

FRANCOANGELI/Urbanistica

**Marco Facchinetti,
Marco Dellavalle**

Il piano che c'è

**Disegno e regole alla prova
dell'evoluzione delle regioni urbane**



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



FRANCOANGELI/Urbanistica

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Marco Facchinetti,
Marco Dellavalle**

Il piano che c'è

**Disegno e regole alla prova
dell'evoluzione delle regioni urbane**

FRANCOANGELI

Marco Facchinetti ha scritto i capitoli di questo libro. Marco Dellavalle si è occupato dei disegni e della cartografia illustrata, con la collaborazione di Francesca Manzoni, Lorenzo Bartoletti, Raffaele Galdi.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

Indice

Premessa	pag.	7
1. Introduzione: un panorama articolato	»	11
2. Grandi temi e grandi problemi per la regione urbana: le risposte del piano	»	21
3. I sobborghi diventano nuove centralità	»	33
3.1. Introduzione	»	33
3.2. Il caso del PGT di Basiglio	»	35
3.2.1. Inquadramento, caratteri e le criticità del territorio	»	35
3.2.2. Gli obiettivi di piano	»	41
3.2.3. Il metodo di disegno e le regole del piano	»	46
3.2.4. La struttura metodologica del piano	»	55
4. Le nuove infrastrutture ridisegnano gli antichi territori agricoli	»	65
4.1. Introduzione	»	65
4.2. Il caso del PGT di Liscate	»	66
4.2.1. Inquadramento, caratteri e le criticità del territorio	»	66
4.2.2. Gli obiettivi di piano	»	69
4.2.3. Il metodo di disegno e le regole del piano	»	72
4.2.4. La struttura metodologica del Piano	»	75
5. Secondo la riforma: piano strutturale e piano operativo per territori in dismissione	»	87
5.1. Introduzione	»	87
5.2. Il caso del PGT di Verano Brianza	»	88
5.2.1. Inquadramento, caratteri e le criticità del territorio	»	88

5.2.2. Gli obiettivi di piano	pag.	90
5.2.3. Il metodo di disegno e le regole del piano	»	93
5.2.4. La struttura metodologica del piano	»	101
6. La concertazione tra pubblico e privati per riattivare la costruzione della città	»	113
6.1. Introduzione	»	113
6.2. Il caso del PGT di Novedrate	»	114
6.2.1. Inquadramento, caratteri e le criticità del territorio	»	114
6.2.2. Gli obiettivi di piano	»	116
6.2.3. Il metodo di disegno e le regole del piano	»	118
6.2.4. La struttura metodologica del Piano	»	125
7. Il controllo della crescita e il reperimento delle risorse per la costruzione dei servizi	»	130
7.1. Introduzione	»	130
7.2. Il caso del PGT di Cassina de' Pecchi	»	131
7.2.1. Inquadramento, caratteri e le criticità del territorio	»	131
7.2.2. Gli obiettivi di piano	»	133
7.2.3. Il metodo di disegno e le regole del piano	»	139
7.2.4. La struttura metodologica del piano	»	144
8. Il piano e la riqualificazione del patrimonio storico dei comuni minori	»	152
8.1. Introduzione	»	152
8.2. Il caso del PGT di Pognano e le linee guida per il recupero delle Cascine di Inzago	»	153
8.2.1. Inquadramento, caratteri e le criticità del territorio	»	153
8.2.2. Gli obiettivi di piano	»	154
8.2.3. Il metodo di disegno e le regole del piano	»	159
8.2.4. La struttura metodologica del Piano	»	165

Premessa

Questo libro racconta alcune esperienze di pianificazione urbanistica, nella regione urbana milanese. Attraverso la lettura di alcuni piani comunali, si interroga di come questi strumenti abbiano affrontato i grandi temi che in questi anni hanno interessato la stessa regione urbana. Più profondamente, si interroga di come il lungo processo di riforma della legislazione urbanistica italiana, a partire dal dibattito degli anni Novanta tra fautori di impostazioni strutturali e sostenitori di visioni strategiche, attraverso il decentramento e le soluzioni che ogni regione ha poi adottato, abbia definito strumenti di piano effettivi, e di come questi stessi strumenti, al di là del giudizio sulla loro struttura, sulla forma dei processi che intavolano e sulla positività dei risultati che offrono, siano in grado di affrontare temi rilevanti, importanti, di grande scala e di grande impatto. Temi che hanno attraversato e tutt'ora attraversano le nostre regioni urbane, e in particolare quella milanese, punto di osservazione privilegiato di questo racconto.

