

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021

Towards an Ecological Modernization of Our Society

Guest Editors

Francesco Domenico Moccia

Alessandro Sgobbo



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Toledo, 402
80134 Napoli
tel. + 39 081 2538659
fax + 39 081 2538649
e-mail info.bdc@unina.it
www.bdc.unina.it

Direttore responsabile: Luigi Fusco Girard
BDC - Bollettino del Centro Calza Bini - Università degli Studi di Napoli Federico II
Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n. 5144, 06.09.2000
BDC è pubblicato da FedOAPress (Federico II Open Access Press) e realizzato con Open Journal System

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

Editor in chief

Luigi Fusco Girard, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Co-editors in chief

Maria Cerreta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Pasquale De Toro, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Associate editor

Francesca Ferretti, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Editorial board

Antonio Acierno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luigi Biggiero, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Francesco Bruno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Vito Cappiello, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Mario Coletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Teresa Colletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Ileana Corbi, Department of Structures for Engineering and Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Livia D'Apuzzo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Gianluigi de Martino, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Stefania De Medici, Department of Civil Engineering and Architecture, University of Catania, Catania, Italy
Francesco Forte, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Rosa Anna Genovese, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Fabrizio Mangoni di Santo Stefano, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luca Pagano, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Stefania Palmentieri, Department of Political Sciences, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luigi Picone, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Michelangelo Russo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Salvatore Sessa, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Editorial staff

Mariarosaria Angrisano, **Martina Bosone**,
Antonia Gravagnuolo, **Silvia Iodice**,
Francesca Nocca, **Stefania Regalbutto**,
Interdepartmental Research Center in Urban Planning
Alberto Calza Bini, University of Naples Federico II,
Naples, Italy

Scientific committee

Roberto Banchini, Ministry of Cultural Heritage and Activities (MiBACT), Rome, Italy
Alfonso Barbarisi, School of Medicine, Second University of Naples (SUN), Naples, Italy
Eugenie L. Birch, School of Design, University of Pennsylvania, Philadelphia, United States of America
Roberto Camagni, Department of Building Environment Science and Technology (BEST), Polytechnic of Milan, Milan, Italy
Leonardo Casini, Research Centre for Appraisal and Land Economics (Ce.S.E.T.), Florence, Italy
Rocco Curto, Department of Architecture and Design, Polytechnic of Turin, Turin, Italy
Sasa Dobricic, University of Nova Gorica, Nova Gorica, Slovenia
Maja Fredotovic, Faculty of Economics, University of Split, Split, Croatia
Adriano Giannola, Department of Economics, Management and Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Christer Gustafsson, Department of Art History, Conservation, Uppsala University, Visby, Sweden
Emiko Kakiuchi, National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, Japan
Karima Kourtit, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands
Mario Losasso, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Jean-Louis Luxen, Catholic University of Louvain, Belgium
Andrea Masullo, Greenaccord Onlus, Rome, Italy
Alfonso Morvillo, Institute for Service Industry Research (IRAT) - National Research Council of Italy (CNR), Naples, Italy
Giuseppe Munda, Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Spain
Peter Nijkamp, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands
Christian Ost, ICHEC Brussels Management School, Ecaussinnes, Belgium
Donovan Rypkema, Heritage Strategies International, Washington D.C., United States of America
Ana Pereira Roders, Department of the Built Environment, Eindhoven University of Technology, Eindhoven, The Netherlands
Joe Ravetz, School of Environment, Education and Development, University of Manchester, Manchester, United Kingdom
Paolo Stampacchia, Department of Economics, Management, Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy
David Throsby, Department of Economics, Macquarie University, Sydney, Australia



Indice/Index

- 7 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa
*Francesco Domenico Moccia e
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana
Alessandro Sgobbo
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi
Francesco Domenico Moccia
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in
Campania
Antonio Nigro
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno
Francesco Martinico
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove
frontiere del progetto urbanistico della città
post Covid
Rosalba D'Onofrio e Michele Talia
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della
pianificazione urbanistica comunale
Fortunato Pagano
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano
territoriale metropolitano
Giuseppe Mazzeo
- 141 E se il piano del verde divenisse parte
integrante del piano urbanistico comunale?
Emanuela Coppola

LA FORMA DI PIANO PER LE ESIGENZE D'OGGI

Francesco Domenico Moccia

Sommario

L'esigenza di innovare la forma di piano nasce tanto dal mutare degli obiettivi dell'urbanistica attuale quanto dall'evoluzione dei metodi e teorie della pianificazione tradotti in pratiche con lo stimolo proveniente dall'Europa. Questo saggio discute le convinzioni che hanno animato diverse correnti di pensiero e gli effetti che hanno avuto nella professione urbanistica. Da questa esplorazione critica ricava alcuni principi di fondo utili a realizzare una pianificazione urbanistica più efficace e più capace di trattare con l'incertezza. Si sofferma in particolar modo sulla ripartizione in strutturale ed operativo del piano urbanistico con una completa reinterpretazione dei termini correnti, anche se fondata sulla comprensione delle motivazioni che ne hanno alimentato la definizione in alcuni passaggi chiave culturali e normativi in Italia.

Parole chiave: urbanistica, rigenerazione, processi decisionali

TODAY NEEDS CITY PLANNING DOCUMENTS FORMAT

Abstract

The need to renew city planning document format comes from both changed objectives of today urbanism and planning theories and methods as they became practices on the European pressure. This essay discusses beliefs inspiring thinking trends and their effects over planning practice. From this critical exploration I deduce some basic principles to have a more effective urbanism and more able to cope uncertainty. I specially focus on structural and operational components of the urban plan and propose a new interpretation of them, also if it is grounded on deep understanding of the rationale motivating their sense in some crucial normative and cultural passages in Italy.

Keywords: city planning, regeneration, decision making

1. Introduzione

Da molto tempo l'urbanistica è in crisi. I suoi passati meriti e il ruolo centrale assunto nel secondo dopoguerra sembrano essere andati progressivamente scemando e lentamente quella disciplina è scivolata ai margini dell'amministrazione locale e degli studi accademici. Affermatesi quando il processo di urbanizzazione con il suo confuso dinamismo e imprevedibili conseguenze reclamava una qualche forma di governo, offrendo appunto conoscenze e metodi per incanalarlo e indirizzarlo, sembra aver perduto del tutto la sua utilità quando si è giunti al compimento di quel processo.

Oggi le sfide urbane non si sono esaurite, ma hanno cambiato radicalmente cifra. Governare la città e il territorio resta una necessità, forse anche più impellente della fase urbanizzativa, accompagnata dall'ottimismo della crescita illimitata e dall'ignoranza di pericoli oggi ben evidenziati dalle scienze dell'ambiente. Tuttavia, quegli strumenti regolativi e di progettazione della città, messi a punto per gestire la crescita urbana non si rivelano adatti a guidare la rigenerazione urbana, il compito attuale del governo del territorio.

Gli urbanisti hanno avvertito da tempo l'urgenza di un adeguamento del loro bagaglio di attrezzi per continuare ad esercitare la loro professione all'altezza dei tempi e si sono impegnati a comprendere le problematiche attuali. Abbiamo visto così un proliferare di studi e ricerche in campi quali le diseguaglianze sociali e geografiche accentuate dai processi di globalizzazione, le risorse naturali disponibili ed i servizi ecosistemici essenziali alla sopravvivenza umana ed alla qualità della vita, sulla mobilità sostenibile e l'uso del suolo. Non meraviglia che ci siano stati tanti sconfinamenti in scienze contermini, nel senso che il loro campo d'interesse in qualche modo coinvolge il territorio perché fin dalla sua origine, la dottrina urbanistica ha attinto da ogni parte che potesse descrivere e spiegare la forma della città e del paesaggio.

Insieme a questa esigenza di conoscere l'oggetto sul quale operano, c'è anche un contributo, per altro ancora più originale che gli urbanisti possono fornire e che riguarda quanto essi stessi apprendono con l'esercizio della loro attività di pianificazione. Questo articolo si inserisce all'interno del campo della riflessione sulle pratiche professionali (Schön 1983) e, in quanto tale, si avvale delle esperienze condotte nella redazione di piani urbanistici comunali per i quali, all'interno di un gruppo del Dipartimento di Architettura e del Centro interdipartimentale "Raffaele D'Ambrosio" LUPT dell'Università Federico II, sono state condotte come impegno di terza missione. In questa posizione, ci si è avvantaggiati del doppio coinvolgimento tanto nella ricerca universitaria quanto nei procedimenti amministrativi, ricavando stimoli reciproci tra studio, sviluppo teorico e pratiche.

Il lavoro che segue ha uno sviluppo eminentemente argomentativo. Ingaggia una discussione con posizioni, tesi e metodi che hanno vasta diffusione nelle pratiche urbanistiche per analizzare e scegliere quali delle idee correnti sono utili e produttive rispetto al fine che ci siamo proposti di mettere a punto: una forma di piano adatta ai compiti attuali. I giudizi su tali questioni sono maturati facendo leva sulla storia operativa, sulla teoria dell'urbanistica e sulla teoria della pianificazione.

2. Forma e contenuti dei piani

Affrontare il tema della forma di piano oggi richiede una premessa necessaria per il modo come si è andata sviluppando la riflessione teorica e le relative dispute nel settore scientifico e professionale dell'urbanistica italiana. Forma del piano è una denominazione

che possiamo collegare in gran parte alle proposte dell'INU a cui lavorò personalmente Campos Venuti facendo tesoro della sua personale disanima dei difetti maggiormente avvertiti dei processi di pianificazione, vigenti in Italia negli anni '80, a seguito del fallimento della riforma Sullo e dell'impossibilità di calmierare i prezzi del suolo, secondo quella politica di lotta alla rendita su cui si era spesa molta della sinistra politica. La proposta venne presentata al XXI Congresso dell'Istituto a Bologna nel 1995.

