione del tessuto produttivo, innovazione e integrazione dei modi d'uso della città legati al lavoro;
- salvaguardia del commercio di vicinato;
- salvaguardia del ruolo produttivo delle aree agricole;
- consolidamento del ruolo di polo metropolitano, con l'attrazione di nuove grandi funzioni pubbliche e private.

4 Strategie

Elementi chiave: copianificazione di funzioni metropolitane, qualità urbana delle periferie, indifferenza funzionale, accesso alla casa, perequazione estesa, Ambiti di rigenerazione.

La strategia generale del PGT è il passaggio da un processo di trasformazione urbana, fondato essenzialmente sulla disponibilità di aree private, a uno di rigenerazione, che si struttura a partire dall'individuazione della rete delle infrastrutture e del sistema ambientale in base ai quali modulare le possibilità di intervento. Il piano individua, a questo proposito:

- alcuni **luoghi di attenzione prioritari** dove avviare in tempi brevi importanti operazioni di rigenerazione urbana (densificazione, funzioni attrattive) e ambientale (deurbanizzazione, forestazione);
- una molteplicità di **ambiti nei quali sollecitare processi semplici, incrementali e diffusi** di riqualificazione e rinnovamento.

I fattori ritenuti fondamentali di cui si è tenuto conto nella definizione delle scelte possono essere identificati nello **scenario economico** e la volontà sostenere la creazione di lavoro; lo **scenario demografico** e la volontà di essere attrattivi offrendo alloggi a prezzi accessibili; lo **scenario metropolitano** e la volontà di avviare progetti (servizi, parchi, infrastrutture) a rilevanza sovralocale; lo **scenario locale** e la volontà di superare il divario centro-periferia, introducendo la qualità urbana diffusa e il benessere dei cittadini.

Le strategie del nuovo PGT di Milano vengono di seguito illustrate con riferimento dapprima agli scenari metropolitani, successivamente, alla scala urbana secondo l'articolazione nei tre sistemi (insediativo, ambientale, delle infrastrutture e dei servizi) e, infine, con uno specifico riferimento alle strategie locali.

4.1 I) Strategie metropolitane

Il piano di Milano, centro di un'area metropolitana cui è fortemente saldata, oltre che capoluogo regionale e città che ambisce a un ruolo di rilievo nazionale e internazionale, delinea strategie e politiche che oltrepassano i confini amministrativi comunali e si aprono al territorio ampio, tenendo conto dei processi in corso e ponendo le basi per relazioni e accordi di scala vasta. I limiti della scala comunale sono

evidenti quando nell'affrontare **temi rilevanti** come i grandi poli sanitari, l'istruzione superiore e la ricerca, lo sviluppo di hub per l'innovazione e il trasferimento tecnologico, la localizzazione di impianti tecnologici, di infrastrutture della mobilità e di servizio, di grandi poli del commercio e della logistica, il riassetto idrogeologico, la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle connessioni ecologiche.

Le scelte in tali ambiti esercitano influssi tanto sull'area urbana in cui si localizza l'intervento, quanto su quella metropolitana, e necessitano, pertanto, di una **collaborazione tra una molteplicità di soggetti**, istituzionali e non, per la definizione di progetti che dovranno essere oggetto di accordi atti a garantire vantaggi a una pluralità di attori.

Il PGT di Milano, nel prevedere **nove progettualità** con tali caratteristiche in ambito comunale, guarda a quanto accade oltre i propri confini e si propone di rafforzare i processi di cooperazione e copianificazione con gli altri enti locali e con il sistema delle rappresentanze per poter inserirli in un **quadro di coerenze** che possono essere trovate entro il Piano Territoriale Regionale, il Piano Territoriale Metropolitan, nonché in eventuali Accordi di Programma. Le previsioni che necessitano di sinergie e coordinamento a livello metropolitano sono le seguenti:

1. sviluppo dell'hub della conoscenza e dell'innovazione del nord ovest;
2. ricomposizione del margine urbano a nord;
3. rigenerazione urbana sull'asse Milano-Monza;
4. connessioni verdi e blu tra Martesana e Parco nord;
5. valorizzazione ambientale della valle del Lambro;
6. costruzione della nuova porta metropolitana a sud-est;
7. costruzione della nuova porta metropolitana a sud-est;
8. tutela e valorizzazione del paesaggio agricolo sull'asse dei navigli;
9. realizzazione del Parco metropolitano.

4.1 II) Strategie alla scala locale

Il piano, attraverso la realizzazione e l'integrazione delle previsioni che verranno illustrate in dettaglio nel successivo paragrafo 4.2, ambisce a migliorare la vita nei quartieri della città, individuati con gli **88 Nuclei di identità locale** (NIL): gli interventi diffusi alla scala locale nel tessuto consolidato che interessano gli spazi aperti ed edificati, pubblici e privati, utilizzati o meno, sono una delle priorità del piano.



Figura 2 PdS, individuazione dei Nuclei di Identità Locale.

Una delle principali finalità è il superamento dell'esistente **divario tra centro e periferie** in termini di qualità urbana, attraverso:

- il miglioramento della qualità progettuale, della fruibilità pedonale e l'attrattività della **trama minuta**;
- le previsioni urbanistiche, alla **scala intermedia**, di riapertura dei navigli, di riqualificazione degli scali ferroviari, di rigenerazione delle sette Piazze;
- l'azione di raccordo tra le scelte del PGT con le numerose **progettualità esterne al piano** per rafforzarne e ampliarne gli esiti attesi.

La dimensione dei Nuclei di identità locale è scelta dal piano per valorizzare i nove Municipi di Milano attraverso la scala fine e realizzare qualità urbana, coesione sociale, efficienza e diffusione dei servizi alla persona, riconoscibilità e sicurezza degli spazi pubblici, accessibilità tramite i servizi di mobilità.

Le **"Schede NIL"**, contenute nel Piano dei servizi, sono lo strumento analitico-progettuale che evidenzia le peculiarità di ciascun nucleo fornendo una base di conoscenza dei quartieri – costantemente

aggiornata sul geportale on-line del Comune – per azioni di programmazione e interventi finalizzati allo sviluppo locale. Esse si compongono di sei sezioni tematiche, che restituiscono in modo sintetico le componenti socio-demografiche e territoriali:

1. struttura della popolazione residente, attuale e prevista;
2. dotazione dei servizi esistenti;
3. sistema del verde e delle acque;
4. reti infrastrutturali;
5. interventi urbanistico-edilizi in corso che esplicitano la propensione al cambiamento;
6. previsioni di opere pubbliche e stato di attuazione.

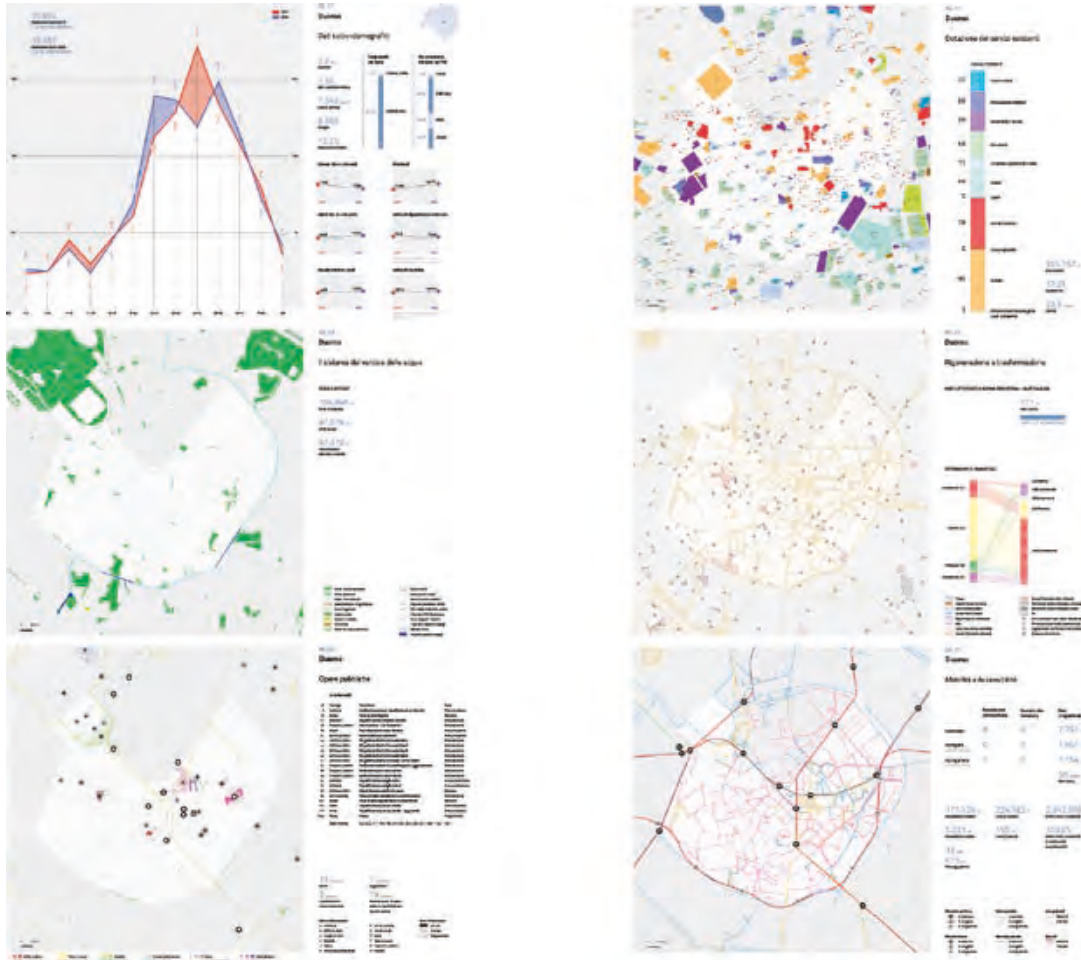
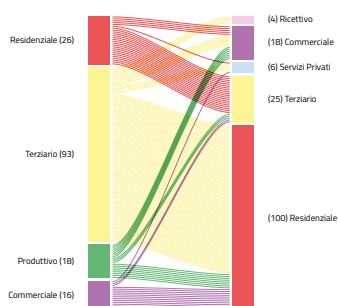


Figura 3 Sopra. PdS, Scheda del NIL n.1 - Duomo.



Particolarmente interessante, ai fini della presente ricerca, è la quinta sezione delle Schede in cui vengono localizzati in mappa i titoli abilitativi degli interventi edilizi (Cila, Scia, PdC, PdC convenzionato) a partire dai quali viene elaborato un efficace **diagramma sulla direzione funzionale** verso cui propende la rigenerazione di quella specifica parte di città.

Figura 4 A sinistra. PdS, Scheda NIL, diagramma dei cambi di destinazione d'uso.

4.2 Strategie di sistema

Ai cinque obiettivi definiti alla luce delle finalit  del piano, il Documento di Piano fa corrispondere **nove strategie** che, in questa scheda, vengono ascritte ai tre diversi sistemi utilizzati in queste schede come chiave di lettura unitaria dei piani: insediativo (I), ambientale (A), dei servizi e delle infrastrutture (S).

1. Una citt  connessa, metropolitana e globale: strategia 1 (S)
2. Una citt  di opportunit  attrattiva e inclusiva: strategie 2,3,4 (I).
3. Una citt  green, vivibile e resiliente: strategie 5,6 (A).
4. Una citt , 88 quartieri da chiamare per nome: strategie 7 (S),8 (I).
5. Una citt  che si rigenera: strategia 9 (I).

4.2.1 Sistema insediativo

Alla scala delle grandi trasformazioni, il piano individua sei aree in cui insediare **Grandi funzioni urbane**, ampi progetti per servizi attrattivi a livello di area metropolitana.

La strategia generale per la citt  esistente sollecita interventi di rigenerazione del costruito: prevede un forte **impulso al mix funzionale**, superando l'impostazione per azionamenti, e l'applicazione del **principio perequativo a tutta la citt  consolidata**, attraverso l'attribuzione dell'indice territoriale unico.

Una nuova disciplina del **cambio di destinazione** d'uso tra categorie produttivo, terziario, ricettivo e servizi privati   interpretata come scelta strategica per creare opportunit  di lavoro, in particolare legate all'economia 4.0.

La realizzazione di nuova **edilizia sociale prevalentemente per affitto**, ma anche per la vendita di tipo agevolato,   stimolata tramite incentivi volumetrici legati alle zone accessibili della citt ; nell'edilizia residenziale libera   sollecitata la realizzazione di quote per affitto con la riduzione delle dotazioni richieste. Tali strategie di aumento dell'offerta intendono calmierare i prezzi per rispondere alla crescente domanda di abitazioni della popolazione giovane.

Strategia 2: Trasformare, attrarre, eccellere. L'occasione dei vuoti urbani

Il piano individua sei grandi vuoti urbani (Bovisa-Goccia, San Siro-Trotto, Piazza d'Armi, Ronchetto, Porto di Mare, Rubattino) quali aree dove insediare funzioni importanti a sostegno della **concentrazione di servizi ed eccellenze**.

In tali aree – a prevalente propriet  pubblica, accessibili e di dimensioni notevoli – sono previste funzioni "attrattive", pubbliche o private, che trainino la rigenerazione dell'intero comparto, nel quale possono insediarsi ulteriori funzioni "accessorie". La riconfigurazione di tali vuoti costituisce anche l'occasione per l'affermarsi di una funzione naturale e paesistica nelle aree urbane, che, abbinata alle generali politiche di tutela e rinaturalizzazione, costruisce la continuit  necessaria per lo sviluppo del Parco metropolitano unitario.

Gli elementi caratterizzanti la Strategia 2 sono:

- gli ambiti per **Grandi funzioni urbane** (GFU);
- gli **usi temporanei** (sport, piccolo commercio, servizi di interesse generale, esposizioni, food, ecc.) in tutti gli ambiti urbani, ma in particolare negli ambiti per GFU con ruolo di anticipazione e di rigenerazione incrementale;
- il consolidamento del **Sistema dei grandi servizi urbani strategici**, per i quali il piano disciplina i meccanismi di governo e gestione atti a riconfermarne la presenza sul territorio.

Strategia 3: Innovare e includere. Emanciparsi attraverso il lavoro

Per sostenere il ruolo di Milano come capitale dell'innovazione, il piano intende sostenere il proprio

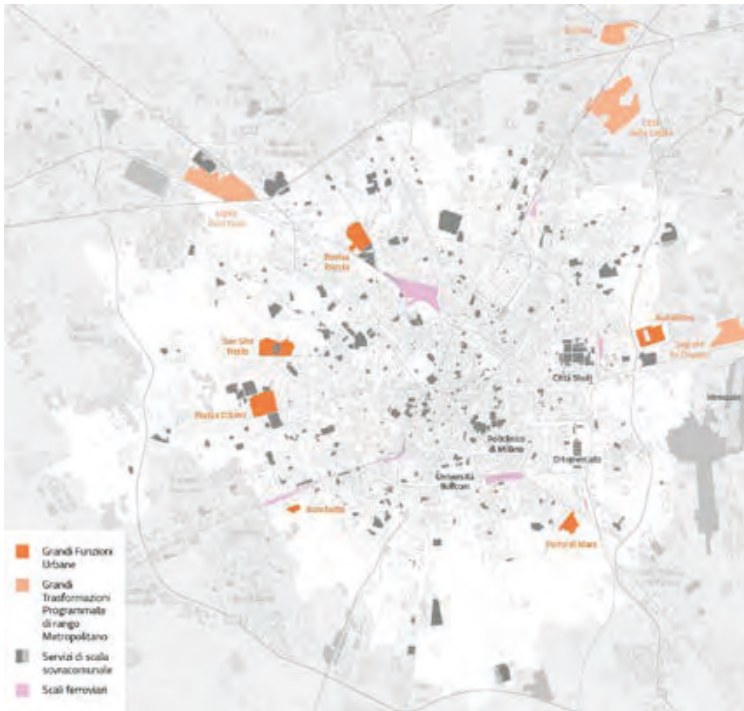


Figura 5 DdP, Relazione generale, Schema illustrativo della Strategia 2.

tessuto economico, sia le punte avanzate delle piccole e medie imprese “verdi, leggere, tecnologiche” integrate con la manifattura e i servizi, sia la trama di attività più tradizionali, come il commercio. I caratteri fisici e bisogni localizzativi di questa economia sono diversi rispetto a quelli del passato e rimettono la città al centro dell’interesse: è maggiormente compatibile con gli altri usi urbani (spazi ridotti, minore inquinamento) ed è più attenta alla qualità fisica e sociale del contesto.

Ma la nuova economia è anche causa di polarizzazioni e disuguaglianze sociali, che il piano intende contrastare attraverso **l’agevolazione della crescita di tutti i settori economici**, sia sperimentali, sia consolidati.

Gli elementi caratterizzanti la strategia 3 sono:

- **l’indifferenza funzionale**, come modalità per semplificare e favorire i cambi di destinazione d’uso tra attività terziarie e produttive;
- **l’integrazione funzionale** negli interventi di ristrutturazione con cambio di destinazione d’uso, con il recupero di tutta la superficie per realizzare un mix funzionale fatto di attività varie e residenza;
- **l’innovazione come servizio**, tramite la previsione del “Catalogo dei servizi” di nuove tipologie di luoghi e forme di produzione innovativa e imprese sociali, permettendo così il recupero di immobili anche pubblici per questo tipo di funzione;
- i **Poli del lavoro**, tramite l’individuazione all’interno della città di ambiti dedicati.
- la tutela, il consolidamento e il rinnovamento della **rete del commercio urbano** esistente, come fattore di riqualificazione dello spazio pubblico e funzione di servizio di prossimità al cittadino.

Strategia 4: Rendere equa Milano. Più case in affitto sociale

La capacità di accoglienza e ospitalità è un fattore determinante per lo sviluppo e il rafforzamento della città. Il piano prevede quindi risposte alla nuova domanda di casa, in particolare attraverso **politiche indirette** stante il quadro di scarsità di risorse pubbliche, che privilegiano l’affitto. Il piano – intendendo l’edilizia popolare come *servizio* e l’edilizia sociale come settore da agevolare fiscalmente – incentiva

operazioni private che immettano sul mercato nuove abitazioni in locazione a canoni contenuti, che completino di alloggi e servizi (mix funzionale) il patrimonio di edilizia popolare esistente, che sostituiscano i complessi in cui il recupero è svantaggioso in termini economici,

Gli elementi caratterizzanti la strategia 4 sono:

- **riqualificazione dei servizi abitativi pubblici** e recupero delle quote oggi di patrimonio non utilizzabile, anche con risorse vincolate provenienti dalla monetizzazione delle quote non realizzate di ERS e, in generale, dalle dotazioni previste per tutte le funzioni urbane;
- **promozione dell’edilizia residenziale sociale (ERS)**, articolata in diverse forme (locazione permanente, residenze universitarie, coabitazioni), tramite la possibilità del superamento dell’IT massimo e nuove aree per ERS, da realizzare con procedure pubbliche su proprietà comunali;
- **sostegno all’affitto accessibile**, tramite l’articolazione delle quote ERS.

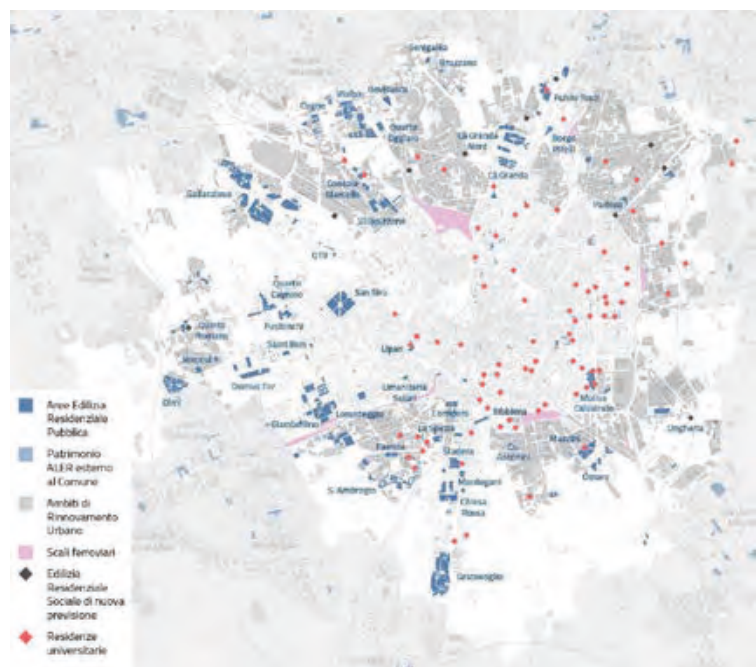


Figura 5 DdP, Relazione generale, Schema illustrativo della Strategia 4.