La domanda di fondo è proprio questa: la riforma urbanistica ha permesso di cambiare la vecchia strumentazione, ereditata dalla legge n. 1150 del 1942 e circa sessant'anni di modifiche e i feroci meccanismi di (mancato) equilibrio tra la spinta speculativa e necessità di pianificazione. Il periodo riformista, senza entrare nel merito della sua effettiva capacità di riformare correttamente un panorama già complicato in precedenza, ha di fatto permesso che sul tavolo della pianificazione ci fossero strumenti e processi nuovi, più o meno ispirati e più o meno rispettosi delle impostazioni profonde del dibattito urbanistico riformista. Strumenti nuovi, in forma di piani, e soprattutto in forma di piani comunali. Con vari nomi, con varie sfumature, di fatto la riforma urbanistica riportava al centro la pianificazione comunale, tralasciando di assegnare ai livelli intermedi della pianificazione

quel po' in più di autorità che, in un paese campanilista e capace ancora di considerare l'attività edilizia come voce prioritaria della crescita economica, soprattutto dopo periodi di crisi, male non avrebbe fatto. Con l'orizzonte della pianificazione comunale riformato, dunque, molte regioni del nostro paese hanno offerto uno strumento nuovo. Proprio nel momento in cui, tuttavia, e come sempre, grandi tensioni si muovevano sul territorio, e grandi forze, palesi o meno, spingevano ad una strutturazione dei contesti urbani un po' differente, non più leggibile quanto meno con gli stessi strumenti di prima. Riassetto infrastrutturale, saturazione fisica della maggior parte degli ambiti e degli spazi disponibili, emergere di nuovi punti di riferimento e di nuovi episodi di urbanità all'interno di un continuo costruito, sono solo alcuni dei temi che simultaneamente modificavano la strutturazione delle aree urbane, spingendo a non considerarle più banalmente aree metropolitane, con la predominanza di un unico grande agglomerato urbano con intorno addensamenti minori e di minore importanza, ma regioni urbane densamente attrezzate di nuovi episodi di urbanità, emergenti, ma presenti e non necessariamente riferiti al luogo urbano principale.

In questo panorama, con questi temi e queste considerazioni, la domanda di questo racconto è proprio questa: quale attrezzatura concettuale, metodologica e pratica hanno offerto i nuovi strumenti di piano per un panorama come questo? Con quali attrezzi hanno permesso che questi fenomeni, così rilevanti e così incidenti sull'assetto delle regioni urbane, potessero essere percepiti, prima di tutto, e governati insieme alle micro trasformazioni quotidiane che i piani stessi erano chiamati a controllare? La risposta che da questo racconto sembra emergere è leggibile attraverso una rassegna di casi studio, di strumenti di piano comunali per alcuni territori lombardi direttamente impattati da grandi temi e da grandi problemi di scala metropolitana. In questi casi studio si evidenzia come temi importanti siano stati trattati, in assenza di altri strumenti di pianificazione territoriale in grado di risolvere problemi e decisioni alla scala opportuna, all'interno delle maglie del piano e all'interno delle possibilità che il piano offriva. Nella fattispecie, all'interno del percorso che il nuovo Piano di Governo del Territorio della Regione Lombardia offriva. Uno strumento particolare, emerso dalla riforma della legge regionale lombarda a partire dal 2005 e in seguito a successive integrazioni, capace di stravolgere il panorama della pianificazione comunale fino a quel momento in uso, e in grado, in qualche modo, quanto meno di tentare l'introduzione di un doppio livello di piano, secondo l'impostazione di fondo della riforma urbanistica, quello della programmazione di fondo e quello dell'attuazione operativa delle scelte del piano. Questo racconto non entra volutamente nel dettaglio e nella rifles-

