



www.planum.net - The European Journal of Planning

Forum d'Urbanisme et d'Architecture  
de la Ville de Nice

**L'URBANISTICA IN ITALIA,  
CON UNO SGUARDO RIVOLTO ALLA FRANCIA**

*di Giuseppe Campos Venuti*

Nizza, 4 marzo 2005

Ho cominciato ad occuparmi di urbanistica quasi sessanta anni fa, quando alla fine della guerra mi sono iscritto alla Facoltà di Architettura di Roma. E partecipando ad una indagine catastale sulle grandi proprietà fondiarie che circondavano la città, fui folgorato da una scoperta: il fatto che appena sette proprietari controllassero 26 milioni di metri quadrati intorno all'abitato e decidessero in tal modo del suo futuro urbanistico. Da allora non ho fatto altro che occuparmi di urbanistica, in Italia e fuori d'Italia. Progettando piani e contribuendo a scrivere leggi, insegnando all'università e facendomi eleggere amministratore comunale e poi regionale, scrivendo libri, saggi e spesso anche articoli su quotidiani.

Non ho mai limitato però i miei interessi urbanistici soltanto al mio Paese e anzi ho sempre cercato di imparare da quanto vedevo oltre le frontiere italiane. Più che altri Paesi, la Francia – e poi la Spagna – sono stati spesso il metro di paragone con cui misuravo le esperienze italiane, ritenendoli più simili all'Italia. Ed è quanto ho accettato di fare oggi, senza pretendere di operare un confronto fra l'urbanistica francese e quella italiana; ma piuttosto percorrendo le vicende dell'urbanistica italiana dell'ultimo mezzo secolo, con lo sguardo rivolto a quanto avveniva contemporaneamente nella vicina Francia.

A cominciare dal mio iniziale interesse per il sistema della rendita fondiaria urbana, studiando la quale ho capito che in Italia la rendita fondiaria condiziona l'urbanistica negativamente assai più che in Francia; anche se i francesi possono vantare, forse, l'esempio più classico delle trasformazioni urbane sospinte dalla rendita, quella haussmanniana del XIX secolo. Certo nessuna città italiana ha vissuto i diciassette terribili anni della Parigi di Haussmann, ma in Italia la condizione generale è peggiore.

Intanto l'unità nazionale in Italia è arrivata poco più di un secolo fa, contro quella francese che conta almeno dieci secoli; poi la rivoluzione industriale e il conseguente sviluppo economico e sociale, in Italia sono arrivati un secolo dopo che in Francia. E in Italia il moderno sviluppo industriale delle regioni nord-occidentali ha convissuto per quasi un secolo con l'arretrato latifondo agricolo meridionale; così che l'unificazione capitalista del Paese ha realizzato uno stretto compromesso fra i profitti imprenditoriali settentrionali e le rendite

agricole prevalenti nel Mezzogiorno. E infine, quando le rendite agricole sono quasi scomparse, il loro posto è stato preso dalle rendite urbane, che hanno appesantito l'economia in misura incomparabile con quanto è avvenuto e avviene in Francia. Ed io, pur essendo di sinistra, ho sperimentato con il mio lavoro di urbanista che, in Italia più che altrove, sono esatte le affermazioni dell'economia classica liberale, secondo le quali "la rendita urbana rappresenta un fattore estraneo alla produzione".

Sono queste le ragioni storiche che spiegano le vicende più negative dell'urbanistica italiana, rispetto a quella francese; insieme a ragioni oggettive, come quella di essere state le città italiane assai più distrutte dall'ultima guerra. Al punto che nel 1945, per alloggiare 45 milioni di italiani, c'erano appena 35 milioni di stanze di abitazione. La legge che regolava l'urbanistica italiana era stata approvata nel 1942 durante la guerra fascista, quasi contemporanea a quella francese dell'epoca, approvata nel 1943 durante il regime di Vichy; ma la Repubblica democratica, nata in Italia dopo la guerra, non era matura per gestire una urbanistica moderna.

