



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU  
Società Italiana degli Urbanisti  
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori  
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012  
www.planum.net | ISSN 1723-0993  
Proceedings published in October 2012

## Progetti urbani e progetti urbanistici nel governo dei paesaggi post-urbani

**Donato Di Ludovico**

Università dell'Aquila  
Facoltà di Ingegneria

Email: [donato.diludovico@gmail.com](mailto:donato.diludovico@gmail.com)

**Pierluigi Properzi**

Università dell'Aquila  
Facoltà di Ingegneria

Email: [properzi@tin.it](mailto:properzi@tin.it)

---

### **Abstract**

*Nell'ultimo ventennio, l'assenza di modelli sociali di sviluppo condivisi, sia a livello nazionale che locale, ha alimentato processi di trasformazione non "pianificati" e insostenibili, favorendo l'affermazione di modelli insediativi diffusi, lineari, porosi, etc. connessi spesso a Progetti Urbani decontestualizzati, favorendo la deregulation o l'urbanistica contrattata. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora presentano inedite forme post urbane di difficile interpretazione e ancor più difficile governo.*

*Questa considerazione pone al centro della discussione disciplinare il recupero di una visione generale dello sviluppo, la necessità di intervenire attraverso un progetto generale capace di indirizzare ed incanalare tutti quegli episodi di progettazione in una visione complessiva. E' necessario cioè passare da un approccio allo sviluppo fondato su tanti Progetti Urbani tra di loro sconnessi ad un approccio che si potrebbe definire "di sistema" fondato su di un Progetto Urbanistico.*

## **1. I Paesaggi Post-Urbani**

I sistemi di pianificazione che caratterizzano l'attuale panorama delle leggi innovative regionali operanti nel campo del Governo del territorio, derivati da una significativa stagione di sperimentazioni che le Regioni hanno avviato dal 1995 in poi, non hanno facilitato la costruzione di catene decisionali efficaci. A parziale giustificazione di tale inefficacia, vi è la modesta interazione con le tutele separate dello Stato e con le forme di valutazione strutturate (VAS, VINCA, VIA) applicate a piani e progetti in maniera spesso endoprocedimentale, senza un riferimento a Quadri conoscitivi e valutativi condivisi. Inoltre, l'assenza di modelli sociali di sviluppo condivisi, sia a livello nazionale che locale, ha alimentato processi di trasformazione non "pianificati" e insostenibili, favorendo l'affermazione inerziale di modelli insediativi a "macchia di leopardo" diffusi, lineari, porosi, etc, ampiamente studiati dalla geografia urbana. La pianificazione/programmazione complessa ha tentato una linea di semplificazione che spesso si è però tradotta in deregulation o nella urbanistica contrattata dei progetti urbani delle archistar.

La costruzione di parti urbane attraverso episodi architettonici, isolati, sconnessi e decontestualizzati, ha determinato dispersione insediativa, sprawl, rarefazione, alto consumo di suolo, frammentazione delle reti ecologiche, aggressione al paesaggio urbano e periurbano, fenomeni che hanno a loro volta determinato forme urbane caotiche su telai infrastrutturali imperfetti, secondo processi autoriproduttivi più che strutturanti. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora presentano inedite forme post urbane di difficile interpretazione e ancor più difficile governo.

La mancata coerenza tra modello sociale di sviluppo e strumenti di governo del territorio hanno dunque prodotto nei diversi contesti, forme insediative, che possiamo definire *post-urbane*, che sono state interpretate secondo modelli di lettura consolidati nel tempo, come ad esempio la città lineare, la città diffusa, la città continua, la città infinita, i paesaggi urbani, la periurbanizzazione, etc.<sup>1</sup>, ed alle quali non è corrisposto una trasformazione ed uno sviluppo urbano e territoriale equilibrato e sostenibile. Di contro, i sistemi della pianificazione non sono stati in grado di governare queste nuove forme insediative, limitandosi a governare solo i processi di trasformazione tradizionali, producendo o consolidando al loro esterno ulteriori nuove morfologie periurbane.