sione sulla natura di questo strumento, sul pensiero di fondo che ha spinto a strutturare il percorso di pianificazione lombardo in questo modo. Si astiene dalle considerazioni profonde su questo tipo di piano, perché ampia è la letteratura disponibile a riguardo dopo nove anni dall'entrata in vigore di questa riforma. Al contrario, racconta di come questo strumento, per come è, è stato usato attivamente sporcandosi le mani e disegnandolo, in contesti profondamente problematici e senza dubbio attraversati dalla tensione più o meno sommersa di grandi dinamiche, profondi problemi e forti trasformazioni capaci di alterare i contesti locali ai quali questo piano si sarebbe dovuto applicare. Con la matita in mano, e credendo sempre nella capacità straordinaria che il disegno ha per la produzione di un piano, in queste esperienze lo strumento a disposizione, il Piano di Governo del Territorio appunto, è stato "stirato" ai suoi limiti, e si è tentato di comprendere come proprio lavorando sul potere previsionale del piano, sulla capacità evocativa del disegno e sull'azione ordinatrice delle regole pur da un "cantone" ristretto come l'orizzonte comunale, alcuni grandi temi siano stati affrontati e un assetto proposto, sopperendo alle mancanze metodologiche dello strumento stesso, alle mancanze strutturali di un panorama di pianificazione sovralocale per lo più insignificante e alla mancanza culturale di un percorso di pianificazione di temi economici, politici, sociali e culturali per lo più assente. Si è scoperto, e questa è la tesi di fondo del racconto che vi propongo qui, che un piano, per quanto difettoso e pieno di rischi profondi come è il Piano di Governo del Territorio (se si pensa almeno al reale controllo sulla possibilità di consumo di suolo in assenza di strumenti efficaci di pianificazione sopra locale e ai meccanismi di variante che Piano delle Regole e Piano dei Servizi consentono praticamente quotidianamente) ha con sé strumenti straordinariamente capaci, legati alla sua stessa natura di azione di previsione condivisa sul futuro, di verifica attraverso il disegno degli assetti prevedibili e di governo attraverso le regole delle azioni e delle interazioni tra le diverse parti. Così, con la matita in mano, ci si è messi a comprendere come affrontare le tensioni profonde di questi territori attraverso lo strumento a disposizione. I percorsi che vi racconto qui non sono né compiuti né conclusi: l'esperienza del piano in alcuni contesti è stato un percorso positivo e lineare e ha permesso di impostare la fase dell'attuazione serenamente e progressivamente; in altri è stato un percorso difficile, di grande tensione e non ancora concluso. In altri ancora è stato un percorso negato, successivamente, da un'azione politica che ne ha contraddetto il significato e l'impegno. In tutti, il percorso del piano che qui si racconta ha permesso la costruzione di strumenti, azioni, politiche per la gestione di un territorio in continua trasformazione, in guardia su problemi rilevanti e in

una mappa geografica altrettanto tremolante nei suoi assetti consolidati. E in tutti, il percorso di pianificazione ha permesso di credere nello strumento del piano come atto principale, se coordinato con le politiche urbanistiche, economiche, sociali, culturali e ambientali del comune e del suo contesto di riferimento (altri comuni, enti sovralocali, altre istituzioni pubbliche o private) della vita pubblica di una città e di un consesso di persone attive. Ho redatto personalmente i piani che vi presento come caso studio e attraverso i quali vi invito a comprendere se la loro risposta alla domanda di fondo è corretta o meno. In questi contesti mi sono sporcato le mani con problemi enormi insieme a questioni minute ma altrettanto enormi; in queste esperienze ho portato con me gli insegnamenti della scuola dalla quale provenigo, l'impostazione riformista del mio fare urbanistica, la consapevolezza che è corretto lavorare ricercando struttura e invarianti territoriali e sapendo che è l'attuazione che dà realtà alle previsioni, ma sempre con un occhio e un orecchio aperti a comprendere le strategie e a leggere le politiche che nei processi di trasformazione di un territorio si generano. In queste esperienze ho lavorato con amministratori, uffici di piano, enti e associazioni, cittadini, operatori e imprenditori di varia natura, attori reali del funzionamento del territorio, portatori di interessi disparati, contraddittori e a volte impossibili, cittadini tutti però di un contesto a cui il piano volta per volta ha aperto visioni, prospettive, percorsi di azione comune. Una fatica alle volte incredibile, soprattutto se in relazione alla caparbia volontà di costruire percorsi di pianificazione efficaci, perché capaci di produrre territorio e di qualità superiore rispetto a quella del territorio dal quale si era partiti. Ma sempre un'esperienza bellissima, in cui mi sono accorto e convinto sempre di più della carica esplosiva che un percorso di piano ha nel mettere in moto in una comunità idee e possibilità, al di là della natura, della forma, della modalità del piano, sia esso disegnato o parlato o strategicamente suggerito o quel che si vuole. Questo vi racconto, ancora in corso d'opera per molti aspetti, ma sufficientemente vissuto per poterlo guardare e scrivere.

1. Introduzione: un panorama articolato

Gli ultimi anni hanno visto succedersi almeno due grandi momenti, nella modalità di riflettere sulla pianificazione e nel tentativo di farla, applicandola a contesti specifici: se dapprima la volontà riformatrice di molti ha prodotto corpi di legge, nazionali o regionali, nuovi strumenti, osservatori specifici sull'applicazione di nuove soluzioni a contesti urbani sempre più in trasformazione, in un secondo momento recente, forse per il sopraggiungere di una crisi economica particolare, pervasiva e fortemente connessa alle realtà urbane e alla loro crescita e trasformazione, il dibattito si è affievolito, ma al contempo la pratica ha preso ad essere applicata sempre più ai contesti, e a produrre piani e progetti. Forse per la prima volta da tempo, e quanto meno in Lombardia, la riforma della strumentazione comunale e il tentativo di riforma della strumentazione urbanistica sovra locale, dopo essere stata codificata in una legge specifica ed essere stata aggiornata, integrata, chiarita con successivi passaggi, ha dato spazio a che le realtà locali applicassero i dettami di quella legge e si cimentassero davvero con dei piani. La riflessione, dal comprendere la forma specifica della legge varata e della riforma che in Lombardia ha cambiato strumenti e regole, si è trasformata in azione, in produzione di piani e progetti e nella volontà per ciascuna realtà di dotarsi di un piano, per inquadrare e governare uno sviluppo auspicato ma, poi, drasticamente ridimensionato per il sopraggiungere della crisi. Così, dopo anni nei quali ci siamo concentrati nel comprendere quale fosse la riforma migliore da attuare, quale il corpo di leggi e strumenti attraverso i quali pianificare il territorio, dopo un periodo veloce, tutto sommato, di riforma, ora ci troviamo a valutare la produzione reale, effettiva, di piani e progetti, in alcune regioni più che in altre e pur in un contesto generale di difficoltà, crisi, lentezza, problemi.