La legge del 1942 fu infatti sospesa e i Piani Regolatori Comunali che avrebbero programmato il futuro sviluppo urbano del dopoguerra, in Italia furono sostituiti con i Piani di Ricostruzione: i quali, invece di approfittare delle distruzioni belliche per rinnovare le città, limitarono gli interventi urbanistici alle sole zone distrutte dalla guerra. Mancando però i finanziamenti pubblici del Governo centrale e dei Comuni, la Ricostruzione fu affidata esclusivamente ai finanziamenti privati e questi furono cercati raddoppiando e triplicando la densità degli edifici distrutti. L'urbanistica era diventata, dunque, prigioniera della rendita fondiaria urbana. In Francia non è andata così; non dico che la rendita fondiaria urbana in Francia fosse scomparsa, ma la Ricostruzione si è fatta in gran parte con le scelte pubbliche.

In Italia anche più che in Francia, il grande cambiamento nell'urbanistica è avvenuto con l'Espansione urbana, sviluppatasi essenzialmente dopo l'ultima guerra e proseguita per oltre 30 anni. Espansione che in Italia ha coinciso con l'industrializzazione, in Francia da tempo consolidata; perché bisogna ricordare che ancora nel 1951, il 40% degli italiani lavorava nell'agricoltura e viveva nelle

campagne. Per questo il fabbisogno di abitazioni nelle città italiane, con lo sviluppo del dopoguerra diventò drammatico; e lo Stato partecipò allo sforzo per soddisfare questa domanda, realizzando per 15 anni circa 100.000 stanze all'anno, che però rappresentavano soltanto il 15% della produzione di abitazioni. Una percentuale, allora, più bassa di quella di molti Paesi europei e di quella francese.

Purtroppo la metà di quelle abitazioni finanziate dallo Stato erano destinate alla proprietà; e insieme ai finanziamenti diretti, lo Stato iniziò allora una sistematica politica favorevole alla casa in proprietà, con prestiti agevolati e con esenzioni fiscali. Lo slogan dei governi moderati era allora: "Non tutti proletari, ma tutti proprietari!". Uno slogan profetico, se oggi l'80% delle famiglie italiane vive in una abitazione di proprietà. Purtroppo questa politica - oltre sottrarre una grande quantità di capitali agli investimenti produttivi - è stata realizzata con una cattiva qualità degli alloggi, ma specialmente con una pessima qualità urbanistica; per decenni interi quartieri periferici sono rimasti senza trasporti, scuole, giardini e perfino senza fogne o strade asfaltate, perché i costruttori non erano obbligati a realizzarli e i Comuni non avevano i finanziamenti necessari. E il guadagno dell'operazione era quasi tutto assorbito dalla proprietà dei terreni edificati, cioè dalla rendita fondiaria urbana.

Alla fine degli anni Cinquanta, noi italiani guardavamo ammirati la nascita dei "grands ensembles", dove insieme alle strade e alle fogne, non mancavano mai scuole e giardini, centri sociali e centri commerciali. Certo erano "quartieri dormitorio", ma rispondevano alla concezione allora dominante dell'azzonamento e della separazione funzionale proposta dal Movimento Razionalista. Secondo il quale bisognava allontanare le fabbriche inquinanti "nel sole e nel verde della campagna" e non abbattere l'inquinamento, come si è poi compreso; e bisognava anche separare gli uffici dalle abitazioni e non, invece, fare il possibile per integrare tutte le funzioni della città. Solo i più avveduti in Italia capivano che a medio termine anche i grands ensembles sarebbero entrati in crisi, contagiati dalla malattia della "sarcellite" (ricordate, alle porte di Parigi, Sarcelles "ville inhumaine symbole"?); problematica questa, che sarebbe maturata successivamente in Francia e anche in Italia.

La Ricostruzione e il primo decennio della Espansione urbana in Italia furono, comunque, disastrosi. Periferie ad altissima densità costruttiva, del tutto prive di servizi, cresciute nel più assoluto disordine anche perché generalmente prive di un piano urbanistico; perfino Roma e Milano crescevano affidate a vecchi piani degli anni Trenta, che non disciplinavano l'intero territorio municipale. Gli amministratori comunali eletti dopo il Fascismo mancavano di esperienza e di capacità politica, ma la legge urbanistica del 1942 non li spingeva a difendere gli interessi pubblici contro la prepotenza della proprietà privata dei suoli.