Dopo quella data, l'INU non si impegna più in maniera altrettanto decisa nell'elaborazione di una proposta di legge di principi nazionale, ma risponde alle iniziative governative e parlamentari che sono seguite negli anni senza mai giungere a conclusione. Il 30 giugno 2005 fu approvato alla camera il disegno di legge Lupi senza avere altrettanta fortuna in Senato. Poco meno di dieci anni dopo, lo stesso, diventato ministro, provò ad avanzare uno disegno di legge. La presidente dell'INU, Silvia Viviani partecipò ad una audizione nel merito il 27/11/2014.

Nella proposta di legge dell'INU del 2008, si legge un dispositivo attuativo delle proposte formulate nel precedente 1995, quando prese forma il cosiddetto modello di piano INU. La relazione che accompagna un vero e proprio articolato dichiara di voler perseguire tre obiettivi: 1) quello di rafforzare le leggi regionali riformiste che avevano applicato anche se parzialmente la forma di piano del Congresso di Bologna e che intervenivano in materie di competenza statale quali la perequazione e compensazione coinvolgendo aspetti di diritto privato e pubblico, oppure la fiscalità locale; 2) abolire la L. 1150 del 1942 perché continua a condizionare la capacità riformatrice delle regioni e introdurre nelle dispute giuridiche il rispetto di norme ormai sorpassate dalla legislazione regionale e perfino contraddittorie con alcune loro disposizioni, quali l'obbligo di realizzare l'edilizia sociale nei piani di zona ex 167 anche se previsti nelle aree di cessione per meccanismi di perequazione; 3) dispiegare un governo del territorio che non si limitasse ai piani ma facesse anche ricorso alle politiche e ai programmi. In altri termini, si ribadisce quanto proposto fin dal 1995 con una proposta di assoluta continuità.

Negli ultimi documenti compare solamente il perpetuarsi della richiesta della necessità della legge nazionale di principi con evidente riferimento a quanto precedentemente avanzato dall'Istituto dato per scontato e non rivedibile.

L'inerzia del legislatore ha contribuito alla stagnazione dell'elaborazione in questo campo dove ogni impegno intellettuale finiva per essere frustrato dall'improduttività nella traduzione in cambiamenti effettivi delle pratiche per la loro dipendenza dai quadri istituzionali. Costretti ad operare a legislazione data, la ricerca innovativa è finita per spostarsi su altri campi ritenendo possibile l'adeguamento dei processi di pianificazione puntando sui contenuti, gli obiettivi e le nuove esigenze. La forma radicale di tale deriva si è risolta nella contrapposizione delle tematiche alla forma di piano, identificando quest'ultima come un discorso ormai vecchio e superato e ritenendo che l'interesse si dovesse spostare tutto sui tipi di progetti proposti dove c'era l'opportunità vera di affrontare e risolvere i problemi della città.

3. Piano o progetto?

Questo filone di pensiero si può ricondurre a delle radici relativamente remote degli anni '80, quando si sviluppò la contrapposizione tra piani e progetti, proponendosi questi ultimi come soluzioni alla crisi dei primi. Il progetto urbano è uno strumento d'intervento definito negli aspetti fisici, funzionali, economici e procedurali che mira ad obiettivi complessi ma

chiaramente individuati selezionando definiti attori con tempistiche programmate (Ferretti 2005). Porta così a concentrarsi sui motivi e le finalità delle trasformazioni inserendo nel processo decisionale oggetti concreti sui quali gli stakeholders possono esprimere le loro valutazioni. In altri termini, rispetto a piani dalla tendenza formale di sistemi di regole, modalità processuali, organizzazioni di funzioni, distribuzioni di parametri attenti agli equilibri dei diritti, esaltano la concretezza e materialità dei fatti, la preferenza contenutistica.

Il richiamo ad una vecchia polemica sembra anacronistico per rappresentare un problema che si vuole cogliere come attualmente operante e non funziona bene come argomentazione per sostenerne l'esistenza. I tempi trascorsi avrebbero dovuto cancellare questa contrapposizione alla cui soluzione avevano lavorato congiuntamente Vittorio Gregotti e Bernardo Secchi in una felice stagione di *Casabella*. Con la formula del progetto di suolo, dei progetti norma, Secchi aveva trovato quel sincretismo che trasformava i contrasti in collaborazione indirizzando creatività e regole in una combinazione efficace (Secchi 1989). La riapertura delle distanze di due forme mentali distinte ha trovato la sua spinta nella nuova pressione delle problematiche affacciate sulla scena urbana con il nuovo millennio, rispetto alle quali la cultura degli urbanisti era del tutto impreparata (Moccia 2009). Fino ad allora nutrita dalle scienze umane capeggiate dalla geografia ed organizzate dal certosino e tenace lavoro di Astengo, ora sono invase dalle scienze naturali, indispensabili a comprendere le minacce alla salute ed alla sopravvivenza della specie umana sotto attacco dal suo stesso incontrollato sviluppo dissipatore di risorse non rinnovabili e capace perfino di degradare il clima globale. Gli urbanisti si sono trovati ad essere responsabili di processi degenerativi di tale portata ed allo stesso tempo è stato loro chiesto di essere risolutori di quelle problematiche, obbligandoli ad acquisire un patrimonio di conoscenze del tutto nuovo per loro ed in stato sperimentale per le medesime scienze anch'esse spesso rivoluzionate da interni cambi di paradigma (Gasparrini 2014).

4. L'evoluzione verso la pianificazione strategica

Una volta compiuta la maturazione di queste conoscenze, la comunità scientifica degli urbanisti non può limitarsi ad apprendere ma deve passare ad una fase più generosa, ovvero di restituire strumenti e proposte generate dalle loro specifiche competenze perché queste ultime sono ancora quelle necessarie a gestire i cambiamenti delle città, anche se in una direzione del tutto diversa da quella che si era percorsa nel passato e fino a quasi i nostri giorni. Per determinare questo cambio di direzione è necessario rivedere radicalmente quegli strumenti. Densità, zonizzazioni, indici urbanistici ed edilizi, regolamenti, vanno cambiando segno sotto questa spinta sebbene dovranno continuare ad essere i mezzi indispensabili alla progettazione ed implementazione del cambiamento delle città (Moccia e Coppola 2009, Reale 2008, Moccia 2017).

L'inutilità del piano regolatore generale o comunque si voglia chiamare lo strumento di governo del territorio, rispetto al progetto urbano, o all'idea di progetto in generale, si presenta più plausibile quando i due si concepiscono come momenti successivi e complementari di un unico percorso progettuale articolato per scala e tempo. In altri termini, il piano corrisponde a quel disegno della forma della città e della sua organizzazione funzionale e di collegamenti onnicomprensivo per la cui realizzazione sono necessari azioni coordinate ed una pluralità di progetti che realizzano la trasformazione di una pluralità di siti in tempi diversi e per un periodo esteso (Piccinato 1988).

Messo in questi termini, la funzione del piano generale si indebolisce notevolmente quando l'attività urbanistica si trova ad operare in città il cui assetto generale è in gran parte configurato e sono prive di una elevata domanda abitativa ovvero sono in grado di risolverlo all'interno della riconversione delle sue parti urbanizzate e quindi già all'interno di un quadro urbanistico generale consolidato. In queste condizioni si deve far leva sul progetto urbano perché i problemi e le soluzioni sono tutte inscritte all'interno di una struttura generale fissata ma che ha bisogno di risposte specifiche adeguate alle domande insediative presenti all'interno della parte di città interessata al cambiamento.

Se si interpreta in questo modo il piano generale, se ne coglie solo un aspetto, peraltro quello maggiormente soggetto all'obsolescenza e non, invece, quello che permane come qualità ancora attuale e, a mio parere indispensabile, per il governo del territorio. Difatti è più difficile coglierlo, in quanto si tratta di un pensiero non espresso in grafici e spesso perfino sottaciuto nelle relazioni e resoconti dei processi di pianificazione, specialmente nella fase in cui dominava il pensiero razionalista e preferiva dare un'impronta oggettiva sia alle conoscenze che alle relazioni tra conoscenze ed azione (Faludi 1976). L'evoluzione di questo pensiero quale tecnica di decisione ha fatto crescere la sua potenza e dimostrato la sua utilità, non solo nel campo urbanistico, quando ha preso l'orientamento strategico (Bryson e Roering 1986). Allora si è fatto più chiaro e si è andato diffondendo uno strumento in grado di rendere più efficiente il governo del territorio alle diverse scale.

Questo requisito precede ed è complementare al progetto urbano. È una capacità amministrativa indipendente dalla portata delle trasformazioni urbanistiche da attuare, vuoi che investano l'intero territorio di competenza dell'ente vuoi che si riferiscano a parti o settori d'intervento particolari, qualunque sia la loro dimensione, collocazione e durata (Moccia 2000). Esse comportano una valutazione sull'opportunità di quella scelta e di collocazione all'interno delle finalità perseguite. Qualora un'amministrazione si affidasse semplicemente a progetti, non avrebbe espresso alcun giudizio su di essi, sui risultati attesi e sulla possibilità che altri progetti avrebbero avuto la potenzialità di risultati migliori e più confacenti alle finalità richieste, non avrebbe esplorato la complementarietà e sinergia tra progetti diversi tra di loro ma con possibilità di collaborare al medesimo scopo né avrebbe stabilito se attribuire priorità ad alcuni progetti rispetto ad altri sia in relazione all'importanza degli scopi che alle ricadute degli uni sugli altri. Tutte queste deficienze sono traducibili in maggiori costi in rapporto ai benefici a carico dell'ente.