Strategia 8: Riavvicinare i quartieri. Lo spazio pubblico come bene comune

I recenti grandi interventi urbani hanno dotato la struttura della città di nuovi spazi pubblici, espandendo il “centro” ad ambiti più esterni, verso la realizzazione di una città multicentrica. La “**riscoperta**” dello spazio pubblico è, quindi, elemento fondamentale nell’attuale fase di trasformazione della città, e il nuovo piano lo pone al centro del concetto di rigenerazione, considerando: le **funzioni** che migliorano la qualità e la vivibilità dei quartieri; il **rapporto tra pieni e vuoti**; l’inclusione delle forme di **mobilità alternativa** a quella privata nelle sezioni stradali. Gli interventi alla piccola scala rispondono a un disegno di città orientato a incrementare il benessere, rafforzare le identità locali, contrastare la stigmatizzazione dei quartieri periferici, favorire lo spazio pedonale e la mobilità dolce, accrescere attrattività, bellezza e vivibilità della città, favorire il commercio locale e il turismo, la sicurezza, la coesione e l’inclusione sociale.

Il PGT individua, quindi, sette ambiti per “Piazze” e una rete degli “Spazi a vocazione pedonale” dove innalzare la qualità per diventare “struttura della vita urbana collettiva”. La strategia è tesa a “**riumanizzare la città**” coniugando lo spazio pubblico con fronti urbani vivi, facilitando l’insediamento di piccolo commercio, artigianato e servizi ai piani terra.

Gli elementi caratterizzanti la strategia 4 sono:

- le **sette “Piazze”** come spazi di centralità;
- i **“Nuclei storici esterni”** e gli **“Spazi a vocazione pedonale”**, dove si devono integrare e valorizzare spazi pubblici, e fronti edilizi per creare una nuova struttura della vita urbana collettiva;
- la **valorizzazione dei piani terra**, con maggiore spazio per il pedone e con l’incentivo alla realizzazione e tutela di piccole attività, tramite scomputo della superficie lorda;
- la rimodulazione delle **dotazioni di parcheggi per attività commerciali** in aree con limitazioni del transito;
- i **parcheggi per biciclette**, richiesti all’interno della dotazione di servizi e anche nei parcheggi pertinenziali.



Figura 6 DdP, Relazione generale, Schema illustrativo della Strategia 8.

Strategia 9 Rigenerare la città. Le periferie al centro

Le questioni che la città intende affrontare in maniera prioritaria attengono alle criticità dell’ambiente, dello spazio pubblico e del patrimonio edilizio esistente, dell’abitare nei contesti problematici, del degrado urbano e dei conflitti sociali. Pertanto, il nuovo piano abbandona l’individuazione di pochi grandi Ambiti di trasformazione e adotta un approccio rigenerativo, di **“riuso, riciclo e rinnovamento urbano”** verso una molteplicità di ambiti urbani poco consolidati e marginali, da ricomporre al loro interno e da legare alle aree centrali e alla scala metropolitana.

I caratteri degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale previsti dal piano, sono la ripetibilità, la limitata complessità e l’alta incisività sulla qualità urbana, e sono inseriti in una prospettiva incrementale e di rete.

Gli elementi caratterizzanti la strategia 9 sono:

- gli **“Ambiti di rigenerazione”**, che individuano aree su cui applicare un insieme di dispositivi finalizzati alla riqualificazione e riorganizzazione diffusa della città esistente, anche utilizzando quote di oneri di urbanizzazione e monetizzazioni degli interventi da realizzarsi nel Municipio centrale;
- la **perequazione**, con possibilità di trasferimento di diritti edificatori da pertinenza diretta ad altra

- pertinenza diretta, e l’incentivo ai processi di **de-urbanizzazione** e forestazione urbana;
- la **valorizzazione dei piani terra**, sovente sottoutilizzati e dismessi;
 - il **recupero degli edifici abbandonati e dismessi** che rappresentano un pericolo per la salute, la sicurezza e l’ambiente, con una disciplina che ne incentiva il recupero o la demolizione pena la perdita dei diritti edificatori;
 - la **riduzione della quantit  dovuta per dotazione di servizi** (-40%) per interventi con cambio di destinazione d’uso nei territori della rigenerazione, al fine di aumentarne l’attrattivit  degli investimenti.

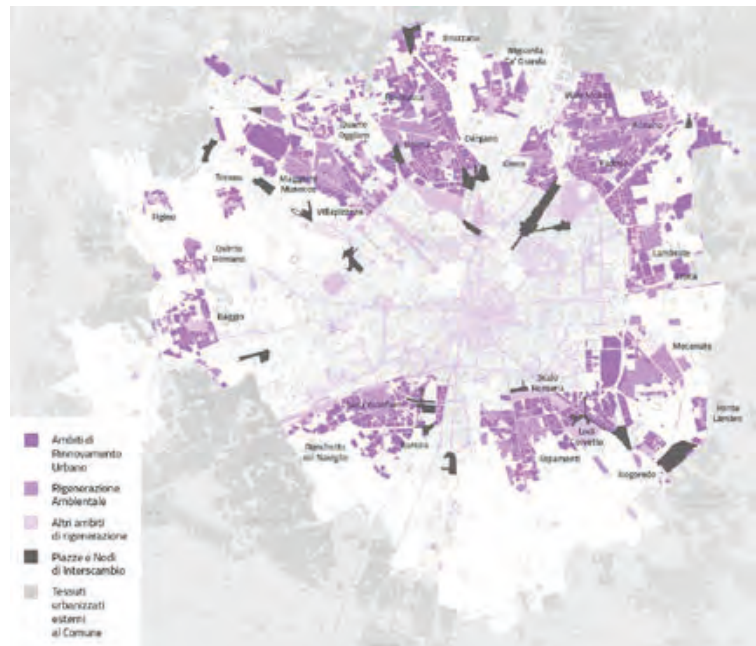


Figura 7 DdP, Relazione generale, Schema illustrativo della Strategia 9.

4.2. Sistema ambientale

Le strategie per il sistema ambientale mirano, da un lato, ad **aumentare la quantit  di spazi verdi** e naturali nella citt  e, dall’altro, a promuovere **interventi improntati alla sostenibilit ** ambientale e alla resilienza.

Con riferimento al primo punto, il nuovo PGT prevede la riduzione del 4% del consumo di suolo rispetto al piano del 2012, attraverso il vincolo ad uso agricolo di 3 milioni di metri quadrati di aree, l’ampliamento del Parco agricolo sud, la realizzazione del grande Parco Metropolitano con la connessione tra Parco nord e Parco sud, l’istituzione di 20 nuovi parchi urbani di cui 7 nell’ambito degli ex-scali ferroviari, incentivi alla de-urbanizzazione e un piano di riforestazione urbana.

Rispetto agli interventi sul costruito, vengono richiesti standard pi  elevati in termini di efficienza energetica, drenaggio delle acque e gestione idrica sostenibile, riduzione certificata della produzione di anidride carbonica. Il raggiungimento di un elevato livello prestazionale   incentivato dalla riduzione della quantit  di dotazioni richiesta.

Strategia 5: Fare spazio all’ambiente. Progetti per suolo e acque

Il PGT di Milano, incentrato sulla rigenerazione, riconosce la centralit  del progetto del suolo e delle acque, anche in ragione delle critiche condizioni ambientali di una citt  altamente urbanizzata. Il piano intende **superare approcci limitanti e settoriali** per valorizzare, al contrario, gli elementi naturali come fattori di miglioramento della sostenibilit  e della qualit  urbana. Ad esempio, il progetto di riapertura dei Navigli, oltre a migliorare le condizioni ambientali, migliorer  la qualit  paesaggistica e l’attrattivit  della citt .

climatica; la circolarità dei materiali; la costruzione di infrastrutture verdi a tutela e incremento della biodiversità; la creazione di servizi ecosistemici; l'aumento della capacità di drenaggio del suolo.

Gli elementi caratterizzanti la strategia 6 sono:

- l'**efficienza energetica** dei manufatti edilizi e la fornitura di energia pulita;
- l'**economia circolare**, con l'obbligo di utilizzo di una percentuale di materiali di riciclo negli interventi edilizi;
- la riduzione dell'impronta di carbonio, da certificare, in alternativa ad interventi di efficientamento energetico o alla naturalizzazione, in tutti gli interventi edilizi;
- i **servizi ecosistemici**, che concorrono alla corresponsione del fabbisogno generato dagli interventi di nuova costruzione e di cambio d'uso, richiesti dal piano e sostenuti da incentivi;
- la **forestazione urbana su area privata** ai fini del calcolo della dotazione di servizi.

4.2.3 Sistema infrastrutturale e dei servizi

La rete infrastrutturale costituisce la **struttura portante della città**, determinando diversi gradi di efficienza nelle relazioni tra le sue diverse parti. Le previsioni del nuovo piano sono fortemente connesse all'offerta attuale e potenziale della rete su ferro – stazioni ferroviarie e metropolitane – e, più in generale, al trasporto pubblico in sede propria (tram e filobus); le previsioni di rigenerazione, pertanto, sono fortemente incentivate, tramite superamento dell'indice territoriale unico, in corrispondenza dei punti di accesso a tali reti in modo da portare il numero maggiore possibile di persone a **vivere e lavorare in luoghi che non dipendono dalla mobilità privata**.

Il progetto dei servizi, articolato per quartieri (gli 88 Nuclei di identità locale), consente di bilanciare le previsioni per la dimensione metropolitana di Milano con gli spazi della vita quotidiana dei suoi cittadini, e avanza una riflessione incentrata sulla costruzione capillare di spazi di qualità, riutilizzando il patrimonio pubblico e privato dismesso o sottoutilizzato.

Strategia 1: Connettere luoghi e persone. I nodi come piattaforme di sviluppo

Nel nuovo PGT, il progetto urbanistico è fortemente intrecciato a quello della mobilità sostenibile, alla ricerca di un equilibrio tra densità domanda di trasporto e qualità della vita, protezione ambientale e salute. Pertanto, **l'indice di edificabilità viene definito in base alle condizioni di accessibilità**, che sono massime in corrispondenza dei nodi del ferro, per ridurre la dipendenza dal mezzo privato, mentre gli spazi separati e monofunzionali delle infrastrutture di interscambio vengono ripensati come **luoghi urbani da riusare e densificare**, integrare con funzioni di pregio, riconnettere al contesto circostante.

Nella dimensione locale, le **"Piazze"** individuano i principali nodi del trasporto pubblico locale che costituiscono cesure tra centro e periferia, da riqualificare e integrare con i tessuti circostanti.

Gli elementi caratterizzanti la strategia 1 sono:

- i **"nodi di interscambio"**, dove migliorare le condizioni di urbanità, incrementando il mix funzionale, riqualificare lo spazio pubblico e migliorare le relazioni con gli ambiti urbani circostanti;
- gli **indici di edificabilità**, che guidano lo sviluppo della città verso le aree più accessibili con il trasporto pubblico;
- la **dotazione di servizi a parcheggio**, che viene ridotta in presenza di buone condizioni di accessibilità;
- il **grande commercio**, che richiede alti standard di accessibilità, può insediarsi solamente in corrispondenza dei "Nodi di interscambio" e di alcune "Grandi funzioni urbane", da un lato per articolare gli usi di spazi oggi monofunzionali, dall'altro per limitare gli impatti di traffico sui quartieri circostanti.

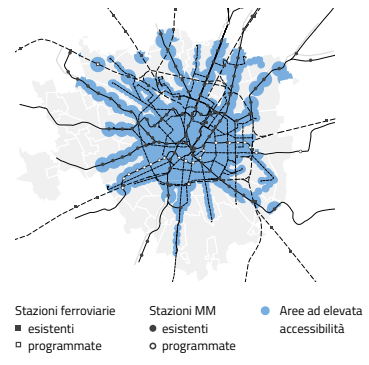
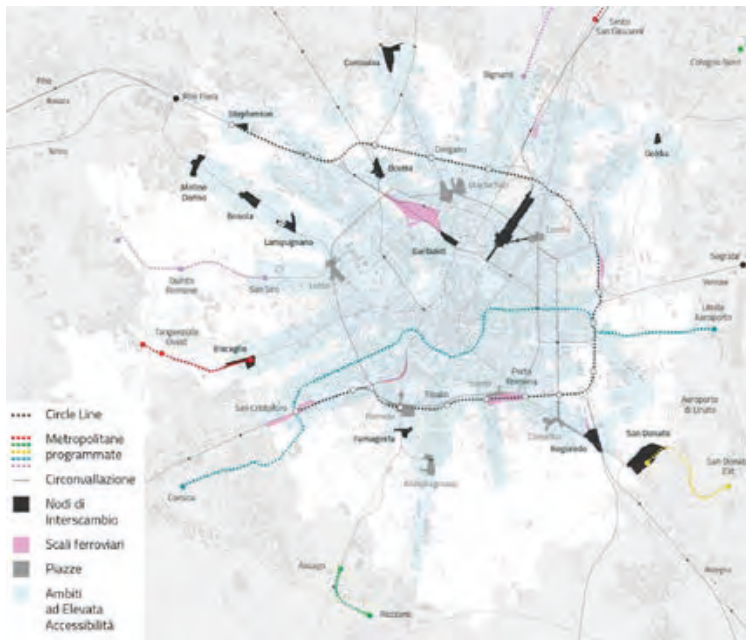


Figura 9 (sopra) DdP, Relazione generale, Schema delle aree a elevata accessibilità.

Figura 10 (lato) DdP, Relazione generale, Schema illustrativo della Strategia 1.

Strategia 7: Adattarsi ai cambiamenti sociali. Servizi vicini a tutti i cittadini

Il piano ritiene che la domanda di servizi al 2030 sarà diversa a causa del mutamento della composizione sociale e della redistribuzione dei residenti nel territorio comunale. Pertanto, la strategia è quella di **riqualificare i servizi esistenti e di riprogrammare l'offerta** adattandola ai nuovi bisogni, secondo i criteri di "appropriatezza della risposta", di territorialità, di residenzialità, di domiciliarità.

I servizi sono articolati in "localizzati", ossia le previsioni di verde e infrastrutture, e in "da localizzare", i servizi alla persona che vengono valutati solo in rapporto alle reali trasformazioni e possono essere realizzati in tutta la città, dal pubblico o dal privato secondo meccanismi di convenzione.

Il Piano dei servizi viene rinnovato nei suoi strumenti: il "**Catalogo dei servizi**", nel quale vengono inserite nuove categorie di servizi, e le "Schede dei Nuclei di identità locale (NIL)" che rilevano l'offerta per ciascuno degli 88 nuclei.

Gli elementi caratterizzanti la strategia 7 sono:

- **l'ampliamento del catalogo dei servizi**, che ora include nuove funzioni a contenuto innovativo, emerse recentemente, e consente una maggiore flessibilità di modifica tra le differenti tipologie di servizio;
- **il convenzionamento dei servizi con i privati**, semplificato e chiarito rispetto obiettivi e criteri di valutazione;
- **i servizi abitativi pubblici (ERP)**, inseriti nel Catalogo dei servizi consentono la loro realizzazione come alternativa alla dotazione di servizi richiesta, sia negli interventi di ERS sia in tutte le altre funzioni urbane; la loro realizzazione è obbligatoria in presenza di finanziamento pubblico, come quota ulteriore rispetto all'IT;
- **le Schede NIL**, come strumento di conoscenza, verifica e programmazione dei servizi aggiornato e implementabile, relativo anche alle trasformazioni in corso e alle opere pubbliche previste in ciascun nucleo;
- **la dotazione di servizi**, ridefinita nei cambi di destinazione d'uso con gli obiettivi di rendere partecipi in misura contenuta tutti gli interventi all'incremento delle dotazioni e di agevolare i cambi negli ambiti di rigenerazione riducendo le dotazioni richieste.

5 Articolazione della struttura del territorio comunale

Il Piano delle Regole (PdR), che contiene indicazioni prescrittive con effetti sul regime giuridico dei suoli, articola il territorio comunale nelle componenti seguenti.

- TUC - Tessuti Urbani Consolidati, la parte “costruita” della città, suddivisa e disciplinata in tre macro tessuti:
 - NAF - Nuclei di Antica Formazione
 - ADR - Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile, caratterizzati da unitarietà di impianto, come di seguito individuati dai caratteri morfologici
 - Tessuti urbani compatti a cortina
 - Tessuti urbani a impianto aperto
 - Tessuti urbani della città giardino
 - Tipologia rurale
 - Insiemi urbani unitari
 - Composizione architettonica e vegetare con carattere storico-artistico-testimoniale
 - ARU - Ambiti di Rinnovamento Urbano, contraddistinti da frammistione tipologica e funzionale dell'edificato
- Piani attuativi obbligatori (PA1 – PA6)
- Aree per l'edilizia residenziale sociale di nuova previsione
- Verde urbano
- Aree destinate all'agricoltura
- Parchi regionali e Parchi locali di interesse sovralocale
- Infrastrutture per la mobilità e il trasporto pubblico
- Ambiti interessati da provvedimenti in itinere approvati e adottati

Trasversalmente alle componenti sopra individuate, il PdR individua gli “**Ambiti di rigenerazione**” definiti come «aree in cui, in maniera prioritaria rispetto ad altre, il PGT prevede una serie di norme e parametri e attiva una serie integrata di azioni, sia su spazi privati che su spazi pubblici, finalizzate ad attivare processi di rigenerazione diffusa; in tali aree possono essere previsti interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano di particolare interesse pubblico»¹⁰. Gli ambiti oggetto di rigenerazione, le cui caratteristiche sono state anticipate nella descrizione delle Strategie di sistema, sono:

- Ambiti di rinnovamento urbano (ARU);
- Ambiti relativi a Piazze;
- Ambiti relativi a Nodi di interscambio;
- Ambiti di rigenerazione ambientale;
- Ambiti relativi a Nuclei storici esterni;
- Ambiti relativi a Spazi a vocazione pedonale;
- Ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU).

Ai fini degli indici di edificabilità, la tav. 2 del PdR individua anche gli **Ambiti caratterizzati da elevati livelli di accessibilità**, costituita dagli areali distanti non più di 500 metri dalle fermate del trasporto su ferro (metropolitana, ferrovia) esistenti, in costruzione o programmate dall'Accordi di Programma “Scali ferroviari”, e a non più di 250 metri nel caso di fermate di filobus e tram.



Figura 11 A sinistra. PdR, Elaborato R2 "Indicazioni urbanistiche", legenda.

Figura 12 In alto. PdR, Elaborato R3 "Indicazioni morfologiche", legenda.

10. Piano delle Regole, art. 14.

6 Disciplina funzionale per la rigenerazione diffusa e graduale

Elementi chiave: indifferenza funzionale, flessibilità del cambio di destinazione d'uso.

Il nuovo PGT si realizza prevalentemente con azioni rigenerative del patrimonio esistente. Negli "Ambiti di rigenerazione" sono previsti particolari dispositivi di intervento per stimolare la rigenerazione del patrimonio edilizio attraverso incentivi e semplificazioni che mirano espressamente al **potenziamento del mix funzionale**, con particolare riferimento alla varietà dei servizi pubblici e privati, alla salvaguardia del lavoro in città e alla tutela delle attività economiche di vicinato (commercio, artigianato di servizio e pubblici esercizi), in un contesto sempre più qualificato, a partire dalla vivibilità dello spazio pubblico e dalle connessioni verdi. La finalità è quella di sostenere lo sviluppo sociale, economico e

culturale, soprattutto dei contesti più deboli, nella prospettiva del raggiungimento di un pari livello di qualità e opportunità tra le varie parti della città.