In queste condizioni si fece strada alla fine l'esigenza di approvare in Parlamento una radicale riforma urbanistica; soluzione che trovò in un primo tempo l'appoggio politico del centro e della sinistra, ma che in extremis fu respinta, anche se presentata da un ministro democristiano in rappresentanza del maggior partito moderato del Paese. Sulla riforma urbanistica, anzi, l'Italia rischiò addirittura il colpo di stato. La legge di riforma voleva che i Comuni espropriassero le aree agricole destinate alla Espansione urbana e le pianificassero per urbanizzarle e poi rivenderle a prezzo di costo ai costruttori privati. Gli unici danneggiati dall'operazione sarebbero stati allora i grandi proprietari di aree; ma il loro potere era tale, che la riforma fu cancellata e la rendita fondiaria urbana vinse ancora una volta la partita.

Lo scontro politico nazionale spinse, però, alcuni Comuni ad applicare i criteri della riforma, pur rispettando la vecchia legge del 1942. Ad esempio, il Comune di Bologna, dove io sono stato Assessore all'Urbanistica nel corso degli anni Sessanta, utilizzò l'esproprio estendendolo di sua iniziativa a gran parte delle aree di Espansione urbana. Così nei decenni Sessanta e Settanta, su 2.000 ettari di suoli agricoli passati alla destinazione urbana, l'85% fu espropriato e urbanizzato dal Comune e poi rivenduto ai costruttori per farne abitazioni, uffici e fabbriche; conservandone però una grande quantità per scuole, giardini e centri sociali.

Gli espropri, allora possibili perché le aree di Espansione avevano ancora un prezzo prossimo a quello agricolo, permisero a Bologna una politica urbanistica largamente innovativa. Le aree libere più vicine al centro furono

utilizzate per i quartieri economici e popolari, lasciando ai quartieri per “ricchi” le periferie; come in periferia furono dirottate le nuove funzioni terziarie, uffici privati e pubblici, la nuova Fiera e un nuovo centro ospedaliero. Ciò permise di salvaguardare il Centro storico, che ha così evitato una trasformazione haussmanniana già iniziata; ma consentì anche di salvare integralmente dalla edificazione la collina che costeggia il Centro Storico. L’operazione bolognese è stata successivamente ripetuta da altri Comuni, come quelli di Reggio Emilia e Modena, per i quali io stesso ho lavorato come consulente del piano urbanistico.

Questi casi esemplari, ma isolati, furono aiutati da una legge che applicava ai soli quartieri “economici e popolari” l’esproprio sistematico della riforma rifiutata per tutta l’Espansione. E la diffusione dei servizi pubblici che in questi quartieri fu realizzata, ispirò un’altra legge che obbligava la proprietà fondiaria a cedere gratuitamente una minima quantità di aree per i servizi di quartiere; che così, anche in Italia, cominciarono a diffondersi capillarmente. Piccole riforme, ma non la riforma radicale, che sarebbe stata necessaria per governare il boom delle costruzioni degli anni Settanta; furono, infatti, costruite ben 23 milioni di nuove stanze di abitazione in dieci anni, che permisero di superare largamente la storica aspirazione di una stanza per ogni abitante.

Se i servizi di quartiere sono ormai diffusi, almeno nelle città del nord e del centro Italia, alla fine degli anni Settanta esplose nelle città la crisi della mobilità. Io ho sempre sostenuto che le città italiane moderne soffrono di una “anomalia genetica”, per quanto riguarda la mobilità urbana. Mentre Londra, Parigi, Berlino e poi Madrid, Barcellona, Mosca, Vienna, insomma tutte le grandi città europee, hanno realizzato le metropolitane alla fine del secolo XIX e nella prima metà del secolo XX, per Roma e Milano il problema si è posto seriamente solo di recente; così come quasi inesistenti sono anche nelle città minori le linee di tram e tutto il trasporto pubblico è affidato agli autobus. E allora la mobilità urbana, da mezzo secolo è basata in Italia esclusivamente sulle auto private; e il traffico generato dalla motorizzazione di massa, è stato tollerabile finché nelle città italiane circolavano 3 milioni di auto nel 1950, ma si fece difficile quando le

auto salirono a 12 milioni nel 1970 e diventa critica nel 1980, quando le auto private crebbero a 20 milioni. E pensate che oggi son arrivate a 40 milioni !