5. La decadenza dei vincoli espropriativi

Nel dopoguerra, la cultura urbanistica italiana si orientò al modello britannico di regime dei suoli. Sebbene rappresentasse un retaggio medioevale, tenuto in vita dal proverbiale conservatorismo britannico, presentava degli indubbi vantaggi per il governo pubblico del suolo. Infatti, non solamente nel Regno Unito, ma anche in molte altre nazioni nordiche, prime tra tutte la Svezia, si era affermato l'idea che fosse necessaria la proprietà delle aree per riuscire a realizzare un disegno urbano coerente e senza condizionamenti (Rydin 1993). L'urbanistica di Stoccolma ebbe una grande risonanza per le felici soluzioni apportate nella sua riconfigurazione in chiave moderna e con un eminente carattere sociale e uno dei meriti venne attribuito, correttamente, alla politica del municipio di aver acquistato vastissime proprietà ai margini urbani (Bedrone 1991, Morbelli 1991). Nel Regno Unito i diritti di utilizzazione del suolo risultano una concessione della corona per un tempo determinato, in alternativa a quanto stabilisce il nostro sistema giuridico che li fa connaturali alla proprietà

privata (Olsen 1982). Da quel principio discende che ogni uso o cambiamento di uso del suolo è una decisione della corona, ovvero pubblica: di quella istituzione a cui la regina ha delegato l'amministrazione di un tale diritto (Fagence M. 1977). Si capisce bene il peso che la funzione pianificatoria assume in un regime del suolo di questo tipo dove non è ostacolata né è costretta a confrontarsi con i diritti della proprietà privata. Il nostro ordinamento, che si basa su principi liberali, giustifica l'intervento dello stato, e quindi della pianificazione, solo se corrisponde ad un pubblico interesse e, in forza di questo, e senza altre ragionevoli alternative, si trova costretto a limitare l'esercizio libero dei diritti di proprietà privata (Coco 1965, Centofanti 2010). In altri termini, si può utilizzare il suolo con edificazioni la cui limitazione di altezza, distanze e volumi sia fissata in modo tecnicamente corretto così da non danneggiare le altre proprietà; oppure si può procedere all'esproprio di un suolo, sottraendolo alla potestà del proprietario, solo se è indispensabile per la realizzazione di un'opera che risulti assolutamente necessaria per il bene comune, come possono essere le comunicazioni o i servizi sociali ritenuti diritto di cittadinanza. Questa finalizzazione è talmente stretta che qualora l'opera pubblica non sia stata realizzata nei termini temporali ragionevoli (5 anni), il suolo ritorna nella disponibilità del proprietario e la destinazione prevista dal piano viene cancellata.

Poiché, nonostante la pressione di gran parte della cultura urbanistica e di rilevanti forze politiche che rappresentavano, tra gli altri, anche punte illuminate della borghesia capitalista industriale, il Parlamento non volle assumere il modello inglese (Campos Venuti 1968), si dovettero escogitare, da parte dei riformisti (Achilli 2019), delle procedure che rendessero attuabili le operazioni urbanistiche secondo canoni di corretta organizzazione dello spazio e distribuzione delle funzioni. Le procedure espropriative sono particolarmente onerose per la finanza locale dove non possono essere bilanciate dagli oneri di urbanizzazione in un quadro di gravi carenze di risorse degli enti locali. Per giunta, il valore dei suoli da acquisire al patrimonio pubblico, poiché inserite dal piano in aree da urbanizzare, aumentano, per questo provvedimento comunale, con il paradosso che è lo stesso Comune che fa lievitare i costi dei suoi acquisti.

La soluzione trovata, proprio mentre si portava avanti la rivendicazione del modello britannico, come alternativa pragmatica e temporanea, si è andata, invece, sempre di più affermando e consolidando quando è rimasta l'unica alternativa praticabile. La soluzione è di attribuire ai soggetti della trasformazione urbanistica gli oneri della costruzione della città pubblica, peraltro operando all'interno degli istituti previsti dalla L. 1150/1942, quali quelli del comparto. Il primo passo era quello di rendere obbligatoria e porre ad onere dei privati la realizzazione delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie. Successivamente le dotazioni urbanistiche vennero precisate attraverso la definizione degli standard con il DPR 1444/68 ed i parametri di suolo pubblico per abitante vennero resi obbligatori. Il metodo perequativo cercò strumenti perché gli oneri delle cessioni di suolo pubblico venissero equamente ripartiti tra i proprietari dei suoli (Pompei 1998). Infine, il tutto si codificò e perfezionò in un modello o forma di piano in cui venne introdotta la componente operativa la quale raccordava la domanda di standard con le espansioni realizzate con comparti. Stabilendo questo legame, evitava la decadenza dei vincoli espropriativi perché non li apponeva a suoli determinati nella componente strutturale, ma li stabiliva solo programmaticamente come obblighi da realizzare quando si sarebbero attuate le nuove espansioni e queste ultime erano programmate con cadenza quinquennale nella componente operativa (Campos Venuti 1996).

6. La situazione attuale dello spazio pubblico

Ci sono stati più di sessant'anni in cui l'urbanistica ha operato nel nostro paese con procedure non sempre eguali a quella appena sintetizzate ma in un certo alveo da esse segnato. A questo punto dobbiamo constatare che lo stato delle città nel nostro paese è molto diverso tra di loro. Ci sono città in cui, procedendo con il governo del territorio in maniera attenta si sono realizzate dotazioni urbanistiche superiori agli standard e perfino la legislazione regionale ha proposto ed attuato ulteriori avanzamenti garantendo al di là della disponibilità dei servizi altri requisiti quali l'accessibilità, la prestazione, la corrispondenza ai bisogni locali (Falco 1993, Karrer e Ricci 2003). All'estremo opposto di un gradiente molto articolato, abbiamo comuni in cui ci sono zone in cui si rileva l'assenza non solo dei servizi ma persino delle opere di urbanizzazione primaria. È evidente che in questi casi c'è stata l'assenza della pianificazione oppure essa è stata disattesa per la mancanza di controllo del territorio (Scorza 2019, Arena 2019).

Nonostante la molteplicità delle situazioni, due grandi famiglie sono riconoscibili, un centro ed un nord del paese dove la dotazione di spazi pubblici è perlomeno quantitativamente sufficiente, sebbene si possono ritenere migliorabili aspetti qualitativi e di gestione; il sud del paese, di cui la nostra Campania è epitome, dove abbiamo carenze pregresse molto significative specialmente nelle conurbazioni principali, dove si è verificata una certa attrazione con relativa crescita demografica ed edilizia.

Pertanto, possiamo dire che la politica urbanistica riformista ha dato i suoi frutti perché là dove è stata praticata ha realizzato delle città con buone dotazioni di servizi, mentre dove non è stata realizzata, per l'opposizione di governi locali contrari alla pianificazione, e si è lasciato piede libero all'abusivismo, ciò ha comportato degli ambienti urbani di peggiore qualità. Secondo un approccio realista si potrebbe anche affermare che è ben riuscita in quelle regioni, dove è stata concepita, tra Lombardia ed Emilia-Romagna, perché ha saputo ben utilizzare risorse della sfera pubblica e privata disponibili, mentre non si è riuscita ad esportarla al Mezzogiorno dove quelle medesime risorse non erano disponibili (Curti 2006). Senza voler approfondire l'analisi o dare spazio alle recriminazioni, ora si tratta semplicemente di prendere atto che sia per l'uno che per l'altro comparto del paese è finita una stagione e con essa i metodi urbanistici che l'hanno accompagnata nel bene e nel male. Il cambiamento è segnato da una doppia convergenza di fattori: da una parte, abbiamo il raffreddamento della dinamica demografica ed il parallelo contenimento del fabbisogno abitativo con relativa riduzione della domanda di case sul mercato, fatte limitate eccezioni di isolati poli attrattivi dove la domanda è sostenuta dalle immigrazioni temporanee, stagionali e permanenti; dall'altro, dalle politiche europee e nazionali che si prefiggono l'obiettivo del consumo di suolo zero per il 2050 (Munafò 2019). Pertanto, in assenza o comunque forte riduzione dell'espansione urbana, affidare ad essa la realizzazione della città pubblica è mossa non efficiente. Nel comparto del paese dove la dotazione di standard è sufficiente i meccanismi perequativi sono obsoleti perché non c'è bisogno di cessione di suoli al comune ma di miglioramento della qualità dei servizi e delle loro prestazioni. Nel comparto dove c'è né carenza, viene a mancare la risorsa per poterli acquisire tramite meccanismi perequativi a meno di non gonfiare artificiosamente la domanda abitativa.

Ulteriori considerazioni tecniche, hanno convinto anche il legislatore (p. es. emiliano-romagnolo) che, nelle attuali condizioni di trasformazioni urbanistiche di parti urbanizzate, attraverso progetti urbani, è venuta meno la necessità di ricorrere al piano operativo, potendo svolgere quelle funzioni ad esso attribuite, nella presente condizione, il piano

attuativo, con relativa accelerazione del procedimento. In tal caso, la perequazione e suoi addentellati come compensazione e incentivazione potranno continuare a svolgere la loro opera all'interno dei comparti di trasformazione urbanistica. Sono, infatti, questi i casi in cui, attraverso la valorizzazione immobiliare, si genera moneta urbanistica il che è presupposto indispensabile per alimentare gli istituti della perequazione, compensazione e incentivazione.

