

POLITECNICO DI TORINO

Corso di laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale,
Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale



Titolo:

Politica e pianificazione territoriale a Torino
(1951-1993) tra il governo comunale e le mobilitazioni
di quartiere

Relatore

Prof. Re Andrea Longhi

Candidato

Alessandro Mancuso

INDICE

	Introduzione	p.1
Capitolo I	Il dibattito tra accademia e consiglio comunale nel dopoguerra torinese sul nuovo Piano Regolatore del 1956	p.3
I.1	Il dibattito urbanistico culturale del secondo dopoguerra	p.3
I.2	La proposta del Piano regolatore regionale e del piano regolatore di Torino del gruppo Astengo, Bianco, Renacco e Rizzotti (ABRR)	p.5
I. 3	Il modello partecipativo dello IACP	p.9
I. 3. 1	(Scheda A) Le origini dell'istituto per le case popolari di Torino	p.11
I.3.2	Approfondimento sul Piano della Falchera	p.15
I.4	Le case Fiat	p.17
I.5	Le società immobiliari, la costruzione dei primi grattacieli e le sopraelevazioni	p. 21
I.6	Il contesto politico e la prima giunta Peyron (1951-1956)	p.23
I.7	Le linee per lo sviluppo urbano e il nuovo piano regolatore	p.25
I.8	Il piano regolatore generale e la crescita della città (1956-1961)	p.27
I.8.1	(Scheda B) delle linee di governo del Piano Regolatore Generale di Torino del 1959	p.28
I.9	Alienazione del demanio comunale e conseguenze dovute alla criticità di alcuni parametri tecnici del Piano (art. 6 e 34 della NUEA)	p.32
I.10	I ritardi dovuti all'approvazione del PRG e la difficoltà nell'attuazione pratica emersi dai dibattiti in Consiglio Comunale	p.35
I.11	La formazione della rete infrastrutturale ed economica della città	p.39
I.12	Allegati	p.46

Capitolo II	La crisi del Consiglio comunale e la crescita della città durante gli anni Sessanta	p.51
II.1	Il quadro delle leggi urbanistiche nazionali	p.51
II.2	Le scelte relative al piano di edilizia economica e popolare: la prima attuazione della legge 167/1962 a Torino	p.56
II.3	I sindaci Anselmetti e Jona (1961-1966)	p.58
II.4	Le varianti 1,2,3,4,5 e 6 al Piano Regolatore	p.61
II. 5	La proposta e il fallimento del Piano Regolatore intercomunale di Giampiero Vigliano	p.63
II. 6	Il governo di centro – sinistra (1965-1970)	p.67
II.7	Giovanni Astengo assessore all’urbanistica di Torino (1966-1967)	p.69
II.7.1	La variante organica del PRG	p.72
II.7.2	Il progetto del Piano Intercomunale di Torino del 1964	p.76
II. 8	La cultura del Piano di Sviluppo della Regione Piemonte	p.79
II.9	Gli accordi con i privati per l’attuazione del PRG	p.84
II.9.1	Un esempio di lottizzazione: l’area ex Viberti	p.86
II.10	Gli interventi edilizi e trasformazioni del centro storico	p.89
II.11	Il consiglio comunale: il dibattito delle forze politiche riguardo all’approvazione delle varianti (1965-1974)	p.90
II.12	Allegati	p.96
 Capitolo III	 La partecipazione dei comitati di quartiere	 p.98
III.1	Il decentramento amministrativo nella città di Torino	p.98
III.2	Il caso della mobilitazione popolare di Corso Taranto	p.101
III.3	Le proposte di decentramento in Consiglio Comunale	p.110
III. 4	Il diritto alla città e la costituzione del coordinamento dei comitati di quartiere	p.112
III.4	Il rapporto tra la scuola e il coordinamento dei comitati	p.119
III.5	Allegati	p. 123

Capitolo IV	1970 – 1980: l'amministrazione delle sinistre e la Proposta di Piano Regolatore del 1980	p.128
IV.1	La crisi politica e sociale del governo locale	p.128
IV. 2	I sei piani particolareggiati per il centro storico di Torino	p.132
IV. 3	Le elezioni della Giunta Novelli	p.135
IV. 4	La piattaforma del Coordinamento dei comitati e l'avvio del decentramento amministrativo	p.137
IV.5	Le riforme legislative: il passaggio tra l'iniziativa privata e governo pubblico del territorio	p.139
IV 6	Gli enti comprensoriali	p.141
IV.7	Giovanni Astengo e la riforma urbanistica del Piemonte (1975-1980)	p.143
IV. 7.1	I documenti programmatici della riforma	p.146
IV. 7.2	La cultura della conoscenza per il governo del territorio	p.149
IV. 7.3	La legge urbanistica regionale e l'estromissione di Giovanni Astengo all'assessorato regionale	p.150
IV. 7.4	Eredità e valori del metodo	p.157
IV. 8	La svolta amministrativa del 1975 e la politica urbanistica della Giunta Novelli	p.159
IV. 10	Il dibattito politico sul ruolo dell'urbanistica e della pianificazione territoriale	p.171
IV. 11	La proposta di Piano Regolatore del 1980	p.181
IV. 12	Il dibattito sui beni culturali e della struttura storica dei borghi	p.196
IV.13	Allegati	p.199

Capitolo V	La crisi di un modello urbanistico	p.206
V. 1	Tra gli anni '80 e '90: dalla crisi delle riforme legislative alla stagione dell'urbanistica contratta della città	p.206
V.2	La trasformazione della partecipazione cittadina: il ruolo dei comitati di quartiere in rapporto alle circoscrizioni	p.211
V. 3	La fine della Giunta Novelli	p.213
V. 4	La formazione del nuovo Piano Regolatore: quadro storico, legislativo e procedurale (1985-1989)	p.216
V. 5	La scelta culturale del nuovo piano regolatore	p.218
V. 5.1	Verso il nuovo PRG: scelte, priorità e interventi immediati a partire dalla Delibera Programmatica (1989)	p.221
V. 5.2	Il dibattito in Consiglio Comunale sulla Deliberazione programmatica per la formazione del Piano Regolatore Generale Comunale	p.223
V.6	Delibera del Consiglio comunale del 1991: indirizzi e il dibattito politico sul nuovo PRG	p.227
V. 7	L'elezione diretta del nuovo sindaco Castellali e il rapporto con il nuovo PRG (1993)	p.233
V. 7.1	Il dibattito emerso dal Consiglio Comunale del 16 dicembre 1993 sull'approvazione del Nuovo Piano Regolatore della città	p.234
V. 7.2	(Scheda C) Piano Regolatore Gregotti e Cagnardi	p.239
V.8	Allegati	p.244
	Conclusione	p.245
	Interviste	p.248
	Bibliografia	p. 284

Introduzione

Il presente lavoro di ricerca indaga il rapporto tra il dibattito culturale e politico che ha accompagnato le trasformazioni della città di Torino e le scelte amministrative che hanno effettivamente prodotto conseguenze sociali e territoriali. Parallelamente, il lavoro intende mettere in luce come tali decisioni siano state oggetto di tensioni, conflitti e controproposte provenienti dai comitati spontanei di quartiere, soggetti che, soprattutto tra anni Sessanta e Ottanta, hanno contribuito a ridefinire il rapporto tra istituzioni e istanze locali. È stato di particolare interesse approfondire le vicende che hanno animato le lotte dei comitati e comprendere come, attraverso un progressivo processo di decentramento, essi siano riusciti a strutturarsi in forme di coordinamento capaci di proporre per l'intero territorio cittadino una controproposta di piano. Tale controproposta poneva al centro il tema dei servizi di prossimità, ad una città policentrica e della dotazione di aree verdi, elementi che risultavano carenti nell'impianto regolativo allora vigente. Il periodo preso in esame si apre con l'elezione del sindaco Amedeo Peyron, appartenente alla Democrazia Cristiana, la cui giunta rese operativo il Piano Regolatore Generale del 1956. L'analisi si concentra poi sul successivo governo della Giunta Novelli, particolarmente significativo per il ruolo svolto nella promozione di una nuova proposta di Piano Regolatore. Tale proposta, radicalmente diversa per impostazione contenutistica e per orientamento politico, nacque anche grazie alla partecipazione attiva dei comitati di quartiere, divenuti nel frattempo interlocutori riconosciuti nel dibattito pubblico sulla città.

Il lavoro di ricerca si conclude con l'analisi delle motivazioni che portarono alla caduta della Giunta Novelli e con l'approfondimento del dibattito politico relativo alla successiva predisposizione di una nuova proposta di piano, attraverso lo Studio Gregotti e Cagnardi. Tale piano, che segnerà in maniera duratura le trasformazioni urbane torinesi degli anni successivi, rappresenta un passaggio fondamentale per comprendere l'evoluzione del rapporto tra pianificazione pubblica e interessi privati. Le fonti utilizzate comprendono principalmente i verbali dei consigli comunali, le interviste raccolte nel corso della ricerca, e

diversi documenti prodotti dai comitati di quartiere. In particolare, ho desiderato far emergere dal lavoro di ricerca i contenuti del dibattito culturale intorno ai temi della Pianificazione territoriale, registrati negli Atti dei Consigli Comunali, attorno al processo di approvazione dei Piani Regolatori. Invece per le fonti dei Comitati di quartiere la ricerca è stata più complessa perché la maggior parte delle fonti non è ancora inventariata. In questa prospettiva, risulta particolarmente rilevante inquadrare i tre momenti considerati alla luce della teoria delle “generazioni dei piani” elaborata da Giuseppe Campos Venuti attraverso il suo libro “la terza generazione dell’urbanistica”. Infatti il Piano del 1956 rientra, secondo quanto scrive l’autore nel libro, nella prima generazione, caratterizzata da un’impostazione eminentemente tecnicistica, da una forte fiducia negli strumenti regolativi di espansione edilizia e da un ruolo marginale attribuito alla dimensione sociale della pianificazione. Per Campos Venuti, tali piani erano espressione di una stagione in cui la rendita fondiaria rimaneva un elemento determinante e poco contrastato, mentre la capacità dei piani di orientare in senso pubblico lo sviluppo urbano risultava debole. La proposta della Giunta Novelli si colloca invece nella seconda generazione dei piani, contraddistinta dall’emergere di un approccio riformista e maggiormente socialmente orientato. Questa fase poneva al centro la redistribuzione equa dei servizi, la riduzione delle disparità territoriali e il coinvolgimento degli abitanti nei processi decisionali. La pianificazione non era più intesa come mero strumento tecnico, ma come un dispositivo politico capace di incidere sulle condizioni di vita urbana. Infine, il piano elaborato da Gregotti e Cagnardi per la Giunta Castellani può essere ricondotto alla terza generazione individuata da Campos Venuti. Tale stagione è segnata da una crescente apertura alle logiche del mercato e da una progressiva valorizzazione del ruolo dei privati nelle trasformazioni urbane. In questo quadro, la pianificazione tende a diventare un terreno di negoziazione tra attori pubblici e attori economici, con un conseguente rischio di favorire la rendita fondiaria e di indebolire la capacità perequativa dell’intervento urbanistico. L’analisi congiunta di questi tre piani permette quindi di interpretare le trasformazioni torinesi non come eventi isolati, ma come momenti di un più ampio dibattito nazionale sull’evoluzione degli

strumenti urbanistici e del ruolo della città come luogo di conflitto, partecipazione e produzione di interessi.