Con una rete ferroviaria antiquata l'Italia, aveva lanciato la prima rete autostradale d'Europa negli anni Cinquanta; contribuendo al successo di vendite della Fiat, ma riducendo drasticamente il trasporto merci e passeggeri per ferrovia. In Francia le autostrade si sono sviluppate dopo, ma sono assai migliori di quelle italiane. E con l'inizio degli anni Settanta in Francia è, invece, nato il TGV e contemporaneamente il metro leggero, come a Lille o il tram moderno, come a Nantes; affrontando i problemi urbanistici con i trasporti collettivi su ferro, proprio come si sta facendo oggi a Nizza. Insomma – al contrario dell'Italia – la città e l'intero territorio nazionale in Francia e nel resto d'Europa tentano di equilibrare da tempo la propria mobilità, in modo che il trasporto collettivo su ferro e non sia schiacciato dal trasporto individuale su gomma. Una anomalia genetica destinata a pesare gravemente sulla qualità della vita e sulla efficienza del sistema urbano e territoriale italiano e che, con il passare degli anni, sarà sempre più difficile affrontare e correggere.

Anche in Francia indubbiamente la grande Espansione urbana ha creato gravi problemi sociali e funzionali, che si manifestano in particolare con il degrado delle nuove periferie, a partire dai grands ensembles. Però dall'Italia abbiamo guardato con attenzione all'operazione "Banlieues '89", partita all'inizio degli anni Ottanta. Io sono stato personalmente coinvolto in uno degli interventi più clamorosi, quello di rigenerare attraverso un concorso di economia urbana, "Les Minguettes", una enorme Zone à Urbaniser en Priorità. La ZUP era un grand ensemble per oltre 25.000 abitanti, alloggiati in ben 62 edifici a torre che, pur dotata di servizi, è sempre rimasta un ghetto nella periferia intercomunale di Lione; finché ha cominciato a spopolarsi, a sostituire le famiglie francesi con quelle dei nordafricani e a diventare un focolaio di incidenti. La rigenerazione è cominciata con la demolizione di tre torri e alla fine si è decisa una trasformazione radicale del quartiere, attraverso l'inserimento di nuove funzioni produttive e la realizzazione di una linea di metro proveniente dal centro di Lione.

L'attenzione alla qualità urbana in Francia non riguardava però in quegli anni soltanto le periferie; ricordo in proposito proprio a Nizza una operazione grandiosa, la copertura del fiume Paillon, con un sistema di edifici espositivi, congressuali, turistici ( la "Acropolis" ), in funzione di saldatura fra la città vecchia e quella cresciuta a partire dall'Ottocento. Mentre poco lontano è nata Sophia Antipolis, uno splendido centro di ricerca e di produzione della innovazione tecnologica. Invece, in Italia, gli anni Ottanta erano quelli della deregulation, nei quali si diffondeva "l'abusivismo", cioè le costruzioni illegali di massa; un fenomeno sconosciuto nel resto d'Europa, che nel Sud e anche a Roma arriva a percentuali paurose. Pensate che proprio a Roma negli ultimi 40 anni, l'abusivismo è arrivato al 25% della produzione totale, per circa 700.000 stanze d'abitazione! E nel Mezzogiorno questa percentuale, è arrivata talvolta anche alla metà delle costruzioni realizzate.

L'abusivismo italiano è un vero e proprio mercato parallelo: di costruzioni realizzate su aree dove le norme urbanistiche non consentono l'edificazione privata, realizzate in genere con materiali di scarto, in cantieri dove i contratti sindacali non sono rispettati. E i governi italiani di destra hanno per ben tre volte, approvato leggi per il condono delle costruzioni irregolari, in cambio di modeste ammende, utilizzate per coprire i debiti dello Stato: il Governo Berlusconi ha fatto ricorso al condono nel 1994 e una seconda volta proprio in questi giorni.