6.1 Caratteri

Le strategie del PGT mirano all'innesco di una molteplicità di interventi di rigenerazione incrementali, minuti e a basso livello di complessità, che diano avvio a una fase di generale rigenerazione ambientale e del patrimonio edilizio.

La disciplina funzionale è componente centrale di questo disegno, in quanto il piano consente usi mutevoli degli spazi, sia dal punto di vista funzionale che temporale: **principio dell'indifferenza funzionale e flessibilità del cambio di destinazione d'uso sono due pilastri della strategia di rigenerazione.**

In particolare, la facilità conferita al cambio di destinazione d'uso tra funzioni produttive e di servizio – meno agevole nel PGT 2012 – è finalizzata alla **rigenerazione del tessuto produttivo** verso le forme innovative della "economia 4.0", sostenuta anche dall'introduzione del commercio e delle imprese innovative nel Catalogo dei servizi, per far crescere le opportunità di lavoro in città.

Particolare rilevanza viene data alla **disciplina delle attività commerciali**, in considerazione della loro funzione di servizio e del ruolo strategico nella riqualificazione dello spazio pubblico.

L'insediamento degli **esercizi di vicinato** ai piani terra, assieme alle attività artigianali fino a 250 mq, è incentivato negli Ambiti di rigenerazione, sia in caso di nuova costruzione sia di cambio di destinazione d'uso, attraverso lo scomputo della loro superficie lorda dalla quantità massima edificabile e la riduzione delle dotazioni richieste, a condizione di vincolarne la destinazione funzionale e di convenzionare con il Comune il corrispettivo affitto dei locali. Inoltre, limitatamente ai nuclei storici esterni e agli ambiti di rigenerazione adiacenti agli Spazi a vocazione pedonale, anche i servizi privati e i pubblici esercizi fino a 250 mq, non concorrono al calcolo della superficie lorda edificabile.

L'insediamento delle nuove **grandi strutture di vendita** è invece limitato agli ambiti "Nodi di interscambio" e di alcune "Grandi funzioni urbane", in una prospettiva sia di tutela del commercio minuto, sia di limitazione degli impatti nei contesti circostanti, ma anche in considerazione della parità di rango con i due tipi di ambiti in cui può insediarsi, dove può contribuire efficacemente al successo degli interventi di rigenerazione arricchendone la mixité funzionale.

Esercizi di vicinato, medie e grandi strutture sono esentate dal reperimento della dotazione di parcheggi se localizzate in aree con limitazioni al transito veicolare.

Inoltre, tra gli interventi di rinnovamento del **patrimonio di edilizia popolare**, il piano supporta le operazioni immobiliari private di completamento delle aree a ridotta intensità che apportino un arricchimento del mix funzionale dei complessi generalmente monofunzionali.

6.2 Articolazione delle funzioni

Il Piano delle Regole definisce le seguenti categorie funzionali:

- a) residenziale;
- b) produttivo;
- c) direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati;
- d) commerciale;
- e) rurale.

Per "Servizi privati" si intendono i servizi pubblici o privati convenzionati elencati nel "Catalogo dei servizi".

CATEGORIA	TIPOLOGIA	RANGO	CATEGORIA	TIPOLOGIA	RANGO
Amministrativo	Borsa	SC	Infrastrutture per la mobilità e trasporto pubblico	Aeroporti	SC
	Consolato	SC		Scali e depositi ferroviari	SC
	Comunali	C		Stazioni ferroviarie	SC
	Provinciali	SC		Stazioni MM	SC
	Regionali	SC		Parcheggi pubblici di interscambio	SC
	Statali	SC		Spazi per la sosta	SC
Attrezzature religiose	Uffici Enti Pubblici e società di servizi pubblici	C		Rete ferroviaria	SC
	Luoghi di culto	C		Rete metropolitana	SC
Commercio e attività produttive	Sedi di associazioni dedite al culto	C		Rete metropolitane	C
	Mercati rionali	C		Depositi per servizi pubblici	C
	Mercati vari	C		Autostrada	SC
	Negozi storici	C		Strada extraurbana principale	SC
	Negozi di vicinato	C		Strada extraurbana secondaria	SC
	Attività produttive innovative	SC	Strada interquartiere	C	
Cultura	Impresa Sociale	C	Strada locale interzonale	C	
	Spazi socio culturali e creativi	C	Strada urbana di quartiere	C	
	Monumenti e complessi monumentali	SC	Strada urbana di scorrimento	C	
	Biblioteche di pubblica lettura	C	Rete ciclabile esistente	C	
	Archivi	SC	Rete portante degli itinerari ciclabili	C	
	Biblioteche specialistiche e di conservazione	SC	Istruzione	Servizi educativi per l'infanzia	C
	Depositi e laboratori	C		Scuole dell'infanzia	C
	Centri di documentazione	SC		Scuole del primo ciclo di istruzione	C
	Musei e sedi espositive assimilabili	SC		Scuole secondarie di secondo grado	SC
	Teatri e Auditorium	SC		Formazione professionale	SC
Carceri giudiziarie	SC	Istruzione terziaria e assimilata		SC	
Giustizia	Tribunali e uffici giudiziari	SC	Scuole Civiche	C	
	Infrastrutture tecnologiche e per l'ambiente	Depositi e autorimesse per la gestione dei rifiuti	C	Salute	Canile e Gattile
Distribuzione acqua, gas metano, elettricità		C	Cimiteri		C
Impianti di raccolta e smaltimento rifiuti		C	Servizi di medicina di laboratorio		C
- soggette ad autorizzazione prov. (ex art. 208 Dlgs. 152/06)		C	Studi e attività professionali		C
- soggette ad autorizzazione prov. (ex art. 216 Dlgs. 152/06)		C	Pronto soccorso e pronto intervento		C
Servizi ecosistemici		C	Strutture ambulatoriali		C
Servizi ecosistemici		C	Strutture di ricovero e cura	SC	
Smaltimento e trattamento acque reflue		C	Centri di prevenzione (contro le dipendenze, AIDS, per una nutrizione consapevole, per il monitoraggio e la prevenzione di nuove malattie e infezioni, ecc.)	C	
Innovazione economica	Incubatori e acceleratori d'impresa	SC	Servizi abitativi	Edilizia Residenziale Pubblica	C
	Coworking	SC		Edilizia Residenziale Sociale	C
	Laboratori e spazi per l'innovazione	SC		Residenza per Studenti	SC
Sport	Centri sportivi	C	Servizi Sociali	Diurnato	C
	Strutture sportive oratoriali	C		Domiciliarità	C
	Centri Polivalenti	SC		Residenzialità	C
	Grande impianto	SC		Territorialità	C
Attività turistico-ricettive	SC	Specialistico emergenziale		C	
Turismo	Spazi e padiglioni fieristici	SC	Carabinieri	C	
	Centri ricerca e laboratori di ricerca	SC	Polizia di Stato	C	
Università e ricerca	Università	SC	Polizia Locale	C	
	Verde	Parco pubblico	C	Polizia locale - Autoparco e depositi giudiziari	C
Giardini e zone a verde attrezzato		C	Guardia di Finanza	SC	
Area pedonale		C	Forze Armate	C	
Verde fruibile		C	Protezione Civile	SC	
Verde ambientale		C	Vigili del Fuoco	SC	
Orti urbani		C			
Verde di pertinenza servizio	C				

Rango territoriale: SC = Sovracomunale; C = Comunale

Tabella 1 PdS, Catalogo dei Servizi.

6.3 Disciplina funzionale nella città esistente

In accordo con il **principio dell'indifferenza funzionale**, è possibile insediare liberamente le funzioni urbane in tutti i tessuti urbani consolidati, senza alcuna esclusione e senza rapporti percentuali predefiniti, fatte salve le limitazioni su siti contaminati come da normativa vigente e quelle eventualmente poste dagli organi competenti in ordine alle relazioni tra insediamenti residenziali e attività produttive particolarmente impattanti.

Attraverso le regole degli **Ambiti di rigenerazione**, il piano sostiene l'attuazione delle proprie scelte attraverso incentivi o riduzione delle dotazioni richieste.

Il PdR esclude esplicitamente solo:

- commercio all'ingrosso e distribuzione di carburanti nei dai Nuclei di antica formazione;
- la nuova costruzione di grandi superfici di vendita, pur compatibili con il TUC, che si può localizzare solamente nei GFU o nei nodi di interscambio.

Tabella 2 Funzioni ammesse nei diversi ambiti e regole funzionali specifiche previste dagli ambiti di rigenerazione (in bianco) le cui perimetrazioni si sovrappongono a quelle in colore.

Per espressa previsione dell'art. 5.15 gli esercizi di vicinato, gli usi temporanei così come disciplinati dal Regolamento edilizio e le funzioni relative alla logistica sono ovunque compatibili nel rispetto della normativa vigente in materia igienico-sanitaria.

CATEGORIE FUNZIONALI	TESSUTI URBANI CONSOLIDATI			AMBITI DI RIGENERAZIONE					
	NAF - Nuclei di antica formazione	TRF - Tessuto di recente formazione		GFU -Ambiti per Grandi Funzioni Urbane	(Regole di ambito da applicare sui tessuti precedenti)				
		ADR -Ambiti Disegno urbano Riconoscibile	ARU -Ambiti di Rinascimento Urbano		Ambiti relativi a Spazi a vocazione pedonale	Ambiti relativi a Piazze	Ambiti di rigenerazione ambientale	Ambiti Nodi di interscambio	Ambiti Nuclei storici esterni
A) RESIDENZIALE	SI	SI	SI	R			(1)		
B) PRODUTTIVA	SI	SI	SI	R					
C) DIREZIONALE, TURISTICO-RICETTIVO E SERVIZI PRIVATI	SI	SI	SI	R	(4)				(4)
D) COMMERCIALE	SI	SI	SI	R					
* Esercizi di vicinato - SV<250 mq (art. 5.15.a; art. 29.1)	SI	SI	SI (3)	R (3)			(3)	(3)	(3)
* Medie Strutture di Vendita - SV 251-2500 mq (art. 29.1)	SI	SI	SI	R				(5)	
* Grandi Strutture di Vendita - SV>2500 mq (art. 29.1)	SI (2)	SI (2)	SI (2)	R (2)				(2)	
* Strutture di vendita organizzate in forma unitaria (art. 29.1)	SI	SI	SI	R					
* Centri commerciali naturali (art. 29.1)	SI	SI	SI	R					
* Commercio all'ingrosso (art. 30.2)	NO	SI	SI	R					
* Impianti di distribuzione di carburante (art. 30.2)	NO	SI	SI	R					
* Logistica (art. 15.5.a)	SI	SI	SI	R					
* Pubblici esercizi (art. 15.3.d)	SI	SI	SI	R	(4)				(4)
* Artigianato (art. 15.3.d)	SI	SI	SI (3)	R (3)			(3)	(3)	(3)
E) RURALE	SI	SI	SI	R					

*= La funzione non costituisce articolazione funzionale esplicita, enunciata dall'art. 5.15, tuttavia ad essa le norme fanno riferimento nell'articolo specificato tra parentesi
R = Uso regolato: le funzioni da insediare nei GFU, con l'esclusione di Bovisa, necessitano di autorizzazione del Consiglio comunale
(1): Condizionata alla presenza di servizi relativi a categorie Salute e Istruzione nel NIL di riferimento
(2): GSV di nuova costruzione sono ammesse solo nella GFU "San Siro Trotto"; autorizzabile negli ambiti GFU "Porto di Mare" e "Ronchetto"; nei nodi di interscambio
(3): Fino a 250 mq, la funzione è esclusa dal calcolo della SL, non determina fabbisogno di servizi, previo convenzionamento con il Comune (art. 15.2.a)
(4): Fino a 250 mq, Pubblici esercizi e Servizi privati sono esclusi dal calcolo della SL, previo convenzionamento con il Comune, negli ambiti ARU, Piazze, Nodi, Rig. ambientale, GFU adiacenti gli ambiti "Spazi pedonali" e "Nuclei storici esterni" (art. 15.3.d)
(5): Anche di nuova edificazione

6.4 Modifica delle destinazioni d'uso

Nel nuovo PGT, la disciplina delle funzioni urbane viene **fortemente semplificata** per favorire il mix funzionale. I cambi di destinazione d'uso:

- sono sempre ammessi;
- negli ambiti di rigenerazione la richiesta di dotazioni significativamente ridotta;
- viene ridotta la richiesta di dotazioni per il passaggio tra funzioni non residenziali diverse;
- sono esentati dal reperimento delle dotazioni gli interventi minori di 250 mq – eccettuata la fun-

zione commerciale, in cui il passaggio da negozio di vicinato ad altra funzione è fortemente penalizzato;

- nel Tessuto urbano consolidato (TUC) è consentito il recupero integrale della superficie lorda esistente, limitato nel piano vigente a 0,65 mq/mq per superfici maggiori di 5.000 mq;
- il ricorso alla pianificazione attuativa è limitato ad aree di intervento superiori a 20.000 mq ST in cui si debbano realizzare interventi di riassetto urbano o vi sia la previsione di significative nuove dotazioni urbanistiche, diversamente la modalità è diretta, con o senza convenzionamento.

Per quanto riguarda le **dotazioni**, la normativa lombarda conferisce ai PGT la specificazione dei casi in cui i mutamenti di destinazione d'uso con opere edilizie comportino un aumento ovvero una variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale di cui all'articolo; nel caso di cambi di destinazione senza opere, tale previsione si applica solo per gli esercizi commerciali non di vicinato. (L.R. 12/2005, art. 51, c.3).

In linea con il principio di indifferenza funzionale, nel PGT di Milano, il cambio di destinazione d'uso:

- in caso di mutamento senza opere edilizie, è sempre ammesso e può comportare una variazione del fabbisogno di dotazioni per servizi ed è soggetto esclusivamente a preventiva comunicazione da parte dell'interessato;
- in caso di mutamento con opere edilizie che comporta aumento del fabbisogno di dotazioni, le aree a devono essere totalmente o parzialmente reperite secondo i parametri definiti nella tabella seguente.

↗	A) Residenziale	B) Produttiva	C) Direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati	D) Commerciale	E) Rurale	Edilizia residenziale sociale	
A) Residenziale		N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)	Le dotazioni per cambio di destinazione d'uso, eccetto da funzione commerciale, si riferiscono solamente a interventi con SL superiore a 250 mq. Le dotazioni richieste vengono calcolate solo per la quota eccedente i 250 mq di SL in caso di interventi nei "Tessuti a impianto aperto" degli ADR e negli Ambiti di rinnovamento urbano (ARU) esterni alla cerchia "limite esenzione dotazioni" della tavola R3. N.R. = Non richiesto (1): valore riferito al cambio di destinazione in Ambiti di rinnovamento urbano (ARU) e di rigenerazione ambientale (2): dotazione per intervento SL > 250 mq. (3): dotazione per intervento SL < 250 mq. (4): maggiorazione per interventi al piano terra in ambiti adiacenti agli "Spazi a vocazione pedonale" (5): riduzione delle dotazioni dovute in Ambiti di rinnovamento urbano (ARU) e di rigenerazione ambientale, eccettuate superfici <250 mq (6): riduzione delle dotazioni dovute in caso di destinazione a "residenza libera in affitto a proprietà indivisa" (es. social housign, cooperative, ecc.)
B) Produttiva	80% SL 48% SL (1) -20% (6)		N.R.	80% SL 48% SL (1)	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)	
C) Direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati	18% SL 10,8% SL (1) -20% (6)	N.R.		18% SL 10,8% SL (1)	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)	
D) Commerciale	18% SL (2) 100% SL (3) +40% (4) -40% (5) -20% (6)	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)		N.R.	18% SL 10,8% SL (1)	
E) Rurale	N.R.	N.R.	18% SL 10,8% SL (1)	N.R.		18% SL 10,8% SL (1)	

Tali richieste di dotazioni sono soddisfatte mediante cessione gratuita di aree, asservimento all'uso pubblico o mediante monetizzazione totale o parziale. In alternativa, è consentita la realizzazione dei servizi previsti dal Catalogo dei Servizi su aree o edifici privati; tali servizi possono essere gestiti dai soggetti privati mediante il loro convenzionamento.

Tabella 3 Dotazioni per servizi richieste in caso di cambio di destinazione d'uso.

Non sono comunque consentiti mutamenti di destinazione d'uso in contrasto con gli obiettivi di qualità dei suoli, pertanto, in caso di cambi significativi, deve essere condotta una indagine, ed eventualmente un intervento di bonifica.

Per sostenere la realizzazione di Edilizia residenziale sociale, in caso di interventi con SL > 10.000 mq, di cui almeno il 20% a residenza, è obbligatorio riservare una quota pari al 35% ad ERS:

6.5 Dotazione di parcheggi

La dotazione per **parcheggi privati** – per ogni funzione urbana, esclusa la commerciale – è quella minima prescritta dalla legge 122/1989, quindi 1 metro quadro ogni 10 metri cubi di costruzione. Tale quota deve essere aumentata del 10% per la realizzazione di spazi idonei al parcheggio di biciclette.

I parcheggi pertinenziali degli interventi di nuova costruzione devono essere realizzati nel sottosuolo, ove non dimostrata l'impossibilità. Nel caso di realizzazione di parcheggi soprasuolo, l'area deve essere piantumata con il parametro di due alberi ogni posto auto.

Il reperimento di parcheggi pertinenziali per **funzioni commerciali** è previsto, nelle misure minime di legge, solo in caso di ristrutturazione edilizia o nuova costruzione, e solo per le superfici nuove od oggetto di cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante. Le dotazioni connesse alle nuove funzioni commerciali non si realizzano in superficie e, nei casi di interventi di manutenzione, devono garantire la formazione di parcheggi alberati. Non sono richiesti parcheggi pertinenziali:

- per gli esercizi di vicinato;
- per le medie e grandi strutture di vendita insediate in aree pedonali o a pedonalità privilegiata o spazi a vocazione pedonale, Area C e ZTL senza limitazioni temporali.

I **parcheggi pubblici o di uso pubblico** eventualmente dovuti, tra le dotazioni di servizi richieste, in piani attuativi o in permessi di costruire convenzionati, viene definita in sede di progetto, in relazione alla domanda di sosta indotta ed ai livelli di accessibilità, e garantendo un minimo del 10% di superficie riservata alla sosta di biciclette.

In caso di interventi diretti di nuova costruzione entro l'IT unico (0,35 mq/mq) la quota di parcheggi non è dovuta, in quanto non sono richieste dotazioni territoriali; oltre l'IT unico, valgono i valori riportati nella tabella seguente, che si riferiscono al totale delle dotazioni richieste, non essendo specificata, nel PdR e nel PdS, la quota minima di parcheggi pubblici in esse ricompresa.

Tabella 4 Disciplina relativa alle dotazioni territoriali per servizi.

	Nuova costruzione (interventi diretti) con IT > 0,35 mq/mq	Nuova costruzione (interventi indiretti e PdCC)	Cambi di destinazione d'uso
A) Residenziale	100% SL	Da definire nel Piano attuativo o nel Permesso di costruire convenzionato	[vedi tabella 3]
B) Produttiva	20% SL		
C) Direzionale, turistico-ricettivo e servizi privati	100% SL		
D) Commerciale	-		
E) Rurale	100% SL		
ERS	36% SL (1)		

(1): tale dotazione di servizi può essere sostituita dalla realizzazione di servizi abitativi pubblici (ERP); la dotazione non è dovuta negli ambiti di Rigenerazione

7 Disciplina funzionale per la rigenerazione localizzata e intensiva e le trasformazioni

Elementi chiave: Grandi funzioni urbane, nodi di interscambio, piazze.