Così, emergono e si articolano nuove maglie insediative “spontanee”, legate a nuovi usi ma più spesso ai flussi materiali che interessano i territori, che si estendono invariabilmente o si concentrano lungo infrastrutture e nuove polarità extraurbane. Ci si riferisce ad esempio alla celebre città diffusa del Veneto (Castiglioni B., Ferrario V. 2007) oppure alla città lineare della costa adriatica<sup>2</sup> che si estende dall’Emilia all’Abruzzo, forme post-urbane complesse che hanno condiviso un endogeno modello di sviluppo sociale: quello della terza Italia del nord-est, quello dei grandi fasci infrastrutturali (bonifiche, ferrovia litoranea, autostrade), quello delle piccole e medie imprese insediate attorno ai grandi poli industriali nella fase di metropolizzazione delle maggiori città, quello delle reti urbane sviluppate (SCOTT et alii, 2001).

Il fenomeno ha assunto dimensioni non previste dalla pianificazione e, pur nella continuità ed omogeneità dei processi, presenta un polimorfismo interno ed una sua razionalità implicita derivata essa stessa, in termini preterintenzionali, dalla razionalità dei piani.

## 2.1 Due esempi di Paesaggi Post-Urbani

Uno dei modelli Post-urbani più significativi è la Città Lineare della costa adriatica, nel quale si sovrappongono centri storici di media collina e montani, agglomerati urbani continui di costa, agglomerati industriali pianificati disposti lungo le direttrici fluviali, le grandi aree commerciali e industriali in prossimità dei caselli autostradali. Si tratta di un sistema insediativo in cui convivono contemporaneamente la Città lineare, i Poli urbani maggiori, i Poli urbani minori-la rete dei Borghi ed i cosiddetti Paesaggi abitati. Tutto questo immerso in una matrice ambientale e paesaggistica di rilievo ed imbrigliati da telai infrastrutturali che ne costituiscono le tessere, con una loro autonoma e spesso diversificata dimensione e struttura che non replica quella urbana tradizionale in termini di centro – periferia, né di relazioni funzionali, ma ne postula una diversa declinazione.

---

<sup>1</sup> Si vedano gli scritti di Bonomi, Abruzzese, Indovina e Castiglioni riportati in bibliografia.

<sup>2</sup> La città lineare della costa è stata di recente studiata nell’ambito di uno Studio di Fattibilità del MIITT e ANAS Spa, avente per oggetto l’*adeguamento della S.S. 16 “Adriatica” nei territori di Marche, Abruzzo, Molise e Puglia fino a Foggia con particolare riferimento all’interazione tra le varie modalità di trasporto, nonché alla sostenibilità ambientale, territoriale, economica e sociale*, al quale hanno partecipato diverse Università tra le quali l’Università dell’Aquila, l’Università del Molise e l’Università G. D’Annunzio di Chieti-Pescara .