Né meglio è stato affrontato in Italia il grande cambiamento urbanistico del paesaggio dalla Espansione alla Trasformazione urbana. Fenomeno ben conosciuto anche in Francia, che manifesta uno stimolo fisiologico delle città sviluppatesi a lungo con ritmo accelerato; ritmo che ormai si riduce e cede il passo alla trasformazione di edifici e di interi settori urbani, decaduti, inefficienti, abbandonati e quindi destinati a usi, funzioni e costruzioni nuovi. È il caso di aree già industriali, militari, ferroviarie, mercantili e di quartieri di abitazione ormai obsoleti. Si tratta, dunque, di situazioni che possono essere sfruttate per qualificare la città, o al contrario per introdurre nuovi fattori di congestione.

L'operazione dovrebbe essere governata da una strategia urbana di qualificazione attraverso un piano. Purtroppo in Italia sono state approvate,

invece, leggi che stimolano varianti ai piani vigenti, per favorire interventi isolati di trasformazione urbana, senza garantire in alcun modo alle città obiettivi di qualità; rilanciando all'interno dei tessuti urbani la rendita fondiaria, che per decenni era cresciuta in prevalenza nelle espansioni urbane marginali. In questo clima di deregulation, il "progetto urbano", intervento proposto prima quale strumento di attuazione qualitativa dei piani urbanistici, è stato allora polemicamente contrapposto al piano stesso; e utilizzato come scelta alternativa al coordinamento delle costruzioni nella città, cioè come proposta isolata dal contesto circostante. Teorizzando lo scontro del "progetto contro il piano", della libertà contro la costrizione, perfino dell'architettura contro l'urbanistica.

Naturalmente l'urbanistica, come disciplina, nasce proprio per valutare ogni costruzione in un quadro più ampio, quello della città e quello del territorio. È questo lo stimolo che spinse Gravier negli anni del primo dopoguerra, a denunciare il pericolo di "Parigi nel deserto francese": e a proporre, proprio in Francia, le prime politiche di riequilibrio territoriale e regionale. Su questa strada abbiamo visto dall'Italia nascere le esperienze degli Schéma Directeurs, gli SDAU, a Parigi, a Lione, a Lille e così via. E abbiamo in Italia tentato la stessa strada della COURLY lionese, con i piani intercomunali di Milano, Bologna e Torino.

Mentre, però, a Milano e a Torino, il capoluogo troppo forte ha di fatto respinto al ruolo di banlieue i Comuni circostanti, a Bologna l'operazione di governo territoriale è stata più fortunata. Infatti il processo di industrializzazione dei piccoli comuni agricoli si è sviluppato evitandone la marginalizzazione e il degrado, dando vita a comunità moderne, ricche di servizi sociali; che oggi, dopo quaranta anni, hanno acquisito una identità unitaria, di città policentrica della pianura bolognese, capace di dialogare alla pari con il capoluogo, al quale offrono positive occasioni di decentramento e di decongestione.

La buona situazione territoriale della provincia bolognese è, però, un'eccezione. Infatti le trasformazioni territoriali degli anni Ottanta e Novanta hanno cambiato la faccia all'Italia, senza che lo Stato e le Comunità locali si avvedessero del fenomeno e ne valutassero la gravità, affrontandolo. Infatti

l'arresto della crescita industriale e lo sviluppo vertiginoso dell'economia terziaria, hanno radicalmente cambiato il panorama occupazionale italiano, nel quale gli addetti ai servizi oltrepassano decisamente i 2/3 dei lavoratori. E mentre le grandi industrie si frantumavano – non esiste più in Italia una grande fabbrica tradizionale – ed erano sostituite dalla piccola e media industria, ormai caratteristica tipica dell'Italia, la localizzazione di queste nuove fabbriche ha cambiato la forma del Paese.