Certamente, il nostro dibattito era animato da temi e spinte molto particolari: ci interrogavamo di come mai un paese di rara bellezza e complessità come il nostro non potesse essere dotato di un organo capace di pianificare lo sviluppo, di deciderne le politiche territoriali soprattutto in relazione alla programmazione economica e a tutti i temi che la sola pianificazione del territorio è capace di portare con sé. Guardavamo con ammirazione e con interesse a paesi meno complicati e più ordinari (e mi si conceda il termine, meramente in relazione alla straordinarietà dell'Italia), come l'Olanda e la Germania, e comprendevamo, pur in assenza almeno in Germania di uno stato centrale forte, come in realtà la programmazione del territorio rivestisse e rivesta tutt'ora un carattere nazionale molto riconoscibile. Ancor più in Olanda, dove leggi e programmi, piani e progetti si occupano di capire quale direzione il paese deve prendere, per un periodo particolare di tempo. Noi, spinti, dalla riforma federalista dello Stato, attratti dalle potenzialità che una spinta regionalizzazione ci faceva intravedere, dimenticavamo, anche perché nel frattempo nulla accadeva, il livello nazionale e statale della riforma e comprendevamo come applicare un'occasione di pianificazione come quella che proprio dalle regioni sembrava venire. A distanza di anni, ci chiediamo ora, ed è dibattito attuale, quali costi e quali problemi abbia comportato questo passaggio, ma a noi qui basti cogliere il fatto che almeno in alcuni contesti (in Lombardia, in Emilia Romagna, in Toscana, in Umbria, nelle Marche almeno) i piani sono stati prodotti, e in tempi più rapidi rispetto a prima. Certo, le critiche rispetto alla riforma sono chiare, e sono condivisibili, e rimandano proprio alla rinuncia ad avere un modello nazionale, seppur presente al momento dell'avvio della riforma e ben descritto dalla proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Rinuncia che ha comportato la creazione di un regionalismo un po' ridicolo, in cui le regioni si sono dichiarate, nella produzione del proprio corpo di leggi urbanistiche, per quello che sono: orientate ad un forte sviluppo e meno attente a temi di equilibrio come la Lombardia; forse più attente al territorio e alla sostenibilità come l'Emilia e la Toscana; incredibilmente ferme alle proprie radici culturali come il Piemonte, con la revisione della legge Astengo, ancora così lontana dall'impostazione che, nei corridoi, nei sussurri di noi osservatori e operatori, di fatto si divideva, tra una dimensione strutturale, di inquadramento e di programmazione, e una dimensione operativa di azione e di attuazione delle stesse previsioni strutturali.

Così, con gli occhi di una realtà non proprio dinamica e con tanti problemi, ci accorgiamo di come una piccola rivoluzione dell'ordine delle cose sia accaduta, se si pensa al quadro della legislazione italiana prima delle riforme che hanno spinto l'urbanistica ad essere al centro delle attenzioni