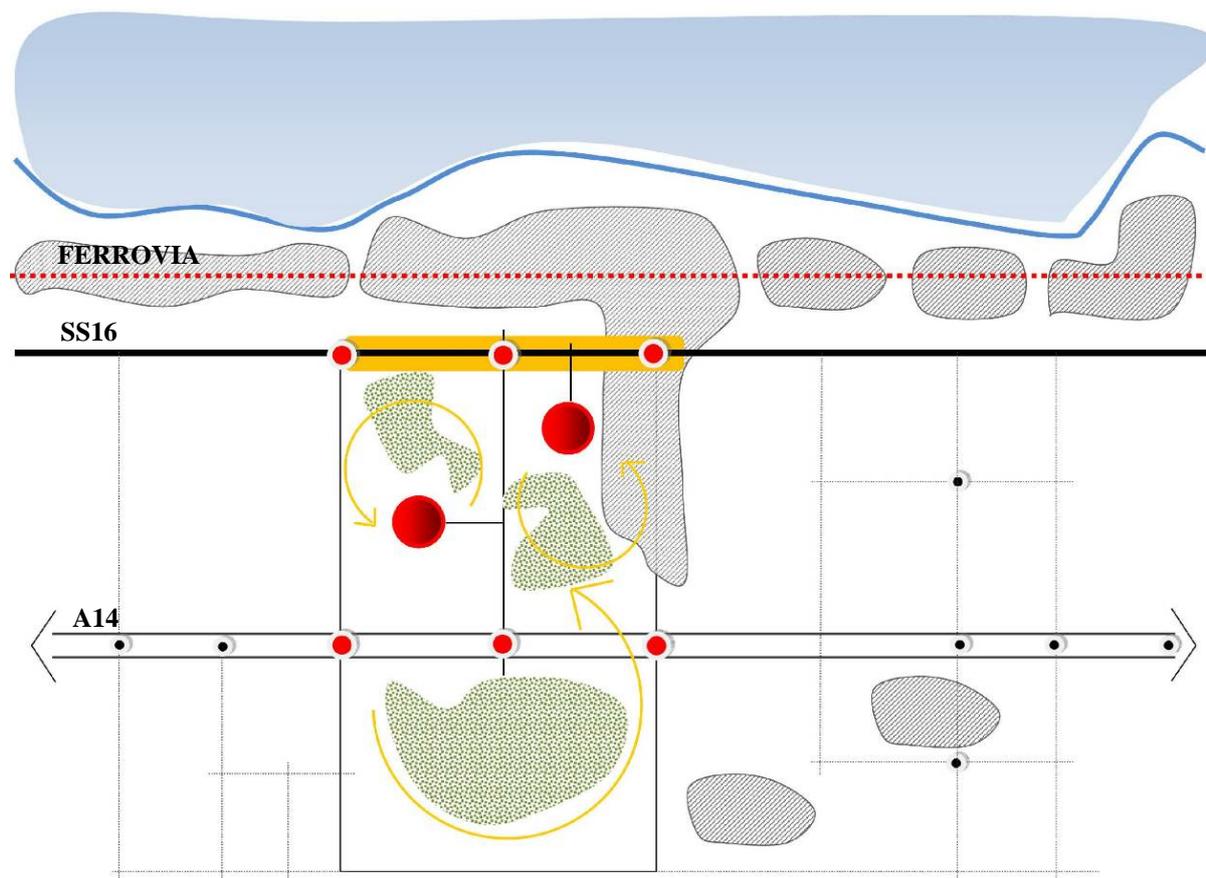


Figura 1. Schematizzazione dei Telai della Città lineare della costa adriatica

Nei vertici del telaio, costituito dal fascio multi modale nord-sud del corridoio adriatico e dalle aste vallive ortogonali del pettine, ci sono spesso le maggiori aggregazioni insediative storiche, sia litoranee che collinari. Lo sviluppo di questi nuclei è avvenuto per diffusione lineare lungo le aste, con una caratterizzazione essenzialmente produttiva (Aree e Nuclei industriali) e commerciale. All'interno del telaio si sono mantenute le attività agricole e i loro insediamenti sparsi, che convivono con i grandi serbatoi naturali rappresentati da parchi e riserve naturali. In tale contesto, negli ultimi decenni, si sono sviluppati processi di trasformazione esterni ai perimetri pianificati, questo attraverso la pianificazione/programmazione complessa, la deregolazione, la negoziazione, la contrattazione, l'urbanistica consensuale dei progetti urbani. Ciò ha favorito una ulteriore complessificazione del sistema insediativo costiero, un consumo di suolo "non pianificato" che ha generato nuove polarità importanti in assenza di un progetto complessivo "strategico" e "sostenibile" del territorio interessato.

Altro elemento di complessificazione, che può essere riguardato in prospettiva, concerne il ruolo e la valenza strutturale dei territori costieri, e più in generale dell'Italia mediana (Properzi P., Chietini A., Di Ludovico D. 2008) nella dimensione spaziale europea, ed in particolare la forma-dimensione che questo sistema insediativo può assumere al di là delle suggestive definizioni geografiche delle cosiddette Macro-Regioni<sup>3</sup>. Ancora una volta è possibile evitare, attraverso una visione complessiva, gli effetti territoriali derivati da un uso distorto dei fondi europei, che finora non ha fatto altro che rafforzare il policentrismo (che comunque è rimasto sbilanciato) attraverso progetti selettivi, localizzati (di frequente molto localizzati) e spesso riferiti ai metodi, categorie, linguaggi propri del progetto architettonico.

