La questione della città antica

La città antica come problema

Nei primi decenni del Novecento, anche in reazione a vasti interventi di demolizione e ricostruzione, l'interesse per il costruito storico si dilata dal singolo edificio monumentale ad interi settori della città. Gustavo Giovannoni, esponente di una linea culturale che considera come valori da conservare i quartieri antichi nel loro insieme, traduce le nuove concezioni in termini operativi.

La seconda metà dell'Ottocento è un periodo di profonda trasformazione urbana: vengono posti in atto progetti che si propongono di ammodernare e "risanare" il centro delle medie e grandi città, realizzando piazze geometriche e strade più ampie, costruendo nuovi edifici (spesso di grande dimensione) e demolendo quelli antichi, perché fatiscenti o sprovvisti di servizi o poco consoni alle nuovi funzioni direzionali e di residenza di lusso che si vogliono inserire (cfr. modulo 06.01.01). Il tessuto storicamente consolidato è eliminato o reso irriconoscibile; generalmente vengono risparmiati gli edifici monumentali, considerati espressioni significative della cultura e del gusto dei secoli passati, isolandoli dal contesto

Un esempio eccellente: il Duomo di Milano, isolato e dotato di una nuova facciata in stile gotico che fa da sfondo ad una piazza resa vasta e regolare, pensata come centro ideale di una città più grande, che si dota di nuovi quartieri periferici e che ha ampliato il proprio territorio inglobando i piccoli Comuni di cintura.

Ma gli storici (critici d'arte, storici dell'architettura ma anche cultori delle tradizioni locali) contestano le demolizioni; lentamente si fa strada l'idea che l'integrità degli ambienti urbani storici rivesta uno specifico valore.

Un passo in questo senso è rappresentato dalla difesa di edifici allora considerati "minori". A Genova i difensori dell'antico si opposero alla distruzione della porzione medievale di palazzo san Giorgio per far posto ad una "strada carrettiera" a mare; grazie anche alla discesa in campo, al loro fianco, di Giosuè Carducci, nacque un dibattito di risonanza nazionale; il progetto della strada fu modificato, salvando il palazzo che, a partire dal 1890, venne restaurata da Alfredo D'Andrade in maniera (per il tempo) esemplare.

A partire dal 1911 comparvero sulla rivista *Nuova Antologia* articoli (negli anni '30 riuniti e ripubblicati col titolo complessivo «Vecchie città ed edilizia nuova») nei quali Gustavo Giovannoni argomenta in merito al valore di testimonianza storica e culturale dei tessuti urbani che, pertanto, vanno integralmente tutelati.
Giovannoni, ingegnere specializzatosi alla scuola dell'igienista Pagliani, con una buona formazione in storia dell'arte, era in grado di riunire le competenze e le sensibilità del tecnico e dell'umanista; convinto della necessità di operare demolizioni per l'adeguamento funzionale ed igienico delle città antiche, egli sostiene tuttavia che gli alleggerimenti di volume devono essere contenuti e i nuovi spazi aperti laddove il tessuto è meno compatto; si delinea così la teoria del "diradamento".
Nella prassi il confronto fra favorevoli alla conservazione (Calza-Bini, Giovannoni, Testa) e favorevoli ad ampie sostituzioni dei tessuti urbani storici si risolse spesso a favore dei secondi.

Così è, ad esempio, nel caso di Siena, dove Giovannoni inutilmente interviene (1927) a difesa del quartiere del Salicotto (l'ex ghetto) che verrà di là a poco demolito e ricostruito in forza di un piano di "risanamento" che prevedeva la ricollocazione degli abitanti in un nuovo quartiere periferico (Ravacciano) appositamente costruito.

Gli anni '30 del Novecento vedono una nuova stagione di vaste demolizioni, con obiettivi politici, economici, di immagine. Si vuole allontanare dal centro città i ceti sociali più poveri e meno controllabili; offrire agli ambienti che hanno sostenuto l'ascesa del fascismo occasioni di condurre lucrose operazioni immobiliari; celebrare il regime con un linguaggio architettonico magniloquente, capace di impressionare il pubblico e accattivare il consenso. Nel programma di ammodernamento e ampliamento di Roma, enunciato da Benito Mussolini nel 1925, si previde di demolire quanto costruito nei «secoli della decadenza» affinché i monumenti della romanità tornassero a «giganteggiare nella loro solitudine».