delle leggi regionali e quasi dimenticata a livello nazionale, e se si pensa a quel che resta oggi, dopo quasi cinque anni di crisi internazionale, dei programmi, dei progetti, delle aspettative attorno alle quali molta di quella riforma istituzionale era stata pensata. Il passaggio dell'urbanistica, attorno alla quale tutta l'attività del nostro operato si muove, alla scala regionale ha significato moltissimo, ed ha cambiato almeno in certe regioni l'attitudine allo sguardo verso le dinamiche di trasformazione delle nostre città. Molte regioni hanno sperimentato piani e strumenti attuativi diversi rispetto al vecchio piano regolatore che la legge n. 1150 del 1942 ha imposto a tutti i comuni, molte hanno sperimentato forme di pianificazione nuove, spinte, e veloci mentre molte altre hanno reiterato vecchie dinamiche e modi di pianificare rigidi e lenti. Senza dubbio, tutte le regioni si sono concentrate nel dare il migliore assetto normativo al proprio territorio, puntando sullo strumento comunale come l'unico in realtà capace di dare efficace risposta al bisogno di pianificazione. I livelli intermedi, tra le città e la regione e gli strumenti attuativi, ossia tutto ciò che avrebbe dovuto stare sopra il piano comunale e tutto ciò che deve stare al suo interno e garantirne l'attuazione, non hanno ricevuto la stessa enfasi che invece lo strumento comunale ha ricevuto. Tra piani di governo del territorio, piani urbanistici simili al vecchio piano regolatore, piani strutturali, le legislazioni regionali hanno puntato sul *municipio* e sul suo territorio l'obiettivo per raggiungere la migliore pianificazione possibile. Abbiamo così capito che il quadro comunale, seppur riformato e seppur trasformato come è stato in Lombardia, con il passaggio dal vecchio Piano Regolatore al Piano di Governo del Territorio, non è stato capace di uscire da alcune logiche e alcune dinamiche non necessariamente positive della nostra storia. L'enfasi sul programma e sull'ansia da programma che il piano comunale comunque porta con sé, la consapevolezza che dopo il bilancio del Comune è l'atto pubblico di maggior rilievo per un'Amministrazione Comunale, hanno permesso in tutti questi anni di non sentirsi spogliati di una pianificazione intermedia che in realtà in certi contesti (come la Lombardia) ha persino perso ulteriore potere, e di non sentirsi privi di certezze nel non aver riformato con la stessa attenzione tutta la strumentazione attuativa, chiave necessaria per la realizzazione delle previsioni.

L'urbanistica che ne è conseguita è stata particolare: i Comuni hanno continuato a sentirsi al centro e nel pieno dei loro poteri di modificare il territorio; le Province e gli enti intermedi hanno acceso i radar contro ogni azione dei Comuni stessi, sia negativa che positiva; le Regioni, una volta fatta la legge, si sono ritirate in uno strano ruolo di supervisione e coordinamento; lo Stato è sparito, letteralmente, dalla scena urbanistica. Eppure

questa è la riforma, questa è l'urbanistica che per tanti anni noi *riformisti* abbiamo contribuito a far nascere, quella del decentramento, della flessibilità, della struttura piuttosto che dell'insieme, del processo a volte anche a discapito del piano. Il territorio nel frattempo si erodeva, e si è eroso non poco, tra un comune e l'altro, senza piani intermedi, senza disegno, senza attenzione. I processi, quelli che davvero modificano il panorama di tutti i giorni fuori dalle nostre finestre, hanno avuto gioco facile a muoversi in questo quadro strano.

Anche l'agenda dei temi è cambiata in questi anni: l'enfasi ambientale e l'attenzione alla sostenibilità hanno informato di sé molta parte della pianificazione e della normativa edilizia, fino a diventare un tema strutturante la pratica della pianificazione; ma i risultati non sono quelli che ci si sarebbe attesi di vedere, almeno diffusamente e almeno non dappertutto. Senza dubbio, l'enfasi sulla sostenibilità non ha permesso di ridurre il consumo di suolo e di puntare a un modello di sviluppo differente, e non ha imposto regole edilizie che invece in altri paesi della Comunità Europea da anni sono realtà. L'attenzione al potenziamento infrastrutturale ha assorbito la riscoperta, tardiva per l'Italia, della necessaria presenza del ferro e dei servizi su ferro, che ha informato di sé il dibattito e l'opera di molte città degli anni Novanta e dei primi anni del 2000, e ha in qualche modo reso condiviso il fatto che è meglio concentrare attorno alle stazioni piuttosto che costruire senza infrastrutture, ma contemporaneamente i contesti comunali sono ancora assorbiti dal risolvere esigenze più di base, come la presenza del traffico nei propri centri storici, la carenza di politiche che connettano l'uso dei parcheggi ai servizi e al commercio diffuso, o la scarsa efficienza dei servizi di trasporto pubblico su gomma per poter assorbire così profondamente canoni più evoluti da riformare il disegno del piano in generale.

Le politiche insediative in questi anni hanno aggiunto qualche tema nuovo, come la necessaria presenza di edilizia convenzionata o a prezzi calmierati, ma in molti contesti le stesse politiche insediative non sono state così efficaci dall'affrontare la problematica del recupero dei centri storici a vantaggio della salvaguardia del territorio o, più profondamente, la necessità di rivedere l'offerta insediativa a seconda del tipo di contesto, evitando il ripetersi brutto e monotono di villette e piccoli condomini e capannoni e di nuove villette; complice il passaggio tra regolamenti edilizi e strumenti di pianificazione dedicati allo spazio costruito incapaci di parlarsi. Banalmente, molti strumenti di pianificazione comunale pur frutto della riforma non sono stati così incisivi da modificare il panorama italiano e da produrre il paesaggio degli ultimi dieci anni in modo diverso da quello del decennio precedente.