Questione molto importante nascente all'interno dei sempre più attuali processi di rigenerazione urbana è la cattura degli incrementi di valore immobiliare generati dalle opere di miglioramento della qualità abitativa (Serra 2018). Sono numerosi gli studi dove sono stati misurati gli incrementi di valore degli immobili a seguito dell'istituzione di un servizio di trasporto metropolitano, nelle aree prospicienti le stazioni (Pagliara, Papa, Ferrante 2009). È un caso lampante in cui dotazioni che migliorano la qualità dell'abitare, in questo caso per quanto riguarda l'accessibilità, si riflettono nei prezzi di mercato. Il che si può estendere ad ogni altro beneficio derivante da opere pubbliche incluso il miglioramento dei servizi ecosistemici per processi di rinaturazione. La cattura avviene tramite meccanismi fiscali e appare inevitabile che a questa strada bisognerà guardare sempre di più per finanziare il cambiamento urbano in senso ecologico. Se queste risorse sono messe a disposizione degli enti locali, allora essi potranno utilizzarle o per migliorare la qualità dei servizi dove essi sono sufficienti quantitativamente ovvero a recuperare suolo pubblico, attraverso gli espropri, là dove c'è né carenza (Rybeck 2004).

7. L'articolazione del piano urbanistico

Abbiamo già esaminato le difficoltà finanziarie nella realizzazione degli standard e la soluzione riformista di trasferire i costi di acquisizione delle aree sullo sviluppo edilizio attraverso il metodo perequativo. A questa difficoltà finanziaria se ne aggiungeva un'altra di carattere temporale. La Corte Costituzionale aveva stabilito in cinque anni il tempo ragionevole perché, una volta apposti i vincoli espropriativi, il Comune dovesse eseguire l'esproprio ed avviare i lavori per la realizzazione dell'attrezzatura pubblica prevista dal piano. Dopo questo termine, la destinazione d'uso dell'area decade e la stessa deve essere riclassificata riconoscendo anche un ristoro del danno apportato con il vincolo pregresso. Allo scopo di evitare quest'inconveniente, Campos Venuti propose di elaborare piani operativi della medesima durata quinquennale, con una previsione più accurata delle trasformazioni urbanistiche effettivamente realizzabili in quell'arco di tempo sì da individuare solamente le aree a standard che si sarebbero utilizzate (Campos Venuti 1968, 1996). La parte strutturale del piano, dove è contenuto il disegno generale di assetto della città si sarebbe limitato a quantizzare solamente le superfici necessarie per soddisfare sia lo standard pregresso che quello aggiuntivo dovuto alla futura popolazione teorica ed avrebbe incaricato i piani attuativi di localizzarlo sulla base dei previsti comparti edificabili all'interno dei quali applicare il metodo perequativo.

Questa mossa di spostare l'individuazione delle aree a standard nei piani operativi ha funzionato come leva per spostare sempre di più la zonizzazione conformativa dallo strutturale all'operativo, anche se quest'ultimo nasceva con un requisito che non lo avrebbe mai potuto renderlo del tutto sostitutivo dell'altro entro il quadro normativo della L. 1150 del 1942, ovvero quello di non essere obbligato ad estendersi all'intero territorio comunale, visto che avrebbe dovuto interessare solamente le nuove edificazioni del quinquennio.

La presente esigenza non poteva che introdurre un criterio di difformità all'interno della

dimensione regolativa dello strutturale in quanto non poteva avere carattere conformativo per le zone di trasformazione, visto che esse erano demandate ai piani operativi, ma erano tenuti a disposizioni conformative per tutte quante le altre zone. Facendo riferimento alla classificazione del DPR. 1444/68, avrebbe carattere conformativo per tutte le zone tranne le zone omogenee C (residenziali) e D (produttive). Di qui nasce la problematica delle zone trasformabili in particolare per quanto riguarda la tassazione.

Ci si chiede perché il compito di gestire il problema degli standard non sia stato affidato al momento attuativo, e si sia introdotto un nuovo passaggio quale quello operativo. Infatti, la componente strutturale avrebbe potuto egualmente quantificare solamente gli standard senza individuare le aree ad essi destinati, evitando la decadenza dei vincoli, e assegnarli alle zone C e D da attuarsi, come d'obbligo, con la redazione di Piani Attuativi (Lottizzazioni convenzionate, PIP, Piani particolareggiati, PEEP) all'interno dei quali si sarebbe individuata la loro localizzazione. Il motivo ragionevole che ha evitato questa soluzione è che si voleva ancora affidare alla decisione pubblica la programmazione degli interventi, evitando che le iniziative private realizzassero espansioni disorganiche a macchia di leopardo, che avrebbero posto gravi problemi nelle opere pubbliche di infrastrutturazione (Righi 2017).

Sebbene quello della decadenza dei vincoli espropriativi è stato motivo di articolazione del piano regolatore generale tra i più influenti nelle legislazioni regionali, un altro pure autorevole nella letteratura e influente in alcune regioni, è stato avanzato da Luigi Mazza (1997, 2004). La sua proposta parte da un'analisi critica del PRG dove individua due compiti diversi e tra essi contrastanti, tali da reciprocamente ostacolarsi. Da una parte, sostiene, la zonizzazione del PRG provvede a stabilire una condizione di diritto della proprietà attraverso la destinazione d'uso del suolo ed i suoi parametri di utilizzazione, dall'altro disegna il progetto di trasformazioni desiderate e da attuare. È evidente che quest'ultima modifica la precedente zonizzazione con il progetto della nuova. Perciò egli propone di mantenere le due cose separate con due distinti piani, ciascuno con una specifica finalità. Il piano delle regole, ovvero il piano d'uso del suolo esteso a tutto il territorio comunale, dà certezza ai diritti edificatori e d'uso a ciascun proprietario, provvede a conservare i valori immobiliari insieme all'organizzazione del territorio. La strategia di trasformazione urbana guida i piani attuativi ed i progetti secondo gli obiettivi stabiliti dall'amministrazione sulla base di un'analisi dello stato e delle prospettive verso cui sembra più opportuno dirigersi (Mazza 2000).

Tra la proposta Mazza e Campos Venuti ci sono punti di contatto, sebbene partano da motivazioni diverse e hanno anche schierato su fronti contrapposti i rispettivi sostenitori. Entrambi prevedono una zonizzazione totale del territorio e invece parziali progetti di trasformazione affidati a due diverse componenti del piano. Entrambi ritengono necessaria un'attività di pianificazione a monte dei piani attuativi, ovvero dei progetti urbani, che fungesse da guida pubblica e strategica in grado di governarli in modo più o meno definito. Su questo punto torneremo in seguito. La differenza tecnica fondamentale consiste nell'indipendenza o meno del progetto di trasformazione, perorato da Mazza. Ma la contrapposizione tra i sostenitori avviene in special modo sul diverso dosaggio del rapporto pubblico/privato nel potere decisionale che è stato assegnato, più che da parte degli autori, da quelli che ne hanno utilizzato i due modelli sia nella legislazione che nella progettazione urbanistica.

8. Conoscenze e piano

Per meglio comprendere il ruolo del progetto di trasformazione urbanistica è opportuna un breve digressione sul tema del rapporto tra conoscenza e piano. Alla definizione di questo rapporto si era particolarmente dedicato Giovanni Astengo prefigurando lo sviluppo di una scienza urbanistica nella fiducia che dalle conoscenze acquisite in modo sistematico e con il contributo di varie scienze umane e della natura si potesse derivare in maniera conseguente il progetto della città moderna (Astengo 2011). Infatti, fin dall'inizio si era preoccupato di stabilire delle metodologie che potessero essere applicate nella redazione degli strumenti urbanistici in maniera generalizzata, curando un linguaggio comune d'indagine e rappresentazione (Di Biagi 1991, Gabellini 1991). La disseminazione, anche attraverso buone pratiche era affidata ad *Urbanistica*, la rivista di cui fu prima caporedattore (1949-51) e poi direttore (1952-76), mentre per l'istruzione ricorse alla creazione del nuovo corso di laurea (Indovina 1991).

Nella loro evoluzione, lo sviluppo delle conoscenze che interessano l'urbanistica si devono confrontare con la complessità del fenomeno urbano che il riduzionismo scientifico tende a segmentare in una molteplicità di discipline e filoni di ricerca. Questa strada, che in altre realtà culturali porta prima all'autonomia dell'urbanistica e poi alla sua ulteriore specializzazione in diversi settori, trova in Italia una forte inerzia. Quella più immediata si presentò all'interno dello stesso IUAV con la rivendicazione dei Samonà (2000) dell'unità tra architettura e urbanistica, non invano ricordata qui perché finora mantiene proseliti. Né mancano analoghe rivendicazioni da parte dell'ingegneria la quale ama distinguere un proprio approccio più sensibile alle più recenti tecnologie cognitive. Lo stesso riconoscimento professionale dei laureati del corso di Preganziol voluto da Astengo non si riesce ad ottenere per l'opposizione degli Ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri e quello, alla fine ottenuto continua ad essere finora limitato e emarginato dalle inerzie culturali e dalla competizione professionale. In questa difficile situazione, gli stimoli provenienti dalle scienze che forniscono conoscenze utili a comprendere il rapporto tra la società umana e lo spazio fisico non riescono ad essere organizzate né in modo omogeneo né articolate per specialismi per rendersi disponibili alla progettazione urbanistica.