Si attuarono così operazioni quali l'isolamento del Mausoleo di Augusto, la realizzazione di piazza Argentina, il tracciamento di via dell'Impero (oggi via dei Fori Imperiali) e di via della Conciliazione. Ma quasi ogni città mise in atto un proprio programma di sostituzione edilizia, di cui restano esempi considerevoli, da Torino (via Roma) a Brescia (piazza della Vittoria), da Genova (piazza Dante) a Napoli (attuale piazza Matteotti).

Ma anche all'interno del governo fascista le posizioni erano variegate: la politica di Bottai, Ministro dell'Educazione Nazionale dal 1936, consisteva nel «difendere la monumentalità autentica dell'antico contro la falsa monumentalità del falso moderno» e da essa discende la legge 1089 del 1939 sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico (incorporata nel T.U. 490/1999).

Piani per la città antica

Il dopoguerra vede un risveglio del dibattito sul futuro della città antica: vanno precisandosi i termini e i modi della conservazione e, pur in presenza di nuovi e violenti assalti al costruito storico, si formalizzano, e si sperimentano attraverso piani urbanistici di nuova concezione, i termini di un diverso approccio. Il convegno di Gubbio del 1960 stabilisce il principio della salvaguardia integrale del centro storico e porta alla fondazione dell'ANCSA.

Attraverso i convegni, il dibattito sulle riviste specializzate, le prese di posizione di esponenti della cultura urbanistica e architettonica, la questione della città antica si sviluppa nel dopoguerra con particolare riferimento al problema immediato della ricostruzione per riparare i danni del conflitto.

Cesare Brandi sostiene l'inconciliabilità dell'architettura moderna con quella storica, Roberto Pane la possibilità di inserimento di nuovi edifici con precisi vincoli; alcuni architetti e urbanisti (Piccinato, Quaroni, Insolera), con accentuazioni diverse, collegano l'efficacia della tutela del nucleo antico alla necessità di attribuirgli un ruolo preciso nel contesto della città moderna entro un quadro di pianificazione generale dell'organismo urbano. Antonio Cederna ingaggia appassionate battaglie giornalistiche per la salvaguardia del "Bel Paese" del quale occorre, secondo lui, proteggere integralmente l'eredità architettonica e ambientale del passato. Ma gli interventi, anche quando non seguono le logiche della speculazione, sono assai spesso scadenti, esito di piani modesti e di un costruire frettoloso, con mezzi scarsi a disposizione

Sui criteri di ricostruzione del quartiere d'Oltrarno a Firenze si contrappongono la proposta di ripristino integrale di Berenson e quella di impiegare il linguaggio dell'architettura moderna di Raggianti. Ciò che si attua è invece una ricostruzione arbitraria "in stile", realizzata per successive modifiche, che non risponde a nessun criterio scientifico.

La questione delle testimonianze materiali del passato è portata nei convegni INU: a Napoli nel 1949 si discute dei «problemi urbanistici delle città di carattere storico», a Lucca nel 1957 di «difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale». Il tentativo di dare conseguenza operativa alle idee propugnate è perseguito con particolare impegno e coerenza da Giovanni Astengo nei piani regolatori di Assisi e di Gubbio.

Il piano di Assisi, presentato nel 1957, parte da vaste e approfondite analisi (fra l'altro, vi è valutata anche la capacità di risposta degli operatori locali alle prescrizioni indicate) e punta anche alla salvaguardia del tessuto sociale, come garanzia della conservazione fisica della città murata. Nel 1958 il Prg è adottato ma senza i piani particolareggiati che avrebbero dovuto renderlo operativo. Nel frattempo la legge speciale per Assisi consente al Comune di operare al di fuori del piano stesso e senza rispettarne i vincoli.
Nel Prg di Gubbio (adottato nel 1964), Astengo corregge ed affina la metodologia di Assisi, trovando maggior riscontro da parte dell'amministrazione.

A Gubbio, nel 1960, nell'ambito delle iniziative promosse da Astengo, si tiene un convegno dal titolo *Salvaguardia e risanamento dei centri storico-artistici* che ha come esito la promulgazione della ***Carta di Gubbio***, ove si dichiara l'importanza nazionale della questione dei centri storici, che vanno studiati e censiti, e la necessità di inserire nel Prg e sottoporre a norme specifiche la città antica, facendola oggetto di un *piano di risanamento conservativo* (uno speciale tipo di piano particolareggiato i cui contenuti devono essere definiti da un'apposita legge), in attesa del quale deve vigere un vincolo assoluto di salvaguardia. Il Comitato promotore del convegno diventa permanente e, nel giugno 1961, dà vita all'*Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici,* ANCSA, di cui fanno parte, oltre a singole persone, i Comuni di alcune città italiane. Scopo dell'associazione è promuovere studi, ricerche, provvedimenti legislativi, interventi per la salvaguardia e la corretta gestione dei centri storici.