Capitolo 1

Il dibattito tra accademia e consiglio comunale nel dopoguerra torinese sul nuovo piano regolatore del 1956

I.1 Il dibattito urbanistico culturale del secondo dopoguerra

Il **IV Congresso Nazionale di Urbanistica**, svoltosi a Venezia nell'ottobre del **1948**, rappresentò un momento cruciale per la **ricostruzione del pensiero urbanistico italiano** nel secondo dopoguerra. Dopo gli anni di paralisi dovuti alla guerra e al crollo del regime fascista, l'urbanistica si trovava di fronte alla necessità di ridefinire il proprio ruolo nel nuovo quadro democratico e costituzionale, segnato dall'affermazione dei principi di uguaglianza e interesse collettivo. Il congresso segnò il tentativo di passare da una pratica tecnica e frammentaria, a una **visione pianificatoria moderna e democratica**, capace di integrare i problemi territoriali, economici e sociali.

In questo contesto, **Franco Berlanda** offrì una lettura critica della situazione italiana, mettendo in evidenza il ritardo del paese rispetto ai modelli internazionali. Richiamando il pensiero di **Lewis Mumford**, che nel suo *Culture of Cities* (1938) aveva definito la pianificazione regionale come “*sviluppo ordinato della vita*” e strumento di integrazione collettiva delle risorse, Berlanda lamentava l'assenza in Italia di una politica pubblica coerente in materia di pianificazione territoriale.

Egli sottolineava come la **Legge Urbanistica del 1942** (n. 1150), pur innovativa per certi aspetti, fosse rimasta largamente inapplicata a causa della guerra e della disorganizzazione amministrativa del dopoguerra. Nel vuoto istituzionale che ne seguì, solo gruppi di tecnici e intellettuali, come l'**Associazione per l'Architettura Rurale e Regionale (ABRR)**, tentarono di riattivare il dibattito, proponendo studi e piani sperimentali per sensibilizzare l'opinione pubblica e le amministrazioni locali. Tuttavia, osservava Berlanda, il clima politico ed

economico del primo dopoguerra favoriva un ritorno al **liberalismo economico disorganico**, ostile a ogni forma di pianificazione pubblica percepita come limitazione della libertà individuale:

*“Nel 1938 quando Mumford nel suo *Culture of the cities*, definiva il piano regionale come sviluppo ordinato della vita che coinvolge modificazioni e rilocalizzazioni varie dell’ambiente totale, allo scopo di aumentare i servizi a beneficio della comunità e attribuiva alla Pianificazione Regionale la direzione cosciente e l’integrazione collettiva delle risorse, sembrava che il proporre tali compiti ad un paese come l’Italia fosse cosa inattuabile. Dopo la promulgazione della legge urbanistica del 1942, lo stato di guerra prima e la caotica ripresa della ricostruzione dopo il 1945 avevano prodotto un disinteresse ufficiale e collettivo. È vero che gruppi di studiosi (come ABRR) avevano preparato dei piani per mezzo delle loro proposte e con la loro iniziativa individuale avevano cercato di smuovere la situazione stagnante e di sensibilizzare l’opinione pubblica e l’ordinamento burocratico ai problemi della pianificazione. Ma l’attività pubblica post-bellica non favoriva determinate iniziative che erano da più parti contrastate in nome di una libertà che si credeva scevra di doveri e di un liberalismo che non doveva venire indirizzato in alcun modo dal potere amministrativo.”¹*

Adriano Olivetti, insistette sulla necessità di **piani territoriali di scala minore**, capaci di incidere concretamente sullo sviluppo locale. Per Olivetti, che in quegli anni elaborava il progetto della Comunità di Ivrea, la pianificazione non doveva restare confinata alle grandi astrazioni regionali, ma calarsi nei contesti sociali e produttivi reali, favorendo un **equilibrio tra sviluppo economico, coesione comunitaria e qualità ambientale**. La sua posizione esprimeva una visione umanistica e sociale dell’urbanistica, concepita come strumento di riforma civile e partecipazione democratica.

A queste posizioni rispose **Rigotti**, il quale pur riconoscendo il valore teorico del piano territoriale regionale, ne denunciava il rischio di eccessiva astrattezza e vaghezza. Secondo Rigotti, i piani regionali rischiavano di tradursi in tavole prive

¹ INU – Istituto Nazionale di Urbanistica, *IV Congresso Nazionale di Urbanistica. La pianificazione regionale*, Venezia, 1948.

di efficacia operativa, a causa della loro scala troppo ampia e della mancanza di strumenti amministrativi adeguati alla loro attuazione.

Egli proponeva invece di **rafforzare la pianificazione intercomunale**, intesa come livello intermedio tra il piano comunale e quello regionale. Tale modello, fondato sui **consorzi tra comuni contigui o funzionalmente interdipendenti**, avrebbe permesso una pianificazione più realistica, basata sulla collaborazione tecnica e amministrativa e guidata dal comune maggiore o più strutturato. Questa proposta anticipava, in forma embrionale, le successive esperienze dei **comprensori e dei piani d'area**, che negli anni Sessanta e Settanta sarebbero divenuti strumenti fondamentali per il coordinamento sovracomunale.

“Il piano regolatore territoriale che parte come premessa assoluta di unità regionale (...) è un piano troppo astratto e anche troppo vago per la sua stessa vastità e complessità, è un piano che se può anche essere raggruppato in tavole vistose può offrire in pratica solo un elemento organizzativo troppo schematico e impreciso” (...) “Come logica continuità dei piani regolatori comunali generali, fondati sul raggruppamento di comuni con finalità affini o dipendenti, ottenuti attraverso consorzi urbanistici facili a realizzarsi su ampie basi di collaborazione reciproca in tutti i campi organizzativi, tecnici e amministrativi”.²

Il dibattito del congresso veneziano rivelò quindi una tensione di fondo che avrebbe segnato l'evoluzione dell'urbanistica italiana nei decenni successivi: da un lato, la ricerca di un **piano territoriale integrato** capace di orientare lo sviluppo economico e infrastrutturale del paese; dall'altro, l'esigenza di mantenere un **radicamento locale e operativo**, capace di tradurre i principi di pianificazione in azioni concrete e condivise dalle comunità. In questo equilibrio difficile tra **visione e praticabilità**, si andavano delineando le premesse della moderna pianificazione urbanistica italiana.

I.2 La proposta del piano regolatore regionale e del piano

² Rigotti L., *L'ordine nel territorio e i consorzi urbanistici*, in Atti e Rassegna tecnica della Società degli ingegneri e degli architetti di Torino, nuova serie, anno III, n. 11, novembre 1949.

regolatore di Torino del gruppo Astengo, Bianco, Renacco e Rizzotti (ABRR)

Un tema centrale emerso durante il processo di pianificazione territoriale in Piemonte nel secondo dopoguerra è stato il coordinamento tra pianificazione su scala regionale e intercomunale. In particolare, il *Piano Regolatore Generale per la Regione Piemonte* elaborato dal gruppo ABRR (G. Astengo, M. Bianco, N. Renacco, A. Rizzotti) e il *Piano Intercomunale di Torino* rappresentano due esperienze significative che, seppur differenti per scala e finalità, si intrecciano nell'ambito della pianificazione integrata del territorio.

Il piano regolatore per la Regione Piemonte, redatto nel 1946 dal gruppo ABRR, costituisce uno dei primi tentativi in Italia di pianificazione territoriale su scala regionale. L'obiettivo era fornire una visione organica, integrata e sistemica dello sviluppo del territorio piemontese, affrontando in maniera coordinata le dinamiche agricole, urbane, infrastrutturali e produttive. Il piano si caratterizzava per una forte attenzione alla **metodologia di analisi e rappresentazione dei dati territoriali**, come evidenziato nella pubblicazione *Agricoltura e urbanistico. Analisi e rappresentazione della situazione agricola dal punto di vista urbanistico* (Astengo e Bianco, 1946)³. Nel 1947, il gruppo pubblicò un saggio intitolato *Il piano regionale piemontese* sulla rivista *Metron*, nel quale venivano delineate linee guida e proposte per uno sviluppo armonico del territorio. Il saggio sottolineava la necessità di una pianificazione coordinata che integrasse esigenze urbane e rurali, con un equilibrio tra sviluppo economico e tutela ambientale.

Uno degli aspetti più innovativi del progetto ABRR fu l'ideazione di un asse nord-sud pensato come attraversamento rapido della città di Torino. Tale asse avrebbe comportato una ridefinizione del tracciato ferroviario e la costruzione di una strada sopraelevata, con l'obiettivo di collegare le nuove unità periferiche di Settimo-Chivasso e di Moncalieri-Trofarello. L'intenzione era quella di superare i limiti del tessuto urbano consolidato e orientare lo sviluppo verso una "città nuova", evitando al tempo stesso le pratiche di sventramento del centro storico.

³ Astengo, G., e Bianco M., *Agricoltura e urbanistica*, Torino, Viglongo, 1946.

Nell'articolazione del piano, il settore delle abitazioni rivestiva un ruolo centrale. Si prevedeva infatti di adeguare il numero di vani ai componenti di ciascun nucleo familiare, così da garantire un livello di affollamento non superiore all'unità, e di assicurare a tutte le nuove abitazioni condizioni minime di soleggiamento e la presenza di spazi verdi. Un altro principio fondamentale riguardava il rispetto dei limiti di densità fondiaria e territoriale, accompagnato dalla formazione dei nuovi quartieri secondo un criterio di raggruppamento organico delle abitazioni. Per quanto concerne l'edilizia industriale, il piano proponeva la predisposizione di zone destinate esclusivamente alle attività produttive, sia nei centri già esistenti sia in quelli di nuova formazione. Nella loro localizzazione si intendeva tener conto dei fattori favorevoli alla trasformazione e distribuzione dei prodotti e delle esigenze abitative della manodopera.⁴ Le aree industriali avrebbero dovuto essere attrezzate con servizi generali utili al buon funzionamento degli stabilimenti, distribuiti in modo da consentire future espansioni e l'ottimizzazione dei cicli produttivi. Il settore delle attrezzature edilizie collettive mirava invece ad adeguare quantità, dimensioni e numero di servizi alle necessità delle nuove unità organiche e delle parti dei centri esistenti da riorganizzare. Tali attrezzature dovevano essere collocate in luoghi idonei, alla giusta distanza dalle abitazioni, preferibilmente in zone tranquille e dotate di verde, con accessi separati e lontane dalle principali arterie di traffico.⁵ Infine, il settore della circolazione stradale prevedeva la formazione di una rete completa e funzionale, in grado di garantire un traffico veloce ed efficiente. Si puntava a collegare in modo razionale le grandi direttrici regionali ai centri urbani attraverso linee anulari e di penetrazione, mentre la viabilità interna dei centri esistenti sarebbe stata riorganizzata distinguendo tra arterie veloci, vie lente e strade residenziali. L'insieme di queste tipologie doveva essere coordinato secondo una struttura gerarchica capace di rendere i collegamenti più ordinati ed efficienti.⁶

⁴ Astengo, G., Renacco, N., Rizzotti, A. *Progetto per il Concorso per il Piano Regolatore Generale del Comune di Torino*, 1948, primo classificato ex aequo, Relazione. Politecnico di Torino.