Nella nuova versione del PGT (2019), la disciplina degli Ambiti di Trasformazione del PGT vigente (2012) viene stralciata, in ragione della scelta di fondo del piano di supportare la rigenerazione della città esistente, e vengono parallelamente modificate le regole sottese agli interventi nel Tessuto urbano consolidato, con consistente variazione delle previsioni insediative. Il **superamento degli Ambiti di Trasformazione** è dovuto alla debole efficacia emersa dopo l'approvazione del PGT 2012, legata in particolare agli strumenti previsti per la loro attuazione, le eccessive dimensioni, l'eterogeneità, l'obbligo di pianificazione per tutto il comparto.

Il nuovo PGT individua parti di città da sottoporre a riqualificazioni e rifunzionalizzazioni di maggiore entità, con un indice di edificabilità territoriale (IT) massimo significativamente maggiore rispetto agli altri ambiti, seguendo il criterio di **maggiore densificazione in corrispondenza delle aree maggiormente aree accessibili**: sono i 13 "Nodi di Interscambio" e le 7 "Piazze". Il tema dei grandi vuoti urbani viene affrontato, invece, con le 6 aree destinate a "Grandi funzioni urbane" che assommano 1.725.249 mq di superficie territoriale, con la previsione complessiva di massimo 603.867 mq di SL per funzioni accessorie, prevalentemente legate alle attività economiche.

Va tenuto comunque presente che **nel piano permangono le previsioni urbanistiche già in itinere** – talvolta di notevole estensione e importanza – che sono inserite in norma transitoria, per un totale per 1.905.000 mq di SL di cui 660.000 mq già previsti per funzioni non residenziali legate ad attività economiche. Si tratta di: strumenti attuativi già adottati, compresi i Programmi integrati di intervento; gli Accordi di Programma, tra cui quello sugli scali ferroviari; previsioni urbanistiche contenute in atti di programmazione negoziale; protocolli di intesa; convenzionamenti stipulati; permessi di costruire convenzionati. Il Piano, tuttavia, non ha riconfermato alcuni Piani attuativi obbligatori e ne ha riarticolato altri, con significativa riduzione delle capacità edificatorie, che oggi risultano pari a 468.850 mq di SL, di cui 126.851 mq per attività economiche.

7.1 Grandi funzioni urbane

Gli ambiti per Grandi funzioni urbane, che rientrano nella categoria degli Ambiti di rigenerazione, sono destinati a integrare e consolidare la struttura dei grandi servizi della città, con l'attrazione di rilevanti funzioni per **servizi pubblici e/o di interesse pubblico** o generale, per **attrezzature pubbliche**, nonché per **funzioni strategiche, anche private**. Si tratta dei 6 ambiti denominati Bovisa-Goccia, San Siro-Trotto, Piazza D'Armi, Ronchetto, Porto di Mare, Rubattino, aree a proprietà non frazionata, prevalentemente pubblica, accessibili, di dimensioni notevoli, collocate su assi strategici, in attesa della definizione di una vocazione funzionale. Negli ambiti GFU, infatti, è previsto l'insediamento:

- di una funzione principale, la cui realizzazione avviene in modo autonomo e i cui contenuti e dimensioni vengono previsti non dal PGT (eccetto Bovisa) ma demandati a successiva approvazione del Consiglio comunale;
- di funzioni accessorie, la cui realizzazione è subordinata a quella della principale, e per le quali l'indice di edificabilità massimo corrisponde all'IT unico di 0,35 mq/mq.

Il piano, quindi, non impone la destinazione dominante dell'area, lasciandola volutamente aperta e flessibile, ma immagina possano ospitare nuovi sedi istituzionali e amministrative, strutture logistiche di supporto alla produzione culturale, una moderna biblioteca pubblica, strutture ospedaliere, aule e servizi universitari legati a spazi di incubazione alle imprese, grandi impianti sportivi e per il tempo libero, depositi per la mobilità sostenibile, nuovi parchi urbani.

Le uniche specificazioni funzionali contenute nel PdR, sono relative:

- all'ambito Bovisa-Goccia, in cui è previsto l'ampliamento del campus universitario e la creazione

di istituti di ricerca come funzione principale, mentre sono funzioni accessorie prevalenti quelle direzionali, produttive, finalizzate alla creazione di un parco scientifico- tecnologico; è ammessa la residenza universitaria;

- gli ambiti San Siro Trotto, Porto di Mare e Ronchetto, a prevalente proprietà comunale, in cui è ammessa la realizzazione di Grandi strutture di vendita per garantire la sostenibilità finanziaria della stessa GFU, con approvazione del Consiglio comunale e senza necessità di variante urbanistica.

L'attuazione della GFU può avvenire per parti distinte, e realizzata dal Comune o da altro soggetto nell'ambito di una "convenzione quadro" approvata dalla Giunta comunale, che si esprime in ordine al programma funzionale, alle previsioni sull'accessibilità, alle dotazioni territoriali, al cronoprogramma.

7.2 Nodi di interscambio

Il Piano individua alcune **stazioni principali del trasporto pubblico come occasioni di rigenerazione urbana**: tali spazi della mobilità, infatti, sono oggi isolati dal loro contesto, costituiscono spesso occasioni di degrado e insicurezza per gli utenti e gli abitanti dei quartieri e necessitano di un ripensamento. L'obiettivo è quello di reinstaurare condizioni di urbanità per **migliorare il rapporto con gli ambiti urbani circostanti**, attraverso una strategia volta al potenziamento del mix funzionale, alla riqualificazione dello spazio pubblico, al superamento delle barriere infrastrutturali.

Per le stazioni ferroviarie di Garibaldi, Centrale, Rogoredo e Bovisa è prevista una ridefinizione della loro natura, trasformandole in **hub di sviluppo multifunzionale**; per le stazioni dislocate radialmente al bordo della "Low Emission Zone" (Area B) Comasina, Cascina Gobba, San Donato, Famagosta, Bisceglie, San Cristoforo, Lampugnano, Bonola, Molino Dorino è prevista la **rifunzionalizzazione da interstizi funzionali sottoutilizzati a porte metropolitane** di accesso alla città.

I perimetri dei nodi di interscambio comprendono sia gli spazi dell'infrastruttura, sia tessuti urbani consolidati adiacenti (non solo di rinnovamento urbano), spazi a vocazione pedonale e verde urbano; il piano consente, in tali ambiti, un IT massimo di 1 mq/mq.

7.3 Piazze

Le "Piazze" sono parti di città identificate dal piano che condividono con i Nodi di interscambio la possibilità di raggiungere un **elevato indice edificatorio** (1 mq/mq), ma che, dati i loro caratteri, appartengono maggiormente alla **dimensione locale**. Si tratta di sette aree, Loreto, Maciachini, Lotto, Romolo, Abbiategrasso, Trento e Corvetto, che corrispondono ai principali nodi del trasporto pubblico locale, situati tra centro e periferia: spazi attualmente irrisolti e dedicati all'automobile. Gli **obiettivi** per le piazze sono:

- dare continuità alle relazioni urbane, ottimizzando le connessioni viarie;
- massimizzare le aree pedonali incrementando sicurezza, permeabilità e capillarità delle connessioni;
- diversificare gli usi al piano terra e massimizzare l'attrattività degli spazi aperti;
- migliorare il rapporto tra spazi costruiti e spazi aperti mediante l'interazione con gli spazi funzionali del trasporto pubblico;
- integrare elementi di rinaturalizzazione per migliorare il microclima.

La natura delle piazze deve essere quindi trasformata per diventare **centralità e spazio di cerniera**, con nuove funzioni che vivifichino lo spazio pubblico, aree verdi che migliorino il benessere urbano e con un riequilibrio degli spazi per la mobilità privata, pubblica e pedonale.

Tale progetto di **miglioramento degli spazi pubblici** è precondizione ineludibile per poter attuare gli interventi di densificazione fino all'IT massimo consentito. Le nuove funzioni urbane che si possono realizzare non sono specificate nel PdR, e possono localizzarsi su aree di proprietà comunale, anche destinate alla viabilità o verde esistente, secondo procedure stabilite dall'Amministrazione comunale.

Bibliografia

Mixitè funzionale e rigenerazione urbana. Principi e regole per un piano locale innovato
p. 698

Bibliografia ragionata

Parte prima

Città, urbanistica e funzioni. Il contesto e gli approcci

Approccio sistemico

- Beer, S., *Cybernetics and Management*, London, Wiley, 1959.
- von Bertalanffy, L., *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Milano, Mondadori, 2004.
- von Bertalanffy, L., «The theory of open systems in physics and biology», *Science*, n. 111:2872, 1950.
- McLoughlin, J. B., *La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico*, Padova, Marsilio, 1973 (ed. orig. *Urban & regional planning. A Systems Approach*, London, Faber and Faber, 1969).
- Mitchell, R. B., «The new frontier in metropolitan planning», *Journal of the American Institute of Planners*, n. 27, 1965.
- Papa, R., *Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Metodi, tecniche e strumenti*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Wolfe, H. B., «Systems Analysis and Urban Planning-The San Francisco Housing Simulation Model», *Transactions of the New York Academy of Sciences*, n. 29:8, 1967.

città contemporanea, Temi della

- AA.VV., *La carta di Megaride 94: città della pace, città della scienza*, Napoli, Università degli Studi Federico II, 1994.
- Amendola, G., *La città post-moderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- Ascher, F., *I nuovi principi dell'urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006.
- Ascher, F., *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.
- Carta, M., *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo, 2003.
- Cassetti, R., *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016.
- Cassetti, R., *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi, 2014.
- Coenders, M., R. Bood, B. Wenger-Trayne, E. Wenger-Trayne, «Habiforum: Convening stakeholders to reinvent spatial planning», E. Wenger-Trayner, M. Fenton-O'Creevy, S. Hutchinson, C. Kubiak, B. Wenger-Trayne (a cura di), *Learning in Landscapes*

- of Practice: Boundaries, identity, and knowledgeability in practice-based learning*, Abingdon, Routledge, 2014.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull'attività svolta dalla Commissione», 2017.
- Donolo, C., «Notizie sul governo di Babilonia sui territori urbanizzati e sulla loro governabilità», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- Garano, S., *La città nell'incertezza e le contraddizioni dei piani. Dalla progettazione al labirinto procedurale e normativo*, Roma, Gangemi Editore, 2015.
- Glass, R., «Introduction», Centre for Urban Studies (a cura di), *London: Aspects of Change*, London, 1963.
- Gottmann, J., *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961.
- Indovina, F., «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005.
- Indovina, F., *Ordine e disordine nella città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2017.
- Liotard, J.-F., *La Condition postmoderne: rapport sur le savoir*, Paris, Les editions de minuit, 1979.
- Marcelloni, M., «Questioni della città contemporanea», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- Ricci, L., *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005.
- Sassen, S., *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2008.
- Secchi, B., *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- Secchi, B., «Una nuova prospettiva», *Urbanistica*, n. 81, 1985.
- Touraine, A., *La société post-industrielle*, Paris, Denoël, 1969.
- città pre-industriale, Struttura funzionale della**
- Alberti, L. B., *L'Architettura [De re aedificatoria]*, P. Portoghesi (a cura di), Milano, Il polifilo, 1966.
- Cataneo, P., G. Barozzi da Vignola, *Trattati*, Milano, Il polifilo, 1985.
- Choay, F., *La regola e il modello. Sulla teoria dell'architettura e dell'urbanistica*, Roma, Officina Edizioni, 1986.
- Evelyn, J., *Fumifugium: or The Inconviencie of the AER and SMOAK of LONDON DISSIPATED*, Exeter, The Rota at the University of Exeter, 1976.
- Filarete, A. A. detto il, *Trattato di architettura*, Milano, Il polifilo, 1972.
- Finotto, F., *La città chiusa. Storia delle teorie urbanistiche dal Medioevo al Settecento*, Venezia, Marsilio, 1992.
- Fishman, R., *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, New York, Basic Books, 1987.
- Le Goff, J., *Il basso medioevo*, Milano, Feltrinelli, 1967.
- George, P., «Città», *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1991.
- Gwynn, J., *London and Westminster improved, illustrated by plans*, London, 1766.
- Kruft, H. W., *Storia delle teorie architettoniche da Vitruvio al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- Merlo, G. G., *Basso medioevo*, Torino, UTET, 2010.
- Milizia, F., *Principi di Architettura Civile. Tomo secondo*, Bassano, A spese Remondini di Venezia, 1785.
- Mumford, L., *La cultura delle città*, M. Rosso, P. Scrivano (a cura di), Torino, Edizioni di Comunità, 1999.
- Patte, P., *Mémoires sur les objets le plus importants de l'architecture*, Paris, 1769.
- Pavia, R., *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, Milano, FrancoAngeli, 1994.
- Scamozzi, V., *Dell'idea della architettura universale*, Venezia, 1615.
- Sica, P., *Antologia di urbanistica dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1980.
- Vitruvio, *I dieci libri dell'architettura*, Milano, Il polifilo, 1987.
- Commercio e città**
- Atkins, K. G., «Analysis of Town Center Mixed-Use Developments to Determine Key Retailer Success Factors», 2005.
- Bottini, F., *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione, urbanistica*, Firenze, Alinea, 2005.
- Brunetti, F., C. Santini, «Percorsi di sopravvivenza per

- il commercio urbano: insegnamenti dai “piccoli leader”», *Sinergie*, n. 71, 2006.
- Ferm, J., «Preventing the displacement of small businesses through commercial gentrification: are affordable workspace policies the solution?», *Planning Practice and Research*, n. 31:4, 2016.
- Finocchiaro, E., «I nuovi luoghi del consumo nella città contemporanea», C. Cirelli (a cura di), *Città e commercio*, 61–80, Bologna, Patron Editore, 2008.
- Guimarães, P. P. C., «From Liberal To Restrictiveness: an Overview of 25 Years of Retail», *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, n. 11:2, 2016.
- Guy, C., «New Agendas for Retail Planning», paper presentato al *National Retail Planning Forum*, 8 novembre 2005.
- Morandi, C., *Il commercio urbano: esperienze di valorizzazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011.
- Paumier, K., «City Centre Management», C. Greed (a cura di), *Investigating Town Planning: Changing Perspectives and Agendas*, London, Taylor & Francis, 2014.
- Salzano, E., «Il centro commerciale integrato di Borgarello», 2008.
- Tagliaventi, I., «La città variabile», A. Bucci, D. Diolati (a cura di), *Città, commercio, architettura*, 9–13, Firenze, Alinea, 2004.
- Tamini, L., L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017.
- Walker, G., «Retailing development: in town or out of town?», C. Greed (a cura di), *Investigating Town Planning: Changing Perspectives and Agendas*, London, Taylor & Francis, 2014.
- economia, Terziarizzazione della**
- Bell, D., *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*, New York, Basic books, 1973.
- Bruzzese, A., Pacchi C., «Spazi e pratiche sociali nelle nuove forme del lavoro», *Urbanistica*, n. 158, 2016.
- Granelli, A., «Aziende che (ri)generano città. Città che (ri)generano aziende», *Urbanistica*, n. 158, 2016.
- Harrison, A., P. Wheeler, C. Whitehead, *The Distributed Workplace: Sustainable Work Environments*, London, Spoon Press, 2003.
- Hascher, R., S. Jeska, B. Klauk, *Office Buildings*, Basel, Birkhäuser, 2002.
- van Meel, J., *The European Office. Office design and national context*, Rotterdam, 010 Publishers, 2001.
- Murrau, L., «L'economia della conoscenza e la rivoluzione del capitalismo cognitivo», *Menabò di Etica e Economia*, febbraio 17, 2010.
- Pacchi, C., «Città e produzione. Una nuova connessione», *Urbanistica*, n. 158, 2016.
- Rullani, E., «L'economia della conoscenza e il lavoro che innova», *Knowledge Working. Lavoro, lavoratori, società della conoscenza*, Milano, Mondadori, 2008.
- Rullani, E., *La fabbrica dell'immateriale*, Roma, Carrocci, 2004.
- Scott, A. J., «Beyond the Creative City: Cognitive-Cultural Capitalism and the New Urbanism», *Regional Studies*, n. 48:4, 2014.
- Scott, A. J., *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, C. Trigilia (a cura di), Bologna, il Mulino, 2011.
- Francia, Ricerche ed esperienze di mixité in**
- Barattucci, C., «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 111, 2014.
- Béhar, D., P. Estèbe, N. Rio, L. Davezies, *La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France. (1963-2013)*, 2013.
- IAU-Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *La mixité fonctionnelle au regard du commerce. Retour sur 4 quartiers en rénovation urbaine. Tome 1: Rapport Final*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 2015.
- IAU-Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine. Tome 1: Synthèse*, Paris, CES-Comité d'évaluation et de Suivi de l'ANRU, 2009.
- IAU-Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *La mixité fonctionnelle un objectif à définir et à négocier, au cas par cas*, Paris, 2011.
- Maggini, C., *Mixité. Strategie di composizione della realtà francese contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011.

PUCA - Plan Urbanisme Construction Architecture, *La mixité fonctionnelle à l'échelle métropolitaine a-t-elle du sens? L'exemple des clusters du Grand Paris, Les quatre pages*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 2014.

Rachel, L., G. Novarina, N. Seigneuret, G. Trotta-Brambilla, *Les espaces économiques de la ville. Spécialisation et intégration. Rapport. Recherche: "Mixité fonctionnelle et zoning, opposition ou complémentarité?"*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2014.

Inghilterra, Politiche per la mixité funzionale in

Department for Communities and Local Government, *Guidance: Ensuring the vitality of town centres*, 2014.

Department for Communities and Local Government, *Planning for Town Centres: Practice guidance on need, impact and the sequential approach*, 2009.

Department for Communities and Local Government, *Planning Policy Statement 4: Planning for Sustainable Economic Growth*, 2009.

Department of Environment/Welsh Office, *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, 1996.

Great Britain Department for Transport Local Government and the Regions, *Mixed-use development: practice and potential*, 2002.

Ministry of Housing, Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework*, 2019.

Office of the Deputy Prime Minister, *Planning and Compulsory Purchase Act*, 2004.

Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres*, 2005.

URBED, *Vital and viable town centres meeting the challenge*, Department of the Environment, 1994.

mixité funzionale, Concettualizzazione della

Hoppenbrouwer, E., E. Louw, «Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands», *European Planning Studies*, n. 13:7, 2005.

Jacobs, J., *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, (ed. orig. *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961).

Legendijk, A., «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use»,

Canadian Journal of Regional Science, n. 24:1, 2001.

Rowley, A., «Definitions of Urban Design: The nature and concerns of urban design», *Planning Practice & Research*, n. 9:3, 1994.

Rowley, A., «Mixed-use Development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking?», *Planning Practice & Research*, n. 11:1, 1996.

mixité funzionale, Progettazione della

Bricocoli, M., «Mix funzionale e fattibilità del progetto urbano. Il caso di Bicocca a Milano», *Imprese & Città*, n. 3, 2014

Bricocoli, M., P. Savoldi, *Mixité fonctionnelle versus zoning: de nouveaux enjeux? La mixité fonctionnelle à l'épreuve. Une perspective européenne: les expériences de Milan, Copenhague, Hamburg*, 2012.

Carmona, M., «London's local high streets: The problems, potential and complexities of mixed street corridors», *Progress in Planning*, n. 100, 2015.

Coupland, A. (a cura di), *Reclaiming the City. Mixed use development*, London, E & FN Spon, 1997.

De Matteis, F., «Il principio della mixité: fatti e misfatti della cultura urbana moderna», prefazione in C. Maggini, *Mixité. Strategie di composizione della realtà francese contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011..

Delisle, J. R., T. V. Grissom, «An Empirical Study of the Efficacy of Mixed-Use Development: The Seattle Experience», *ARES*, 2011.

Gans, H., *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York, London, Basic Books, 1968.

Gentin, M., «All mixed up», 14:5477, vol. xiv, Sydney, University of South Wales, 2007.

Grant, J., «Encouraging mixed use in practice», paper presentato all'International Planning Symposium on Incentives, Regulations, and Plans – The Role of States and Nation-States in Smart Growth Planning, Maryland Department of Planning, 30 settembre-1° ottobre 2004.