Un secondo esempio significativo di modello costruito in forme Post-Urbane si può derivare dallo sviluppo insediativo della Città dell'Aquila generato a seguito delle fasi emergenziali successive al sisma del 06 aprile 2009. Le circostanze che hanno portato all'attuale nuova forma della Città si possono riassumere con i seguenti punti:

- Realizzazione del progetto C.A.S.E. – Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili; si tratta di veri e propri progetti urbani attraverso i quali sono stati realizzati nuovi quartieri su 19 aree, 4.500 appartamenti, 185 edifici, per circa 15.000 abitanti.

<sup>3</sup> Si tratta dei nuovi "territori" per l'allocatione delle risorse UE, cioè aree che comprendono diversi paesi o regioni che hanno una o più caratteristiche o sfide comuni. In Italia è in fase di studio la Macro-Regione adriatico-ionica (UE 2009)

- Realizzazione dei M.A.P. – Moduli Abitativi Provvisori; anche in questo caso si tratta di veri e propri progetti urbani attraverso i quali sono stati realizzati nuovi agglomerati urbani nelle frazioni su 27 aree, 1.273 moduli, per circa 3.000 abitanti.
- Realizzazione dei M.U.S.P. - Moduli ad Uso Scolastico Provvisori; si tratta delle scuole realizzate nella periferia dopo il sisma; ospitano circa 5.500 alunni in 25 aree;
- Delibera di C.C. n° 58 del 25 aprile 2009; si tratta della delibera del Consiglio Comunale dal titolo “Criteri per la localizzazione e realizzazione di manufatti temporanei” che ha consentito la realizzazione di manufatti a carattere residenziale o produttivo spesso “poco temporanei” in tutto il territorio comunale, “in deroga al regime vincolistico di natura paesaggistica, ambientale compresi quelli ricadenti nelle aree tratturali”; una prima stima attendibile ne individua circa 2.000 unità.

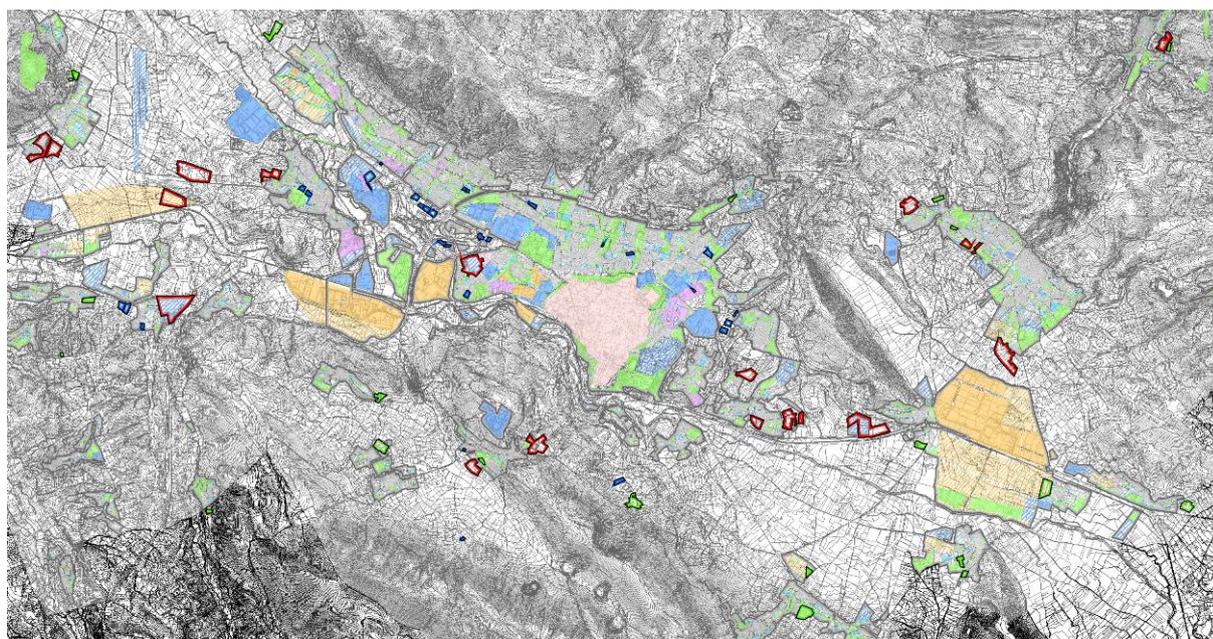


Figura 2. L'impianto urbano dell'Aquila pre-sisma ed il nuovo sviluppo urbano derivato dalle realizzazioni post-sisma (post-urbane) (Progetto CASE – contorno in rosso, MAP – contorno in verde, MUSP – contorno in blu)