⁵ Di Biagi P., *Giovanni Astengo e la costruzione dell'urbanistica italiana 1942-1990*, Quaderni didattici, Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

⁶ Astengo, G., M. Bianco, N. Renacco e A. Rizzotti, *Il piano regionale piemontese*, Metron, 1947. N. 14.

In definitiva, si trattava di una programmazione organica a vasta scala, su cui fondare anche la progettazione di opere pubbliche e private. Tuttavia, nonostante l'approfondita analisi tecnica e le soluzioni proposte, il progetto non trovò accoglienza politica:

Astengo ha scritto: Nato nell'autunno del '44 nell'atmosfera ardente di speranza di rinnovamento della liberazione e della fine del conflitto mondiale, il piano regionale piemontese poneva di fronte all'opinione pubblica, alla fine del 1945, i problemi della ricostruzione integrale programmata nel tempo e nello spazio ... in tutto l'esperimento del piano piemontese, vi è almeno un punto ... realmente positivo: ... il piano (ha svolto un ruolo) non già di piano pilota, come era nell'intenzione del ministro Cattani e del presidente Visentini, ma di massa d'urto ed oggi a Venezia si può constatare che lo sfondamento è avvenuto. I piani regionali stanno diventando una realtà concreta in tutte le Regioni d'Italia... il metodo d'indagine, iniziato con il piano piemontese, si è fatto strada e si sta diffondendo, come strumento necessario per conoscere le situazioni di partenza, in base alle quali predisporre gli interventi⁷

La legge urbanistica del 1942 aveva introdotto la pratica dei piani territoriali, tuttavia, non si riuscì a realizzare strumenti efficaci di coordinamento generale, e la ricostruzione avvenne in modo frammentato e privo di una vera cultura pianificatoria.

La partecipazione del gruppo A.B.B.R. al concorso per il Piano Regolatore di Massima di Torino si inserisce nella continuità degli studi condotti per il Piano Regionale del Piemonte e ne sviluppa coerentemente le ipotesi di fondo.

L'elaborazione si colloca in un contesto politico e istituzionale rinnovato: nel 1945 la Giunta Popolare torinese istituisce una commissione incaricata di definire gli indirizzi per il nuovo piano, raccomandando la redazione di uno schema generale di sviluppo che superasse i limiti dei precedenti strumenti regolatori, travolti dalla crescita urbana tra le due guerre.

⁷ Rivista Urbanistica *Relazione sul Piemonte, al IV congresso Nazionale di urbanistica, Venezia 18-21 ottobre, 1952.*

L'impostazione del gruppo A.B.B.R., guidata da Giovanni Astengo, rappresenta un punto di svolta nel modo di concepire la pianificazione. Il progetto propone di trasformare il piano da strumento vincolistico e statico a strumento dinamico ed elastico, capace di orientare nel tempo la crescita della città attraverso il coordinamento delle opere pubbliche, dei servizi e delle trasformazioni territoriali. Il piano viene quindi inteso non più come un dispositivo tecnico di controllo formale, ma come strumento di sviluppo organico e sociale della città.

Le principali questioni affrontate riguardano il sovraffollamento abitativo, l'adeguamento igienico delle residenze, la razionalizzazione delle aree industriali e delle infrastrutture di servizio, nonché la definizione di principi insediativi e criteri di riorganizzazione del tessuto urbano e del sistema viario. Il progetto dimostra un'attenzione inedita ai costi e alle modalità di attuazione, sottolineando il carattere economico e politico della pianificazione urbana, in contrapposizione all'urbanistica intesa come mero esercizio tecnico o compositivo.⁸

Particolare rilievo viene dato alla dotazione di attrezzature collettive e spazi verdi, con previsioni puntuali come: un centro commerciale in prossimità di Porta Nuova, un centro direzionale nell'area di Porta Susa, una zona a vocazione socio-culturale tra piazza Castello e via Po, e un polo scientifico e universitario nell'area di piazza d'Armi.

Sul piano teorico e culturale, il progetto si rifà prevalentemente a riferimenti anglosassoni e nordeuropei, privilegiando modelli di pianificazione territoriale e insediamenti lineari di tipo funzionale, pur con alcune affinità con le visioni di Le Corbusier e del Movimento Moderno.⁹

I.3 Il modello partecipativo dello IACP

Il rapporto tra l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) e i suoi assegnatari costituisce uno degli aspetti più significativi dell'evoluzione delle politiche abitative torinesi nel secondo dopoguerra. Lontano dall'essere un semplice gestore

⁸ Astengo G., *Antefatti del piano regolatore di Torino*, Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e degli architetti di Torino, 1955, pp. 146-150.

⁹ Dolcetta, B., Magnuolo, M., Marin A., *Concorso per il piano regolatore generale di massima della città di Torino*, in Giovanni Astengo urbanista. *Piani, progetti, opere*, Il Poligrafo, Padova, pp. 162-165 2015.

tecnico del patrimonio edilizio, l'Istituto divenne progressivamente un luogo di confronto – talvolta aspro – tra amministrazione pubblica e cittadini, attorno al tema della casa come diritto e come servizio sociale.

Tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Ottanta, il ruolo dello IACP si trasformò profondamente: da ente paternalista, orientato al controllo sociale dell'inquilinato, a laboratorio di un inedito modello di **welfare partecipativo**, in cui gli abitanti cercarono di entrare direttamente nei meccanismi decisionali e gestionali dell'istituto.¹⁰

Nel clima di emergenza abitativa del dopoguerra, la pressione dei bisogni sociali favorì la nascita di una rete diffusa di **comitati di inquilini**, attivi sia a livello di quartiere che di caseggiato. Il “Comitato centrale degli inquilini delle case popolari” e l’“Associazione piemontese inquilini” furono tra le prime forme di rappresentanza collettiva riconosciute, almeno in parte, dallo stesso Istituto. Questo riconoscimento, tuttavia, durò poco. Già nei primi anni Cinquanta, l'ente mutò orientamento: le commissioni di stabile, inizialmente valorizzate come strumenti di collaborazione, vennero percepite come organismi troppo autonomi e “troppo capaci di interpretare la volontà degli inquilini”, al punto da rappresentare un contro-potere interno. Nel 1952, il Consiglio di Amministrazione dello IACP deliberò lo **scioglimento definitivo delle commissioni inquilini**, segnando la chiusura di quella prima stagione partecipativa.¹¹

è cruciale in questo passaggio storico citare l'intervento del rappresentante della Cassa di Risparmio di Torino in cui si discusse se riconoscere la rappresentanza degli abitanti delle case popolari:

“Desidera che sia precisato che si ritiene non debbasi riconoscere quanto le cosiddette commissioni di stabile abbiano pesato sulla via dell'Istituto anche ed in Specie nella circostanza attuale e che gli riconoscimento di tante indebite ingerenza debba confermare l'urgenza di mettere quegli organismi nella condizione di non nuocere ulteriormente agendo Tuttavia con molta attenzione

¹⁰ Adorni, D., D'Amuri M., e Tabor D., *Un modello di welfare partecipativo in La casa pubblica*, in Tabor D. (a cura di) *Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*. Roma: Viella, 2017, p. 189.

¹¹ Adorni, D., D'Amuri M., e Tabor D., *Il decennio*, in *La casa pubblica*, in Amuri D. (a cura di) *Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*. Roma: Viella, 2017, p. 91.

onde evitare passi falsi che comunque li riconoscono proprio ora che sia più che mai convinti della necessità di eliminarli”¹²

I.3 Scheda A

Le origini dell’istituto per le case popolari di Torino

La **legge Luzzati del 31 maggio 1903, n. 254¹³**, rappresentò un punto di svolta nell’edilizia pubblica italiana, istituendo forme di sostegno statale per la costruzione di alloggi destinati alle classi meno abbienti e aprendo la strada alla creazione di enti autonomi per le case popolari. In questo quadro normativo, Torino si pose all’avanguardia, promuovendo iniziative finalizzate a fornire abitazioni dignitose per le famiglie operaie, con la costituzione dell’**Istituto per le Case Popolari**.

Grazie ai lavori promossi dal sindacato e alle procedure per la costituzione legale dell’ente, e al conferimento di alcuni terreni di proprietà municipale, il Consiglio di Amministrazione poté avviare immediatamente le opere edilizie. Già nel mese di febbraio del 1908 fu aperto il cantiere per il **primo gruppo di case popolari**, situato nella Barriera di Milano, nelle vie Pinerolo, Cuneo, su un’area resa disponibile dalla demolizione dell’agglomerato fatiscente del cosiddetto ‘Chiabotto delle Merle’.¹⁴ Il primo insediamento dell’Istituto Case Popolari di Torino sorse nella Borgata Aurora. Nonostante gli interventi di bonifica, il terreno mantenne alcune irregolarità ancora visibili nel cortile, modificato poi dall’ampliamento del 1910. Pur essendo i disegni firmati dall’ingegnere Giacomo Fochesato, gli atti ufficiali attribuiscono il progetto principale a Pietro Fenoglio, figura chiave dell’ente. L’architettura dei caseggiati riflette una progettazione colta e aggiornata, che unisce elementi neoromanici a caratteristiche liberty, come il ferro battuto e i motivi floreali. Il quartiere rappresenta ancora oggi un importante esempio di edilizia popolare torinese, con influenze sia dal liberty

¹² Consiglio di Amministrazione IACP. *Verbale della seduta del 5 marzo 1952*, p. 75.