Grant, J., «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *Dialogues in Urban and Regional Planning 1*, n. 4363, 2002.

Grant, J., K. Perrott, «Where Is the Café? The Challenge of Making Retail Uses Viable in Mixed-use Suburban Developments», n. 48:January, 2011.

Levitt, R. L., D. Schwanke, *Mixed-Use Development*

- Handbook*, Washington D.C., Urban Land Institute, 2003.
- MacCormac, R., «Urban reform: MacCormac's manifesto», *Architects Journal*, 1983.
- Mazza, L., «Luoghi comuni e cultura tecnica», *Urbanistica*, n. 145, 2011.
- Oliva, F., «Dieci requisiti per la qualità nell'urbanistica», S. Storchi (a cura di), *La qualità nell'urbanistica*, Parma, Monte Università Parma Editore, 2017.
- Savoldi, P., «Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen, Amburgo», *Imprese & Città*, n. 3, 2014.
- Schwanke, D., *Mixed-Use Development Handbook*, Washington D.C., ULI-the Urban Land Institute, 2003.
- Witherspoon, R., J. P. Abbett, R. M. Gladstone, *Mixed-use developments: new ways of land use*, Washington D.C., Urban Land Institute, 1976.
- Mixité, sostenibilità e rigenerazione urbana**
- Atkinson, R. (a cura di), *Thematic Strategy on the Urban Environment. Report of the Academic Sector*, Bristol, Eura-UWE, 2005.
- Brown, M., F. Southworth, T. Stovall, *Towards a climate-friendly built environment*, Arlington, Pew Center on Global Climate Change, 2005.
- Calthorpe, P., W. Fulton, *The regional city: Planning for the end of sprawl*, Washington D.C., Island Press, 2001.
- Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, COM(90) 218, 1990.
- Dieleman, F., M. Wegener, «Compact city and urban sprawl», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- van den Dobbelaer, A., S. de Wilde, «Space use optimisation and sustainability - Environmental assessment of space use concepts», *Journal of Environmental Management*, n. 73:2, 2004.
- European Commission, *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*, Publications Office of the European Union, 2011.
- European Commission, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, 2007.
- Gasparrini, C., «Un'urbanistica selettiva per città resilienti», F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo (a cura di), *Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 1: La rigenerazione urbana*, Urbanistica Dossier n. 4, 2013.
- de Graaf, H. J., C. J. Musters, W. J. Ter Keurs, *Regional Opportunities for Sustainable Development. Theory, Methods, and Applications*, Dordrecht, Springer Science+Business Media, 1999.
- Krier, L., *Carta per la ricostruzione della città europea*, Il Covile, 2002.
- Krier, L., *Léon Krier: Drawings*, Bruxelles, Archives d'Architecture Moderne, 1980.
- Musco, F., *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Newman, P., I. Jennings, *Cities as Principles and Practices, Cities*, 2008.
- Oliva, F., L. Ricci, «Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», E. Antonini, F. Tucci (a cura di), *Architettura, città e territorio verso la green economy. La costruzione di un manifesto della green economy per l'architettura e la città del futuro*, 214-219, Milano, Edizioni Ambiente, 2017.
- Oliva, F., M. Salata, S. Fiore, «Il Poru di Senigallia», R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, 236-238, Milano, FrancoAngeli, 2015.
- Ricci, L., «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018.
- Ricci, L., «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, 98-104, Trento, LISt, 2014.
- Ricci, L., «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Sbeti, F., «Le risorse per la città pubblica», *Urbanistica Informazioni*, n. 233-234, 2010.
- Sbeti, F., «Politiche urbane», *Urbanistica*, n. 215, 2007.
- Stanghellini, S., «Un approccio integrato alla rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Talia, M., «Le mille facce delle politiche di rigenerazione», R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, 35-48, Milano, Franco Angeli, 2015.
- United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, United Nations, 1987.

multifunctional land use, La ricerca olandese sul

- Lagendijk, A., «Multifunctional Land Use as a Planning Challenge», P. Nijkamp, C. A. Rodenburg, R. Vreeker (a cura di), *The Economics of Multifunctional Land Use*, Maastricht, Shaker Publishing, 2003.
- van Leeuwen, E., P. Nijkamp, T. de Noronha Vaz, «The multifunctional use of urban greenspace», *International Journal of Agricultural Sustainability*, n. 8:1-2, 2010.
- Louw, E., F. Bruinsma, «From mixed to multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- OECD, «Glossary of Statistical Terms», 2001.
- Priemus, H., P. Hall, «Multifunctional urban planning of Mega-City-Regions», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Priemus, H., C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional Urban Land Use: A New Phenomenon? A New Planning Challenge?», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Rodenburg, C. A., «Quantification of economic benefits of multifunctional land use - An empirical analysis among employees», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «Multifunctional land use in the city: A typological overview», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «The Assessment of Multi-Functional Land Use», M. Deakin, G. Mitchell, P. Nijkamp, R. Vreeker (a cura di), *Sustainable Urban Development Volume 2. The Environmental Assessment Methods*, Abingdon, Routledge, 2007.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, H. L. F. de Groot, E. T. Verhoef, «Willingness to pay for multifunctional megaprojects: A stated preference analysis among firms in the Amsterdam Zuidas area», *European Planning Studies*, n. 18:5, 2010.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «Evaluation of Multifunctional Land Use: Design and application of policy criteria», research memorandum 2002-28, Free University of Amsterdam, 2002.
- Scholz, M., Å. Hedmark, W. Hartley, «Recent advances in sustainable multifunctional land and urban management in Europe: A review», *Journal of Environmental Planning and Management*, n. 55:7, 2012.
- Starr, W. A., «Multiple Land Use Management», *1 Nat. Resources J.*, n. 288, 1961.
- United Nations, *Glossary of Environment Statistics. Studies in Methods*, New York, 1997.
- Vereijken, P. H., «Transition to multifunctional land use and agriculture», *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*, n. 50:2, 2009.
- Vreeker, R., «Evaluating effects of multiple land-use projects: A comparison of methods», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- Vreeker, R., «Urban Multifunctional Land Use and Externalities», *44th Congress of the European Regional Science Association: «Regions and Fiscal Federalism»*, Porto, Portugal, 2004.
- Vreeker, R., H. L. F. de Groot, E. T. Verhoef, «Urban multifunctional land use: Theoretical and empirical insights on economies of scale, scope and diversity», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Wiggering, H., C. Dalchow, M. Glemnitz, K. Helming, K. Müller, A. Schultz, U. Stachow, P. Zander, «Indicators for multifunctional land use - Linking socio-economic requirements with landscape potentials», *Ecological Indicators*, n. 6:1, 2006.

mobilità, Relazioni della mixité con la

- Cervero, R., «Jobs-Housing Balancing and Regional Mobility», n. 4363:1989, 2007.
- Cervero, R., «Transit Oriented Development in America: Strategies, Issues, Policy Directions», 2010.
- Cervero, R., «Use, Transit-Oriented Development and Land Use», M. Ehsani, F. Wang, G. L. Brosch (a cura di), *Transportation Technologies for Sustainability*, New York, Springer, 2013.
- Cervero, R., M. Duncan, R. Cervero, M. Duncan, «Travel More: Jobs-Housing Balance or Retail-Housing Mixing?», n. 4363, 2008.
- Cervero, R., C. Sullivan, «Green TODs: marrying transit-oriented development and green urbanism», n. 4509, 2011.
- Ewing, R., R. Cervero, «“Does Compact Development Make People Drive Less?” The Answer Is Yes», *Journal of the American Planning Association*, n. 83:1, 2017.
- Filion, P., «Suburban mixed-use centres and urban dispersion: What difference do they make?», *Environment and Planning*, n. 33:1, 2001.
- Geurs, K. T., B. van Wee, P. Rietveld, «Accessibility appraisal of integrated land-use-transport strategies: Methodology and case study for the Netherlands Randstad area», *Environment and Planning B: Planning and Design*, n. 33:5, 2006.

New Urbanism, La mixité nel

- Duany, A., E. Plater-Zyberk, «The neighborhood, the district and the corridor», P. Katz (a cura di), *The New Urbanism*, New York, McGraw-Hill, 1994.
- Duany, A., E. Talen, «Transect planning», *Journal of the American Planning Association*, n. 68, 2002.
- Dunphy, R., R. Cervero, F. Dock, M. McAvey, D. Porter, C. Swenson, *Developing around transit: strategies and solutions that work*, Washington D.C., Urban Land Institute, 2004.
- Katz, P., *The New Urbanism: Toward an architecture of community*, New York, McGraw-Hill, 1994.

piani citati, Riferimenti di

- Di Biagi, P., P. Gabellini, «Il nuovo piano regolatore di Siena», *Urbanistica*, n. 99, 1990.
- Oliva, F., «Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Oliva, F., «Il Prg di Ancona», *Urbanistica*, n. 95, 1989.
- Ricci, L., «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Secchi, B., «Siena: l'importanza della forma», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

piano locale, innovazione del

- Arcidiacono, A., *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004.
- Erba, V., «L'evoluzione tecnica della pianificazione comunale nelle generazioni dei piani urbanistici», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.
- Erba, V., «La forma urbana nei piani regolatori generali: dalle sperimentazioni degli anni ottanta verso il riconoscimento della struttura morfologica territoriale», *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004.
- Erba, V., *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, FrancoAngeli, 2001.

- Fantin, M., «Il nuovo piano», *Urbanistica Informazioni*, n. 217, 2008.
- Fantin, M., «Il piano al tempo della crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 227-228, 2009.
- Fantin, M., «Piani urbanistici, prove di innovazione», *Urbanistica Informazioni*, n. 216, 2007.
- Galuzzi, P., «Innovazioni e strategie», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011.
- Gibelli, M. C., F. Curti (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996.
- De Luca, G., «Guida alle leggi regionali sul governo del territorio», *Edilizia e territorio*, n. 12, 2015.
- Morassut, R., «AC 113 Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche», 2018.
- Oliva, F., «La città oltre la crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 236, 2011.
- Oliva, F., «Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica», *Urbanistica Dossier 99*, n. 99, 2006.
- Oliva, F., «Il Nuovo Piano», relazione del Presidente al XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano", Ancona, 17-19 aprile 2008.
- Oliva, F., «Serve ancora il piano?», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.
- Oliva, F., «Una riforma mai compiuta», F. Sbeti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, 2015.
- Oliva, F., P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002.
- Petrone, L. M., «Costituzione italiana, riforma del titolo V della», *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012.
- Ricci, L., *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Urbani, P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007.
- Vitillo, P., «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, 272-277, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010.

Vitillo, P., «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.

riformista, Urbanistica

Campos Venuti, G., *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967.

Campos Venuti, G., *Amministrare l'urbanistica oggi*, M. Fantin, F. Sbeti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2012.

Campos Venuti, G., *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010.

Campos Venuti, G., «Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione», *Metronomie*, n. 31, 2005.

Campos Venuti, G., «Innovazione e continuità nell'urbanistica bolognese», *Urbanistica*, n. 78, 1985.

Campos Venuti, G., *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991.

Campos Venuti, G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989.

Campos Venuti, G., «Un piano della terza generazione», *Urbanistica*, n. 81, 1985.

Campos Venuti, G., F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Spazio pubblico e forma urbana

Belfiore, E., *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Roma, Gangemi Editore, 2001.

Cullen, G., *The Concise Townscape*, London, Routledge, 1971.

Cullen, G., *Townscape*, New York, Reinhold Pub. Corp, 1961.

Gehl, J., *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Rimini, Maggioli Editore, 1991 (ed. orig. *Livet mellem husene*, Copenhagen, Arkitektens Forlag, 1971).

Lynch, K., *Good City Form*, Cambridge, The MIT Press, 1981.

Lynch, K., *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Milano, ETAS libri, 1990, (ed. orig. *The Image of the City*, Cambridge, The M.I.T. Press, 1960).

Lynch, K., L. Rodwin, «A theory of Urban Form», *Journal of the American Institute of Planners*, n. XXIV:4, 1958.

Mariano, C., *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Roma, Aracne editrice, 2012.

sicurezza, Effetti della mixité sulla

Cozens, P., D. Hillier, «Revisiting Jane Jacobs's "Eyes on the Street" for the Twenty-First Century: Evidence from Environmental Criminology», S. Hirt, D. Zahm (a cura di), *The Urban Wisdom of Jane Jacobs*, Routledge, 2012.

Fasolino, I., G. Graziuso, *The quality of spaces and public facilities. Remedies for urban insecurity*, 2015.

Oc, T., S. Tiesdell, «The fortress, the panoptic, the regulatory and the animated: Planning and urban design approaches to safer city centres», *Landscape Research*, n. 24:3, 1999.

Suddle, S. I., «Physical safety and multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.

Urbanistica italiana

Campos Venuti, G., «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Erba, V., «Le generazioni dei piani urbanistici», *Territorio*, n. 41:2, 2007.

De Lucia, V., «Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Forgione, L., *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi. Approcci, criteri ed esiti*, Roma, Aracne editrice, 2008.

Oliva, F., «La città e i piani», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Palermo, P. C., «L'ultimo paradigma. Tendenze della pianificazione urbanistica in Italia», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Rossi Ostili, P., *Guida all'architettura moderna 1909-2000*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

Sbeti, F., «L'urbanistica ai tempi della crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 220, 2008.

Sbeti, F., *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, F. Sbeti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2015.

valori immobiliari, Impatto della mixité sui

- Koster, H. R. A., J. Rouwendal, «The Impact of Mixed Land Use on Residential Property Values*», *Journal of Regional Science*, n. 52:5, 2012.
- Matthews, J. W., G. K. Turnbull, *Neighborhood street layout and property value: The interaction of accessibility and land use mix*, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. xxxv, 2007.
- Song, Y., G. J. Knaap, «Measuring the effects of mixed land uses on housing values», *Regional Science and Urban Economics*, n. 34:6, 2004.

Zonizzazione in America

- Hirt, S. A., «Form Follows Function? How America Zones», *Planning Practice and Research*, n. 28:2, 2013.
- Hirt, S. A., «Home, Sweet Home», *Journal of Planning Education and Research*, n. 33:3, 2013.
- Hirt, S. A., «Mixed Use by Default: How the Europeans (Don't) Zone», *Journal of Planning Literature*, n. 27:4, 2012.
- Hirt, S. A., «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *Land Use Policy*, n. 50, 2016.
- Hirt, S. A., «To zone or not to zone? Comparing European and American Land-use Regulation», *PND online II*, 2010.
- Hirt, S. A., «The rules of residential segregation: US housing taxonomies and their precedents», *Planning Perspectives*, n. 30:3, 2015.
- Justia US Supreme Court Center, «Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926)»
- OECD, *The Governance of Land Use. Country Fact Sheet United States*, 2017.
- Rinaldi, M. I., «Transfer Development Rights: l'evoluzione dell'esperienza statunitense alla ricerca di un giusto equilibrio tra eminent domain e police power», D. D'Orsogna (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2015.
- Silver, C., «The Racial Origins of Zoning in American Cities», J. Thomas, M. Ritzdorf (a cura di), *Urban Planning and the African American Community: In the Shadows*, Thousand Oaks, Sage, 1997.
- Whitten, R. H., «The Atlanta zone plan: report outlining a tentative zone plan for Atlanta, City Planning commission, Atlanta», Atlanta, City Planning commission, 1922.
- West, E. B., «Black Atlanta--struggle for development, 1915-1925», Atlanta University, 1976.

Zonizzazione in Europa

- Barattucci, C., *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013.
- Baumeister, R., *Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*, Berlin, Ernst & Korn, 1876.
- Bernoulli, H., *La città e il suolo urbano*, L. Dodi (a cura di), Milano, Antonio Vallardi Editore, 1951.
- Calabi, D., *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Torino, Paravia, 2000.
- Di Benedetto, G., *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1977.
- Benevolo, L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1963.
- Berlage, H. P., V. Bourgeois, P. Chareau, «Déclaration de La Sarraz», *Habitation: revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat*, n. 41:2, 1968.
- Di Biagi, P., «I CIAM verso Atene: spazio abitabile e città funzionale», *El GATEPAC y su tiempo, política, cultura y arquitectura en los años treinta. V Congreso Internacional DOCOMOMO Ibérico*, Barcelona, 2005.
- Di Biagi, P., *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- De Carlo, G., «Il coraggio della tabula rasa», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Le Corbusier, «La carta di Atene (seconda ed. 1957)», *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Gerosa, P. G., «I testi della città funzionale, dai Ciam alla Carta d'Atene (1928-1943). Esplorazioni ermeneutiche ed epistemologiche», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Gerosa, P. G., *La Charte d'Athènes comme fragment de la ville du rationalisme*, Losanna, École polytechnique fédérale de Lausanne, Département d'architecture, 1985.
- Gresleri, G., G. Pollini, «Da Bruxelles ad Atene: la città funzionale», *Parametro*, n. 52, 1976.
- Huet, B., «Il sistema e il modello», P. Di Biagi (a cura di),

La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna, Roma, Officina Edizioni, 1998.

Ladd, B., *Urban Planning and Civic Order in Germany. 1860-1914*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

Mancuso, F., *Le vicende dello zoning*, Milano, il Saggiatore, 1978.

Olmo, C., «Prefazione», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.

Piccinato, G., *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Roma, Officina Edizioni, 1974.

Piccinato, L., *La progettazione urbanistica. La città come organismo*, G. Astengo (a cura di), Venezia, Marsilio, 1988.

Pollini, G., «La città funzionale. Il IV Congresso Internazionale di Architettura Moderna», *Urbanistica*, n. 4, 1934.

Secchi, B., «Carte», P. Di Biagi (a cura di), *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.

Stübgen, J., *Der Städtebau, Handbuch der Architektur*, Darmstadt, 1890.

Stübgen, J., *Über den Zusammenhang zwischen Bebauungsplan und Bauordnung*, Berlin, Ernst, 1909.

Syrkus, H., «1928-1934. La Sarraz e la Varsavia funzionale», *Parametro*, n. 70, 1978.

Tafari, M., «I tentativi di riforma urbana in Europa fra le due guerre», M. Tafuri, F. Dal Co (a cura di), *Architettura contemporanea*, Milano, Electa, 1976.

zonizzazione, Attestazione contemporanea della

Gabellini, P., *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001.

Gaeta, L., U. Janin Rivolin, L. Mazza, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, vol. xxxvi, Novara, CittàStudi Edizioni, 2013.

Mazza, L., «Chi ha paura della zonizzazione», *Rassegna Urbanistica Nazionale. Seminari. Suppl. a Urbanistica informazioni*, n. 140, 1995.

Pavia, R., «Zoning, Zooning», *Urbanistica*, n. 138, 2009.

Consiglio nazionale degli architetti P.P.C., *Proposta di legge sulle città e per l'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana e territoriale*, Roma, 2019.

zonizzazione, Critica alla

AA.VV., «La Carta del Machu Picchu», *L'architettura: cronache e storia*, n. 9, 1978.

Alexander, C., «A city is not a tree», *Design*, n. 206, 1966.

De Carlo, G., *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argallà, 1965.

Jacobs, J., *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, (ed. orig. *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961).

Lefebvre, H., *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968.

Lefebvre, H., «Les nouveaux ensembles urbains», *Revue Française de Sociologie*, n. 1, 1960.

Lefebvre, H., «Pour un nouvel urbanisme», *Revue française de sociologie*, n. II:3, 1961.

Léger, F., «Discours aux architectes», *Technika Chronika/Annales Techniques*, n. 44-45-46, 1933.

Mancuso, F., *Le vicende dello zoning*, Milano, il Saggiatore, 1978.

Richards, J. M., P. Blake, G. De Carlo, *L'architettura degli anni settanta*, Milano, il Saggiatore, 1973.

Parte seconda

Rigenerazione urbana, piani urbanistici e mix funzionale. I riferimenti operativi

città contemporanea, Temi della

Augé, M., *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità*, Milano, Elèuthera, 1993.