In Italia ormai una parte notevole delle piccole e medie industrie, ma anche delle piccole e medie imprese del terziario privato, non stanno più nelle maggiori città e neppure nelle aree metropolitane; sono disperse in migliaia di piccoli centri della "periferia regionale". E l'insediamento abitativo ha seguito la produzione; generalizzando così una fortissima dispersione insediativa, non servita da trasporti collettivi su ferro e su gomma ed esclusivamente dipendente dalla mobilità motorizzata individuale per le persone e le merci, gravante su una rete stradale e autostradale ormai cronicamente insufficiente.

Il problema del riequilibrio spaziale, per riorganizzare in sistemi metropolitani di tipo nuovo i piccoli centri diffusi in tutto il Paese, è certamente il più impegnativo problema per il futuro dell'urbanistica italiana. La sua importanza riemerge come problema centrale perfino nel piano urbanistico comunale di Roma appena finito e in corso di approvazione. Tentai di spiegarlo - temo con poco successo - quando presentammo quel piano alla Biblioteca Nazionale di Parigi, su invito del Governo francese; e di riproporlo nel bel volume "Projet urbain", intitolato "Chantier Rome", realizzato da Ariella Masbounji. Infatti il territorio del Comune di Roma misura quasi 1.300 chilometri quadrati, per meno di 3 milioni di abitanti. Pensate che il Comune di Parigi misura poco più di 100 chilometri quadrati, con una popolazione non molto inferiore; ma i 3 dipartimenti parigini, di Seine Saint Denis, Val de Marne e Hauts de Seine, con oltre 6 milioni di abitanti, hanno un territorio di 760 chilometri quadrati, poco più della metà del Comune di Roma.

Ebbene Roma è divisa in 19 circoscrizioni, 17 delle quali superano i 100.000 abitanti, sono cioè vere e proprie città, per l'Italia di taglia media. Ebbene queste città, la cui continuità è quella che Parigi ha con i comuni

circostanti, non hanno un centro cittadino, come invece hanno nella banlieue parigina Montreuil, Aubervilliers o Gennevilliers. Ed è allora indispensabile che queste Circoscrizioni, da trasformare in Municipio, abbiano ciascuna un proprio centro, presenza indispensabile a creare una vera e propria identità autonoma. La strategia urbanistica romana è allora quella di creare un sistema metropolitano policentrico, alternativo al Centro Storico circondato dalle antiche mura romane, che misura oltre 14 chilometri quadrati, oltre il quale è cresciuta la città nell'Ottocento, nel Novecento e specialmente dopo l'ultima guerra. Questo è, dunque, l'obiettivo principale del nuovo piano urbanistico di Roma, per il quale mi sono personalmente impegnato come consulente.

Il caso di Roma è, però, emblematico della situazione italiana per altri due motivi. Da un lato per la modestissima quota di finanziamenti che lo Stato, a tutti i livelli, destina alle opere e alle infrastrutture pubbliche - Roma ha solo 2 linee sotterranee di metropolitana, contro le 14 di Parigi o le 12 di Madrid - ; dall'altro, per l'insopportabile arretratezza della legge urbanistica italiana, che finisce indirettamente per stimolare l'inosservanza e la stessa ostilità alle regole urbanistiche. Vorrei citare, però, in proposito il caso di Cuneo, città per la quale ho collaborato al piano e i cui storici rapporti di amicizia con la città di Nizza hanno offerto l'occasione di questa conferenza.

In Italia l'autonomia regionale ha generato leggi di secondo grado anche per l'urbanistica; purtroppo quella della Regione Piemonte che comprende Cuneo, invece di ridurre le difficoltà indotte dalla legge nazionale, le ha fortemente aumentate. La legge italiana fa coincidere il piano programmatico - lo Schéma Directeur francese - con il piano prescrittivo - ciò che in Francia è il Plan d'Occupation des Sols -, in modo da irrigidire il disegno urbanistico nel tempo e nello spazio; senza per altro garantire l'attuazione del piano per la sua parte pubblica, né evitare le differenze di trattamento fra le proprietà fondiarie per quanto riguarda i terreni a destinazione pubblica e privata. A queste difficoltà della legge nazionale, che sono rimaste dopo il fallimento della riforma oltre 40 anni fa, la legge piemontese ha aggiunto le proprie; perché una volta approvato il piano e dopo aver considerato le osservazioni dei privati, richiede una ulteriore stesura del piano comunale alla scala di dettaglio assai prima

dell'attuazione, che potrà venire anche dopo 10 o 15 anni. Una scelta urbanistica di una rigidità insopportabile.