¹³ Legge sulle case popolari 31 maggio 1903, n. 254, Napoli, Pietrocola, 1903

¹⁴ D’Amuri, M., *La funzione sociale dell’edilizia pubblica*, in Adorni D., Tabor D., D’Amuri M. (a cura di), *La casa pubblica. Storia dell’Istituto Autonomo Case Popolari di Torino*, Roma, Viella, 2017, pp. 37.

europeo sia dal razionalismo geometrico della scuola di Glasgow.¹⁵ La storia dell'insediamento residenziale è strettamente connessa allo sviluppo industriale dell'area circostante. Di fronte alle abitazioni popolari si trovano i resti della Fiat Grandi Motori, le cui facciate liberty proseguono la continuità stilistica del vicino quartiere operaio. In precedenza, sul medesimo sito sorgevano le Officine Meccaniche Michele Ansaldo, attive dal 1884 e integrate nel 1905 in un accordo produttivo con la Fiat per la realizzazione di piccole automobili. Nel corso degli anni Venti lo stabilimento conobbe un significativo ampliamento, arrivando a impiegare circa 5.000 operai. Tale compresenza di edilizia popolare decorosa e grandi complessi industriali restituisce l'immagine della Torino operaia evocata da Gipo Farassino, caratterizzata da paesaggi urbani dominati da ciminiere e da un'atmosfera insieme dura e quotidiana.¹⁶

Nel biennio 1927-1928 furono portati a compimento il vasto gruppo C, tredicesimo quartiere in corso Lecce tra le vie Orta, Belli e Medici, e il gruppo D, collocato tra i corsi Peschiera e Racconigi, su terreni assegnati dall'amministrazione comunale nel 1919.¹⁷ Gli alloggi, organizzati in piccoli edifici separati da giardini e cortili, costituivano un insediamento di oltre 1.600 vani, ulteriormente ampliato con le sopraelevazioni del 1946.¹⁸ Parallelamente, la direzione dell'Istituto procedette al completamento dei gruppi C e D e alla realizzazione del complesso destinato ai tranvieri tra l'attuale via Lancia e corso Trapani, in prossimità del deposito ATM di Borgo San Paolo. Nel 1930 venne inaugurato il gruppo F in Borgo Vittoria, edificato su un'area donata dall'industria automobilistica lungo l'odierno corso Grosseto, tra le vie Bibiana, Sospello e Chiesa della Salute. A partire dal 1929, coerentemente con le funzioni di indirizzo dell'ente, l'Istituto intraprese inoltre una collaborazione con la rivista *La mia casa*, periodico di economia domestica volto a diffondere i principi del regime

¹⁵ Balocco, P., *Aurora, Rossini, Regio Parco. I territori oltre Dora*, Graphot, Torino, 2014

¹⁶ Ibidem

¹⁷ D'Amuri, M., *La funzione sociale dell'edilizia pubblica*, in Adorni D., Tabor D., D'Amuri M. (a cura di) *La casa pubblica. Storia dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Torino*, Roma, Viella, 2017, pp. 42

¹⁸ Politecnico di Torino. Dipartimento Casa-Città, Beni culturali ambientali nel Comune di Torino; Società degli ingegneri e degli architetti in Torino, *Beni culturali ambientali nel Comune di Torino*, Vol. 1, Torino, 1984, p. 506.

fascista attraverso pratiche abitative e mansioni domestiche esemplari.¹⁹ Sostenuto dall'elevata domanda di alloggi, nel 1938 l'Istituto deliberò nuove sopraelevazioni e l'ampliamento del quinto quartiere in corso Racconigi, aderendo al contempo alla propaganda delle cosiddette "case popolarissime", unità abitative minime composte da camera, cucina e servizio, concepite per finalità di consenso politico più che per il rispetto di adeguati standard di qualità residenziale.²⁰

Il 28 ottobre 1939 furono inaugurati nuovi insediamenti residenziali, tra cui il primo nucleo di "case popolarissime", composto da circa 254 alloggi distribuiti in due edifici di quattro piani progettati dall'ingegnere-architetto Umberto Cuzzi secondo i principi del razionalismo torinese. Collocato tra le vie Biglieri, Zuretti, Pettinati e Ventimiglia, il complesso presenta un'articolazione volumetrica basata sull'alternanza di pieni e vuoti, con balconi aggettanti e scale esterne. L'impiego di materiali economici ne determinò un rapido deterioramento, rendendo necessaria una ristrutturazione alla fine degli anni Settanta. Nella denominazione popolare, gli alloggi vennero identificati come "case bulgare", in riferimento ai piccoli spazi abitativi e alla loro somiglianza con le tipologie residenziali dei Paesi dell'Europa orientale. Poco dopo fu avviato il **secondo gruppo di case popolarissime** al Regio Parco, tra le vie Maddalene e Ghedini, destinato a costituire il ventiquattresimo quartiere. Realizzato in due fasi nei primi anni Quaranta, comprendeva cinque corpi di fabbrica a quattro e cinque piani, per un totale di 230 alloggi minimi, dotati anche di rifugio antiaereo sotterraneo.²¹ Contemporaneamente furono edificati stabili a **Mirafiori** tra le vie Dina e De Bernardi, dando origine al ventitreesimo quartiere. L'esigenza di consenso da parte del regime si tradusse in un approccio più popolare, pur senza modificare la matrice corporativa dei programmi edilizi.

All'autunno del 1945 si registravano circa 6.700 alloggi danneggiati, pari a oltre la metà del patrimonio dell'Istituto, con circa 250 unità completamente distrutte.

¹⁹ D'Amuri, M., *Le case popolari del fascismo: ricerca del consenso e politica sociale*, in Adorni D., Tabor D., D'Amuri M. (a cura di), *La casa pubblica. Storia dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Torino*, Roma, Viella, 2017, pp. 45-47.

²⁰ Ivi pp. 50.

²¹ Ivi pp. 51.

La fase della ricostruzione risultò particolarmente complessa a causa della limitata disponibilità di risorse, ma nel secondo dopoguerra l'Istituto si consolidò come attore strategico nei processi di urbanizzazione, pur continuando a confrontarsi con fenomeni di segregazione urbana e con un persistente quadro di emergenza sociale.²² Nel secondo dopoguerra, Torino si trovò a fronteggiare una profonda crisi abitativa causata dall'espansione industriale e dai flussi migratori provenienti dal Sud Italia. Tra il 1951 e il 1961 la popolazione crebbe del 42%, superando il milione di abitanti, mentre circa 32.000 persone vivevano ancora in condizioni precarie, in scantinati o ricoveri comunali. In questo contesto, il **Piano Ina Casa**, varato nel 1949 su iniziativa di Amintore Fanfani, rappresentò uno strumento fondamentale per la ricostruzione e l'espansione urbana. A Torino, come in molte città italiane, esso promosse la realizzazione di quartieri popolari autonomi dotati di servizi collettivi, ispirati ai modelli urbanistici nord-europei e all'idea di una pianificazione attenta ai bisogni sociali dei lavoratori.²³

Il piano **INA-Casa** viene istituito nel 1949 dalla legge Fanfani, prorogata nel 1955 per altri sette anni, per assicurare **fondi all'edilizia popolare** tramite un sistema di contribuzione mista garantito dal concorso di stato, datori di lavoro e lavoratori dipendenti a cui si impone una trattenuta sullo stipendio. Nel **1963** ne avviene la soppressione, e il patrimonio edilizio è assegnato a una nuova realtà, **la Gestione per le case dei lavoratori (GESCAL)**.²⁴

La vera e propria ripresa edilizia cominciò tuttavia nel 1953 ed allora la città di Torino e la Provincia si arricchirono di case e di quartieri costruiti dall'Istituto in proprio o per conto di altri Enti. Iniziarono a sorgere così i grandi complessi del Regio Parco, della Falchera, di Lucento, corso Sebastopoli. Contemporaneamente vennero assegnati in amministrazione gli stabili delle case statali e della Gestione INA-Casa.

²² Ivi pp. 56

²³ Maggi C., Misuraca R., "Unità autosufficiente e quartiere satellite: il modello urbano delle Vallette di Torino", in Adorni F., Tabor G. (a cura di), *Pensare la città. Condizione abitativa e politiche pubbliche nel triangolo industriale (1950-1980)*, Roma, Viella, 2024.

²⁴ MuseoTorino, *INA-casa e Gestione per le case dei lavoratori (GESCAL)*, (data di consultazione: 14/09/2025).

A Torino tra il 1952 e il 1959 l'intervento pubblico diminuisce rapidamente: *“L'insufficiente ruolo svolto dall'edilizia pubblica in città ha contribuito nell'indirizzare molti percorsi verso l'edilizia privata in cintura. Gli appartamenti riconducibili in vario modo al finanziamento pubblico, comprese le costruzioni gestite da cooperative, dal 1945 al 1977 sono solo il 16,2%. Si stima che la quota degli alloggi costruiti dalle cooperative sia stata di circa la metà delle costruzioni complessive realizzate con finanziamenti pubblici. Questi soggetti, tra cui molti enti parastatali, decidevano i criteri di allocazione in modo autonomo, andando a premiare specifiche e limitate categorie”*²⁵.

Data la limitatezza dei finanziamenti statali, l'**edilizia popolare** comunque non ebbe che un **peso limitato** (15% degli alloggi di nuova costruzione tra il 1951 e il 1961). Anche se il piano case preposto dalla Fiat, per i prossimi dipendenti, fornì a distanza di cinque anni solo 120 alloggi, a fronte di 15 000 richieste. Negli anni 60' benché il Comune si adoperasse per tempo per cogliere le opportunità della legge **167 del 1962**, emanata allo scopo di favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, le realizzazioni restarono di entità limitata (il piano comunale prevedeva 170 000 vani in dieci anni, quando nel solo 1963 furono concesse edilizie ai privati per 90 000 vani), anche a causa del fatto **che la legge non fu seguita dalla riforma urbanistica** proposta dal ministro dei Lavori pubblici **Fiorentino Sullo**.²⁶

I.4 Approfondimento sul Piano della Falchera

Il quartiere della Falchera rappresenta uno dei principali interventi di edilizia residenziale pubblica realizzati a Torino nel secondo dopoguerra, sotto la direzione dello **Istituto Autonomo Case Popolari (IACP)**. L'ente svolse un ruolo centrale nella progettazione, costruzione e gestione del nuovo insediamento, concepito come quartiere autosufficiente con servizi, spazi verdi e attrezzature collettive. L'intervento della Falchera testimonia la strategia dello IACP di affrontare l'emergenza abitativa e promuovere una pianificazione urbana

²⁵ Adorni D., Tabor D., D'Amuri M., *La casa pubblica. Storia dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Torino*, Roma: Viella, 2017, pp. 169-173.

²⁶ Musso S., *Storia di Torino, vol. IX: Gli anni della Repubblica. Il lungo miracolo economico. Industria, economia e società (1950-1970)*, Torino: Einaudi, 1999, p. 61.

moderna, superando le logiche dei quartieri operaio-tradizionali e delineando un modello di edilizia pubblica integrata e funzionale alle esigenze sociali del dopoguerra.