Al contrario, la proliferazione degli specialismi, richiede poi un lavoro di coordinamento la cui portata non è solamente scientifica ma riveste anche molte valenze di carattere politico ed amministrativo. La speranza di una ricomposizione di questa molteplicità era venuta dalla teoria dei sistemi. Questa dava la possibilità di organizzare in un certo numero di famiglie fatti tra loro omogenei e definire successivamente le relazioni tra queste famiglie (McLoughlin 1973). Il successo di questo approccio è rilevabile dalle tracce lessicali che tuttora lascia nell'operare professionale per organizzare i quadri conoscitivi dentro la redazione dei piani, anche se i rapporti tra i sistemi sono spesso ridotti a semplici addizioni o sovrapposizioni, unioni o intersezioni. Quand'anche possano risultare soddisfacenti le elencazioni delle qualità degli oggetti considerati, e giustificabile la loro inevitabile selezione rispetto ad una esaustiva disanima, rimane comunque indefinito, per effetto dell'approfondimento del sistema di relazioni, la comprensione degli andamenti evolutivi e quindi la capacità di previsione, requisito essenziale per una professione che guarda al futuro.

L'impegno per condurre ricerche all'interno del campo della pianificazione con metodo scientifico non è scoraggiato da questi limiti, al contrario, traendo forza dai successi delle scienze in generale, vengono perpetrati con sempre maggiore rigore metodologico,

operando anche le trasposizioni ritenute più efficaci dal regno della natura a quello della società. Ciò nonostante, la critica radicale al paradigma razionale operata da figure di spicco come Simon (1991), in realtà, piuttosto che scoraggiare la ricerca, ha aperto un diverso percorso in cui il pensiero ha accettato i limiti segnalati come propri dell'umana condizione e si sono connotati come pensiero strategico tanto nella ricerca operativa che nella teoria della pianificazione.

9. Le decisioni nel piano

Nell'ambito dell'urbanistica si è andata così sviluppando una linea di lavoro intorno al tema di come legare le conoscenze al progetto e una tale riflessione si è rivolta allo studio di come prendere decisioni di fronte a conoscenze limitate ed incertezze delle previsioni, casi limite ma non estranei ai problemi che un urbanista si trova ad affrontare. Questo problema è stato affrontato, all'interno della ricerca operativa da Friend e Hickling (1987) al cui lavoro si rimanda per approfondimenti. In aggiunta, la pianificazione è problema decisionale collettivo perché rappresenta una funzione amministrativa obbligatoria e investe il comportamento di tutti i cittadini. Pertanto, non riguarda solamente la corretta soluzione razionale di problemi, né la sua garanzia di democrazia consiste unicamente nella trasparenza, ma comporta scelte di priorità di fronte a risorse scarse e decisioni controverse relativamente agli interessi coinvolti (Forester 1988). L'impegno su questi temi non è affatto marginale quando l'urbanistica non si può limitare ad essere un progetto fondato su una razionalità di cui tutti i limiti sono venuti alla luce ed i cui dogmi sono stati utilizzati politicamente quale retorica per imporre trasformazioni indesiderate a gruppi sociali che avrebbero subito le loro conseguenze negative.

La centralità degli interessi è stata validata dal relativismo scientifico la cui critica sfida l'universalità delle conoscenze e la loro indipendenza dalle contrapposizioni sociali (Mannheim 1957). I tratti della sociologia della conoscenza si riconoscono o vengono evidenziati da un filone della letteratura che ha sempre una grande risonanza nel mondo degli urbanisti dove le alternative dei futuri mondi possibili costituiscono ovviamente uno dei centri del dibattito. Ciascuna delle prospettive intraviste e proposte devono fondarsi su dati di fatto, interpretazioni delle dinamiche sociali ed economiche, conoscenze delle risposte dell'ambiente naturale e perfino dell'ecosistema globale.

La responsabilità della decisione si lascia alla politica, vuoi che si tratti del rappresentante eletto che della partecipazione diretta. Senza entrare in una discussione sulle forme di potere, deve essere condivisa l'idea che non spetta all'urbanista l'ultima parola in questioni che investono l'intera cittadinanza, in regime democratico. Tale assunto, però, non risolve il problema del rapporto tra politica ed urbanistica. Certamente accantona un confronto che vede, da una parte professionisti con soluzioni baste su conoscenze certe e soluzioni corrette che devono convincere riottosi politici condizionati dal gradimento del loro elettorato, né che gli stessi urbanisti devono guadagnare accesso all'opinione pubblica per ottenere il consenso che permetterà loro di superare l'opposizione dei politici. In entrambi i casi gli urbanisti si presenterebbero come un'entità politica e finirebbero per configurare uno scenario corporativo dove la loro visione (o i loro interessi) cercherebbe di imporsi alle altre componenti sociali e politiche.

Se scartiamo questa ipotesi e stabiliamo che la responsabilità della decisione è politica, allora quale ruolo c'è nel processo decisionale? Per rispondere a questa domanda ipotizzo due estremi che solo esemplificano tutte le possibili variegate situazioni che ci possiamo

trovare di fronte, anche nel nostro paese. Il primo è quello di un sistema politico funzionante con istituzioni e rappresentanti riconosciuti e capaci di rappresentare il corpo politico popolare, il secondo, all'estremo opposto è quello di una società politica conflittuale articolata e contrapposta in diverse componenti ciascuna incapace di prendere una decisione valida per tutte le altre. Ebbene, in entrambe queste condizioni risulta egualmente valido il ruolo del pianificatore come supporto tecnico alle decisioni. Nel secondo caso, il supporto dà maggiore forza alla componente che si sostiene e, di conseguenza, ciascuna di esse è interessata a goderne per la migliore riuscita nella competizione. Anche nel primo caso, dove lo stimolo non è rappresentato dalla competizione entro la società politica, esso è sostituito dall'efficienza del piano, sempre che la verifica elettorale o comunque il rapporto tra rappresentante e rappresentati sia condizionato dal giudizio sui risultati raggiunti nell'esercizio del potere.

Il supporto alle decisioni si articola secondo i seguenti filoni: a) formulare ipotesi di previsione dei trend delle trasformazioni urbanistiche; b) tradurre in tecniche urbanistiche (come zonizzazione norme tecniche) gli obiettivi; c) facilitare e guidare il processo decisionale anche quando sono coinvolti una molteplicità di attori; d) disporre di tecniche per valutare corsi d'azione alternative anche secondo gli interessi multipli delle società complesse; e) prevedere gli impatti delle azioni decise.

10. Strategia ed operatività urbanistica

L'introduzione della pianificazione strategica in Italia è avvenuta in modi diversi, senza sottovalutare l'influenza dell'Unione Europea quando l'ha associata a tutti i suoi programmi. Anche il governo italiano ha favorito l'elaborazione dei piani strategici delle grandi città finanziandone la redazione e si è formata un'associazione dei comuni che praticano la pianificazione strategica. Sebbene manchi di una sua istituzionalizzazione e ci sono molti che considerano questa volontarietà una condizione per svilupparla in modo genuino, è giunto un suo riconoscimento tra le competenze delle neoistituite città metropolitane dove la sua separazione dalla pianificazione territoriale è stata anche evidenziata come un pericolo. Al contrario, dato per scontato quanto il pensiero strategico possa aumentare la capacità amministrativa degli enti locali, bisogna essere gelosi dei benefici che può apportare anche al governo del territorio e quindi adoperarsi perché avvenga una sua integrazione nella forma di piano oggetto di questo saggio (Moccia 2000). Opinione molto diffusa tra gli urbanisti italiani è quella di compiere una distinzione tra strategia e operatività. La diffusione di un urbanismo tattico sembrerebbe avvalorare questa posizione, allontanando di nuovo la strategia dal concreto operare immediato. Al contrario, abbracciare un'urbanistica tattica implicherebbe la rinuncia a disegni di ampio respiro e lungo termine per azioni immediate e circoscritte. Del tutto analoga è quella che Lerner aveva intitolato *Urban Acupuncture* (2014), una politica praticata mentre svolgeva la carica di sindaco di Curitiba. Tuttavia, questa interpretazione che allontana la strategia in una visione di lungo periodo e indeterminata, come un quadro di riferimento che legittima i progetti in ragione di un modello razionalmente coerente non mi sembra applicabile ai casi appena richiamati.

I diversi progetti di Lerner, da lui presentati nella singolarità, semplicità e massimo risparmio delle risorse impiegate, di fatto, costituiscono una strategia la quale si propone di realizzare un certo tipo di cambiamento indirizzato alla sostenibilità ambientale e alla promozione del benessere dei cittadini attraverso il miglioramento dei servizi sociali nelle

condizioni di scarse risorse pubbliche specifiche dell'America Latina. Pertanto, il concepimento di quei progetti si genera all'interno e come espressione diretta di quella strategia e il loro stesso grado di successo misura l'efficacia della scelta strategica. Analoga valutazione si può fare per il recentissimo urbanismo tattico milanese dove si rinviene una strategia molto simile a quella latino-americana, sebbene coniugata in un contesto geografico e culturale diverso. In ogni caso, quanto più ci si impegni ad avvicinare la strategia alla tattica ed ai progetti di qualunque tipo essi siano, tanto più migliora la qualità dei progetti in termini di coerenza ed efficacia, requisiti a cui il pensiero strategico si rivolge. Al contrario, se li allontaniamo, allora la strategia si dirige verso visioni estetizzanti ed astratte dalle condizioni complesse solitamente descritte dalla SWOT Analysis ed i progetti perdono la verifica di efficienza (Moccia 2004).