Potete comprendere l'invidia degli urbanisti italiani, che già consideravano avanzata la legge Chevènement, per quanto riguarda il quadro territoriale intercomunale programmatico, per altro separato dal POS; quando vedono che con l'ultima legge urbanistica francese, il nuovo Schéma de Cohérence Territoriale (lo SCOT) rende ancor più operative le relazioni intercomunali. Mentre il nuovo Plan Local d'Urbanisme (il PLU), sottrae il vecchio POS alla logica della zonizzazione sistematica, proponendo una più attuale strategia di progetto urbano e di sviluppo sostenibile. Ancora migliorata, da quanto posso capire, con la recente legge "Urbanisme et Habitat" del 2003.

E a Cuneo, infatti, malgrado le leggi nazionali e regionali vigenti, abbiamo cercato di applicare, come era possibile, innovazioni che vanno nella stessa direzione. Il piano di Cuneo è stato preceduto, in primo luogo, da uno schema strutturale direttore che ne ha fissato gli obiettivi principali. Più in generale, la concezione del piano ha respinto l'arretrato sistema dell'azzoneamento monofunzionale, e lo ha sostituito con i tessuti integrati dove è stimolata la mescolanza di funzioni e gruppi sociali. Inoltre in ogni trasformazione urbanistica di rilievo, le proprietà considerate unitariamente sono dotate di una bassa densità costruttiva diffusa, da concentrare in una quota minoritaria dell'area, mentre la quota prevalente dell'area viene ceduta gratuitamente alla città per le sue necessità locali e generali. È il metodo francese delle ZAC, che in questo caso è realizzato dai promotori privati, obbligati ad applicare le regole pubbliche del piano.

Per la verità i criteri utilizzati a Cuneo sono quelli già legiferati dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, che li stanno applicando con successo - per esempio a Bologna e nella sua Area Metropolitana -- e propongono le proprie leggi regionali quale modello per la riforma nazionale. Una riforma che scelga la trasformazione qualitativa come strategia alternativa alla ormai stanca e inadeguata Espansione continua. E che, come le leggi regionali citate, sottragga al Piano Strutturale, concepito in un quadro intercomunale, i compiti prescrittivi che irrigidiscono nel tempo diritti privati e pubblici, utilizzandolo per i

soli indirizzi programmatici; con la riforma questo piano di medio termine viene attuato da un Piano Operativo valido per soli cinque anni (e per questo viene chiamato “il piano del sindaco”), che definisce giuridicamente diritti e doveri. Mentre la Città Storica e Consolidata, per le parti non soggette a profonde trasformazioni urbanistiche, viene gestita da regole qualitative che garantiscano la continua manutenzione del patrimonio urbano esistente. L’attuazione del piano, in base alle nuove leggi regionali e alla riforma nazionale rivendicata, è garantita non già dagli espropri – in Italia ormai impossibili per i costi insopportabili delle aree urbane -, ma dalla cessione gratuita al Comune di una elevatissima quantità di aree a compenso dei diritti di costruzione diffusi attribuiti dal piano; come il piano di Cuneo ha provato a fare, anche se privo di ogni sostegno legislativo.

Non è, dunque, ingiustificata, l’ammirata attenzione degli urbanisti italiani per la nuova legge francese del 2000, già aggiornata nel 2003. La quale non solo aggiorna gli strumenti e le procedure, ma concepisce la nuova legge come guida strategica per la “Solidarité et le Renouvellement Urbain” (SRU), per una politica di sviluppo sostenibile per una mescolanza funzionale e sociale nell’abitato. Sono certo che anche le leggi e in generale l’urbanistica francese hanno i loro punti deboli e costringono a un duro lavoro tecnici e amministratori; ma, dovete capirlo, io preferirei trovarmi nelle vostre difficoltà, che nelle mie certamente molto più gravi. Come ho cercato di raccontare brevemente con questa conferenza.