Dopo l'individuazione dell'area destinata al nuovo complesso residenziale operaio, situata a circa cinque chilometri a nord-est del centro di Torino, nel 1950 Giovanni Astengo viene incaricato, in qualità di capogruppo insieme a Sandro Molli Boffa, Mario Passanti, Nello Renacco e Aldo Rizzotti, di redigere il piano urbanistico per un quartiere destinato a circa 6.000 abitanti. Il progetto, rapidamente definito nei suoi aspetti generali, si fonda su una suddivisione dell'area in quattro settori collegati da un asse viario principale con andamento nord-sud, attorno al quale si organizzano i percorsi secondari e gli accessi ai blocchi abitativi. Lungo questo asse si collocano inoltre la chiesa e la scuola, raggiungibili attraverso un'ampia strada laterale. La forma complessiva del quartiere, caratterizzata da una disposizione "a U" aperta, trae ispirazione dal tipico impianto delle cascine piemontesi. Tale soluzione viene preferita a quella a corte chiusa — scartata per le eccessive zone d'ombra — e al modello a scacchiera torinese o in linea, giudicati monotoni e privi di varietà spaziale, come dimostrato dall'esperienza di Mirafiori.²⁷

Oltre alla chiesa e alla scuola elementare, il piano prevede un'ampia gamma di servizi di quartiere: botteghe artigiane, uffici, ambulatori, ristoranti, bar, cinema, negozi e un asilo. Astengo cura personalmente la progettazione del centro civico, oggetto di numerosi studi morfologici: il nucleo centrale, pensato come luogo di socialità, è costituito da una sequenza di piazze, spazi commerciali e ricreativi collegati da un porticato. La scelta di due piazze di piccole dimensioni, anziché di un'unica più ampia, risponde alla volontà di favorire forme di aggregazione più raccolte e quotidiane. In questo intervento l'architettura dei servizi e del centro sociale assume un ruolo secondario, mentre prevale la dimensione urbanistica delle residenze. Le abitazioni si caratterizzano per volumi semplici, privi di decorazioni e rivestimenti ceramici di tendenza; gli edifici, seriali e di tre piani fuori terra, sono costruiti in laterizio a vista e dotati di un colmo unico,

²⁷ Pace, S. *Oltre Falchera*, in *La grande ricostruzione*, in Biagi P. (a cura di), *Il Piano Ina casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli, Roma 2001 p. 263.

richiamando l'edilizia rurale tradizionale. Essi sono disposti attorno a estesi spazi verdi, organizzati intorno a scuole materne e asili nido.²⁸

Tuttavia, il progetto fu presto confrontato con una serie di problematiche strutturali. La mancanza di un collegamento efficiente con il centro cittadino, il ritardo nell'attivazione di alcuni servizi e l'assenza di vere opportunità occupazionali sul posto, determinarono fin dai primi anni un forte **isolamento socio-spaziale**, che favorì fenomeni di marginalizzazione e degrado nel lungo periodo. Questo contrasto tra progetto ideale e realtà vissuta ha fatto di Falchera un caso emblematico nella storia dell'urbanistica italiana, oggetto di numerosi studi, anche critici, sul tema della periferia pianificata.²⁹

Tra il 1955 e il 1956, la soluzione definitiva del progetto viene affinata introducendo in modo sistematico il tema della figura esagonale, già accennato nelle prime versioni. L'esagono, adottato come matrice compositiva, consente una maggiore articolazione spaziale tra gli edifici e gli spazi pubblici, e ricorre anche nei dettagli architettonici del centro civico — dalle finestre a nastro agli arredi urbani — conferendo unità formale e riconoscibilità all'intero complesso.³⁰

I.5 Le case Fiat

Nel 1954 la Fiat rendeva pubblico lo stanziamento di 8 miliardi di lire per la progettazione di 2700 alloggi, di cui 2500 a Torino. I criteri che assegnavano ai dipendenti Fiat gli alloggi attraverso il "Piano Case Fiat" rivelano le finalità politiche dell'azienda: produrre una politica riformista e di sfruttamento operaio. L'assegnazione delle case è avvenuta per il 25 % ad impiegati e il 75 % agli operai. Grazie alla lettura del Regolamento per l'assegnazione degli alloggi in affitto è possibile scorgere le "regole politiche" dell'azienda:

"Premessa: il piano Case-Fiat si inquadra nel complesso di provvidenze attuate dalla Fiat a favore dei dipendenti, nel costante indirizzo che la Società prosegue

²⁸ Marzi, A., *L'eredità di Giovanni Astengo nell'esperienza piemontese*, in *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino* CXII, no. 2, Deputazione Subalpina di Storia Patria, 2014, Torino, p. 558.

²⁹ G. Astengo, *Note sul progetto urbanistico di Falchera*, Torino: IACP, 1954.

³⁰ Dolcetta, B., Magnuolo M., Marin A., *Quartiere la Falchera*, in *Giovanni Astengo urbanista. Piani, progetti, opere*, Il Poligrafo, Padova, 2015, pp. 166-168.

nei riguardi del miglioramento delle condizioni di vita e dei rapporti sociali. La concessione di alloggi, in affitto, effettuata a giudizio della Direzione della Società, dà luogo in ogni caso ad un normale rapporto di locazione senza perciò assumere per nessun effetto alcun carattere retributivo né, comunque, di elemento del rapporto di lavoro.

Art. 2

Le assegnazioni di alloggi in affitto ai dipendenti della Società vengono effettuate su decisioni insindacabili di un'apposita "Commissione Fiat-Casa" composta da 5 membri nominati dalla Presidenza Fiat".

Comma d) dell'art. 5, che stabilisce i requisiti per l'ammissione al concorso:

"Sono ammessi coloro che non siano incorsi in provvedimenti disciplinari, superiori alla multa negli ultimi tre anni di servizio, e non abbiano demeritato per rendimento o altro motivo presso l'azienda".

Art. 16

I contratti di locazione avranno durata annuale e potranno essere rinnovati per egual durata alle singole scadenze sempre quando l'assegnatario dell'alloggio continui ad essere in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5.³¹

Sono chiari i termini politici e sociali della Fiat: la sua attività sociale non ha caratteri contrattuali e non conosce controlli: *"il criterio fondamentale è quello politico, che condiziona l'accesso ai benefici di questo secondo aspetto di riformismo aziendale alla fedeltà, ossia alla subordinazione del lavoratore presso l'azienda".³²*

Inoltre è importante far emergere dei fenomeni di sfruttamento della manodopera, incrementando dinamiche di esteso timore, per combattere le lotte sindacali e limitare ogni forma di solidarietà all'interno degli stabilimenti.

La Fiat data la possibilità di poter costruire in autonomia residenze per i lavoratori, fece realizzare diversi quartieri residenziali per un totale di 4749 alloggi. Alcuni degli interventi più importanti sono:

³¹ Fiat S.p.A., *Regolamento per l'assegnazione degli alloggi in affitto ai dipendenti*, in *Piano Case-Fiat*, art. 2; comma d) art. 5; art. 16, Torino, 1954.

³² Carocci G. *il riformismo sociale*, in *Inchiesta Fiat*, Editoria Parenti, Torino, 1997.

Negli anni Venti e Trenta, la Fiat cedette al Comune di Torino alcuni terreni per la costruzione di abitazioni destinate ai propri lavoratori. Su queste aree, l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) realizzò circa 1.300 alloggi, dando vita al rione noto come **Mirafiori Nord – Cooperativa Case Economiche Fiat**, o rione “M2”. Questi interventi rappresentarono un primo modello di edilizia residenziale destinata a dipendenti industriali, integrando le esigenze abitative con la crescente espansione della città industriale. All'inizio degli anni Cinquanta, tra **via Verolengo e via Viterbo**, fu realizzato un complesso di sei edifici a quattro piani con un ampio cortile interno, costruito grazie ai contributi statali del **Piano Fanfani**. Gli alloggi erano destinati ai dipendenti Fiat in condizioni abitative particolarmente precarie, con priorità per chi soffriva di sovraffollamento o era soggetto a sfratti. La vicinanza alle Ferriere garantiva un rapido accesso al lavoro. Successivamente, gli appartamenti furono progressivamente venduti agli assegnatari, trasformando il complesso in proprietà privata. Negli anni Sessanta, con l'ampliamento dell'espansione industriale e l'emergenza abitativa, fu costruito il **quartiere di Mirafiori Sud** secondo il modello della prefabbricazione pesante, basato su sistemi costruttivi francesi ormai considerati obsoleti. L'intervento comprendeva 798 alloggi per circa 12.000 abitanti, organizzati in edifici disposti a “pettine” lungo via Negarville. Gli spazi tra i blocchi erano destinati a verde pubblico, mentre il complesso comprendeva anche un centro sociale e la **chiesa parrocchiale della Visitazione della Vergine Maria**, progettata dall'architetto Roggero.³³ L'insieme rappresentava un tentativo di conciliare abitazioni, spazi collettivi e servizi religiosi per la comunità operaia.³⁴ Tra il 1962 e il 1970, fu realizzato il **Villaggio Fiat a Settimo Torinese**, un quartiere completo destinato ai dipendenti dell'azienda, situato tra Settimo Torinese e San Mauro. Il progetto comprendeva circa 1.564 appartamenti, scuole, un asilo, un campo sportivo e la **chiesa di San Giuseppe Artigiano**, offrendo un modello di quartiere aziendale integrato. In un secondo momento, gli alloggi

³³ Castronovo, V., *Fiat, 1899-1999*, in *Un secolo di storia italiana*, Rizzoli, Milano 1999

³⁴ Musso, S., *La Fiat di Valletta. Impresa e lavoratori nella più grande concentrazione industriale d'Italia*, in Tranfaglia N. (a cura di), *Storia di Torino. Gli anni della Repubblica*, Vol. 9, G. Einaudi, Torino 1998, pp. 229-285.

furono gradualmente venduti agli occupanti, completando la trasformazione del villaggio in una comunità residenziale consolidata e autonoma.³⁵

Nel 1969 la Fiat si trovò a dover affrontare una grave emergenza abitativa legata all'arrivo a Torino di un ingente numero di nuovi operai immigrati, provenienti in larga parte dal Mezzogiorno, in seguito all'annuncio dell'assunzione di circa 15.000 lavoratori nel mese di marzo. Di fronte alla cronica insufficienza di alloggi popolari, l'azienda propose la realizzazione di insediamenti provvisori – veri e propri baraccamenti – localizzati in alcuni comuni della cintura torinese e in stabilimenti cittadini ormai dismessi, tra i quali quelli di Borgo Vittoria e di Borgo San Paolo. Tali strutture, completamente isolate dal tessuto urbano e mancanti di servizi e infrastrutture, erano costituite da moduli abitativi di dimensioni estremamente ridotte, pari a $4,40 \times 4,40$ metri, che garantivano uno spazio fruibile di appena 1,65 m² per persona. L'inadeguatezza di tali soluzioni rendeva evidente la gravità delle condizioni abitative prospettate ai nuovi lavoratori.³⁶

Nel luglio 1969, uno sciopero generale unitario di CGIL, CISL e UIL coinvolse circa 600.000 lavoratori torinesi, segnando un cambiamento storico nel movimento sindacale italiano: la protesta si spostò dai salari alla qualità della vita e ai diritti sociali, evidenziando il legame tra sviluppo industriale e questione abitativa, e le responsabilità della Fiat nei squilibri sociali e urbanistici della città. La mobilitazione portò all'attenzione pubblica le condizioni precarie degli immigrati, costretti a dormitori sovraffollati o affitti esorbitanti, e stimolò un dibattito politico e sindacale sull'intervento congiunto di Stato, enti locali e imprese per garantire soluzioni abitative dignitose. Queste proteste si inserirono in un più ampio movimento nazionale per politiche abitative riformiste, culminando nello sciopero generale del 19 novembre 1969. La pressione sociale e politica contribuì all'approvazione della **legge n. 865 del 1971**, che riformò l'edilizia residenziale pubblica, migliorando l'accesso agli alloggi popolari e razionalizzando gli enti intermedi. Tuttavia, le difficoltà applicative e le politiche

³⁵ Silveti, P., *Il villaggio Fiat a Settimo Torinese. La storia, le immagini, le parole*, L'Artistica, Savigliano 2010.