Boracchia, V., «Necessità e legittimità del controllo della morfogenesi degli insediamenti urbani per la

salvaguardia del suolo agricolo», V. Boracchia, A. Morretti, P. L. Paolillo, A. Tosi (a cura di), *Il parametro suolo. Dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Brescia, Grafo, 1998.

Celata, F., *La "Airbnbificazione" delle città: gli effetti a*

Roma tra centro e periferia, 2017.

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull'attività svolta dalla Commissione», 2017.

Corboz, A., «L'ipercittà», B. Secchi, P. Viganò (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, Milano, FrancoAngeli, 1998.

Indovina, F., «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005.

Marcelloni, M., «Questioni della città contemporanea», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

Ricci, L., *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005.

Commercio e città

Amendola, G. (a cura di), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli, Liguori, 2006.

Brunetta, G., *Valutazione integrata territoriale degli insediamenti commerciali. Metodologia e sperimentazione in Piemonte*, Firenze, Alinea, 2008.

Brunetta, G., O. Calderice, F. Pellerey, «La Valutazione Integrata Territoriale. Scenari del commercio in Provincia di Trento», *Scienze Regionali*:3, 2017.

Brunetta, G., C. Morandi, *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali. Un approccio interregionale*, Firenze, Alinea, 2009.

Bruzzese, A., L. Tamini, *Servizi commerciali e produzioni creative. Sei itinerari nella Milano che cambia*, Milano, Mondadori, 2014.

Cavoto, G., *Demalling. Una risposta alla dismissione commerciale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014.

Cavoto, G., G. Limonta, «Dismissione commerciale. Dinamiche, strategie e programmazione», L. D'Alessandro (a cura di), *Città, commercio e consumo Napoli*, 319-330, Napoli, Università degli studi di Napoli «L'Orientale», 2015.

Finocchiaro, E., «I nuovi luoghi del consumo nella città contemporanea», C. Cirelli (a cura di), *Città e commercio*, 61-80, Bologna, Patron Editore, 2008.

Guy, C., «New Agendas for Retail Planning», paper presentato al *National Retail Planning Forum*, 8 novembre 2005.

Limonta, G., M. Paris, «Riconoscere e monitorare la potenziale fragilità dei sistemi commerciali urbani: una proposta per la Regione Lombardia», *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. «Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese»*, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017.

Moccia, F. D., A. Sgobbo, *La polarizzazione metropolitana. L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*, Napoli, Liguori, 2013.

Morandi, C., *Il commercio urbano: esperienze di valorizzazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011.

Paris, M., *Urbanistica dei superluoghi. Eternità territoriali, economiche e sociali dei luoghi del consumo della società post-moderna*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009.

Preite, M., *Piccolo commercio e grande distribuzione della riqualificazione della città*, Firenze, Alinea, 2001.

Tamini, L., «Commercio e città: temi e scenari evolutivi», *Urban Design Magazine*, Imola, 2016.

Tamini, L., *Il progetto di centralità. La regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011.

Tamini, L., L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017.

Mixité funzionale

Barattucci, C., *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013.

Gabellini, P., *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001.

piani esaminati, Riferimenti a

BERGAMO

Cavagnis, G., G. Della Mea, M. Zambianchi, «Strategie e progetti urbani per uno sviluppo sostenibile», B. Gabrielli, G. Cavagnis (a cura di), *Bergamo: il Piano di governo del territorio*, *Urbanistica*, n. 144, 2010.

Comune di Bergamo, *PGT - Relazione del Documento di Piano*, 2014.

BOLOGNA

Comune di Bologna, *Relazione illustrativa del PSC*, 2007.

Gabellini, P., «Struttura del Rue», *Urbanistica*, n. 135, 2008.

Piccinini, M., «Governare e riqualificazione solidale del territorio», *Urbanistica Informazioni*, n. 211, 2007.

MILANO

Comune di Milano, *PGT - Relazione Generale del Documento di Piano*, 2019. REGGIO EMILIA

Galuzzi, P., «Le parole chiave del PGT 2012», C. Rognoni Valeriani, G. Rota (a cura di), *Il piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2013.

REGGIO EMILIA

Comune di Reggio Emilia, *Relazione illustrativa del PSC*, 2017.

ROMA

Campos Venuti, G., «Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Campos Venuti, G., «Il sistema della mobilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Comune di Roma, *Relazione di adozione del PRG*, 2003.

Garano, S., «Il sistema delle centralità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Garano, S., «La città consolidata», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Gasparrini, C., «Strategie, regole e progetti per la Città storica», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Marcelloni, M., «Ragionando del planning by doing», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Nigro, G., «Profili innovativi nell'apparato normativo di piano», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Oliva, F., «Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

Oliva, F., «Strutture, regole, flessibilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Ricci, L., «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

piano locale, Innovazione del

Arcidiacono, A., *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004.

Bronzini, F., P. N. Imbesi, M. A. Bedini, G. Marinelli, F. Alberti, G. Michelangeli, *La misura del piano. Strumenti e strategie*, Roma, Gangemi Editore, 2014.

Campos Venuti, G., «Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole», *Urbanistica Dossier*, n. 101, 2008.

Campos Venuti, G., «Dieci temi per la nuova legge di principi», *Urbanistica Dossier*, n. 93, 2007.

Campos Venuti, G., «I principi della nuova legislazione urbanistica», P. Mantini, F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Pirola, 1996.

Campos Venuti, G., «I principi e le regole della nuova legge urbanistica», C. A. Barbieri, F. Oliva (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni, n. 7, 1995.

Campos Venuti, G., «Il contenuto strutturale del nuovo piano», *XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano"*, Ancona, 17-19 aprile 2008.

Cappuccitti, A., «Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale», 2008.

De Luca, G., «Guida alle leggi regionali sul governo del territorio», *Edilizia e territorio*, n. 12, 2015.

Erba, V., «La forma urbana nei piani regolatori generali: dalle sperimentazioni degli anni ottanta verso il riconoscimento della struttura morfologica territoriale», *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004.

Galuzzi, P., «Innovazioni e strategie», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011.

Galuzzi, P., «La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, 266-271, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.

Galuzzi, P., P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011.

Gasparrini, C., *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Milano, Etaslibri, 1994.

Gasparrini, C., «Piano e gestione del piano», *queste istituzioni*, n. 81-82, 1990.

Oliva, F., «Dopo il XXVI congresso dell'Inu», *Urbanistica Informazioni*, n. 218, 2008.

- Oliva, F., «Il Nuovo Piano», relazione del Presidente al XXVI Congresso nazionale INU “Il nuovo piano”, Ancona, 17-19 aprile 2008.
- Oliva, F., «Serve ancora il piano?», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.
- Oliva, F., «Spunti di riforma (sostenibile)», *Urbanistica*, n. 156, 2015.
- Oliva, F., P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2002.
- Ricci, L., *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Ricci, L., «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Sbetti, F., «Nuovo piano e città», *Urbanistica Informazioni*, n. 219, 2008.
- Vecchiotti, S. (a cura di), «La pianificazione comunale nella legge 24/2017 “disciplina sulla tutela e l’uso del territorio” della Regione Emilia-Romagna», *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281, 2018.
- Vitillo, P., «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, 272-277, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.
- Vitillo, P., «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.
- riformista, Urbanistica**
- Campos Venuti, G., *Amministrare l’urbanistica oggi*, M. Fantin, F. Sbetti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2012.
- Campos Venuti, G., «Ancora sui piani della terza generazione», *Casabella*, n. 518, 1985.
- Campos Venuti, G., *Città senza cultura. Intervista sull’Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010.
- Campos Venuti, G., «Innovazione e continuità nell’urbanistica bolognese», *Urbanistica*, n. 78, 1985.
- Campos Venuti, G., *La terza generazione dell’urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989.
- Rigenerazione urbana**
- Ricci, L., «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018.
- Ricci, L., «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», M. Talia (a cura di), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio. Atti della Conferenza Internazionale, 21 novembre 2017 Urbanpromo - XIV Edizione Progetto Paese, Triennale di Milano*, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017.
- Ricci, L., C. Ravagnan, «Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di rigenerazione della città contemporanea», *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i. : Sessione 04, 2017.

Parte terza

Integrazione funzionale, qualità urbana e piano locale. La sperimentazione

città contemporanea, Temi della

- Amendola, G. (a cura di), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli, Liguori, 2006.
- Ascher, F., *I nuovi principi dell’urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006.
- Augé, M., *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità*, Milano, Elèuthera, 1993.
- Barbieri, C. A., «Quale pianificazione urbanistica per alcuni temi e questioni dello città contemporanea», F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. questioni e sfide contemporanee*, Roma, INU edizioni, 2018.
- Boeri, S., «Europa-città: spunti di riflessione», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004.
- Boracchia, V., «Necessità e legittimità del controllo della morfogenesi degli insediamenti urbani per la salvaguardia del suolo agricolo», V. Boracchia, A. Mo-

- retti, P. L. Paolillo, A. Tosi (a cura di), *Il parametro suolo. Dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Brescia, Grafo, 1998.
- Brenner, N., *Stato, spazio, urbanizzazione*, Firenze, Go-ware, 2016.
- Castells, M., *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002.
- Celata, F., *La "Airbnbificazione" delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia*, 2017.
- Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, COM(90) 218, 1990.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull'attività svolta dalla Commissione», 2017.
- Corboz, A., «L'ipercittà», B. Secchi, P. Viganò (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- Esposito, F., «Lessico dell'urbano 3 - Modelli a rete», *Urbanistica 3*, n. giugno, 2015.
- Gans, H., *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York, London, Basic Books, 1968.
- Gasparrini, C., «Una nuova città: diffusione e densificazione», M. Talia, M. Sargolini (a cura di), *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- Gausa, M., «Land-Links / Lands-in-Land», *Rassegna di architettura e urbanistica*, n. 150:3, 2016.
- Gausa, M., «Multi-città, geo-urbanità, iper-territori», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004.
- Gausa, M., «Paesaggio in bivio. Land-links/ Lands-in-land: Il paesaggio come infra/intra/eco (e info) struttura territoriale», *QuaAD*, n. 1, 2018.
- Indovina, F., «Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano», Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Indovina, F., «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005.
- Neuman, M., «The compact city fallacy», *Journal of Planning Education and Research*, n. 25:1, 2005.
- Oliva, F., «L'urbanistica italiana e la città europea», *Urbanistica*, n. 152, 2014, pp. 5-9.
- Oliva, F., «Relazione introduttiva», *XXVIII Congresso nazionale INU «Città come motore dello sviluppo del Paese»*, Salerno, 21-22 ottobre 2013.
- Oliva, F., «Una riforma mai compiuta», F. Sbeti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, 2015.
- Oliva, F., P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002.
- Oliva, F., L. Ricci, «Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», E. Antonini, F. Tucci (a cura di), *Architettura, città e territorio verso la green economy. La costruzione di un manifesto della green economy per l'architettura e la città del futuro*, 214-219, Milano, Edizioni Ambiente, 2017.
- Oliva, F., M. Salata, S. Fiore, «Il Poru di Senigallia», R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, 236-238, Milano, FrancoAngeli, 2015.
- Ombuen, S., «Un nuovo governo insediativo per i territori metropolizzati», *XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano"*, Ancona, 17-19 aprile 2008.
- Porter, M., *The Competitive advantage of nations*, New York, Free Press, 1990.
- Ricci, L., «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018.
- Ricci, L., *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005.
- Ricci, L., «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, 98-104, Trento, LISt, 2014.
- Ricci, L., «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Ricci, L., C. Ravagnan, «Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di rigenerazione della città contemporanea», *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i. - Sessione 04, 2017.
- Stanghellini, S., «Un approccio integrato alla rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Torres, M., *Nuovi modelli di città. Agglomerazioni, infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 2004.

Zukin, S., *The cultures of cities*, Oxford, Blackwell, 1995.
 Zukin, S., P. Kasinitz, X. Chen, *Global Cities, Local Streets: Everyday Diversity from New York to Shanghai*, New York, Routledge, 2015.

città contemporanea, Sistema funzionale della

Barattucci, C., «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 111, 2014.

Béhar, D., P. Estèbe, N. Rio, L. Davezies, *La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France. (1963-2013)*, 2013.

Carmona, M., «London's local high streets: The problems, potential and complexities of mixed street corridors», *Progress in Planning*, n. 100, 2015.

Carta, M., *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo, 2003.

Cassetti, R., *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016.

Cassetti, R., *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi, 2014.

Coupland, A. (a cura di), *Reclaiming the City. Mixed use development*, London, E & FN Spon, 1997.

Gabellini, P., *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001.

Grant, J., «Encouraging mixed use in practice», paper presentato all'International Planning Symposium on Incentives, Regulations, and Plans – The Role of States and Nation-States in Smart Growth Planning, Maryland Department of Planning, 30 settembre-1° ottobre 2004.

Hoppenbrouwer, E., E. Louw, «Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands», *European Planning Studies*, n. 13:7, 2005.

Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «Evaluation of Multifunctional Land Use: Design and application of policy criteria», research memorandum 2002-28, Free University of Amsterdam, 2002.

Rowley, A., «Mixed-use Development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking?», *Planning Practice & Research*, n. 11:1, 1996.

Russo, M., «Multiscalarità. Dimensioni e spazi della contemporaneità», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 113, 2015.

Savoldi, P., «Mix funzionale e progetto urbano in uso.

Una ricerca a Milano, Copenhagen, Amburgo», *Imprese & Città*, n. 3, 2014.

Commercio e città

Cavoto, G., *Demalling. Una risposta alla dismissione commerciale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014.

Tamini, L., L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017.

Piano locale innovato

Bronzini, F., P. N. Imbesi, M. A. Bedini, G. Marinelli, F. Alberti, G. Michelangeli, *La misura del piano. Strumenti e strategie*, Roma, Gangemi Editore, 2014.

Campos Venuti, G., «Ancora sui piani della terza generazione», *Casabella*, n. 518, 1985.

Campos Venuti, G., *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010.

Campos Venuti, G., «Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole», *Urbanistica Dossier*, n. 101, 2008.

Campos Venuti, G., «Dieci temi per la nuova legge di principi», *Urbanistica Dossier*, n. 93, 2007.

Campos Venuti, G., «Il contenuto strutturale del nuovo piano», *XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano"*, Ancona, 17-19 aprile 2008.

Galuzzi, P., «Innovazioni e strategie», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011.

Gasparrini, C., «Piano e gestione del piano», *queste istituzioni*, n. 81-82, 1990.

Oliva, F., «Dieci requisiti per la qualità nell'urbanistica», S. Storchi (a cura di), *La qualità nell'urbanistica*, Parma, Monte Università Parma Editore, 2017.

Oliva, F., «Il Nuovo Piano», relazione del Presidente al XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano", Ancona, 17-19 aprile 2008.

Vitillo, P., «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.

piani esaminati, Riferimenti a
 BOLOGNA
 Comune di Bologna, *Relazione illustrativa del PSC*, 2007.

Gabellini, P., «Struttura del Rue», *Urbanistica*, n. 135, 2008.

MILANO

Comune di Milano, *PGT - Relazione Generale del Documento di Piano*, 2019.

ROMA

Campos Venuti, G., «Il sistema della mobilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.

Ricci, L., «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009.

riformista, Urbanistica

Campos Venuti, G., *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991.

Campos Venuti, G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989.

Spazio pubblico e forma urbana

Belfiore, E., *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Roma, Gangemi Editore, 2001.

Gehl, J., *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Rimini, Maggioli Editore, 1991 (ed. orig. *Livet mellem husene*, Copenhagen, Arkitektens Forlag, 1971).

Lynch, K., *Progettare la città. La qualità della forma ur-*

ban, Milano, ETAS libri, 1990, (ed. orig. *The Image of the City*, Cambridge, The M.I.T. Press, 1960).

Zonizzazione

Le Corbusier, «La carta di Atene (seconda ed. 1957)», *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.

Mazza, L., «Chi ha paura della zonizzazione», *Rassegna Urbanistica Nazionale. Seminari. Suppl. a Urbanistica informazioni*, n. 140, 1995.

zonizzazione, Critica alla

AA.VV., «La Carta del Machu Picchu», *L'architettura: cronache e storia*, n. 9, 1978.

Alexander, C., «A city is not a tree», *Design*, n. 206, 1966.

De Carlo, G., «Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azionamento», G. De Carlo (a cura di), *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965.

Jacobs, J., *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, (ed. orig. *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961).

Krier, L., *Carta per la ricostruzione della città europea*, Il Covile, 2002.

Krier, L., *Léon Krier: Drawings*, Bruxelles, Archives d'Architecture Moderne, 1980.

Bibliografia in ordine alfabetico

- AA.VV., «La Carta del Machu Picchu», *L'architettura: cronache e storia*, n. 9, 1978.
- AA.VV., *La carta di Megaride 94: città della pace, città della scienza*, Napoli, Università degli Studi Federico II, 1994.
- Alberti, L. B., *L'Architettura [De re aedificatoria]*, P. Portoghesi (a cura di), Milano, Il polifilo, 1966.
- Alexander, C., «A city is not a tree», *Design*, n. 206, 1966.
- Amendola, G. (a cura di), *La città vetrina. I luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli, Luigi, 2006.
- Amendola, G., *La città post-moderna: magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- Arcidiacono, A., *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004.
- Ascher, F., *I nuovi principi dell'urbanistica*, M. Russo (a cura di), Napoli, Casa Editrice Tullio Pironti, 2006.
- Ascher, F., *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.
- Atkins, K. G., «Analysis of Town Center Mixed-Use Developments to Determine Key Retailer Success Factors», 2005.
- Atkinson, R. (a cura di), *Thematic Strategy on the Urban Environment. Report of the Academic Sector*, Bristol, Eura-UWE, 2005.
- Augé, M., *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della modernità*, Milano, Elèuthera, 1993.
- Barattucci, C., «La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983-2013», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 111, 2014.
- Barattucci, C., *Zoning/Mixité alle radici dell'urbanistica italiana e francese 1870-1945*, Roma, Officina Edizioni, 2013.
- Barbieri, C. A., «Quale pianificazione urbanistica per alcuni temi e questioni della città contemporanea», F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. questioni e sfide contemporanee*, Roma, INU edizioni, 2018.
- Baumeister, R., *Stadterweiterungen in technischer, baulicher und wirtschaftlicher Beziehung*, Berlin, Ernst & Korn, 1876.
- Beer, S., *Cybernetics and Management*, London, Wiley, 1959.
- Béhar, D., P. Estèbe, N. Rio, L. Davezies, *La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France. (1963-2013)*, 2013.
- Belfiore, E., *Il rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Roma, Gangemi Editore, 2001.
- Bell, D., *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*, New York, Basic books, 1973.
- Benevolo, L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1963.
- Berlage, H. P., V. Bourgeois, P. Chareau, «Déclaration de La Sarraz», *Habitation: revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat*, n. 41:2, 1968.