Sulla base di queste argomentazioni non si può concordare con quanti collocano l'elaborazione strategica e perfino il documento strategico di piano all'interno della dimensione strutturale concepita come un indirizzo di lungo periodo da cui dipendono gli operativi di più breve periodo. Una tale posizione deve fare i conti anche con la capacità di previsioni e i limiti cognitivi precedentemente richiamati e, difatti, riconosce come preordinare le scelte sul lungo periodo fa diventare il piano una camicia di forza che impedisce di far fronte all'evoluzione della realtà ed a problemi o sviluppi delle dinamiche urbane imprevedute. La soluzione che si apporta a questo difetto, le cui radici non si vogliono riconoscere, è peggiore del male. Infatti, si cerca di sfumare e rendere indeterminate l'indirizzo strategico in modo da attenuare possibili conflitti con scelte successive. Ne deriva una debolezza non solo tecnica, ma anche politica perché questa artificiosa conformità elude i passaggi negli organi assembleari e prende scorciatoie procedurali che evitano lo scrutinio di una platea di soggetti più ampi e la restringono ai vertici amministrativi (Alleva e Quintavalla 2017).

11. In cosa si distingue la fase operativa da quella attuativa

L'istanza di trasparenza nell'avere un piano operativo che venga approvato secondo lo scrutinio dei più ampi organi deliberanti è stato appena sottolineato, evitando che segua un percorso semplificato con la copertura della conformità ad un generico schema strategico che aveva ricevuto quell'avallo democratico. Al piano operativo ho anche affidato la funzione di elaborazione strategica delle trasformazioni urbanistiche e territoriali, valutando i progressi amministrativi compiuti dagli enti locali grazie all'uso di questo strumento. Già questi due passi segnano una significativa evoluzione del piano operativo rispetto alla sua configurazione, alla nascita, quando era chiamato in causa semplicemente a programmare le attuazioni in funzione della decadenza quinquennale dei vincoli espropriativi. In altri termini si presentava come semplice strumento attuativo del piano generale a cui logicamente doveva essere conforme.

Nell'evoluzione appena tracciata, il piano operativo assume una sua autonoma fisionomia a carattere spiccatamente strategico, puntando a risolvere con il breve periodo, la difficoltà cognitiva delle previsioni, per fare in modo che il piano di trasformazione del territorio sia composta da azioni con elevata certezza di attuazione e con una valutazione di efficacia ponderata. Gli si richiedono questi requisiti perché si è constatato come gli stessi non sono stati assicurati dai PRG nella loro redazione di piani unici. In aggiunta bisogna pensare che ci troviamo in una situazione del tutto diversa dal 1942 quando la prima legge urbanistica fu varata e c'era un obiettivo prioritario di dotare tutti i comuni di un piano d'uso del suolo.

Oggi questo compito si deve ritenere assolto e l'urbanistica si esercita sulle modifiche di precedenti piani d'uso del suolo.

Le diatribe sul lasso temporale delle strategie, ovvero se devono dispiegarsi su tempi lunghi o brevi è bene che si risolvano all'interno di questa dimensione operativa in modo da non riproporre una dipendenza dell'operativo dallo strutturale. Si ribadirà così la diversa natura dei due piani con la netta separazione tra il momento regolativo e quello della programmazione delle azioni di trasformazione. Queste ultime potranno avere anche un quadro di riferimento di lungo periodo, ma dovranno comunque concretizzarsi in un coerente e fattibile piano d'azione fondato su certezze.

Abbiamo ascoltato critiche radicali ai PRG ed anche ingenerose. Infatti, la loro radicalità che si spinge fino alla negazione della stessa validità dell'intera urbanistica non si giustifica dopo decenni in cui quel modello era stato praticato con la profonda convinzione degli esponenti maggiormente in vista del modo accademico, professionale e politico. Perciò è necessario focalizzare con maggiore precisione l'individuazione degli elementi di debolezza e ciò può avvenire se si conduce un'analisi storica un poco più attenta. Le formulazioni del secondo dopoguerra, successivamente quelle dell'urbanistica riformista e così via, come correttamente ha sostenuto Campos Venuti (1990) con la sua formula delle generazioni dell'urbanistica corrispondono alle risposte che la disciplina ha dovuto dare al mutare storico delle condizioni in cui si è venuta a trovare il paese. Nell'immediato dopoguerra doveva affrontare il processo d'industrializzazione con i relativi rivolgimenti territoriali determinati dalla polarizzazione delle metropoli industriali, poi sono seguite fasi di stabilizzazione e successivamente di deindustrializzazione. Oggi affrontiamo la crisi di cambiamenti climatici in un regime di capitalismo globale cognitivo (Scott 2017) quando la dinamica dell'innovazione tecnologica si è accelerata insieme alla competizione tra i territori.

Dentro questa cornice, la pianificazione di adattamento delle città deve essere strategica e tempestiva per essere al passo con i mutamenti continui. Non si può limitare alla semplice attuazione di un disegno avulso dal continuo cambiamento dei processi in corso e dalla loro crescente velocità.

12. La cattiva reputazione della variante

Indipendenza ed equipollenza del piano operativo e del piano strategico, con l'aggiunta della diversa temporalità delle rispettive prescrizioni e il valore conformativo di entrambi, ha come conseguenza il ricorso alla variante. Il piano di azioni previsto dall'operativo si traduce in interventi, alcuni dei quali possono prevedere cambiamenti nell'uso del suolo e devono variare la zonizzazione stabilita nello strutturale. La remora ad usare la variante è un ostacolo effettivo allo sviluppo del modello di pianificazione proposto in questo saggio. Perciò si richiede un breve approfondimento sull'argomento, per analizzare come si è formato e su quali basi appoggia il rifiuto della variante.

In primo luogo, è da distinguere la variante puntuale o parziale rispetto alla variante generale. Nel secondo caso non si giustifica l'opposizione perché significherebbe che non è possibile fare un nuovo piano generale dove esiste uno precedente. In questo caso si ha, con il nuovo piano, una variante generale dove, legittimamente, sono mutate le precedenti zonizzazioni e norme per rispondere alle nuove esigenze ad al nuovo progetto. Non si deve escludere un'opposizione anche a questo tipo di variante, quando si innescano mitizzazioni del piano vigente da parte di ammiratori - più che sostenitori - che hanno contribuito alla

sua affermazione e continuano a difenderlo anche quando, col tempo, le condizioni economico, sociali, demografiche, culturali si sono evolute in maniera non prevedibile. Il che finisce per cozzare con la stessa prevista durata decennale del piano e l'ineludibile necessità di una verifica e aggiornamento. Non a caso è stato introdotto, specialmente per le questioni ambientali e nella VAS, il punto fisso del monitoraggio, in considerazione della delicatezza della fase dell'implementazione e della necessità di una continua manutenzione del piano.

Aumenta notevolmente il numero dei detrattori quando si passa alle varianti parziali, sebbene se ne faccia un uso considerevole ed è stata varata anche una certa legislazione che le favorisce, come nel caso degli impianti produttivi (Moccia 2019). Tra i vari pregiudizi avversi alla variante ne isolo due che mi sembrano quelli più importanti e li discuterò di seguito: a) la violazione della coerenza del piano; b) l'apertura agli interessi particolari.

Il primo pregiudizio si basa su un assunto in gran parte idealizzato che non prende in considerazione la differenza tra il disegno geometrico e la realtà morfologica. Il valore estetico, le sue regolarità, coerenze e motivazioni non necessariamente si traducono in spazi urbani vivibili, in infrastrutture efficaci, in organizzazione delle attività efficienti. D'altra parte, se queste proposte di assetto generale avessero governato il territorio del dopoguerra in questa maniera così perfetta perché oggi dovremmo discutere delle periferie come di una piaga dell'intero paese? Certamente non vedremmo una rivalutazione di quei centri storici alla cui formazione non hanno affatto concorso i PRG del dopoguerra, non ci lamenteremo dello sprawl ed il relativo disastro ambientale, non ci dovremmo preoccupare di dare qualità allo spazio pubblico interstiziale abbandonato e privo di carattere. La sopravvalutazione di quei disegni ha molto un sapore intellettualistico e ben poco pragmatico. Ma molta cultura architettonica ed urbanistica ha già condotto una disanima critica di principi e modalità operative del moderno che qui non è il caso di richiamare data la sua notorietà.

Anche il secondo pregiudizio va ridimensionato. In una ricerca condotta sulla regione Campania, risulta che le varianti per opere pubbliche supera quelle riguardanti i privati (Petti 2019). Poiché le previsioni di piano costituiscono dichiarazione di pubblica utilità ai fini degli espropri, le modifiche che s'introducono nel passaggio dalla formulazione di un obiettivo alla sua rappresentazione con la fase di progettazione specifica dell'opera già richiedono una procedura di variante. A queste questioni di dettaglio si aggiungono quelle opere che non sono state previste o per mancanza di risorse, poi rese disponibili o per esigenze non previste. Ci sono molti motivi per cui, nel corso del tempo, è necessario ritornare su un assetto iniziale con delle modifiche, tuttavia la richiesta di evitare una casualità scoordinata di interventi ha un suo fondamento e richiede uno sforzo perché le trasformazioni urbanistiche siano ricondotte ad un piano operativo. In tal caso, la variante perderebbe il carattere episodico e farebbe parte di una strategia di governo del territorio.

13. Una struttura regolativa

Essersi focalizzato finora sul piano come previsione di azioni e organizzazione di un insieme di progetti non implica che si intende abolire l'aspetto regolativo dell'urbanistica e lo strumento fondamentale attraverso il quale si esercita, ovvero il piano d'uso del suolo. Il modo più elementare ed universale con cui consultiamo un piano urbanistico è quello di individuare le zone in cui ripartisce il territorio e comprendere quali regole sono stabilite per l'uso del suolo di ciascuna di esse. Anche questa caratteristica fondamentale è stata

oggetto di critiche perché riduce la città a zone segregate e monofunzionali.