Questi quattro interventi post-sisma hanno cambiato profondamente il tessuto insediativo aquilano. In generale si tratta infatti di edifici residenziali per circa 21.000 abitanti, a cui aggiungere scuole per 5.500 alunni e Casette provvisorie per circa 5.000 abitanti. A l'Aquila, è stata cioè realizzata in tre anni una città di 26.000 abitanti: una Città fuori dalla Città, senza relazioni con la Città storica e consolidata ed in rottura con il tessuto preesistente. La dinamica insediativa ha seguito da un lato la logica della *compromissione* delle aree vincolate e comunque pregiate soprattutto nel periurbano, dall'altro quella dello *sprawl* e *consumo di suolo indifferenziato* in zona agricola, investendo importanti areali del sistema della continuità biologico-vegetazionale, essenziale per il sistema delle aree naturalistiche regionali.

La stessa casualità ha caratterizzato le politiche delocalizzative dei soggetti pubblici che in alcuni casi hanno scelto sedi nuove e definitive.

Anche in questo caso, come per il precedente della Città lineare della costa adriatica, ciò che ha rappresentato un'importante e positiva azione emergenziale, si è trasformata in una questione ambientale, paesaggistica, ma principalmente urbana. E questa situazione potrebbe essere altresì peggiorata dall'attuazione dei Piani di Ricostruzione previsti dalla Legge n. 77/2009, essenzialmente sommatoria di Progetti privati nei Centri Storici che opererebbero in assenza di un'idea di assetto urbano che non sia quella del com'era dov'era o della messa in valore delle parti più fragili e più aggredibili come le famose “Aree bianche”<sup>4</sup> di cui tanto si discute.

### 3. Dal Progetto Urbano al Progetto Urbanistico

I due esempi precedenti pongono in evidenza la necessità di una visione complessiva dello sviluppo, e nel particolare dell'insediamento urbano, la necessità di intervenire attraverso un progetto generale capace di indirizzare ed incanalare tutti quegli episodi di progettazione (progetti urbani) in una visione complessiva. E'

<sup>4</sup> Con deliberazione n. 51 del 16 febbraio 2012, la Giunta comunale ha dato l'avvio alla procedura per rinormare le aree a vincolo decaduto del Piano Regolatore Generale dell'Aquila, le cosiddette "Aree bianche", sulle quali, in mancanza di una normativa, si potrebbe riespandere lo *ius aedificandi* insito nel diritto di proprietà.

necessario cioè passare da un approccio allo sviluppo urbano fondato su tanti *Progetti Urbani* tra di loro sconnessi ad un approccio che si potrebbe definire “di sistema” fondato su di un *Progetto Urbanistico*.

Il riferimento al Progetto urbanistico sembra essere infatti coerente ad un auspicato modello di governo della città e del suo territorio capace di risolvere in sé tutte le criticità e le contrapposizioni insite nei rigidi e statici sistemi di pianificazione attuali e nei nuovi modelli di sviluppo delle città basate sui principi della negoziazione e della contrattazione, superando così lo strumento del Progetto urbano che adotta le metodologie, le categorie, i linguaggi del progetto architettonico (Aldo Rossi, Carlo Aymonino) e si presenta come proposta chiusa, definita in tutti i suoi particolari ma comunque chiusa.

Il Progetto Urbanistico, a differenza di quello urbano è invece un “progetto di forme e di intenti che può lasciare il limite spaziale indefinito e una dimensione temporale indeterminata”; [...] il progetto urbanistico “accoglie una vasta gamma di elementi da considerare nella fase di elaborazione progettuale. Il progetto urbanistico, pur affrontando l’aspetto spaziale e morfologico della città si deve confrontare con l’intera complessità urbana. È importante sottolineare che il portato dell’interdisciplinarietà in questo processo viene sintetizzato nel nucleo portante della progettazione dello spazio fisico e della sua configurazione morfologica. In quest’ottica i riferimenti sono inevitabilmente molteplici e appartengono a diversi ambiti disciplinari” (Morandi M. 2009).