La gestione dei beni culturali

Mentre il principio della conservazione della città antica nel suo complesso va affermandosi in campo internazionale, in Italia si riconosce al costruito storico il valore di "bene culturale" e, quindi, di "bene economico", risorsa la cui gestione va accuratamente regolata. Ma i tentativi di emanare apposite leggi-quadro falliscono.

Nel 1964 si riunì a Venezia il *2° Congresso internazionale degli architetti e dei tecnici dei monumenti*. Vi venne costituito l'Icomos (International Council of Monuments and Sites) e vi fu promulgata la ***Carta di Venezia*** (*Carta internazionale per la conservazione e il restauro dei monumenti e dei siti*) nella quale si afferma che la nozione di monumento va estesa a tutto l'ambiente (urbano o paesistico) che testimonia una civiltà. Al convegno di Amsterdam del 1975 l'Icomos presentò la ***Carta europea del patrimonio architettonico***, successivamente adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che sancisce il principio della "conservazione integrata".

In Italia, il Ministero della Pubblica Istruzione istituì nel 1964 una commissione (Commissione Franceschini) che aveva il compito di elaborare una proposta di legge-quadro finalizzata a «la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico». Grazie ai lavori della Commissione, si affermò il concetto di *bene culturale*, come «bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà». Ma la Commissione non raggiunse l'obbiettivo e non produsse risultati operativi, come pure un'altra successiva istituita nel 1968 con analoghi compiti (Commissione Papaldo). Queste iniziative posero però le basi per l'istituzione del **Ministero per i Beni Culturali**, che avvenne nel 1975.
In quegli anni le nuove idee trovano riscontro in alcuni Prg fondamentali per l'evoluzione della materia in urbanistica.

Nel 1964 giunsero ad approvazione il Prg di Gubbio (progettista: Astengo) e quello di Urbino (DeCarlo); quest'ultimo sviluppa l'indagine storica come chiave per rileggere il senso degli spazi della città e reimpostarne la struttura, anche in relazione al contesto; inoltre utilizza un'innovativa metodologia empirica di analisi della forma urbana derivata dagli studi di Kevin Lynch e degli urbanisti anglosassoni. Nel 1969 è approvato il Prg di Bergamo (vi lavorarono Astengo e Dodi) che considera centro storico non solo la città murata ma anche i Borghi di pianura, oggetto attorno al 1930 di consistente sostituzioni edilizie.

Nel seminario tenuto a Gubbio nel settembre 1970 l'Ancsa avanzò il principio che *il centro storico non sia soltanto bene culturale ma anche bene economico*; intanto emergeva l'idea che la continua costruzione di nuovi vani residenziali non corrispondesse più alle effettive necessità e all'interesse del Paese. Al 6° Congresso Ancsa, tenuto a Bergamo nel 1971, i centri storici vennero definiti *risorsa da difendere*; il loro riuso, gestito dagli enti pubblici, un'alternativa alle nuove edificazioni in aree di espansione.

Edilizia sociale nella città antica

A Bologna, fra gli anni '60 e '70, si attua un programma per la realizzazione di edilizia popolare nel centro storico: un'esperienza fondamentale per i successivi sviluppi.

Piero Bottoni aveva proposto, già nel 1958, che l'Ina-Casa ricavasse alloggi all'interno delle vecchie abitazioni, e successivamente, al convegno Ancsa di Venezia del 1962, che gli enti pubblici acquistassero immobili degradati nei centri storici avvalendosi della legge 167 per frenare l'ascesa dei prezzi delle aree. Al convegno Ancsa di Ascoli Piceno, nel 1968, emerge chiaramente la proposta di destinare risorse al risanamento e realizzare edilizia popolare nei centri storici.

Nel 1965, un gruppo di studio formato dagli istituti di urbanistica e di storia dell'architettura dell'Università di Firenze, coordinato da Leonardo Benevolo, elaborò uno studio sul centro storico di Bologna, per incarico del Comune che, su questa base, sviluppò nel 1969 un piano di intervento. La legge per la casa (867 del 1971), che riguarda anche il risanamento conservativo degli agglomerati urbani ed estende i Piani di zona alle aree edificate, fornì la base per l'attuazione del piano, condotta da Pier Luigi Cervellati, assessore all'edilizia popolare e già componente del gruppo di studio universitario. Il momento economico (rallentamento dell'espansione) e culturale (teoria della "crescita zero") favorì l'esperimento.