³⁶ Di Lucia, V., *Cinquant'anni dopo gli scioperi del 1969. La casa: una nuova questione abitativa*, Osservatorio Casa Roma, 27 nov. 2019.

neoliberiste degli anni Ottanta ne limitarono l'efficacia, ponendo fine alla stagione di rinnovamento del primo centro-sinistra.³⁷

I.6 Le società immobiliari, la costruzione dei primi grattacieli e le sopraelevazioni

Alla fine della Seconda guerra mondiale, Torino si trovò in gravi condizioni sociali, economiche e infrastrutturali. La ricostruzione urbana non seguì un piano organico: non fu elaborato subito un nuovo piano regolatore e gli interventi furono gestiti caso per caso, facendo riferimento al solo regolamento igienico-edilizio del 1908, spesso aggirato tramite deroghe. L'urgenza di ricostruire edifici e alloggi rese prioritario la rapidità rispetto allo sviluppo di una vera coscienza urbanistica, favorendo un intenso processo speculativo. Molti piccoli proprietari furono costretti a vendere i loro immobili a grandi gruppi, dando avvio a una concentrazione fondiaria che aumentò il valore delle aree e complicò gli interventi dell'amministrazione nel risanamento del centro storico.³⁸

Durante il primo dopoguerra, Torino vide l'avvio di un'edilizia verticale finalizzata alla massimizzazione della rendita fondiaria. La tendenza fu quella di costruire fabbricati molto elevati, spesso oltre i dieci piani, autorizzati grazie a varianti al regolamento edilizio e al Piano urbanistico di ricostruzione. Tra i progetti più significativi vi furono quattro grattacieli nel centro cittadino: il **grattacielo di via Santa Teresa** (1951) di Gino Silvestrini, che fronteggia la chiesa barocca omonima e il Palazzo Juvarriano; il **grattacielo di piazza Solferino, via Pietro Micca 12** (1952); quello di **corso Matteotti**, e il grattacielo in **corso Cairoli**, tutti realizzati in variante al PRG, inserendosi tra edifici preesistenti ma con una propria logica compositiva.³⁹

³⁷ Novelli, D., *Dossier Fiat*, Roma, Editori Riuniti, 1970, p. 39.

³⁸ Grelli, A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino (1945–1975), Le deroghe al regolamento edilizio, i grattacieli e la ricostruzione*, Torino INU – Sezione Piemontese, 1980, p. 342.

³⁹ Falco L., *l'attuazione difficile del Piano regolatore* a cura di Mazza L., Olmo C., Architettura e Urbanistica di Torino 1945/1990 Umberto Allemandi, Torino 1991.

La costruzione dei grattacieli fu promossa durante l'amministrazione di sinistra guidata dal sindaco **Celeste Negarville**, e provocò polemiche da parte dell'opposizione liberale. Il consigliere Rigotti denunciò come tali interventi non risolvessero i problemi della viabilità, aggravassero la congestione e accentuassero fenomeni di esclusione sociale.⁴⁰

Tra il 1949 e il 1956 il Comune rilasciò 1.617 concessioni edilizie in deroga, di cui il 55,4% a privati, il 26,6% a società immobiliari, il 12% a condomini e il resto ad altri enti. Circa il 32% delle licenze riguardava sopraelevazioni, mentre le restanti si riferivano a nuove costruzioni residenziali o terziarie. La Commissione igienico-edilizia approvò inoltre 2.756 sopraelevazioni nel decennio 1946-1956, a fronte di 3.130 nuove edificazioni e 367 ricostruzioni.⁴¹

Oltre ai grattacieli, furono autorizzate demolizioni di edifici preesistenti senza particolare attenzione al loro valore storico o artistico. L'esempio più significativo fu quello dell'**ippodromo di Mirafiori**, ampio circa 32 ettari, che insieme ai circa 75 ettari dell'attiguo aeroporto avrebbe potuto costituire un grande polmone verde con servizi per la parte meridionale della città.⁴² Altri casi includevano la **scuola del Martinetto** di Costantino Costantini e la **Cavallerizza** di Carlo Mollino (1935-36), demolite tra il 1960 e il 1961 per interventi mai realizzati.⁴³

Tra i principali operatori figuravano la SIRIS (Società Immobiliare Ricostruzioni Immobili Sinistrati), promossa dalla Toro Assicurazioni, e la PROMIS, costituita a Torino nel 1947 dalla SAI e poi incorporata dalla stessa nel 1972.

Gli interventi di sopraelevazione e nuova costruzione, in deroga al regolamento edilizio, si intensificarono soprattutto negli anni '50, durante la redazione del nuovo piano regolatore della città.⁴⁴

La ricostruzione del patrimonio edilizio era sostanzialmente compiuta agli inizi degli anni '50, ma si era svolta al di fuori delle coordinate del dibattito urbanistico

⁴⁰ Magnaghi A., Monge M., Re L., *Guida all'architettura Moderna di Torino*, celid, Torino 2006, pp. 172-173

⁴¹ Ivi pp. 196-197

⁴² Radicioni R., Lucca Borlera P. G., *Torino Invisibile*, Alinea editrice srl Firenze 2009

⁴³ ASCT Atti municipali verbale C.C. 4 settembre 1961.

⁴⁴ Falco L., *l'attuazione difficile del piano regolatore* a cura di Mazza L., Olmo C., *Architettura e Urbanistica di Torino 1945/1990* Umberto Allemandi, Torino 1991.

e degli strumenti pianificatori in corso di elaborazione. La trasformazione della città era avvenuta in modo frammentario e spesso spregiudicato, come dimostrano le migliaia di sopraelevazioni approvate.

Analizzando le licenze edilizie, emerge che oltre il 70% riguardava edifici di civile abitazione costruiti per iniziativa privata, mentre solo il 12% erano di destinazione industriale⁴⁵. L'amministrazione comunale, lenta nell'approvazione del nuovo PRG, venne accusata dalle opposizioni di aver favorito la speculazione e solo il 7 marzo 1960 il Consiglio comunale discusse l'approvazione definitiva di tali licenze, legittimandole "per ragioni di equità", giustificate dal fatto che "alcune pratiche edilizie, sotto il regime del precedente piano regolatore (1908), avevano già compiuto la loro istruttoria e si erano concluse in maniera favorevole."⁴⁶

L'insieme di questi episodi dimostra come la pianificazione torinese nel dopoguerra si sia mossa in un equilibrio instabile tra volontà di regolazione e forte pressione immobiliare, tra ricostruzione necessaria e speculazione fondiaria, in una città in rapida espansione ma priva di una coerente visione urbanistica.

I.7 Il contesto politico e la prima giunta Peyron (1951-1956)

La storia di Torino nel Novecento si sviluppa con la **crescita industriale** che comporterà un considerevole aumento della popolazione. Nel volgere di due decenni la popolazione passa da 650 mila abitanti (1951) a 1 milione e 200 mila (1971).

La provincia di Torino tra il 1950 e il 1960, vide un incremento nettamente superiore ad altre città industriali, come Milano o Genova nel settore produttivo, grazie alle capacità imprenditoriali di **Vittorio Valletta**, erede del senatore Agnelli, che diresse l'espansione della casa automobilistica. In contemporanea alla ricostruzione, con la crescita industriale, prese avvio la grande immigrazione,

⁴⁵ Scrivano P., *Torino*, in Dal Co F. (a cura di), *Storia dell'architettura italiana. Il secondo novecento*, Electa, Milano 1997. pp. 104.

⁴⁶ ASCT, *Atti del Consiglio Comunale*, seduta del 7 marzo 1960, *Piano Regolatore della Città – Rilascio di licenze edilizie – Norma*.

perché potesse trovare impiego nella manodopera non specializzata, secondo il modello fordista.⁴⁷

Inoltre l'intero settore edilizio è in rapida espansione: il processo di industrializzazione e la produttività del lavoro aumenta e nasce il bisogno della necessità di nuove case e di opere pubbliche.

Le **elezioni amministrative del 10 giugno 1951** videro la sconfitta della giunta di sinistra (Pci), che aveva caratterizzato l'amministrazione dopo il 1946 e il passaggio del governo della **Democrazia Cristiana**, con una coalizione di centro che include i liberali, i repubblicani e i socialdemocratici e diventa sindaco l'avvocato cattolico **Amedeo Peyron**.

Nel periodo considerato, si registrò un significativo mutamento nell'orientamento elettorale. Il **PCI e il PSI**, che in precedenza raccoglievano complessivamente oltre il 60% dei consensi, videro il loro peso ridursi drasticamente a poco più del 38%. Al contrario, la **Democrazia Cristiana** registrò una crescita marcata, passando da 59.000 a 148.000 voti, corrispondenti a una quota pari al 32,3% dei voti validi espressi, a fronte del 18,6% ottenuto nelle precedenti consultazioni. Questo spostamento evidenziò un mutamento profondo nell'equilibrio politico, con un progressivo indebolimento della sinistra tradizionale e un rafforzamento dei partiti centristi. Questo mutamento locale riflette un più ampio cambiamento di assetti politici a livello nazionale:

*“Questo è il riflesso locale del processo di consolidamento al potere dei gruppi moderati iniziato nel 1948 al livello nazionale e che interesserà anche molti grandi comuni e molti altri organismi elettivi del paese dando corpo, anche a Torino, al vero dato strutturale nella società che determina l'evolversi della situazione urbana e territoriale in maniera contraria alle illusioni coltivate da alcuni architetti dopo la Liberazione: è già in atto un'alleanza tra i detentori del potere economico, industriale, finanziario, fondiario e la Democrazia Cristiana.”*⁴⁸

⁴⁷ Castronovo V., *Torino*, Editori Laterza, Bari 1987.

⁴⁸ Meneghetti L., *Leggi urbanistiche, cultura urbanistica*, CLUP, 1977, Milano, p. 103.