- Bernoulli, H., *La città e il suolo urbano*, L. Dodi (a cura di), Milano, Antonio Vallardi Editore, 1951.
- Boeri, S., «Europa-città: spunti di riflessione», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004.
- Boracchia, V., «Necessità e legittimità del controllo della morfogenesi degli insediamenti urbani per la salvaguardia del suolo agricolo», V. Boracchia, A. Moretti, P. L. Paolillo, A. Tosi (a cura di), *Il parametro suolo. Dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*, Brescia, Grafo, 1998.
- Bottini, F., *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione, urbanistica.*, Firenze, Alinea, 2005.
- Brenner, N., *Stato, spazio, urbanizzazione*, Firenze, Gower, 2016.
- Bricocoli, M., «Mix funzionale e fattibilità del progetto urbano. Il caso di Bicocca a Milano», *Imprese & Città*, n. 3, 2014
- Bricocoli, M., P. Savoldi, *Mixité fonctionnelle versus zoning: de nouveaux enjeux? La mixité fonctionnelle à l'épreuve. Une perspective européenne: les expériences de Milan, Copenhague, Hambourg*, 2012.
- Bronzini, F., P. N. Imbesi, M. A. Bedini, G. Marinelli, F. Alberti, G. Michelangeli, *La misura del piano. Strumenti e strategie*, Roma, Gangemi Editore, 2014.
- Brown, M., F. Southworth, T. Stovall, *Towards a climate-friendly built environment*, Arlington, Pew Center on Global Climate Change, 2005.
- Brunetta, G., C. Morandi, *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali. Un approccio interregionale*, Firenze, Alinea, 2009.
- Brunetta, G., O. Caldarice, F. Pellerey, «La Valutazione Integrata Territoriale. Scenari del commercio in Provincia di Trento», *Scienze Regionali*:3, 2017.
- Brunetta, G., *Valutazione integrata territoriale degli insediamenti commerciali. Metodologia e sperimentazione in Piemonte*, Firenze, Alinea, 2008.
- Brunetti, F., C. Santini, «Percorsi di sopravvivenza per il commercio urbano: insegnamenti dai "piccoli leader"», *Sinergie*, n. 71, 2006.
- Bruzzese, A., L. Tamini, *Servizi commerciali e produzioni creative. Sei itinerari nella Milano che cambia*, Milano, Mondadori, 2014.
- Bruzzese, A., Pacchi C., «Spazi e pratiche sociali nelle nuove forme del lavoro», *Urbanistica*, n. 158, 2016.
- Calabi, D., *Storia dell'urbanistica europea. Questioni, strumenti, casi esemplari*, Torino, Paravia, 2000.
- Calthorpe, P., W. Fulton, *The regional city: Planning for the end of sprawl*, Washington D.C., Island Press, 2001.
- Campos Venuti, G., «Ancora sui piani della terza generazione», *Casabella*, n. 518, 1985.
- Campos Venuti, G., «Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- Campos Venuti, G., «Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole», *Urbanistica Dossier*, n. 101, 2008.
- Campos Venuti, G., «Dieci temi per la nuova legge di principi», *Urbanistica Dossier*, n. 93, 2007.
- Campos Venuti, G., «I principi della nuova legislazione urbanistica», P. Mantini, F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Il Sole 24 Ore Pirola, 1996.
- Campos Venuti, G., «I principi e le regole della nuova legge urbanistica», C. A. Barbieri, F. Oliva (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni, n. 7, 1995.
- Campos Venuti, G., «Il contenuto strutturale del nuovo piano», *XXVI Congresso nazionale INU «Il nuovo piano»*, Ancona, 17-19 aprile 2008.
- Campos Venuti, G., «Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione», *Metronomie*, n. 31, 2005.
- Campos Venuti, G., «Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Campos Venuti, G., «Il sistema della mobilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Campos Venuti, G., «Innovazione e continuità nell'urbanistica bolognese», *Urbanistica*, n. 78, 1985.
- Campos Venuti, G., «Un piano della terza generazione», *Urbanistica*, n. 81, 1985.
- Campos Venuti, G., *Amministrare l'urbanistica oggi*, M. Fantin, F. Sbeti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2012.
- Campos Venuti, G., *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967.
- Campos Venuti, G., *Città senza cultura. Intervista sull'Urbanistica*, F. Oliva (a cura di), Roma-Bari, Laterza, 2010.
- Campos Venuti, G., F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di*

- urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- Campos Venuti, G., *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, F. Oliva (a cura di), Milano, ETAS libri, 1991.
- Campos Venuti, G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1989.
- Cappuccitti, A., «Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale», 2008.
- Carmona, M., «London's local high streets: The problems, potential and complexities of mixed street corridors», *Progress in Planning*, n. 100, 2015.
- Carta, M., *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Palumbo, 2003.
- Cassetti, R., *I nuovi paradigmi dell'urbanistica. L'idea di città della Terza ondata*, Roma, Gangemi, 2016.
- Cassetti, R., *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Roma, Gangemi, 2014.
- Castells, M., *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002.
- Cataneo, P., G. Barozzi da Vignola, *Trattati*, Milano, Il polifilo, 1985.
- Cavagnis, G., G. Della Mea, M. Zambianchi, «Strategie e progetti urbani per uno sviluppo sostenibile», B. Gabrielli, G. Cavagnis (a cura di), *Bergamo: il Piano di governo del territorio, Urbanistica*, n. 144, 2010.
- Cavoto, G., *Demalling. Una risposta alla dismissione commerciale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014.
- Cavoto, G., G. Limonta, «Dismissione commerciale. Dinamiche, strategie e programmazione», L. D'Alessandro (a cura di), *Città, commercio e consumo Napoli*, 319-330, Napoli, Università degli studi di Napoli «L'Orientale», 2015.
- Celata, F., *La "Airbnbificazione" delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia*, 2017. https://web.uniroma1.it/memotef/sites/default/files/Celata_Airbnbificazione_Roma_2017_0.pdf.
- Cervero, R., «Transit Oriented Development in America: Strategies, Issues, Policy Directions», 2010.
- Cervero, R., «Use, Transit-Oriented Development and Land Use», M. Ehsani, F. Wang, G. L. Brosch (a cura di), *Transportation Technologies for Sustainability*, New York, Springer, 2013.
- Cervero, R., «Jobs-Housing Balancing and Regional Mobility», n. 4363:1989, 2007.
- Cervero, R., C. Sullivan, «Green TODs : marrying transit-oriented development and green urbanism», n. 4509, 2011.
- Cervero, R., M. Duncan, R. Cervero, M. Duncan, «Travel More: Jobs-Housing Balance or Retail-Housing Mixing?», n. 4363, 2008.
- Choay, F., *La regola e il modello. Sulla teoria dell'architettura e dell'urbanistica*, Roma, Officina Edizioni, 1986.
- Coenders, M., R. Bood, B. Wenger-Trayne, E. Wenger-Trayne, «Habiforum: Convening stakeholders to reinvent spatial planning», E. Wenger-Trayner, M. Fenton-O'Creevy, S. Hutchinson, C. Kubiak, B. Wenger-Trayne (a cura di), *Learning in Landscapes of Practice: Boundaries, identity, and knowledgeability in practice-based learning*, Abingdon, Routledge, 2014.
- Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, COM(90) 218, 1990.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, «Relazione sull'attività svolta dalla Commissione», 2017.
- Comune di Bergamo, *PGT - Relazione del Documento di Piano*, 2014.
- Comune di Bologna, *Relazione illustrativa del PSC*, 2007.
- Comune di Milano, *PGT - Relazione Generale del Documento di Piano*, 2019.
- Comune di Reggio Emilia, *Relazione illustrativa del PSC*, 2017.
- Comune di Roma, *Relazione di adozione del PRG*, 2003.
- Consiglio nazionale degli architetti P.P.C., *Proposta di legge sulle città e per l'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana e territoriale*, Roma, 2019.
- Corboz, A., «L'ipercittà», B. Secchi, P. Viganò (a cura di), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città, il territorio*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- Coupland, A. (a cura di), *Reclaiming the City. Mixed use development*, London, E & FN Spon, 1997.
- Cozens, P., D. Hillier, «Revisiting Jane Jacobs's "Eyes on the Street" for the Twenty-First Century: Evidence from Environmental Criminology», S. Hirt, D. Zahm (a cura di), *The Urban Wisdom of Jane Jacobs*, Routledge, 2012.
- Cullen, G., *The Concise Townscape*, London, Routledge, 1971.

- Cullen, G., *Townscape*, New York, Reinhold Pub. Corp, 1961.
- De Carlo, G., «Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azzonamento», G. De Carlo (a cura di), *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965.
- De Carlo, G., «Il coraggio della tabula rasa», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- De Carlo, G., «Premessa al secondo schema per il PIM 1964», G. De Carlo (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell'area milanese*, Padova, Marsilio, 1966.
- De Carlo, G., *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1965.
- de Graaf, H. J., C. J. Musters, W. J. Ter Keurs, *Regional Opportunities for Sustainable Development. Theory, Methods, and Applications*, Dordrecht, Springer Science+Business Media, 1999.
- De Luca, G., «Guida alle leggi regionali sul governo del territorio», *Edilizia e territorio*, n. 12, 2015.
- De Lucia, V., «Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- De Matteis, F., «Il principio della mixité: fatti e misfatti della cultura urbana moderna», prefazione in C. Maggini, *Mixité. Strategie di composizione della realtà francese contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011..
- Delisle, J. R., T. V Grissom, «An Empirical Study of the Efficacy of Mixed-Use Development: The Seattle Experience», *ARES*, 2011.
- Department of Environment/Welsh Office, *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, 1996.
- Department of Environment/Welsh Office, *Planning Policy Guidance 6: Town Centres and Retail Developments*, 1996. http://repository.upi.edu/1360/1/s_d5451_0604180_chapter1.pdf.
- Di Benedetto, G., *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1977.
- Di Biagi, P., «I CIAM verso Atene: spazio abitabile e città funzionale», *El GATEPAC y su tiempo, política, cultura y arquitectura en los años treinta. V Congreso Internacional DOCOMOMO Ibérico*, Barcelona, 2005.
- Di Biagi, P., *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Di Biagi, P., P. Gabellini, «Il nuovo piano regolatore di Siena», *Urbanistica*, n. 99, 1990.
- Dieleman, F., M. Wegener, «Compact city and urban sprawl», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Donolo, C., «Notizie sul governo di Babilonia sui territori urbanizzati e sulla loro governabilità», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- Duany, A., E. Plater-Zyberk, «The neighborhood, the district and the corridor», P. Katz (a cura di), *The New Urbanism*, New York, McGraw-Hill, 1994.
- Duany, A., E. Talen, «Transect planning», *Journal of the American Planning Association*, n. 68, 2002.
- Dunphy, R., R. Cervero, F. Dock, M. McAvey, D. Porter, C. Swenson, *Developing around transit: strategies and solutions that work*, Washington D.C., Urban Land Institute, 2004.
- Erba, V., «L'evoluzione tecnica della pianificazione comunale nelle generazioni dei piani urbanistici», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.
- Erba, V., «La forma urbana nei piani regolatori generali: dalle sperimentazioni degli anni ottanta verso il riconoscimento della struttura morfologica territoriale», *Piano e forma urbana. Strumenti e procedure per orientare le trasformazioni urbane tra piano comunale e programmi complessi*, Milano, Libreria Clup, 2004.
- Erba, V., «Le generazioni dei piani urbanistici», *Territorio*, n. 41:2, 2007.
- Erba, V., *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, FrancoAngeli, 2001.
- Esposito, F., «Lessico dell'urbano 3 - Modelli a rete», *Urbanistica 3*, n. giugno, 2015.
- European Commission, *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward.*, Publications Office of the European Union, 2011.
- European Commission, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, 2007.
- Evelyn, J., *Fumifugium: or The Inconviencie of the AER and SMOAK of LONDON DISSIPATED*, Exeter, The Rota at the University of Exeter, 1976.
- Ewing, R., R. Cervero, «Does Compact Development

- Make People Drive Less?" The Answer Is Yes», *Journal of the American Planning Association*, n. 83:1, 2017.
- Fantin, M., «Il nuovo piano», *Urbanistica Informazioni*, n. 217, 2008.
- Fantin, M., «Il piano al tempo della crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 227-228, 2009.
- Fantin, M., «Piani urbanistici, prove di innovazione», *Urbanistica Informazioni*, n. 216, 2007.
- Fasolino, I., G. Graziuso, *The quality of spaces and public facilities. Remedies for urban insecurity*, 2015.
- Ferm, J., «Preventing the displacement of small businesses through commercial gentrification: are affordable workspace policies the solution?», *Planning Practice and Research*, n. 31:4, 2016.
- Filarete, A. A. detto il, *Trattato di architettura*, Milano, Il polifilo, 1972.
- Filion, P., «Suburban mixed-use centres and urban dispersion: What difference do they make?», *Environment and Planning*, n. 33:1, 2001.
- Finocchiaro, E., «I nuovi luoghi del consumo nella città contemporanea», C. Cirelli (a cura di), *Città e commercio*, 61-80, Bologna, Patron Editore, 2008.
- Finotto, F., *La città chiusa. Storia delle teorie urbanistiche dal Medioevo al Settecento*, Venezia, Marsilio, 1992.
- Fishman, R., *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, New York, Basic Books, 1987.
- Forgione, L., *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi. Approcci, criteri ed esiti*, Roma, Aracne editrice, 2008.
- Gabellini, P., «Struttura del Rue», *Urbanistica*, n. 135, 2008.
- Gabellini, P., *Tecniche urbanistiche*, Roma, Carrocci, 2001.
- Gaeta, L., U. Janin Rivolin, L. Mazza, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, vol. xxxvi, Novara, CittàStudi Edizioni, 2013.
- Galuzzi, P., «Innovazioni e strategie», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011.
- Galuzzi, P., «La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, 266-271, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.
- Galuzzi, P., «Le parole chiave del PGT 2012», C. Rognoni Valeriani, G. Rota (a cura di), *Il piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2013.
- Galuzzi, P., P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano?*, Roma, INU edizioni, 2011.
- Gans, H., *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York, London, Basic Books, 1968.
- Garano, S., «Il sistema delle centralità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Garano, S., «La città consolidata», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Garano, S., *La città nell'incertezza e le contraddizioni dei piani. Dalla progettazione al labirinto procedurale e normativo*, Roma, Gangemi Editore, 2015.
- Gasparrini, C., «Una nuova città: diffusione e densificazione», M. Talia, M. Sargolini (a cura di), *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- Gasparrini, C., «Piano e gestione del piano», *queste istituzioni*, n. 81-82, 1990.
- Gasparrini, C., «Strategie, regole e progetti per la Città storica», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Gasparrini, C., «Un'urbanistica selettiva per città resilienti», F. Sbeti, F. Rossi, M. Talia, C. Trillo (a cura di), *Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 1: La rigenerazione urbana*, Urbanistica Dossier n. 4, 2013.
- Gasparrini, C., *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Milano, Etaslibri, 1994.
- Gausa, M., «Multi-città, geo-urbanità, iper-territori», F. Alcozer, S. Gabrielli, F. Gastaldi (a cura di), *+città. Città delle immagini, città in rete. Urban regeneration*, Firenze, Alinea, 2004.
- Gausa, M., «Paesaggio in bivio. Land-links/ Lands-in-land: Il paesaggio come infra/intra/eco (e info) struttura territoriale», *QuaAD*, n. 1, 2018.
- Gausa, M., «Land-Links / Lands-in-Land», *Rassegna di architettura e urbanistica*, n. 150:3, 2016.
- Gehl, J., *Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, Rimini, Maggioli Editore, 1991 (ed. orig. *Livet mellem husene*, Copenhagen, Arkitektens Forlag, 1971).
- Gentin, M., «All mixed up», 14:5477, vol. xiv, Sydney, University of South Wales, 2007.
- George, P., «Città», *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1991.
- Gerosa, P. G., «I testi della città funzionale, dai Ciam alla

- Carta d'Atene (1928-1943). Esplorazioni ermeneutiche ed epistemologiche», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Gerosa, P. G., *La Charte d'Athènes comme fragment de la ville du rationalisme*, Losanna, École polytechnique fédérale de Lausanne, Département d'architecture, 1985.
- Geurs, K. T., B. van Wee, P. Rietveld, «Accessibility appraisal of integrated land-use-transport strategies: Methodology and case study for the Netherlands Randstad area», *Environment and Planning B: Planning and Design*, n. 33:5, 2006.
- Gibelli, M. C., F. Curti (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, 1996.
- Glass, R., «Introduction», Centre for Urban Studies (a cura di), *London: Aspects of Change*, London, 1963.
- Gottmann, J., *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*, New York, The Twentieth Century Fund, 1961.
- Granelli, A., «Aziende che (ri)generano città. Città che (ri)generano aziende», *Urbanistica*, n. 158, 2016.
- Grant, J., «Encouraging mixed use in practice», paper presentato all'*International Planning Symposium on Incentives, Regulations, and Plans – The Role of States and Nation-States in Smart Growth Planning*, Maryland Department of Planning, 30 settembre-1° ottobre 2004.
- Grant, J., «Mixed use in theory and practice: Canadian experience with implementing a planning principle», *Dialogues in Urban and Regional Planning 1*, n. 4363, 2002.
- Grant, J., K. Perrott, «Where Is the Café? The Challenge of Making Retail Uses Viable in Mixed-use Suburban Developments», n. 48:January, 2011.
- Great Britain Department for Transport Local Government and the Regions, *Mixed-use development: practice and potential*, 2002.
- Gresleri, G., G. Pollini, «Da Bruxelles ad Atene: la città funzionale», *Parametro*, n. 52, 1976.
- Guimarães, P. P. C., «From Liberal To Restrictiveness: an Overview of 25 Years of Retail», *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, n. 11:2, 2016.
- Guy, C., «New Agendas for Retail Planning», paper presentato al *National Retail Planning Forum* 8 novembre 2005. http://www.nrpf.org.uk/PDF/NRPF_Cliff_Guy.pdf.
- Gwynn, J., *London and Westminster improved, illustrated by plans*, London, 1766.
- Harrison, A., P. Wheeler, C. Whitehead, *The Distributed Workplace: Sustainable Work Environments*, London, Spoon Press, 2003.
- Hascher, R., S. Jeska, B. Klauck, *Office Buildings*, Basel, Birkhäuser, 2002.
- Hirt, S. A., «Form Follows Function? How America Zones», *Planning Practice and Research*, n. 28:2, 2013.
- Hirt, S. A., «Home, Sweet Home», *Journal of Planning Education and Research*, n. 33:3, 2013.
- Hirt, S. A., «Mixed Use by Default: How the Europeans (Don't) Zone», *Journal of Planning Literature*, n. 27:4, 2012.
- Hirt, S. A., «Rooting out mixed use: Revisiting the original rationales», *Land Use Policy*, n. 50, 2016.
- Hirt, S. A., «The rules of residential segregation: US housing taxonomies and their precedents», *Planning Perspectives*, n. 30:3, 2015.
- Hirt, S. A., «To zone or not to zone? Comparing European and American Land-use Regulation», *PND online II*, 2010.
- Hoppenbrouwer, E., E. Louw, «Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands», *European Planning Studies*, n. 13:7, 2005.
- Huet, B., «Il sistema e il modello», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- IAU-Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *La mixité fonctionnelle au regard du commerce. Retour sur 4 quartiers en rénovation urbaine. Tome 1: Rapport Final*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 2015.
- IAU-Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine. Tome 1: Synthèse*, Paris, CES-Comité d'évaluation et de Suivi de l'ANRU, 2009.
- IAU-Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *La mixité fonctionnelle un objectif à définir et à négocier, au cas par cas*, Paris, 2011.
- Indovina, F., «Dalla città diffusa all'arcipelago metro-

- politano», Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Indovina, F., «La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali», F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città: Barcellona, Bologna, Donostia-Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto centrale*, Bologna, Editrice Compositori, 2005.
- Indovina, F., *Ordine e disordine nella città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2017.
- Jacobs, J., *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000, (ed. orig. *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961).
- Justia US Supreme Court Center, «Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926)»
- Katz, P., *The New Urbanism: Toward an architecture of community*, New York, McGraw-Hill, 1994.
- Koster, H. R. A., J. Rouwendal, «The Impact of Mixed Land Use on Residential Property Values*», *Journal of Regional Science*, n. 52:5, 2012.
- Krier, L., *Carta per la ricostruzione della città europea*, Il Covile, 2002.
- Krier, L., *Léon Krier: Drawings*, Bruxelles, Archives d'Architecture Moderne, 1980.
- Kruft, H. W., *Storia delle teorie architettoniche da Vitruvio al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- Ladd, B., *Urban Planning and Civic Order in Germany. 1860-1914*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- Lagendijk, A., «Multifunctional Land Use as a Planning Challenge», P. Nijkamp, C. A. Rodenburg, R. Vreeker (a cura di), *The Economics of Multifunctional Land Use*, Maastricht, Shaker Publishing, 2003.
- Lagendijk, A., «Regional Learning between variation and Convergence: The Concept of Mixed Land Use», *Canadian Journal of Regional Science*, n. 24:1, 2001.
- Le Corbusier, «La carta di Atene (seconda ed. 1957)», *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Le Goff, J., *Il basso medioevo*, Milano, Feltrinelli, 1967.
- Lefebvre, H., «Les nouveaux ensembles urbains», *Revue Française de Sociologie*, n. I, 1960.
- Lefebvre, H., «Pour un nouvel urbanisme», *Revue française de sociologie*, n. II:3, 1961.
- Lefebvre, H., *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968.
- Léger, F., «Discours aux architectes», *Technika Chronika/Annales Techniques*, n. 44-45-46, 1933.
- Levitt, R. L., D. Schwanke, *Mixed-Use Development Handbook*, Washington D.C., Urban Land Institute, 2003.
- Limonta, G., M. Paris, «Riconoscere e monitorare la potenziale fragilità dei sistemi commerciali urbani: una proposta per la Regione Lombardia», *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. «Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese»*, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017.
- Louw, E., F. Bruinsma, «From mixed to multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- Lynch, K., *Good City Form*, Cambridge, The MIT Press, 1981.
- Lynch, K., L. Rodwin, «A theory of Urban Form», *Journal of the American Institute of Planners*, n. XXIV:4, 1958.
- Lynch, K., *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Milano, ETAS libri, 1990, (ed. orig. *The Image of the City*, Cambridge, The M.I.T. Press, 1960).
- Lyotard, J.-F., *La Condition postmoderne: rapport sur le savoir*, Paris, Les éditions de minuit, 1979.
- MacCormac, R., «Urban reform: MacCormac's manifesto», *Architects Journal*, 1983.
- Maggini, C., *Mixité. Strategie di composizione della realtà francese contemporanea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2011.
- Mancuso, F., *Le vicende dello zoning*, Milano, il Saggiatore, 1978.
- Marcelloni, M., «Questioni della città contemporanea», M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- Marcelloni, M., «Ragionando del planning by doing», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Marcelloni, M., *Questioni della città contemporanea*, M. Marcelloni (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 2005.
- Mariano, C., *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Roma, Aracne editrice, 2012.
- Matthews, J. W., G. K. Turnbull, *Neighborhood street layout and property value: The interaction of accessibility and land use mix*, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. xxxv, 2007.
- Mazza, L., «Chi ha paura della zonizzazione», *Rassegna Urbanistica Nazionale. Seminari. Suppl. a Urbanistica informazioni*, n. 140, 1995.