Venne presentato nel 1972, e adottato nel 1973, il Peep-Centro Storico, in cui «oggetto della conservazione non è un insieme di manufatti… ma un organismo abitato» (L.Benevolo). Vi trovarono applicazione operativa l'analisi tipologica derivata dagli studi di Saverio Muratori, il principio di conservare l'ambiente sociale della città antica, la nuova tendenza ad indirizzare l'intervento dell'ente pubblico non più soltanto verso le aree inedificate delle periferie ma verso il centro. All'iniziale proponimento di esproprio (al convegno delle Regioni-Ancsa tenuto a Genova nel 1972 il giurista Predieri aveva sostenuto che la legge 865/1971 rende espropriabili le aree e gli edifici degradati dei centri storici per la realizzazione di edilizia popolare) si sostituì l'acquisto degli immobili o il convenzionamento (previsto dalla L 865/1971) con i proprietari. A latere dell'operazione urbanistica, la costruzione di un isolato di "case parcheggio" nelle forme tradizionali dell'edilizia di schiera bolognese alimentò una lunga polemica sui "falsi storici".

Il tema del "recupero"

Si parla ormai di "riuso" del centro storico e, nel corso degli anni '70, il dibattito si può rivolgere ai temi della concreta messa in pratica dei principi acquisiti. La legge 457 interviene a disciplinare la materia. Dalla tutela della città antica la prospettiva si dilata al "progetto della città esistente".

Negli primi anni '70 la Gescal (gestione case lavoratori) finanziò interventi di risanamento in 10 città italiane.

Nei Convegni dedicati ai centri storici che si susseguono, per iniziativa dell'Ancsa (a Salerno e a Vicenza nel 1974, a Viterbo nel 1975, a Torino nel 1977 e nel 1979, a Roma nel 1978), di Italia Nostra (a Siena nel 1977), delle Amministrazioni comunali (a Roma nel 1977 e nel 1978), dagli enti pubblici

(convegno Gescal di Venezia, 1973) si vanno concretamente precisando i criteri degli interventi, si analizzano i meccanismi di mercato che regolano le operazioni di riuso e si mette in guardia contro i fenomeni speculativi che vanno sorgendo, si confrontano i costi del riuso con quelli delle nuove costruzioni, si valutano i fabbisogni, si tirano le somme degli interventi pubblici attuati e si delineano nuove strategie operative e di finanziamento, si affrontano i problemi della progettazione. Emergono ancora una volta l'inadeguatezza del quadro normativo, la non sistematicità dell'intervento pubblico, la carenza di modelli operativi certi.

Viene promulgata la legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*. Il titolo IV della legge contiene norme che regolano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente: si prescrive che nei Prg vengano indicate le zone da sottoporre a recupero; sono istituiti i piani di recupero; vengono definite le categorie di intervento; per l'esecuzione di manutenzioni non è più richiesta concessione ma semplice autorizzazione, per la quale si ammetterà la procedura del silenzio-assenso.

Dal recupero urbano al recupero degli insediamenti storici

Negli anni '80 l'intervento di recupero si estende agli insediamenti minori, di origine agricola o che mantengono caratteri rurali

Nel 1979 venne approvato il Piano particolareggiato del centro storico di Pesaro che alla sua adozione, nel 1974, aveva suscitato interesse per il tentativo di collegare tutela e trasformazione.

Nel 1979 sono resi pubblici progetti che prevedono l'inserimento di nuove architetture nella città murata (una scelta alternativa a quella fatta a Bologna) e, in applicazione della L 457/1978, sono elaborati Piani di recupero per borghi e nuclei rurali compresi nel Piano regolatore intercomunale dell'area pesarese.

A Napoli, il recupero dei nuclei rurali sopravvissuti entro il corpo della metropoli è elemento essenziale della riqualificazione delle periferie. L'occasione per condurre l'operazione è il programma di ricostruzione dopo il terremoto.

La base normativa è sempre fornita dalla L 457/1978 con le relative categorie di intervento sul costruito; il quadro di riferimento è dato dal Piano delle periferie, approvato dal Comune nel 1980 con l'obiettivo di conferire qualità urbana a aree periferiche degradate che hanno inglobato i "casali", gli antichi nuclei del contado (già centri di Comuni autonomi, accorpati alla città con la creazione della Grande Napoli nella prima metà del '900). A seguito di un terremoto particolarmente disastroso, avvenuto nel 1981, venne promulgata una legge speciale, che destinava fondi per la costruzione di 20.000 alloggi e relative urbanizzazioni e servizi nell'area metropolitana di Napoli. In tempi assai rapidi, utilizzando il Piano delle periferie, si elabora un programma straordinario di intervento che prevede:

- il completamento dei Peep di Ponticelli e Secondigliano;
- una cinquantina di interventi puntuali di restauro;
- l'attuazione del "piano delle periferie" per 8.600 alloggi di cui 3.000 di recupero.