La nuova giunta si insedia con un programma orientato a guidare Torino nel suo sviluppo economico e urbano, mantenendo però saldo il legame con i poteri economici e industriali consolidati.

I.8 Le linee guida per lo sviluppo urbano e il nuovo piano regolatore

Con l'avvio degli anni Cinquanta iniziò una lunga stagione di amministrazioni comunali a guida democristiana, generalmente propense a favorire l'attività edilizia privata, soprattutto quella finalizzata alla formazione della piccola proprietà immobiliare.

Già nei primi discorsi da sindaco, Amedeo Peyron espresse tuttavia la consapevolezza dei rischi legati alla rapida crescita urbana di Torino e la necessità di un controllo più rigoroso sulla speculazione edilizia. Durante la seduta del 7 luglio 1951 del Consiglio comunale dichiarò l'intenzione di:

*“sollecitare in sede centrale l'approvazione definitiva dei piani di ricostruzione; portare a termine il piano regolatore in stretto legame con un nuovo regolamento edilizio che eviti le conseguenze delle mire speculative di un intenso sfruttamento delle aree urbane. Per la periferia si ritiene che la graduale attuazione del piano regolatore debba essere coordinata con lo sviluppo dei servizi pubblici in modo da evitare le costruzioni isolate in località prive di servizi igienici e stradali; adottando nel contempo cautele atte ad impedire la speculazione sui terreni. Per il centro cittadino (...) che il risanamento debba avvenire senza la deprecata concessione di notevolissime deroghe alle norme igieniche per i cortili ed ai limiti di altezza dei fabbricati deroghe che hanno praticamente favorita la speculazione, a scapito dell'igiene e della circolazione.”*⁴⁹

Nonostante la chiarezza delle intenzioni, le previsioni negative si concretizzarono presto. Le misure di contenimento della speculazione non furono realmente applicate, e il clima politico rimase piuttosto permissivo: il regolamento edilizio subì modifiche che resero possibile la costruzione di grattacieli anche all'interno

⁴⁹ ASCT, Atti Consiglio Comunale, 7 luglio 1951.

del futuro centro storico, mentre i prezzi dei suoli iniziarono a salire rapidamente. In quegli anni si consolidò inoltre una stretta connessione tra il vertice economico della Fiat, nella persona di Vittorio Valletta, e il vertice politico della Democrazia Cristiana locale, in particolare l'ala destra guidata da Giuseppe Pella. Le decisioni strategiche per la città finirono così per essere condizionate da interessi economici e industriali, spostando il baricentro delle scelte urbanistiche in ambito partitico.⁵⁰

Consapevole delle sfide che attendevano Torino, Peyron ribadì più volte la necessità di una visione strategica capace di proiettare la città in una dimensione europea: *“Torino deve maturare e realizzare perciò – quale condizione essenziale del suo progresso – mentalità e mezzi capaci di renderla ponte tra l'Italia e l'Europa occidentale. Torino deve seguire l'aumento della popolazione, conseguenza e causa del suo sviluppo, predisponendo – dalle case ai servizi – strutture idonee alle nuove dimensioni, modernizzando e potenziando tutti i livelli la preparazione professionale dei giovani e dei nuovi abitanti.”*⁵¹

Figura simbolica del cattolicesimo torinese, avvocato civilista ed esperto di diritto canonico, Peyron interpretò il proprio ruolo di sindaco come promotore di una modernizzazione morale e sociale ispirata al pensiero cristiano-democratico.

Tra i principali obiettivi della sua amministrazione vi erano la realizzazione di infrastrutture pubbliche conformi alle previsioni del Piano Regolatore Comunale, l'elaborazione di un Piano Regolatore Intercomunale per coordinare i rapporti tra città e campagna, la risoluzione dei problemi legati alle grandi vie di comunicazione e la promozione di Torino come città internazionale, anche tramite iniziative culturali e turistiche.⁵²

La crescita demografica e industriale — sempre più intensa — impose una drastica ridefinizione dei rapporti tra Torino e la sua area metropolitana, aprendo il dibattito sul piano intercomunale, promosso soprattutto dal Partito Comunista e

⁵⁰ Castronovo V., *Torino*, Editori Laterza, Bari, 1987.

⁵¹ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, Parte Prima, Torino: INU – Sezione Piemontese, 1980, pp. 66, 67, 73.

⁵² Musso S., *Storia di Torino*, in Vol. IX, *Gli anni della Repubblica, il lungo miracolo economico. Industria, economia e società (1950–1970)*, Torino: Einaudi, 1999, p. 111.

coordinato dall'architetto Giampiero Viglino insieme all'IRES (Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte).

I.9 il piano regolatore generale e la crescita della città (1956-1961)

Il Piano Regolatore Generale (PRG) costituisce l'atto normativo che disciplina il governo della città: "indica lo sviluppo futuro, attraverso le norme e i vincoli che definiscono l'uso del territorio. È uno strumento amministrativo fondamentale, perché coinvolge gli interessi fondiari, immobiliari, edilizi ecc. i quali devono essere amministrati esclusivamente per l'interesse generale della città."⁵³ La redazione del nuovo PRG di Torino iniziò nel 1950 e si concluse con il progetto preliminare il 7 aprile 1956, quando il Consiglio Comunale lo discusse rapidamente e lo votò. Tuttavia, l'approvazione definitiva avvenne solo nel 1959, tramite decreto presidenziale del Ministero dei Lavori Pubblici.⁵⁴

Il piano fu elaborato da una commissione tecnica esecutiva diretta da Giorgio Rigotti, urbanista politicamente legato alla Democrazia Cristiana, che volle proseguire la pratica tecnica della zonizzazione. Il progetto stimava una dimensione futura per la città in circa 1.500.000 abitanti, rispetto ai 930.000 residenti all'atto dell'approvazione.

Di questa espansione è interessante riprendere il modello su cui Rigotti fondava le sue proposte per la definizione della nuova Torino, ovvero di abbandonare lo schema lineare proposto da Astengo nel Piano ABRR e invece sostenere uno schema stellare che disegni e incrementi lo sviluppo urbano lungo assi stradali: "Una grande mano, che ha il palmo rigidamente piantato nella vecchia zona centrale di Torino e che protende le dita della sua attività verso il territorio circostante"⁵⁵

Durante i primi cinque anni della giunta Peyron, si completò una serie di opere pubbliche già avviate dalle amministrazioni precedenti, simboli del processo di modernizzazione della città: l'aeroporto di Caselle, la Centrale del Latte, il

⁵³ Rosolen M., *Sergio Garavini, consigliere comunale di Torino 1956–1969*, Ediesse, 2003, p. 225.

⁵⁴ ASCT, *Atti Consiglio Comunale*, 7 aprile 1956.

⁵⁵ Museo Torino, sezione *Da città a metropoli*, mostra *Storia di una città* — descrizione del Piano Regolatore del 1956 di Giorgio Rigotti.

Palazzo della Borsa Merci in via Andrea Doria, la riattivazione del complesso dell'Ospizio di Carità, il restauro della stazione di Porta Nuova, l'Auditorium RAI e il Rettorato dell'Università di Torino. Sul piano culturale, la giunta promosse concorsi di progettazione per la ricostruzione della Biblioteca Civica e della Galleria d'Arte Moderna, entrambe realizzate verso la fine degli anni Cinquanta. Parallelamente, il programma municipale prevedeva un forte impegno nell'edilizia scolastica, con particolare attenzione alle periferie urbane, dove la crescita della popolazione richiedeva nuovi plessi. Tuttavia, la definizione effettiva del piano di riparazione dei danni di guerra giunse solo nel 1955, rendendo l'intervento complessivamente tardivo e di efficacia limitata.⁵⁶

1.9 Scheda B

Sintesi delle linee di governo del Piano Regolatore Generale di Torino del 1959

Il Piano Regolatore Generale (PRG) di Torino, approvato definitivamente nel 1959 con decreto del Ministero dei Lavori Pubblici, rappresenta uno dei più importanti strumenti di pianificazione territoriale adottati nella fase di ricostruzione e sviluppo economico del secondo dopoguerra. Redatto a partire dal 1950 e discusso preliminarmente nel 1956, il piano si propone di indirizzare la crescita urbana di Torino in modo coordinato, equilibrato e conforme agli interessi collettivi, fissando come obiettivo cardine l'organizzazione spaziale di una città destinata a ospitare fino a 1,5 milioni di abitanti.

Uno degli elementi cardine del PRG è la definizione di una zonizzazione residenziale a densità decrescente dal centro verso la periferia, con l'obiettivo di favorire un equilibrio tra costruito e servizi. Tale struttura si estende anche alla collina torinese, tutelata con vincoli ambientali e destinata a ospitare insediamenti estensivi a bassa densità (A.R.E.), salvaguardando così il suo ruolo di riserva verde della città. In alcune aree pianeggianti si prevedono invece aumenti di densità, come tra corso Moncalieri e corso Sicilia, coerentemente con la necessità di contenere lo sprawl urbano.

⁵⁶ Levi F., e Maida B., *La prima giunta Peyron*, in *La città e il suo sviluppo. Crescita e disordine a Torino*, Franco Angeli, Torino, 2002, p. 411.

Sul piano tecnico, il PRG introduce strumenti innovativi ma anche controversi, come la **trasferibilità della cubatura**, regolata dagli articoli 6, 18 e 34 delle Norme Urbanistiche Edilizie di Attuazione. Questo meccanismo permette di concentrare le volumetrie edificabili, aumentando la densità fino a tre volte rispetto ai limiti medi previsti, in cambio della cessione di aree per servizi pubblici. Se da un lato questa soluzione mira a incentivare la cooperazione pubblico-privato, dall'altro apre la strada a fenomeni speculativi che, nei decenni successivi, contribuiranno a snaturare l'impianto originario del piano.

Il PRG del 1959 si distingue anche per un'impostazione teorica avanzata dei quartieri residenziali, concepiti come unità autosufficienti dotate di scuole, strutture sanitarie, impianti sportivi, aree verdi e servizi collettivi. In questo modello, la pianificazione dei percorsi casa-scuola e la distribuzione capillare dei presidi sanitari rispondono a logiche di efficienza funzionale e giustizia spaziale. Particolare attenzione è inoltre riservata alla viabilità: il piano prevede un sistema gerarchizzato a tre livelli (assi di penetrazione, tangenziali e viabilità locale), collegato a nuove direttrici interregionali e internazionali, in linea con l'ambizione di fare di Torino una città europea.

Zonizzazione e densità edilizia

Uno degli elementi portanti del PRG del 1959 è la definizione di un sistema di **zonizzazione funzionale**, finalizzato alla razionalizzazione dell'uso del suolo e al controllo della densità edilizia. Il territorio comunale è suddiviso in più zone: il **centro urbano storico**, la **zona anulare intermedia**, la **zona esterna di espansione** e la **zona collinare** oltre il Po. Il piano stabilisce una **densità abitativa decrescente** dal centro verso la periferia, con parametri specifici per ogni area, al fine di evitare congestioni e promuovere un'urbanizzazione controllata. In particolare, si prevedono densità comprese tra i 50 e i 420 abitanti per ettaro, con cubature massime che possono essere incrementate tramite **trasferibilità volumetrica**, fino a 11 mc/mq in alcune zone ad alta densità (artt. 6, 18, 34 delle norme di attuazione).