Ed infatti, il campo entro il quale si muove il Progetto Urbanistico è quello che integra le Vision e le Strategie nel Progetto di paesaggio (urbano e periurbano), che introduce la Conoscenza quale elemento di garanzia delle trasformazioni distinguendo la conoscenza del Progetto dalla Conoscenza per la Valutazione (con i suoi valori e i suoi rischi), che non contrappone il Progetto alla Tutela, che affida ad esso ed alle sue tecniche la soluzione dei problemi lasciati aperti dal Progetto urbano complesso e dalla Pianificazione Strutturale/Operativa.

Traducendo questo atteggiamento nel caso dell’Aquila descritto nel paragrafo precedente, una ipotesi può essere quella di affiancare al sistema di pianificazione del Centro Storico prevista dalla L. 77/09, cioè il Piano di Ricostruzione, un programma di riqualificazione della periferia consolidata ed in formazione, un *Progetto non Urbano ma Urbanistico*, costruendo su questa ipotesi un’Agenda Strategica. Si tratta di un’area estesa e complessa che presenta due caratteri prevalenti: una operabilità immediata e diretta ed una offerta integrata (abitazioni, servizi, qualità ambientale) in grado di fornire una prima risposta in tempi rapidi al problema di ricostruire una città capitale. Questa offerta integrata per poter essere messa in atto ha bisogno di alcuni riferimenti strutturali e di una notevole capacità di valutare coerenze e compatibilità da parte dei soggetti decisori. Mettere in gioco le parti delle città consolidate con operazioni di riqualificazione favorisce i processi di ricomposizione sociale e consente, attraverso il riconoscimento ed utilizzo dei vuoti urbani tipici residui della pianificazione riformista, una riammagliatura degli spazi urbani e delle reti ambientali urbane (al progetto urbanistico compete in maniera prioritaria la definizione e l’organizzazione dello spazio pubblico).

Si tratta di un progetto urbano progressivo, praticabile nella sua strategicità per parti e nel rispetto delle coerenze strutturali e delle compatibilità ambientali che un Progetto Urbanistico può garantire. (Properzi P. 2010)

Nel caso del modello post-urbano della Città lineare della costa adriatica, il progetto urbanistico si estende all’Area vasta e la necessità di uno strumento di Valutazione ambientale e paesaggistica delle trasformazioni urbane, come ad esempio i più innovativi Sistemi della Conoscenza previsti dalle LUR regionali, diventa centrale; si tratta di un approccio che accoglie nel progetto l’indeterminatezza spaziale e temporale quali componenti indispensabili per la riuscita delle strategie e che in sé contiene tutti quegli elementi capaci di garantire la tutela dell’ambiente e del paesaggio in qualsiasi momento. Il Progetto Urbanistico diventa allora un progetto dinamico che si verifica continuamente, sia in relazione ad una Vision generale e sia in relazione alle ragioni del territorio, dell’ambiente e del paesaggio.

## 4. Prospettive

Il Progetto urbanistico, in questo senso diviene un fertile campo di indagine, proprio perché non esprime i propri contenuti e le strategie in un contesto limitato, entro margini volutamente insuperabili, ma può essere considerato “un progetto di forme e di intenti che può lasciare il limite spaziale indefinito e una dimensione temporale indeterminata, che accoglie una vasta gamma di elementi da considerare nella fase di elaborazione progettuale. Il progetto urbanistico, pur affrontando l’aspetto spaziale e morfologico della città si deve confrontare con l’intera complessità urbana” (Morandi M. 2009), con i valori, i rischi, i paesaggi, le identità, il senso, con i vuoti e lo spazio pubblico complessivo.

Tale confronto, che può ricomporre la segmentazione e separatezza delle competenze e dei settori, si esprime attraverso due strumenti consolidati nel panorama disciplinare urbanistico, quello proprio della pianificazione strutturale/strategica, ossia le Vision, i Masterplan, gli Schemi di Assetto, e quello della Valutazione e della Conoscenza condivisa, ossia le Carte, gli Statuti, le Descrizioni. Tali strumenti, che descrivono la dimensione spaziale con un limite “indefinito”, sono caratterizzati anche da una dimensione temporale indeterminata, nel

senso che in loro è insita la dinamica dei processi. Sono strumenti flessibili, che potremmo definire “circolari” per la loro attitudine all’aggiornamento ed alla revisione (vs stabilità/immutabilità degli strumenti classici).