Il recupero del "territorio storico"

Con gli anni '80 si possono ormai condurre bilanci delle esperienze maturate e riformulare indirizzi operativi e teorici, individuando nuovi obiettivi. Da un lato si ricercano strumenti di analisi e di intervento più raffinati, dall'altro si propone come oggetto del recupero la qualità dell'ambiente urbano e del territorio.

Al 10° Convegno ANCSA, tenuto a Bergamo nel 1986, si propone l'istituzione del Pru, *piano di riqualificazione urbana*, che rilanci il progetto globale dell'esistente. Nel successivo convegno, tenuto a Palermo nel 1989, si parla di «dimensione integrata del recupero».

Strumenti urbanistici attuativi e progetti di riuso propongono nuove declinazioni del tema.

Il PP per il centro storico di Melzo (1980) contiene un abaco di elementi morfologici per il mantenimento e il ripristino dei caratteri tipici dell'ambiente urbano.

Con l'esposizione, a Torino, dei progetti per il Lingotto (1984) il tema del riuso esteso alle testimonianze dell'epoca industriale acquista popolarità presso un vasto pubblico.

Alla fine del decennio compaiono studi (per Siena, Piacenza, Città di Castello) che analizzano gli elementi tecno-morfologici e strutturali costituenti gli organismi edilizi dei tessuti storici al fine di individuare nuove metodologie di intervento che consentano la flessibilità d'uso degli edifici nel rispetto dei caratteri del costruito storico e dell'ambiente urbano.

A Matera nel 1988 parte il primo programma biennale d'intervento per il recupero dei Sassi (cui ha lavorato Tommaso Giura Longo), che si prefigge il difficile restauro urbano, di uno dei più singolari ambienti urbani del Paese.

Nella nuova *Carta di Gubbio,* presentata al convegno Ancsa del 1990, l'obbiettivo si dilata dal centro storico al territorio storico, e l'interesse non è più rivolto soltanto all'Italia ma all'Europa. Come riqualificare la città europea assediata dalle emergenze e sottoposta a trasformazioni strutturali è il nuovo tema emergente.

Alcuni riferimenti bibliografici

Benevolo, L., «La conservazione dei centri antichi e del paesaggio» *Ulisse*, n. 27, 1957 (ripubblicato in: id., *L'architettura delle città nell'Italia contemporanea*, Bari, 1972, Laterza)

Ceccarelli, P., Indovina F., a cura di, *Risanamento e speculazione nei centri storici,* Milano, 1974

De Lucia, V., *Se questa è una città*, Roma,1989, Editori Riuniti

Di Biase, C., *Trenta anni Ancsa 1960-1990* (materiali del convegno ANCSA di Gubbio, ottobre 1990)

Gabrielli, B., *Il recupero della città esistente : saggi 1968-1992*, , Milano, 1993, Etas libri

Giovannoni, G., *Vecchie città ed edilizia nuova*, Milano, 1995, CittàStudi (ed. or. Torino, 1931, UTET)

Sica, P., *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, Roma-Bari, 1985, Laterza (cap. V. L'Italia nel ventennio fra le due guerre)

URBANISTICA 26, 1951 (studi c.s.- Ia fase)

URBANISTICA 42/43,1965 (studi c.s.- IIa fase)

I casi

Cervellati, P.L., Scannavini, R., a cura di, *Bologna: interventi nei centri storici* , Bologna, 1973, Il mulino

De Carlo, G., *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica,* Padova, 1966, Marsilio

Mazzoleni, C., a cura di, *Teoria del piano: Giovanni Astengo e il piano di Bergamo: un caso paradigmatico* / Milano, 1983, Franco Angeli

CASABELLA 456, 1980 (Pesaro)

URBANISTICA 24-25, 1951 (PRG di Assisi)

URBANISTICA 12, 1953 (piano di ricostruzione di Firenze)

URBANISTICA 23, 1958 (convegno di Lucca)

URBANISTICA 32, 1960 (convegno di Gubbio)

URBANISTICA 74,1982 (riuso)