Sulla difficoltà del comprendere come tutti questi temi, e altri che l'agenda della riforma aveva elencato con attenzione, e nel generale quadro di libertà regolamentativa che il decentramento aveva imposto così come detto, ad un certo punto, all'interno almeno del decennio passato e che qui osserviamo, qualcosa in altri contesti si è rotto al punto da far esplodere la crisi, una crisi che ha avuto ed ha tutt'ora molto a che fare con i contesti insediativi e con le città. Al di là dell'origine e della genesi della crisi, è stato chiaro che molti progetti e molti programmi si sarebbero interrotti, fino a cancellarsi del tutto: operazioni mediocri non più sorrette da piccoli imprenditori capaci di sostenerle e grandi operazioni bloccate da crisi finanziarie ben più profonde hanno cominciato ad affacciarsi ai panorami sempre positivi e progressivi dei piani comunali, mettendo in crisi il meccanismo sui quali da sempre, e ancor più da quando esistono gli strumenti frutto delle leggi regionali, gli stessi piani si sono retti: previsioni, attuazioni, guadagno per il Comune di oneri e standard. Questo meccanismo è stato colpito dal venir meno della certezza che, a previsione inserita in uno strumento, ci fosse pronto l'operatore ad attuarla. E al contrario, che ci fosse l'operatore pronto a chiedere al Comune di essere ricordato in fase di pianificazione con le proprie iniziative pronte ad essere attuate. Non è più stato così; l'operatore non ha più bussato alla porta del Comune, o ha interrotto i suoi programmi in attesa di risorse e di clienti. Più profondamente, l'interruzione di questa progressione naturale sulla quale per anni l'urbanistica italiana si è retta, ha determinato il venir meno della collaborazione del privato alla costruzione della città; convenzioni, accordi, programmi di partenariato, complice la crisi delle risorse mondiale, si sono fermati, sono rimasti sul tappeto, si sono interrotti, o sono tutt'ora a ritmo rallentato. Se a ciò si aggiunge la continua assenza del livello nazionale, si comprende come questi ultimi dieci anni ci dicano quanto lontana è la stagione dei Programmi Complessi, dello stimolo alla riqualificazione che lo Stato ha dato in certi periodi e dell'azione dei privati pronti a intervenire, seppur spinti dalla sete speculativa, a costruire pezzi interi di città. Quella stagione, poco studiata e forse troppo in fretta liquidata perché sempre atterrata sul territorio in assenza di un riferimento necessario con il piano, inteso come strumento supremo della pianificazione a cui fare sempre riferimento, ha però permesso trasformazioni rilevanti, ed ha permesso che lo stanco motore delle nostre città si rimettesse in moto ripensando spazi e potenzialità da tempo dimenticate. Aree di trasformazione e infrastrutture al centro di quei programmi, per un paese in via di trasformazione economica e cronicamente in ritardo proprio sul tema dell'adeguamento infrastrutturale. Soprattutto, quella stagione di pianificazione eccezionale, fuori dagli

schemi tradizionali e alimentata da un buon intervento dello Stato perché le stesse logiche accadessero su tutto il territorio nazionale, ha permesso di introdurre un approccio “integrato” che troppo spesso ancora oggi alcuni piani non riescono ad adottare. Ma non mirando all’integrazione dei temi, così evidente nella sua necessità da non pensare più che possa mancare, ma puntando all’integrazione degli approcci, degli interessi, degli operatori, dei soggetti attuatori attratti dalle potenzialità di quella programmazione speciale. Nel racconto che questo testo riporta, la programmazione speciale di quegli anni riemerge, talvolta e in contesti particolari, in alcuni casi e nell’impostare alcuni piani attuativi più complessi, recuperando la capacità della programmazione speciale di attrarre interessi e stimolare operatori pubblici o privati ad attuare programmi e progetti.

La riforma urbanistica dunque ha prodotto “qualcosa”, ossia un panorama cambiato rispetto al punto di partenza (il vecchio piano regolatore e la vecchia scala della pianificazione proposta dalla legge n. 1150 del 1942), seppur in forme diverse e in modalità diverse a seconda della regione. Ha spinto ogni regione a cambiare la propria legge e, potremmo dire oggi, ha spinto ogni regione a dichiarare le proprie intenzioni e le proprie capacità. Dalla legge della Lombardia, così spinta ad impostare un processo veloce, capace di adeguarsi rapidamente ma così centrato sul piano comunale, al Piemonte, ancora abbracciato ad Astengo e al ruolo determinante della Regione stessa nella programmazione e nell’avvallo delle politiche attuative comunali, fino alle regioni ancora più lente e ancora più attaccate al vecchio PRG. È obiettivo di questo racconto comprendere se il prodotto specifico di questa riforma, ossia il nuovo piano comunale proposto dalla Regione Lombardia, attraverso la lettura di alcuni casi particolari, sia in grado non già di sostenere la programmazione comunale (la Lombardia ha attuato la propria riforma, l’ha tenuta aggiornata con successivi integrazioni e chiarimenti alla legge di riforma, e su 1.544 comuni ormai solo circa 183 sono ancora senza Piano di Governo del Territorio) ma di affrontare i temi che il territorio sta ponendo da alcuni anni e di strutturarsi come strumento realmente adatto a comprendere, pianificare e monitorare l’evoluzione di un territorio che sta prendendo direzioni particolari.