La realizzazione del Progetto Urbanistico può ricostituire una dimensione urbana progressiva che punta inizialmente alla formazione di una massa critica competitiva nello scenario regionale, nazionale ed europeo (individuando un nuovo modello sociale che non escluda il locale (politica di coesione UE)), intorno a nuclei urbani di qualità, con riguardo ai paesaggi agrari e naturali in cui sono immersi. E’ un progetto “progressivo”, consapevole dei suoi limiti, ma praticabile nella sua strategicità per parti, solo nel rispetto delle coerenze strutturali e delle compatibilità ambientali che un Masterplan costruito con procedure di Valutazione può garantire; è un processo iterativo che si concretizza nelle dimensioni strategiche dello stesso Masterplan così da consentire verifiche di coerenza e di compatibilità rispetto a Quadri conoscitivi condivisi ed a indicatori preselezionati. Esso recepisce una sostanziale innovazione dei processi di formazione degli strumenti che privilegia le prassi valutative e la progressiva concorrenza delle trasformazioni in un quadro certo e complessivo di obiettivi e strategie. E’ proprio questo approccio incrementale ed il controllo delle interazioni dei diversi soggetti che necessita di un governo che non può essere affidato solo agli strumenti e che trova invece nei processi valutativi un riferimento importante.

In questo nuovo orientamento progettuale, che accoglie una vasta gamma di elementi da considerare (connettivi naturali, mobilità, centralità, percorsi strutturanti, etc), particolare rilievo assume il tema dell’Armatura urbana e territoriale (e dello spazio pubblico), entro la quale sono organizzati i grandi sistemi insediativi (produzione, commercio, residenza, attrezzature) e nella quale convivono modelli istituzionali e modelli sociali disarticolati. Al progetto urbanistico compete in maniera prioritaria la definizione e l’organizzazione dello spazio pubblico (vuoti e pieni) e più in generale dell’Armatura urbana e territoriale, ma anche la definizione di una nuova governance, di un nuovo rapporto tra istituzione e cittadino, elementi essenziali della coesione sociale e per la costruzione di identità locali e territoriali di un società dinamica come il proprio territorio e le proprie città.

La pianificazione può ancora fornire ai processi insediativi una interpretazione non necessariamente legata a forme di razionalità totalizzante, ma segmentate in strategie cooperanti all’interno di una Vision condivisa e strumenti coerenti a questi obiettivi condivisi.

Servono quindi nuovi strumenti di governo dei fatti territoriali che spostino la natura del pianificare dalle regole fondiarie legate allo zoning, alla valutazione, alla concertazione ed alla costruzione cooperativa (copianificazione) dei progetti di sviluppo.

## Bibliografia

- Bonomi A., Abruzzese A. (2004), *La Città Infinita*, a cura di, Mondadori, 2004, Milano.
- Castiglioni B., Ferrario V. (2007), *Dove non c’è paesaggio: indagini nella città diffusa veneta e questioni aperte*, in Rivista Geografia Italiana, CXIV, 3, 2007, pp. 397-425.
- Infovina F., *La città diffusa*, Quaderni DAEST, 1990
- Scott A. J., Agnew J., Soja E. W., Storper M. (2000), *Global city-regions*, in Global City-Regions, Trends, Theory, Policy, Edited by Allen J. Scott, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Morandi M. (2009), *Progetto urbano e progetto urbanistico: riferimenti e considerazioni*, in Macramè n.3/2009, Rivista on-line dell’Università degli studi di Firenze, pp. 85-88, ISSN 1971-6230.
- Properzi P., Chietini A., Di Ludovico D. (2008), *Le nuove forme del Piano nell’Italia mediana*, In: Forme plurime della pianificazione regionale. p. 107-123, Alinea Editrice, ISBN: 9788860553706, Firenze.
- Properzi P. (2010), *La questione urbanistica*, in: Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo, pp. 57-77, CEDAM, ISBN: 9788813299293, Padova.
- UE (2009), Macro-regional strategies in the European Union, Unione Europea, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf)