

Le prime applicazioni della 167

I risultati dell'inchiesta

Nel fascicolo precedente abbiamo illustrato i risultati dell'indagine svolta sulla situazione dei P.R. comunali; in questo presentiamo e documentiamo i primi risultati dell'applicazione della 167. Anche questa volta la rivista si è avvalsa di un'indagine diretta, inviando un questionario ai Comuni capoluoghi di Provincia o con più di 50.000 abitanti obbligati dalla legge a redigere il piano di zona per l'edilizia economica e popolare, con previsione decennale. Non era infatti possibile ottenere altrimenti informazioni complete, essendo i piani di zona affidati all'iniziativa comunale e la loro approvazione decentrata, di norma, ai Provveditorati regionali alle OO.PP.; né è stato materialmente possibile, per evidenti ragioni tecniche, estendere l'indagine ai restanti Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti tutti investiti della *facoltà* di applicazione della legge, e fra i quali si trova un certo numero di Comuni che si sono effettivamente avvalsi di tale facoltà ¹.

Limitata all'ambito dei 96 Comuni obbligati a redigere il piano di zona, l'inchiesta ha dato i seguenti risultati:

risposte con informazioni sommarie n. 45

risposte corredate da documentazione sui piani n. 16

Nelle pagine che seguono sono riuniti in due distinte tabelle i risultati per i due gruppi di Comuni; ad esse segue la documentazione grafica sui piani di zona di 15 città; quello di Firenze è presentato unitamente allo studio sulla revisione del P.R. di quella Città, non solo per una più agevole lettura nel contesto urbano, ma anche perché lo stesso piano della 167 ha formato, a Firenze, parte integrante del processo di revisione del P.R.G.

I risultati più interessanti sono ovviamente quelli relativi alle Città che hanno fornito la più ampia documentazione tecnica ed economica; per essi può essere impostato un discorso abbastanza completo, che riguarda i vari aspetti di applicazione della legge, dalla consistenza dei vari piani di zona e dei loro rapporti con i rispettivi P.R., ai caratteri tecnici dei singoli progetti ed agli aspetti economici dell'operazione programmata.

Si deve tuttavia avvertire immediatamente che da questa analisi e dai confronti fra piano e piano non si possono estrarre altro che dei giudizi sommari ed approssimati, e ciò perché, mentre da un lato si tratta del primo esperimento di pianificazione comunale a largo raggio, dall'altro occorre tener presente che esso si è inserito di colpo in situazioni assai differenti da Comune a Comune (caratterizzate da vari fattori, come lo stato giuridico dei P.R., la politica urbanistica in atto, lo stato di immaturità dei piani intercomunali, e così via) e che la stessa legge e le istruzioni immediatamente emesse si prestavano ad interpretazioni con varie sfumature, tanto che il Ministero ha recentemente provveduto ad emanare un supplemento di istruzioni, che pubblichiamo a pag. 121 del presente fascicolo. Tra le varie interpretazioni, ad esempio,

sono affiorate immediatamente quelle sulla interpretazione del contenuto tecnico del piano (art. 4), con pareri pro e contro la caratterizzazione planovolumetrica. Ma mentre su questo punto si è in definitiva convenuto che entrambe le interpretazioni erano egualmente valide e contenute nell'art. 4, peraltro non è stata sufficientemente tenuta in debito conto l'importanza della *relazio-*

¹ Dei Comuni facoltizzati a formare il piano, 20 Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti si sono avvalsi di tale facoltà; essi sono: Casale Monferrato, Valenza, Gorgonzola, Pizzighettone, Meduna di Livenza, Pontassieve, Galliciano, Agliani, S. Giovanni Valdarno, Morrovalle, Cologno al Serio, Padrenago, Coccaglio, Leno, Urago d'Oglio, Galbiate, Tavernerio, Valmadrera, Vanzago, Cori. hanno ottenuto finora l'approvazione i piani di zona di Gorgonzola e di Pizzighettone.

ne sulle previsioni della spesa occorrente per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano, prescritta all'art. 5. Non si sono a tal scopo fin dall'inizio emanate norme, con nomenclatura, definizioni e con schemi contabili, così come, ad esempio vien fatto, con grande meticolosità dalle circolari ministeriali francesi; cosicché i dati che si desumono dalle singole relazioni non presentano in molti casi, omogeneità ed i raffronti sono inficiati dall'incertezza nelle definizioni adottate, spesso non esplicitate. Non solo, ma la stessa caratterizzazione tecnica delle diverse opere di urbanizzazione sia *primaria* (di interesse strettamente locale e residenziale, molto spesso equivocamente denominata «tecnica»), che di *carattere generale* (cioè di interesse urbano, spesso anch'essa vagamente denominata «secondaria» o «sociale») varia da caso, a caso; è ben vero che per le aree assegnate ad opere di urbanizzazione di carattere generale, od anche a servizi ed impianti di interesse generale, ed inserite nel piano della 167, come elemento integratore, più difficile risultava una classificazione a priori, ma è ben certo, per contro, che le opere di urbanizzazione primaria avrebbero potuto avere fin dall'inizio dell'applicazione della legge una loro disciplina normativa, o, quanto meno, una omogenea impostazione concettuale e tecnica, trattandosi di garantire con esse lo *standard di vita* degli utenti della 167. A causa di questa carenza sia nella legge che nelle istruzioni, solo in parte colmata dalle più recenti istruzioni, si sono avute differenti interpretazioni progettuali, senza un punto di riferimento, con valori tecnici ed economici ampiamente oscillanti.

Rapporto fra piani di zona e P.R.

La vigenza di P.R., manifestamente superati dai fatti, o concettualmente inidonei, ha giustificato il legislatore nel consentire, al 4° comma dell'art. 3, che i piani di zona potessero «*constituire variante al piano regolatore*». Personalmente avremmo preferito che ogni variante al P.R. fosse ottenuta non mediante piani settoriali a stralcio, ma mediante la procedura fissata dalla legge urbanistica e costituisse un *nuovo piano*, in cui la visione d'insieme e la distribuzione spaziale equilibrata di tutte le destinazioni d'uso fosse garantita, lo abbiamo scritto prima e dopo l'approvazione della legge. Constatiamo ora i risultati.

Alcuni piani di zona hanno reperito in tutto o in parte le aree residenziali *fuori* dai P.R., in zona agricola, talora per semplice estensione di destinazione residenziale, tal'altra con sostanziali trasformazioni strutturali. Tra i primi, ad esempio, Milano, Livorno ed anche Torino, tra i secondi Tortona e Cuneo. In taluni casi, e proprio a Milano e Torino, il piano di zona si frantuma in una serie di nuclei residenziali disposti a corona sull'ultima periferia urbana in territorio comunale; ciò costituisce, implicitamente, una *scelta* di corona residenziale, in contrapposto ad una differente distribuzione spaziale, sia delle residenze, sia delle aree di lavoro, con risultati talora particolarmente gravi, dal punto di vista della possibile riorganizzazione territoriale nell'ambito comprensoriale.

In altri casi è prevalsa la scelta di pochi grandi nuclei residenziali su determinate direttrici, come è il caso di Firenze, di Tortona o di Molfetta, per incidere nettamente con questo intervento sulla tendenza «spontanea» ad ampliamento concentrico; l'operazione è valida se si tratta di casi in cui il piano della 167 è strettamente legato ad un processo di pianificazione globale, come a Firenze, pericolosa se si tratta di intervento settoriale, non retto da una contemporanea revisione sostanziale del P.R. In altri casi ancora come a Bologna, Ferrara e Reggio, il piano di zona agisce in differenti settori urbani, con interventi di media dimensione, e quando, come nei casi suddetti, esso opera *dentro* il P.R. la dimensione e la distribuzione spaziale sottintendono un equilibrato processo di pianificazione in atto.

La consistenza dei vari piani di zona appare nella tabella non solo in dimensione assoluta ma anche mediante alcuni indici espressamente elaborati, e cioè dal rapporto fra la superficie del piano di zona e la popolazione complessiva del Comune alla data 1961, e dal rapporto fra abitanti che il piano di zona prevede di ospitare ed abitanti del Comune al '61. Il primo indice varia da un minimo di 3 mq./ab. per Milano ad un massimo di 23 per Tortona, con medie tra i 10÷15 mq./ab.; il secondo varia dal 7% (Bergamo) al 38% (Molfetta) con valori modali del 15÷20%.

Quest'ultimo indice va, ovviamente, rapportato all'incremento di popolazione previsto per il decennio di operatività del piano di zona, mentre il primo è relativo all'ampiezza della città e, comunque, rappresenta il grado d'incidenza del piano di zona.

Non è stato possibile fornire elementi di raffronto con la reale disponibilità di aree residenziali contenute nel P.R. perché quasi nessun Comune dispone di cartografie aggiornate (situazione la cui gravità è opportuno segnalare), salvo il Comune di Bologna di cui si presenta una dettagliata analisi a pag. 50.

Ulteriori confronti sarebbero utili fra i diversi addendi nella composizione delle aree, ma sarebbe occorsa una omogenea specificazione per destinazioni d'uso, che, invece, è mancata.

Aspetti tecnici ed economici dei piani di zona

Vari sono i caratteri intrinseci dei singoli progetti per le differenti aree facenti parte dei piani di zona. Essi derivano solo in parte dalla scelta fra la caratterizzazione particolareggiata planovolumetrica o di lottizzazione, e la caratterizzazione ottenuta con le sole specificazioni della struttura viaria, delle destinazioni d'uso delle aree e della tipologia edilizia. E' evidente che nelle differenti interpretazioni si hanno differenti gradi di libertà per la edificazione, con svantaggi e vantaggi per ognuno di essi; ma ciò che caratterizza in modo ancor più determinante i risultati sono le finalità che i progetti si propongono di conseguire nella trama urbana adiacente, oltre che nel contesto generale. Molti progetti si propongono di conseguire, ad esempio, gli stessi risultati dei quartieri INA Casa: (a Pescara, come a Pavia, Cuneo e Asti) o di quartieri CEP (a Tortona, come a Torino o a Firenze); molti progetti, proprio per questo aspetto, scoprono il loro lato debole nella concezione di un corpo compatto ed omogeneo, ma estraneo alla città. L'operazione progettata in tal senso non è di per sé necessariamente negativa, perché talora riceve la sua giustificazione, come ad esempio a Firenze, dalla opportunità di contrapporsi, con caratteri di violenta rottura, ad un contesto urbano che si rifiuta per la sua negatività; ma è una posizione concettuale che può condurre, come è chiaramente dimostrato da alcuni esempi, a progettazioni agnostiche e di gelida indifferenza. Così anche là dove, come a Torino, i risultati progettuali sono, nei vari piani della 167, quasi sempre di qualità (e per ciò stesso si contrappongono al tessuto edilizio amorfo, risultante dalle pedestri applicazioni di un regolamento edilizio antiquato e meccanico), manca quasi sempre quel colloquio colla città che appare invece raggiunto nel piano dell'area di corso Brunelli; fra i piani di tipo CEP, sempre a Torino, appare valido quello in località Villaretto, per la sua localizzazione urbanistica, mentre gravi dubbi solleva l'addizione al quartiere INA-Casa di Falchera, rigonfiata fino ai confini comunali.

Là dove, invece i progettisti si sono rivolti ad una più serrata dialettica con il contesto urbano, si raggiungono risultati più convincenti: a Reggio Emilia, come a Bologna. Ed anche l'esperimento, volutamente più modesto, di aggancio con le lottizzazioni in atto e della loro trasformazione in tessuto urbano, tentato a Ferrara, appare assai convincente e meritorio. Molti piani, anche tra i pubblicati, sono decisamente mal progettati: Bergamo, Vigevano, Pavia offrono dei risultati assai inferiori all'aspettativa che si ripone nella 167. Sono spesso il risultato di studi affrettati, eseguiti all'interno di uffici tecnici non sufficientemente attrezzati ed è augurabile che possano successivamente esser sostituiti da più mature elaborazioni.

In definitiva, gli elaborati tecnici approntati per l'adozione e l'approvazione del piano dovrebbero essere ritenuti come elementi di prima approssimazione, illustranti un'ipotesi di utilizzazione dell'area prescelta e bloccata ai fini della 167 per tutto il periodo di validità della legge. Ma le aree annualmente prescelte per l'edificazione dovrebbero essere corredate da un progetto particolareggiato esecutivo, che definisca ogni elemento planimetrico e, preferibilmente anche (in questa fase) volumetrico; le affrettate elaborazioni potrebbero così essere opportunamente revisionate. I costi infrastrutturali, quali si rilevano dalla tabella riassuntiva oscillano con ampie variazioni da caso a caso. Assunto come elemento di confronto il costo delle urbanizzazioni primarie, questo varia dalle 700 £/mq. (Tortona, Pavia, Firenze, Bergamo) alle 5.500 £/mq. di Vigevano, punta massima, con valori modali intorno alle 2.000 £/mq. Il costo varia evidentemente in ragione non solo della qualità e quantità delle opere di urbanizzazione, ma anche della distribuzione planovolumetrica degli edifici ed è perciò impossibile, in mancanza di elementi di confronto qualitativi (e ciò in assenza di standard minimi obbligatori), esprimere un giudizio in merito; il campo è aperto a studi ulteriori e di non trascurabile importanza ai fini della determinazione del prezzo del prodotto finale, se essi incidono su ogni vano costruito oscillando dalle 40 ad

oltre le 200.000 lire. Una ricerca dei valori ottimali, a parità di valori qualitativi prefissati, si impone nel prossimo futuro e si potranno da essa ricavare elementi per una razionale impostazione dei piani esecutivi annuali.