Il punto di osservazione di questo racconto è particolare: il Piano di Governo del Territorio in Lombardia è stato accettato, compreso, studiato e applicato. Se ne sono accettate le regole, le modalità, le forme e i tempi; si sono accettati i limiti della riforma urbanistica regionale, si è spento il dibattito interno, che ancora oggi ci spinge a pensare che la strutturazione della legge regionale abbia tentato una riforma per certi versi coraggiosa ma non così coraggiosa da sovvertire l’ordine e infrangere i limiti dei terri-

tori comunali per una pianificazione più organica. Si è preso quel che c'era sul tavolo e ci si è sporcati le mani nel provare non solo ad attuarlo, ma nel provare a comprendere con questo strumento realtà in evoluzione, territori in forte cambiamento e temi di rilevanza molto più che comunale, di portata molto più che locale e di interesse molto più che esclusivamente "lombardo"; ossia, si è provato ad *allargare i limiti* del Piano di Governo del Territorio, sia dal punto di vista dei contenuti che doveva comprendere, sia soprattutto dal punto di vista dei suoi ambiti di pertinenza e di competenza.

Il piano di governo, e i casi che qui si raccontano, è stato usato come *strumento di dialogo* ai tavoli sopra locali nei quali grandi temi e grandi decisioni venivano prese; come *piattaforma di verifica* delle dinamiche economiche, politiche e sociali dei contesti nei quali i piani e queste dinamiche maturavano; come *tavolo da disegno* per pensare all'assetto del territorio comunale, al suo disegno del suolo, al rapporto fisico tra le parti costruite e le aree libere, tra i servizi e le dotazioni, le aree abitative e le zone produttive; come *libro delle regole* per comprendere le trasformazioni, le dinamiche e le pulsioni che sul territorio si andavano profilando e scrivere il codice comune per l'attuazione di ogni previsione, recuperando i temi della riforma urbanistica, dalla perequazione in avanti; e infine come *arena di confronto* tra operatori, cittadini, politici, associazioni, utilizzatori e proprietari delle città nelle quali i piani venivano disegnati, tra procedure codificate e procedure innovative di scambio e di dialogo. In questo modo il Piano di Governo del Territorio è stato pensato come strumento più capace di stirare i propri confini per lavorare con un territorio la cui forma, la cui dimensione e la cui importanza non è più (e non lo era nemmeno nel 2005, anno di entrata in vigore in Lombardia della prima legge di riforma, la legge n. 12) divisa tra un territorio comunale e l'altro perfettamente riconoscibili, non è più strutturata in centro storico, prima periferia, seconda periferia, aree produttive e zone commerciali, e soprattutto non è più così marcatamente divisibile tra aree urbane e aree non urbane. Tutti i progetti qui raccontati appartengono ad un territorio nervoso e teso in alcune parti e molle e scarico in altre, non necessariamente afferenti le prime ai centri e le seconde alle periferie. Un territorio che tutti ormai riconoscono come dilatato, completamente urbanizzato anche nelle sue zone di minor densità, ma la cui caratteristica principale è la tenuta forte di una maglia di centralità riconoscibili, ancora una volta non necessariamente coincidenti con i centri storici. Un territorio in cui le diverse velocità si innescano su un mare continuo di fenomeni urbanizzativi, come un sostrato ininterrotto di alterazione del suolo ormai irreversibile, sul quale si alternano episodi ordinari e episodi straordinari, luoghi accentranti e luoghi silenziosi. L'aspetto particolare è

che spesso i centri storici, o i centri dei comuni non appartengono più, se non in parte, alle parti accentranti e attraenti, e la loro funzione può essere sostituita da una concentrazione commerciale più “fuori porta” o da un sistema di servizi localizzati nella prima periferia dei comuni o da una recente trasformazione e risignificazione di una parte del territorio stesso. Su questa geografia particolare si sono applicati dunque i piani a disposizione, e proprio per questo, e anche in questo caso, allargandone potenzialità e modalità di intervento.

Metodologicamente, due parole chiave sembrano emergere da questa particolare impostazione, e su queste due parole chiave si sono spesi gli sforzi innovativi dei piani illustrati: il *disegno* e l'*attuabilità*.