In realtà si tratta di due diversi fenomeni: il primo, la segregazione, ha una valenza sociale e sebbene ne possa essere complice la zonizzazione nello stabilire profili residenziali di valore economico differenziato, discriminando sui redditi delle famiglie, si iscrive in più complesse dinamiche sociali a suo tempo ben studiate dalla scuola di Chicago (Park et al. 1967); il secondo è la conseguenza dell'urbanistica moderna dove era coltivato un determinato modello di città oggi non più condivisibile. Guidata dall'imperante meccanicismo dell'epoca della grande espansione dell'industrialismo, il Movimento Moderno si prefiggeva una radicale riorganizzazione dello spazio ritenendo che zone omogenee funzionalmente, connesse da una rete di comunicazioni, raggiungesse obiettivi di elevata efficienza, tutto ciò derivandolo dalla teoria dell'organizzazione, di grande successo nella produzione di massa.

Questo modello ha avuto non solo un successo teorico, ma ha improntato la guida alla trasformazione urbanistica cambiando di fatto le città a propria immagine per cui siamo stati in grado di verificare nella realtà i suoi limiti tra cui quello della specializzazione per funzione uniche è apparso tra i più deleteri per l'economia e la socialità urbana (Jacobs 1961). Passare dalla costatazione dei limiti del funzionalismo alla negazione della zonizzazione è come buttar via il bambino insieme all'acqua sporca. La zonizzazione c'era già prima del Movimento Moderno e non aveva una connotazione funzionalista come ci fa capire Giorgio Piccinato (1974) nel suo studio sulle origini dell'urbanistica in Germania, citando la definizione che se ne dà nel manuale dello Stüben (1890). Estendendo ancora il concetto di zonizzazione, possiamo risalire ad operazioni arcaiche in cui la perimetrazione di suoli costituiva atto fondativo della città e distinzione tra luogo della società urbana e natura, connotato da rituali per il profondo significato attribuito a quelle delimitazioni invalicabili (Rykwert 1981). Sebbene la moderna zonizzazione fosse introdotta a Chicago per ragioni di sicurezza, dopo disastrosi incendi scoppiati nelle lavanderie cinesi, si può far risalire ad una pratica millenaria di governo del territorio, con attribuzioni mutevoli nelle diverse epoche. Lo stesso fatto che non si è trovata uno strumento alternativo per svolgere la medesima funzione, ci porta a continuare ad usarla anche per prefigurare modelli di città diversi da quello modernista.

La zonizzazione non dovrà servire a dare impronta monofunzionale, ma a stabile la compatibilità tra le caratteristiche naturali della zona e il suo sviluppo sostenibile. Va subito precisato che lo sviluppo può essere inteso in due sensi diversi. Il primo è quello determinato da effettive esigenze presenti e misurabili della società che, una volta determinato, va verificato nella sua sostenibilità, ovvero con la scelta dell'area più idonea in base alle sue qualità come quelle pedologiche, idrogeologiche, agronomiche e tutte le altre capaci di misurare l'impatto. L'altro senso è di una teorica capacità di compatibilità potenziale, qualora esigenze di trasformazioni si evidenziassero. In questo secondo caso, ritengo che ci troviamo in una condizione di indeterminatezza che non è valutabile, neppure in termini di costi e benefici, essendo i primi individuabili a differenza dei secondi.

Per quanto riguarda le caratteristiche della zona, sono, nelle decisioni pubbliche e nel sentire comune, stabiliti degli intangibili, dei valori non negoziabili, a fronte di qualsiasi beneficio se ne ricavi per il loro sacrificio. È consolidata tradizione disciplinare che ad essi si assegnino un valore di invarianti strutturali e talvolta prendono il nome di statuto del territorio (Magnaghi 2000, 2010). Il significato di struttura, in questo caso, prende il significato di elemento territoriale stabile ed irrinunciabile, per motivi o di carattere

naturale o culturale. Questa interpretazione di struttura, in qualche modo, rivolta al passato è propria della recente tradizione di studi italiani in urbanistica ed architettura, come ho illustrato nel mio intervento alla XXII Conferenza SIU (Moccia 2019a). Questa valenza di struttura è molto diversa da quella utilizzata nella pianificazione britannica dove consiste di strategie proiettate al futuro come guida fornita da livelli superiori ai *local plan* (Rydin 1983). In questo senso è stata adottata da noi nella bipartizione proposta da Campos Venuti quando assumeva un ruolo di guida alla componente attuativa.

Volendo rompere questa interdipendenza, l'elaborazione strategica dovrà ricadere completamente nel piano operativo, sia che si voglia esercitare in visioni di lungo periodo che fungano semplicemente da prospettiva di marcia per l'operatività immediata, sia che pragmaticamente valutino tutti i fattori analizzabili per determinare immediate ed efficaci strategie da tradurre in un piano operativo immediatamente attuabile.

14. Conclusioni

Con questo articolo si è inteso riprendere il discorso sulla forma di piano cercando di esaminare e discutere alcuni passaggi giudicati essenziali per superare quelle difficoltà che stanno rendendo l'urbanistica un settore sempre più marginale nelle politiche pubbliche anche quando riguardano lo spazio fisico di vita. Infatti, la sclerosi formale dell'urbanistica, che l'irrigidisce in formule che sembrano avere un unico valore regolamentare applicato con meticolosità burocratica e fonte di numerosi conflitti tra interessi contrastanti, viene vista da operatori, politici e cittadini più come un sistema irragionevole di vincoli che non come il progetto della città futura.

In premessa ho evidenziato come la riflessione intorno alla forma di piano è stata accantonata da molto tempo, ritenendolo non centrale rispetto all'esigenza di un rinnovo dell'urbanistica. Si è ritenuto dai più che questo riguardasse le nuove tematiche ovvero i problemi che si dovevano affrontare. Siamo entrati nell'era del riscaldamento globale, quando il processo di urbanizzazione ha assunto carattere mondiale e ha fatto rinominare quest'epoca come quella dell'antropocene, un dominio dell'uomo sulla natura foriero di una molteplicità di pericoli per la sua stessa sopravvivenza. È stato necessario pensare allo sviluppo in maniera sostenibile, all'insediamento in modo resiliente, alla natura non solo per proteggerla e conservarla ma anche per riprodurla all'interno dell'ambiente umano dove infrastrutture verdi, drenaggio sostenibile, mobilità non meccanizzata, ripristino dei metabolismi, in imitazione della natura, migliorassero i servizi ecosistemici.

Su questo terreno l'apertura alle scienze della natura, aggiunta alla precedente sensibilità per le scienze sociali, ha arricchito la dottrina urbanistica, i ricercatori e professionisti di una cultura più ampia ed adeguata ai loro compiti; si è tradotta in politiche e procedimenti amministrativi mirati ai nuovi obiettivi. Ha anche avuto, come effetto secondario, la diffusione dell'idea che fosse il progetto ad assumere piena centralità, perfino che avesse del tutto rimpiazzato il piano, il quale già si dibatteva in sua propria crisi di efficacia (Tutino 1991). Ho sottolineato come la fine dell'espansione urbana e la necessità di operare sull'esistente evitando il consumo di suolo, insieme a tutte le tematiche appena richiamate avesse cambiato le finalità a cui la pianificazione si doveva rivolgere e che questo mutamento aveva bisogno anche di rivedere i metodi.

I precedenti cambiamenti della forma di piano erano stati generati dalla necessità di attuare gli standard urbanistici in un regime di tutela della proprietà privata esercitata con le ben note sentenze della Corte Costituzionale. La decadenza dei vincoli espropriativi aveva

suggerito la bipartizione del PRG con l'introduzione della componente operativa. Questa disposizione si combinava ai metodi perequativi per supplire alle carenze della finanza pubblica ed attuare comunque un'urbanistica riformista con esiti diversi nei comparti geografici del paese.

Apprezzando l'impegno sociale degli urbanisti e degli enti locali nell'attuare questa politica ottenendo delle città più giuste, ho giudicato esaurito questo ciclo perché, come ho discusso nel § 5, non corrisponde alla fase di cambiamento della città dei nostri giorni, dove l'assenza di espansioni non consente di condividere la valorizzazione immobiliare tra pubblico e privato. Oggi la cattura degli incrementi di valore deve avvenire in altri modi perché si verifica per effetto del recupero urbano o dell'incremento di dotazioni urbanistiche ed accessibilità.

Ho considerato tanto le nuove sfide urbane della pianificazione, richiamate all'inizio di queste conclusioni, quanto i cambiamenti intervenuti nelle pratiche di pianificazioni giudicando tra i più rilevanti quelli del metodo strategico per la diffusione che hanno avuto con le procedure nella programmazione europea. Mi sono anche avvalso di conoscenze derivanti dalla teoria della pianificazione in merito alla qualità politica delle decisioni urbanistiche, con la relativa problematica del rapporto tra tecnica e amministratori, nonché ad una consolidata discussione sui modelli di pianificazione dove si è cercato un superamento del modello razional-comprensivo a favore di uno strategico.

Ho anche cercato di dipanare diversi pregiudizi o opinioni consolidate in modo che ne emergesse una forma di piano che distingue nettamente due strumenti indipendenti e con specifiche funzioni. Il piano strutturale contiene una zonizzazione di tutela dei beni naturali e culturali. Zonizza l'intero territorio comunale stabilendo le norme d'uso del suolo per ciascuna sua parte. All'interno della struttura urbanistica esistente, stabilisce le operazioni di modifica, direi meglio di cura di ogni sua parte, cercando di fare in modo che le morfologie esistenti si evolvano verso assetti più sostenibili e resilienti. La trasformazione urbanistica è affidata al piano operativo che stabilisce la strategia più adeguata e con maggiori benefici in funzione delle risorse umane e materiali disponibili con la mobilitazione degli *stakeholders* e il consenso dei cittadini.