- Mazza, L., «Luoghi comuni e cultura tecnica», *Urbanistica*, n. 145, 2011.
- McLoughlin, J. B., *La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistemico*, Padova, Marsilio, 1973 (ed. orig. *Urban & regional planning. A Systems Approach*, London, Faber and Faber, 1969).
- Merlo, G. G., *Basso medioevo*, Torino, UTET, 2010.
- Milizia, F., *Principi di Architettura Civile. Tomo secondo*, Bassano, A spese Remondini di Venezia, 1785.
- Mitchell, R. B., «The new frontier in metropolitan planning», *Journal of the American Institute of Planners*, n. 27, 1965.
- Moccia, F. D., A. Sgobbo, *La polarizzazione metropolitana. L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*, Napoli, Liguori, 2013.
- Morandi, C., *Il commercio urbano: esperienze di valorizzazione in Europa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011.
- Morassut, R., «AC 113 Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche», 2018.
- Mumford, L., *La cultura delle città*, M. Rosso, P. Scrivano (a cura di), Torino, Edizioni di Comunità, 1999.
- Murrau, L., «L'economia della conoscenza e la rivoluzione del capitalismo cognitivo», *Menabò di Etica e Economia*, febbraio 17, 2010.
- Musco, F., *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Neuman, M., «The compact city fallacy», *Journal of Planning Education and Research*, n. 25:1, 2005.
- Newman, P., I. Jennings, *Cities as Principles and Practices*, Cities, 2008.
- Nigro, G., «Profili innovativi nell'apparato normativo di piano», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Oc, T., S. Tiesdell, «The fortress, the panoptic, the regulatory and the animated: Planning and urban design approaches to safer city centres», *Landscape Research*, n. 24:3, 1999.
- OECD, «Glossary of Statistical Terms», 2001.
- OECD, *The Governance of Land Use. Country Fact Sheet United States*, 2017.
- Oliva, F., «Relazione introduttiva», *XXVIII Congresso nazionale INU «Città come motore dello sviluppo del Paese»*, Salerno, 21-22 ottobre 2013.
- Oliva, F., «Una riforma mai compiuta», F. Sbeti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, 2015.
- Oliva, F., «Dieci requisiti per la qualità nell'urbanistica», S. Storchi (a cura di), *La qualità nell'urbanistica*, Parma, Monte Università Parma Editore, 2017.
- Oliva, F., «Dopo il XXVI congresso dell'Inu», *Urbanistica Informazioni*, n. 218, 2008.
- Oliva, F., «Il Nuovo Piano», relazione del Presidente al *XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano"*, Ancona, 17-19 aprile 2008.
- Oliva, F., «Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Oliva, F., «Il Prg di Ancona», *Urbanistica*, n. 95, 1989.
- Oliva, F., «L'urbanistica italiana e la città europea», *Urbanistica*, n. 152, 2014, pp. 5-9.
- Oliva, F., «La città e i piani», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- Oliva, F., «La città oltre la crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 236, 2011.
- Oliva, F., «Modello di pianificazione per un nuovo rapporto tra architettura e urbanistica», *Urbanistica Dossier 99*, n. 99, 2006.
- Oliva, F., «Serve ancora il piano?», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.
- Oliva, F., «Spunti di riforma (sostenibile)», *Urbanistica*, n. 156, 2015.
- Oliva, F., «Strutture, regole, flessibilità», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Oliva, F., «Una riforma mai compiuta», F. Sbeti (a cura di), *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, Roma, INU edizioni, 2015.
- Oliva, F., L. Ricci, «Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», E. Antonini, F. Tucci (a cura di), *Architettura, città e territorio verso la green economy. La costruzione di un manifesto della green economy per l'architettura e la città del futuro*, 214-219, Milano, Edizioni Ambiente, 2017.
- Oliva, F., M. Salata, S. Fiore, «Il Poru di Senigallia», R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, 236-238, Milano, FrancoAngeli, 2015.
- Oliva, F., P. Galuzzi, P. Vitillo, *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano*

- comunale, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2002.
- Olmo, C., «Prefazione», P. Di Biagi (a cura di), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Ombuen, S., «Un nuovo governo insediativo per i territori metropolizzati», *XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano"*, Ancona, 17-19 aprile 2008.
- Pacchi, C., «Città e produzione. Una nuova connessione», *Urbanistica*, n. 158, 2016.
- Palermo, P. C., «L'ultimo paradigma. Tendenze della pianificazione urbanistica in Italia», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Papa, R., *Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Metodi, tecniche e strumenti*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Paris, M., *Urbanistica dei superluoghi. Esternalità territoriali, economiche e sociali dei luoghi del consumo della società post-moderna*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009.
- Patte, P., *Mémoires sur les objets le plus importants de l'architecture*, Paris, 1769.
- Paumier, K., «City Centre Management», C. Greed (a cura di), *Investigating Town Planning: Changing Perspectives and Agendas*, London, Taylor & Francis, 2014.
- Pavia, R., «Zoning, Zooning», *Urbanistica*, n. 138, 2009.
- Pavia, R., *L'idea di città. Teorie urbanistiche della città tradizionale*, Milano, FrancoAngeli, 1994.
- Petrone, L. M., «Costituzione italiana, riforma del titolo V della», *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012.
- Piccinato, G., *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Roma, Officina Edizioni, 1974.
- Piccinato, L., *La progettazione urbanistica. La città come organismo*, G. Astengo (a cura di), Venezia, Marsilio, 1988.
- Piccinini, M., «Governo e riqualificazione solidale del territorio», *Urbanistica Informazioni*, n. 211, 2007.
- Pollini, G., «La città funzionale. Il IV Congresso Internazionale di Architettura Moderna», *Urbanistica*, n. 4, 1934.
- Porter, M., *The Competitive advantage of nations*, New York, Free Press, 1990.
- Preite, M., *Piccolo commercio e grande distribuzione della riqualificazione della città*, Firenze, Alinea, 2001.
- Priemus, H., C. A. Rodenburg, P. Nijkamp, «Multifunctional Urban Land Use: A New Phenomenon? A New Planning Challenge?», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Priemus, H., P. Hall, «Multifunctional urban planning of Mega-City-Regions», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- PUCA - Plan Urbanisme Construction Architecture, *La mixité fonctionnelle à l'échelle métropolitaine a-t-elle du sens? L'exemple des clusters du Grand Paris, Le quatre pages*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, 2014.
- Rachel, L., G. Novarina, N. Seigneuret, G. Trotta-Brambilla, *Les espaces économiques de la ville. Spécialisation et intégration. Rapport. Recherche: "Mixité fonctionnelle et zoning, opposition ou complémentarité?"*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2014.
- Ricci, L., «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, 98-104, Trento, LIST, 2014.
- Ricci, L., «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Ricci, L., «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Ricci, L., *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005.
- Ricci, L., «Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea», L. Ricci, A. Battisti, V. Cristallo, C. Ravagnan (a cura di), *Urbanistica Dossier 015*, 2018.
- Ricci, L., «Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani», A. Franceschini (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, 98-104, Trento, LIST, 2014.
- Ricci, L., «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Ricci, L., «Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana», M. Talia (a cura di), *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio. Atti della Conferenza Internazionale*, 21

- novembre 2017 *Urbanpromo - XIV Edizione Progetto Paese, Triennale di Milano*, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017.
- Ricci, L., «La città da ristrutturare e la città della trasformazione», *Urbanistica*, n. 116, 2001.
- Ricci, L., «Roma. Il Nuovo Piano per una nuova Città», L. Ricci (a cura di), *Piano locale e ...*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Ricci, L., C. Ravagnan, «Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di rigenerazione della città contemporanea», *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i. : Sessione 04, 2017.
- Ricci, L., *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, Roma, Carrocci, 2005.
- Ricci, L., *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- Richards, J. M., P. Blake, G. De Carlo, *L'architettura degli anni settanta*, Milano, il Saggiatore, 1973.
- Rinaldi, M. I., «Transfer Development Rights: l'evoluzione dell'esperienza statunitense alla ricerca di un giusto equilibrio tra eminent domain e police power», D. D'Orsogna (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2015.
- Rodenburg, C. A., «Quantification of economic benefits of multifunctional land use - An empirical analysis among employees», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «Multifunctional land use in the city: A typological overview», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «The Assessment of Multi-Functional Land Use», M. Deakin, G. Mitchell, P. Nijkamp, R. Vreeker (a cura di), *Sustainable Urban Development Volume 2. The Environmental Assessment Methods*, Abingdon, Routledge, 2007.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, H. L. F. de Groot, E. T. Verhoef, «Willingness to pay for multifunctional megaprojects: A stated preference analysis among firms in the Amsterdam Zuidas area», *European Planning Studies*, n. 18:5, 2010.
- Rodenburg, C. A., P. Nijkamp, «Evaluation of Multifunctional Land Use: Design and application of policy criteria», research memorandum 2002-28, Free University of Amsterdam, 2002.
- Rossi Ostili, P., *Guida all'architettura moderna 1909 2000*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- Rossi Prodi, F., G. De Luca, M. De Santis, G. Gorelli, S. Stanghellini, *Abitare Sociale. Modelli architettonici e urbanistici per l'housing*, Firenze, Alinea, 2013.
- Rowley, A., «Definitions of Urban Design: The nature and concerns of urban design», *Planning Practice & Research*, n. 9:3, 1994.
- Rowley, A., «Mixed-use Development: Ambiguous concept, simplistic analysis and wishful thinking?», *Planning Practice & Research*, n. 11:1, 1996.
- Rullani, E., «L'economia della conoscenza e il lavoro che innova», *Knowledge Working. Lavoro, lavoratori, società della conoscenza*, Milano, Mondadori, 2008.
- Rullani, E., *La fabbrica dell'immateriale*, Roma, Carrocci, 2004.
- Russo, M., «Multiscalarità. Dimensioni e spazi della contemporaneità», *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 113, 2015.
- Salzano, E., «Il centro commerciale integrato di Borgarello», 2008.
- Sassen, S., *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, Einaudi, 2008.
- Savoldi, P., «Mix funzionale e progetto urbano in uso. Una ricerca a Milano, Copenaghen, Amburgo», *Imprese & Città*, n. 3, 2014.
- Sbetti, F., «L'urbanistica ai tempi della crisi», *Urbanistica Informazioni*, n. 220, 2008.
- Sbetti, F., «Le risorse per la città pubblica», *Urbanistica Informazioni*, n. 233-234, 2010.
- Sbetti, F., «Nuovo piano e città», *Urbanistica Informazioni*, n. 219, 2008.
- Sbetti, F., «Politiche urbane», *Urbanistica*, n. 215, 2007.
- Sbetti, F., *L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione*, F. Sbetti (a cura di), Roma, INU edizioni, 2015.
- Scamozzi, V., *Dell'idea della architettura universale*, Venezia, 1615.
- Scholz, M., Å. Hedmark, W. Hartley, «Recent advances in sustainable multifunctional land and urban management in Europe: A review», *Journal of Environmental Planning and Management*, n. 55:7, 2012.
- Schwanke, D., *Mixed-Use Development Handbook*, Washington D.C., ULI-the Urban Land Institute, 2003.
- Scott, A. J., «Beyond the Creative City: Cognitive-Cultural Capitalism and the New Urbanism», *Regional Studies*, n. 48:4, 2014.

- Scott, A. J., *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, C. Trigilia (a cura di), Bologna, il Mulino, 2011.
- Secchi, B., «Carte», P. Di Biagi (a cura di), *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- Secchi, B., «Siena: l'importanza della forma», G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma-Bari, Laterza, 1993.
- Secchi, B., «Una nuova prospettiva», *Urbanistica*, n. 81, 1985.
- Secchi, B., *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- Sica, P., *Antologia di urbanistica dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1980.
- Silver, C., «The Racial Origins of Zoning in American Cities», J. Thomas, M. Ritzdorf (a cura di), *Urban Planning and the African American Community: In the Shadows*, Thousand Oaks, Sage, 1997.
- Song, Y., G. J. Knaap, «Measuring the effects of mixed land uses on housing values», *Regional Science and Urban Economics*, n. 34:6, 2004.
- Stanghellini, S., «Un approccio integrato alla rigenerazione urbana», *Urbanistica*, n. 160, 2017.
- Starr, W. A., «Multiple Land Use Management», *1 Nat. Resources J.*, n. 288, 1961.
- Stübgen, J., *Der Städtebau, Handbuch der Architektur*, Darmstadt, 1890.
- Stübgen, J., *Über den Zusammenhang zwischen Bebauungsplan und Bauordnung*, Berlin, Ernst, 1909.
- Suddle, S. I., «Physical safety and multiple land use», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- Syrkus, H., «1928-1934. La Sarraz e la Varsavia funzionale», *Parametro*, n. 70, 1978.
- Tafari, M., «I tentativi di riforma urbana in Europa fra le due guerre», M. Tafuri, F. Dal Co (a cura di), *Architettura contemporanea*, Milano, Electa, 1976.
- Tagliaventi, I., «La città variabile», A. Bucci, D. Diolati (a cura di), *Città, commercio, architettura*, 9-13, Firenze, Alinea, 2004.
- Talia, M., «Le mille facce delle politiche di rigenerazione», R. D'Onofrio, M. Talia (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, 35-48, Milano, Franco Angeli, 2015.
- Tamini, L., «Commercio e città: temi e scenari evolutivi», *Urban Design Magazine*, Imola, 2016.
- Tamini, L., *Il progetto di centralità. La regolazione urbanistica degli aggregati commerciali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011.
- Tamini, L., L. Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, EGEA, 2017.
- Torres, M., *Nuovi modelli di città. Agglomerazioni, infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 2004.
- Touraine, A., *La société post-industrielle*, Paris, Denoël, 1969.
- United Nations, *Glossary of Environment Statistics. Studies in Methods*, New York, 1997.
- United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, United Nations, 1987.
- Urbani, P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007.
- URBED, *Vital and viable town centres meeting the challenge*, Department of the Environment, 1994.
- van den Dobbelsteen, A., S. de Wilde, «Space use optimisation and sustainability - Environmental assessment of space use concepts», *Journal of Environmental Management*, n. 73:2, 2004.
- van Leeuwen, E., P. Nijkamp, T. de Noronha Vaz, «The multifunctional use of urban greenspace», *International Journal of Agricultural Sustainability*, n. 8:1-2, 2010.
- van Meel, J., *The European Office. Office design and national context*, Rotterdam, 010 Publishers, 2001.
- Vecchiotti, S. (a cura di), «La pianificazione comunale nella legge 24/2017 "disciplina sulla tutela e l'uso del territorio" della Regione Emilia-Romagna», *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281, 2018.
- Vereijken, P. H., «Transition to multifunctional land use and agriculture», *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*, n. 50:2, 2009.
- Vitillo, P., «Dimensione strutturale e dimensione operativa del piano», P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, 272-277, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2010.
- Vitillo, P., «Un unico atteggiamento, differenti dimensioni tecniche», P. Galuzzi, P. Vitillo (a cura di), *Praticare il piano*, Roma, INU edizioni, 2011.

- Vitruvio, *I dieci libri dell'architettura*, Milano, Il polifilo, 1987.
- von Bertalanffy, L., «The theory of open systems in physics and biology», *Science*, n. 111:2872, 1950.
- von Bertalanffy, L., *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Milano, Mondadori, 2004.
- Vreeker, R., «Evaluating effects of multiple land-use projects: A comparison of methods», *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 21:1, 2006.
- Vreeker, R., «Urban Multifunctional Land Use and Externalities», *44th Congress of the European Regional Science Association: «Regions and Fiscal Federalism»*, Porto, Portugal, 2004.
- Vreeker, R., H. L. F. de Groot, E. T. Verhoef, «Urban multifunctional land use: Theoretical and empirical insights on economies of scale, scope and diversity», *Built Environment*, n. 30:4, 2004.
- Walker, G., «Retailing development: in town or out of town?», C. Greed (a cura di), *Investigating Town Planning: Changing Perspectives and Agendas*, London, Taylor & Francis, 2014.
- West, E. B., «Black Atlanta--struggle for development, 1915-1925», Atlanta University, 1976.
- Whitten, R. H., «The Atlanta zone plan: report outlining a tentative zone plan for Atlanta, City Planning commission, Atlanta», Atlanta, City Planning commission, 1922.
- Wiggering, H., C. Dalchow, M. Glemnitz, K. Helming, K. M ller, A. Schultz, U. Stachow, P. Zander, «Indicators for multifunctional land use - Linking socio-economic requirements with landscape potentials», *Ecological Indicators*, n. 6:1, 2006.
- Witherspoon, R., J. P. Abbett, R. M. Gladstone, *Mixed-use developments: new ways of land use*, Washington D.C., Urban Land Institute, 1976.
- Wolfe, H. B., «Systems Analysis and Urban Planning-The San Francisco Housing Simulation Model», *Transactions of the New York Academy of Sciences*, n. 29:8, 1967.
- Xie, J., «Human Dimensions of the Street: The Origin and Formation of the Traditional Chinese Street in the Tang-Song Period», *Journal of Urban Design*, n. 17:3, 2012.
- York, A. M., M. E. Smith, B. W. Stanley, B. L. Stark, J. Novic, S. L. Harlan, G. L. Cowgill, C. G. Boone, «Ethnic and class clustering through the ages: A transdisciplinary approach to urban neighbourhood social patterns», *Urban Studies*, n. 48:11, 2011.
- Zukin, S., P. Kasinitz, X. Chen, *Global Cities, Local Streets: Everyday Diversity from New York to Shanghai*, New York, Routledge, 2015.
- Zukin, S., *The cultures of cities*, Oxford, Blackwell, 1995.