Il disegno è lo strumento più potente che la nostra disciplina, e la nostra pratica, possano avere: attraverso il disegno parliamo, raccontiamo la struttura di un contesto, ne evidenziamo i problemi, i punti di forza, gli angoli molli e i punti di tensione; con il disegno ci immaginiamo quel che dovrà accadere, sia attraverso una nostra visione ideale, sia, e soprattutto, facendo i conti con i dati del problema, mettendo a posto, disponendo per il meglio e in cerca di un equilibrio funzionante attraverso il costante bilanciamento delle forze in gioco. Al disegno siamo tornati in questi anni di lavoro. Proprio perché schiacciati da un quadro normativo e amministrativo problematico, e sfidati dal contesto economico e sociale a non puntare in alto, attraverso il disegno ci siamo ricordati il potere del nostro fare: è attraverso il disegno che si può immaginare una forma differente per un contesto. Così come un tempo la forma era l'espressione del volere di un unico potere capace di costruire una città, oggi la forma che esprime il disegno può essere l'espressione del bilanciamento delle tante forze in campo che hanno acquisito il diritto di partecipare al governo della città; un insieme di forze a geometria variabile, mutevole, discontinuo, ma sempre presente e sempre in grado di offrire tantissimi dati al problema, che solo il disegno può organizzare. Il disegno è presentissimo nei casi di cui questo testo si occupa: ogni piano illustrato qui è partito dal disegno come strumento di visione e organizzazione. Raccontando la visione, ci siamo scoperti tecnici all'opera per aiutare contesti dispersi in un mare con poca qualità ad acquisirne sempre di più, connotandosi come poli di qualità urbana all'interno di un territorio discontinuo, saltuariamente concentrato, malamente connesso. Lavorando all'attuazione, il disegno è stato usato come strumento per coordinare e garantire l'attuazione stessa: nessuna visione senza che potesse esserne garantita l'attuazione ha avuto senso e ha avuto l'onore di entrare in uno strumento di pianificazione in questi anni. Così, attraverso il masterplan e la costruzione dei piani con il ricorso ai masterplan le due anime, e le due

parole chiave, si sono andate costruendo e consolidando. Il masterplan definisce senza troppa determinazione l'assetto di un contesto, ne fissa i principi di fondo in vista di una possibile trasformazione. Come strumento, controlla l'applicabilità delle regole che ha ipotizzato, costruisce il consenso coinvolgendo sull'aspetto fisico gli attori al tavolo; soprattutto, anticipa attraverso una visualizzazione il risultato, e su questo fa convergere le forze in gioco, che saranno più o meno capaci di attuare il disegno, e più o meno forti da modificarlo o accettarlo così come è.

Il disegno ha puntato a ricercare la costruzione di angoli di urbanità connessi per territori generalmente, e come un tempo, definiti suburbani. Nell'attività di pianificazione per Comuni più o meno grandi attorno ad aree metropolitane più consolidate (Milano, Novara, Monza, Firenze, per esempio) si è compreso come la connotazione, seppur campanilistica, di ogni singola parte di territorio sia ancora forte, marcata, riconoscibile. Tra valori ambientali da difendere, testimonianze storiche da recuperare e qualità della vita da costruire, molti spazi si scoprono alla ricerca di un'urbanità diversa da quella della città, meno densa di cose e meno piena di accadimenti, più organizzata a misura d'uomo, piccola e compatta, fatta di spazi fruibili, relazioni, verde. Un'urbanità strana, paradossalmente cercata all'interno dell'enfasi data alla naturalità, all'assenza di pressione, alla lontananza dai contesti più "forti" e congestionati: eppure, un'urbanità che proprio nel bisogno di spazi, luoghi di incontro, piazze, connessioni e servizi si fa obbligatoriamente da disegnare, perché spontaneamente incapace di essere prodotta dai processi correnti di questi contesti. Anzi, da produrre proprio in difesa dai prodotti più ordinari e brutti che questi territori continuano ad esprimere.

Lo strumento, al contempo, ha investito nell'attuazione, spostando l'attenzione non più sul piano, non solo sul processo, ma sull'evoluzione del piano nel processo: ogni disegno ha vita se ne è garantita l'attuazione. Lontani dalla possibilità di usare disegni solo per immaginare, inventare, stimolare, ma costretti dall'azione a rendere efficace ogni disegno e ogni previsione che si esprime attraverso un disegno, credo nella capacità di un disegno, per esempio il masterplan, di adattarsi all'interno del processo che lo spinge a trasformare le sue previsioni in realtà. Non più dunque la rigidità di un disegno da perseguire, non solo l'ascolto alla formazione di un processo, ma soprattutto la correttezza di un disegno, con le sue regole, le sue norme e i suoi equilibri, capace di modificarsi all'interno della complessità del processo. Senza spigoli, né durezza, ma agilmente capace di ridisegnare il proprio orizzonte al mutare delle forze e delle intensità in campo.