Ritengo che tra i pregi di questo modello ci sia quello di concentrare l'attenzione sulla città esistente ed il suo contesto agricolo e naturale, di condurre un esame delle qualità e difetti e sforzarsi di intraprendere quelle operazioni e stabilire quelle regole che possano migliorarla. Allo stesso tempo questa focalizzazione sull'esistente – che funziona come miglior deterrente al consumo di suolo – non preclude da più vaste ambizioni di trasformazione urbanistica dove ben si collocano programmi di infrastrutture verdi che ristrutturano completamente l'ossatura urbana, sistemi di mobilità sostenibile che riformino il sistema di circolazione o una redistribuzione delle attività produttive che riformino del tutto lo spazio del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Alleva P. e Quintavalla C. (2017), "La crisi della pianificazione pubblica degli enti locali", Agostini I. (curatrice), *Consumo di luogo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia Romagna* Edizioni Pendragon, Bologna, p. 97-101.
- Arena A. (2019), "Dal PRG di Napoli agli usi civici per la dotazione di spazi pubblici", in Giaimo C. (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di*

- riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 253-258.
- Astengo G. (2011), *Urbanistica, la scienza del futuro*, La Finestra editrice, Lavis.
- Bedrone R. (1991), "Il Quadro istituzionale, legislativo, operativo", *Quaderni di Urbanistica Informazione, Stoccolma Città e Piani*, n. 9, supplemento di *Urbanistica Informazioni* n. 115 (gennaio-febbraio), pp. 9-30.
- Bryson R. E. e Roering W. D. (1986), "Strategic Planning in Public Sector. Approaches and Directions", in Barry Checkoway (ed.), *Strategic Perspective on Planning Practice*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- Campos Venuti G. (1968), *Urbanistica Incostituzionale*, Marsilio, Padova.
- Campos Venuti G. (1990), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli editore, Milano.
- Campos Venuti G. (1996), "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole", *Urbanistica Informazioni*, n. 145.
- Centofanti N. (2010), *Diritto di Costruire, Pianificazione urbanistica, espropriazione*, Giuffrè, Milano.
- Coco G. S. (1965), *Crisi ed evoluzione del diritto di proprietà*, Giuffrè, Milano.
- Curti F. (2006), "Le condizioni di sostenibilità del welfare urbano", in Curti F. (a cura di), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni, Roma, p. 11-44
- Di Biagi P. (1991), "L'idea di piano nella pratica urbanistica di Giovanni Astengo: dalla conoscenza all'interpretazione per trasformare la società e il territorio", in Francesco Indovina (a cura di), *Le ragioni del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Fagence M. (1977), *Citizen Participation in Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Falco L. (1993), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Faludi A. (1976), *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Ferretti L. V. (a cura di) (2005), *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, Franco Angeli, Milano.
- Forester John (1988), *Planning in the face of Power*, University of California Press, Berkeley.
- Friend J., Hickling A. (1987), *Planning under Pressure. The strategic Choice Approach*, Pergamon Press, Oxford.
- Gabellini P. (1991), "Astengo e la codificazione del linguaggio visivo", in Indovina F. (a cura di), *Le ragioni del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Gasparrini C. (2014), "Un cambio di paradigma per l'urbanistica delle città resilienti", *Urbanistica*, a. LXVI, n. 154 (luglio-dicembre), p. 105-124.
- Indovina F. (1991), "La scuola per i pianificatori territoriali", in Indovina F. (a cura di), *Le ragioni del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York
- Karrer F. e Ricci M. (a cura di) (2003), *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina, Roma.
- Le Corbusier (1965), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Bari.
- Lerner Jaime 2014, *Urban Acupuncture*, Island Press, Washington.

- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2010), “Le mappe di comunità, uno strumento per uno statuto del territorio socialmente condiviso”, in Magnaghi A. (a cura di), *Montespertoli, Le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Alinea, Firenze.
- Mannheim K. (1957), *Ideologia ed utopia*, il Mulino, Bologna.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del Piano*, Franco Angeli, Milano.
- Mazza L. (2000), *Ricostruire la grande Milano. Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Assessorato allo sviluppo del territorio, Milano.
- Mazza L. (2004), *Progettare gli squilibri*, Franco Angeli, Milano.
- McLoughlin B. J. (1973), *La pianificazione urbana e regionale. Un approccio sistematico*, Marsilio Editore, Venezia.
- Moccia F. D. (2000), “Comuni sotto pressione. La risposta della pianificazione strategica”, *Urbanistica*, a. LII, n. 115 (dicembre), pp. 153-159.
- Moccia F. D. (2004), “Resistenze alla pianificazione strategica: un’analisi trans-culturale della ricezione ed uso della pianificazione strategica nella pianificazione integrata italiana”, in Archibugi F. e Saturnino A. (a cura di), *Pianificazione strategica e governabilità ambientale*, Alinea, Firenze, pp. 268-285.
- Moccia F. D. (2009), “L’urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici”, *Urbanistica*, a. LXI, n. 140 (settembre-dicembre), pp. 95-102.
- Moccia F. D. (2017), “La dimensione urbanistica”, Moccia F. D. (a cura di), *Metropoli senz’auto: scenari territoriali e trasformazioni delle aree di stazione nell’area metropolitana di Napoli, Salerno e Caserta*, INU Edizioni, Roma, pp. 146-182.
- Moccia F. D. (2019), “Avanzando nel rinnovamento dell’urbanistica. Il cambiamento delle città e dei territori in contesti problematici”, in Moccia F. D. (a cura di), *Lo stato dell’urbanistica in Campania*, Franco Angeli Editore, Milano, p. 23-47.
- Moccia F. D. (2019a), “Teoria della pianificazione e forma di piano per l’abitare ecologico”, Atti XXII Conferenza SIU, pp. 1955-1961 http://media.planum.bedita.net/e2/c8/Atti_XXII_Conferenza_Nazionale_SIU_Matera-Bari_WORKSHOP_3.3_Planum_Publisher_2020_L.pdf
- Moccia F. D. e Coppola E. (2009), “Densità e densificazione”, *Urbanistica Informazioni*, a. XXXVII, n. 226 (luglio-agosto), pp. 29-30.
- Moccia F. D. e Scalera B. (2018), *La strategia di rigenerazione territoriale. Reti di connessione e valorizzazione dei luoghi d’eccellenza dei Campi Flegrei*, INU Edizioni, Roma.
- Morbelli G. (1991), “L’esperienza Stoccolma”, *Quaderni di Urbanistica Informazione, Stoccolma Città e Piani*, n. 9, supplemento di *Urbanistica Informazioni* n. 115 (gennaio-febbraio), pp. 31-42.
- Munafò, M. (a cura di) (2019), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2019. Report SNPA 08/19.
- Olsen D. J. (1982), *Town Planning in London*, Yale University Press, New Haven and London.
- Pagliara F., Papa E., Ferrante G. (2009), “Sistema ferroviario metropolitano di Napoli: effetti sul territorio”, *Ingegneria ferroviaria*, n. 3, p. 247-257.
- Park R. E., Burgess E. W., Ernest W., McKenzie R. D. (1967), *La città*, Edizioni Comunità, Milano.
- Petti M. (2019), “Varianti e deroghe agli strumenti urbanistici”, Moccia F. D. (a cura di),

- Lo stato dell'urbanistica in Campania*, Franco Angeli Editore, Milano, pp. 151-168.
- Piccinato G. (1974), *La costruzione dell'urbanistica. Germania 1871-1914*, Officina Edizioni, Roma.
- Piccinato L. (1988), *La progettazione urbanistica*, Marsilio, Venezia.
- Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano.
- Reale L. (2008), *Densità, città, residenza, Tecniche di densificazione e strategie antisprawl*, Gangemi, Roma.
- Righi E. (2017), "Farsa, commedia o tragedia. La morte del piano regolatore generale", in Agostini I. (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia Romagna*, Edizioni Pendragon, Bologna, p. 77-86.
- Rybeck R. (2004), "Using Value Capture to Finance Infrastructure and Encourage Compact Development", *Public Works Management and Policy & Policy Journal*, v. 8, n. 4 (April), p. 249-260.
- Ryding Y. (1993), *The British Planning System. An Introduction*, Macmillan, London.
- Rykwert J. (1981), *L'idea di città. Antropologia della forma urbana nel mondo antico*, Einaudi, Torino.
- Samonà, G. e A., *L'unità architettura urbanistica. La poetica dell'insieme tra didattica e professione dell'architettura*, Officina Edizioni, Roma.
- Schön D. A. (1983), *The Reflective Practitioner. How Professional Think in Action*, Basic Books, New York.
- Scorza F. (2019), "Quale città pubblica in un contesto di pianificazione debole. Evidenze dal dibattito urbanistico a Potenza", in Giaino C. (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 248-252.
- Scott A. J. (2017), "Urbanization, Work and Community: The Logic of City Life in the Contemporary World", *Quality Innovation Prosperity*, v. 21, n. 1, p. 9-30.
- Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Serra S. (2018), *Diritti edificatori e consumo di suolo. Governare il territorio in trasformazione*, Franco Angeli, Milano.
- Simon Herbert, "Bounded Rationality and Organizational Learning", *Organization Science* a. 2, n. 1, pp. 125-134.
- Stanghellini S. (1917), "Un approccio integrato alla rigenerazione urbana", *Urbanistica*, a. LXIX, n. 160, pp. 8-15.
- Stüben J. (1890), *L'urbanistica, manuale d'architettura*, Darmstadt.
- Tutino A. (a cura di) (1991), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma.

Francesco Domenico Moccia

Già Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Toledo, 402 – I-80134 Napoli (Italy)

Email: fdmoccia@gmail.com