Nella **zona collinare**, invece, si adottano le cosiddette **Aree Residenziali Estensive (A.R.E.)**, con densità molto basse (10–50 ab/ha), volte a preservare il

carattere verde e panoramico della collina torinese. Anche in questa parte è ammesso un aumento di cubatura tramite trasferimento, ma solo fino al 50% in più rispetto alla cubatura media.

Verde pubblico e privato

Il PRG dedica particolare attenzione alle dotazioni di **aree verdi**, sia pubbliche che private. La dotazione standard prevista è di **10 mq per abitante**, di cui 8 mq effettivamente pubblici e suddivisi in 5 mq per giardini/parchi e 3 mq per impianti sportivi e aree gioco. Le attrezzature verdi sono distribuite secondo un criterio gerarchico tra zone centrali, semiperiferiche e periferiche, con la previsione di parchi urbani, giardinetti di isolato e grandi impianti sportivi. Tra gli impianti di rilevanza urbana si segnala l'**Ippodromo di Mirafiori**.

Per quanto riguarda il **verde privato**, vengono imposti vincoli specifici su aree non edificabili, motivati da esigenze panoramiche, servitù di elettrodotto, vincoli di arretramento stradale o destinazione agricola.

Viabilità e trasporti

Il sistema della **mobilità** è articolato su tre livelli, coerenti con le esigenze di una città in espansione e connessa al sistema regionale e nazionale. Il PRG prevede:

Assi di penetrazione che suddividono il traffico in entrata e uscita dalla città;

Linee di arroccamento (tangenziali e anelli di circonvallazione) per collegare rapidamente i quartieri periferici;

Assi interni di quartiere, destinati al traffico locale.

A scala sovracomunale, si pianificano **tre nodi principali di collegamento**: uno a nord (in territorio di Settimo), uno a ovest (a Rivoli) e uno a est (a Poirino), integrati in un sistema a quadrifoglio. A livello urbano, il PRG interviene anche con limitazioni delle altezze edilizie in zone centrali "auliche", imponendo il vincolo di 21 metri esteso a una fascia di 50 m oltre l'anello storico.

Servizi pubblici e quartieri autosufficienti

Il PRG individua il **principio dell'autosufficienza funzionale** dei quartieri come criterio guida per l'urbanizzazione. Ogni quartiere deve essere dotato di servizi essenziali proporzionati alla popolazione: scuole, strutture sanitarie, impianti sportivi, chiese, mercati, e spazi collettivi. Le scuole, in particolare, sono pianificate in relazione alla futura popolazione teorica, e collocate in prossimità di spazi verdi, con percorsi casa-scuola sicuri e separati dai grandi flussi veicolari.

In ambito sanitario, si adotta una **struttura a rete stellare**, in cui presidi locali di base sono collegati a strutture di livello superiore, garantendo capillarità e accessibilità. Il principio urbanistico sotteso è quello della **gerarchizzazione funzionale** dei servizi, da quelli di quartiere a quelli di interesse urbano.

5 Industria, edilizia e limiti di espansione

Il piano prende atto della pressione espansiva delle aree industriali sorte ad anello intorno alla città e propone un loro riassetto su **base radiale**, con localizzazione preferenziale nelle zone periferiche. Viene posta una **limitazione all'espansione ulteriore delle aree industriali** interne al tessuto urbano, incentivando i nuovi impianti a localizzarsi in aree appositamente attrezzate. Si scoraggia inoltre la costruzione di **case sparse** e singole lungo la maglia viaria esistente, preferendo **interventi compatti** e quartieri residenziali organici e attrezzati.

Aree speciali e vincoli ambientali

Il PRG individua alcune **zone speciali** (ZU, RS, RL, PR) con funzioni specifiche, oltre a zone militari, cimiteriali, annonarie e con vincoli edilizi. Viene ribadito il vincolo paesaggistico sulla **collina torinese**, già introdotto dalla legge del 1939, esteso anche alle **sponde del Po**, con misure a tutela delle bellezze naturali e delle vedute panoramiche.

Particolare attenzione è dedicata anche alla **valorizzazione dell'ambiente costruito**: il piano tutela il centro storico, individua edifici monumentali e stabilisce indicazioni per interventi di risanamento urbanistico e conservazione del patrimonio.

Il ruolo della pianificazione intercomunale

Il PRG del 1959 afferma, tra le sue linee guida, il principio della **non illimitata espansione urbana** di Torino. Oltre una soglia critica di popolazione e superficie, si prevede lo **sviluppo di centri satelliti** all'interno del territorio regionale. Questo approccio anticipa la necessità di un **Piano Regolatore Intercomunale**, che verrà effettivamente sviluppato negli anni successivi. L'obiettivo è quello di evitare congestione e concentrazione, diffondendo lo sviluppo secondo una logica policentrica.

I.10 Alienazione del demanio comunale e conseguenze dovute alla criticità di alcuni parametri tecnici del Piano (art. 6 e 34 della NUEA)

Uno degli aspetti più controversi della gestione urbanistica torinese nel secondo dopoguerra fu la progressiva alienazione del patrimonio demaniale comunale, un processo avviato già sotto le amministrazioni di sinistra. Come ricordava un documento dell'epoca, “sotto la spinta dei bisogni (...) si commisero errori gravi, come l'alienazione del demanio comunale.”⁵⁷

Questa scelta — giustificata inizialmente come risposta alle urgenti necessità finanziarie della ricostruzione — si rivelò presto una strategia miope, che limitò fortemente la possibilità futura di destinare aree a servizi pubblici e sociali.

La successiva giunta centrista, invece di invertire la tendenza, proseguì e ampliò la politica di vendita del patrimonio comunale. Durante il dibattito sul nuovo Piano Regolatore, le critiche più severe emersero dai banchi dell'opposizione. Il consigliere Chiaramello denunciò con forza la continuità di tale politica, ricordando come la città stesse progressivamente perdendo il controllo delle proprie risorse territoriali:

“Abbiamo continuato a vendere e a cacciare via tutti i terreni che formavano il

⁵⁷ Novelli D., *La vocazione monodirezionale di Torino*, in *Osservatorio di urbanistica regionale del Piemonte, Contributi di analisi urbanistica regionale sull'area metropolitana torinese*, Atti del seminario, Torino, 1972, p. 10.

demanio comunale di Torino (...) già nel duro periodo fascista si è ridotto il patrimonio dell'Alleanza Cooperativa torinese, un ente che a Torino era il secondo proprietario di terreni della città, proprietà che era stata costruita da modesti operai che avevano capito la necessità di dotare la loro istituzione di aree costruibili (...) Ricordo ancora che la giunta popolare aveva studiato su proposta mia quel famoso consorzio della ricostruzione al quale aveva chiamata a partecipare la Fiat, oltre naturalmente l'Istituto San Paolo, la Cassa di Risparmio ed altri enti (...); tale consorzio avrebbe dovuto entrare nel mercato delle aree per disciplinarlo, (...) ma dopo la caduta della giunta popolare questo consorzio è stato messo nelle condizioni di non funzionare.”⁵⁸

Il resoconto della seduta consiliare del 28 luglio 1952 confermava la portata del fenomeno: “(...) per aderire a numerose richieste avanzate da Enti e da privati (...) furono venduti, nei primi dodici mesi della nuova amministrazione, 42.500 metri quadrati di proprietà comunale, per un incasso complessivo di circa 131 milioni di lire, con un prezzo medio di 3.100 lire al metro quadrato.”

Lo storico Diego Novelli ha interpretato questo processo come “un errore grave”, condiviso e proseguito da entrambe le amministrazioni — di sinistra e di centro — non solo per l'entità delle aree dismesse, ma soprattutto per la loro posizione strategica, “perché concentrate per la maggior parte nella zona più centrale della città.” La perdita di questi suoli limitò infatti la possibilità di pianificare in modo organico la crescita urbana, riducendo lo spazio disponibile per infrastrutture, servizi e edilizia pubblica.⁵⁹

Emersero anche molte criticità legate ai parametri tecnici con i quali, soprattutto nei quartieri periferici, vennero costruite volumetrie esuberanti, con densità territoriali pari a 3 metri cubi/metri quadri e fondiari di 7,5 metri cubi/metri quadri. Inoltre il tema dei trasporti rimaneva un problema irrisolto.⁶⁰

⁵⁸ ASCT, *Atti Consiglio Comunale*, 7 febbraio 1956, intervento Chiaramello.

⁵⁹ Falco e Teodoro, *Strumenti urbanistici*, p. 66.

⁶⁰ Morbelli G., “Centro e periferia,” in Valerio Castronovo (a cura di), *Torino fra ieri e oggi*, in *Storia illustrata di Torino*, collana *Il tempo e la città*, Milano: Elio Sellino Editore, 1993.

Tra il 1958 e il 1962 furono licenziati 21.424 vani nella zona bianca⁶¹ senza la predisposizione di alcun piano particolareggiato, in difformità con le Norme urbanistico-edilizie di Attuazione (NUEA)⁶². Inoltre “La cubatura realizzata nella zona bianca supera i 12 metri cubi per metro quadrato di superficie (con punte che arrivano ai 18 mc per mq). La cubatura media consentita dal piano regolatore nelle altre zone è di 4 mc/mq. Il che ci fa calcolare in 1 216 i vani costruiti in più del lecito.”⁶³

Nel centro storico, concessioni edilizie contrarie alle norme: nel 1958 per 3.969 vani; nel 1959 per 5.77; 1960 per 4.011; 1961 per 3.867; 1962 per 3.803.⁶⁴

Di questi conti sulle quantità dei vani licenziati, il giornale l'Unità nell'articolo sopracitato esprime anche un conto economico dei profitti degli imprenditori edilizi che corrisponde a 35 miliardi e mezzo di lire in più rispetto a quanto potevano guadagnare secondo quanto prescrivevano le norme di attuazione urbanistiche NUEA nel rispetto dei vincoli di piano.

Dal **1958**, in assenza sia di Piani Particolareggiati sia di un PRG vigente, il Comune iniziò a utilizzare i “**piani consensuali**”, cioè lottizzazioni negoziate direttamente con i privati. Gli articoli 6 e 34, concepiti per disciplinare questi accordi, vennero impiegati per autorizzare interventi spesso in contrasto con la **Legge urbanistica 1150/1942** e con lo stesso PRG.

Prima dell'approvazione del nuovo Piano Regolatore, erano allo studio vari piani consensuali privati, tra cui:

- **zona PRG 48** (via Plana – via Barbera – corso Unione Sovietica – corridoio di

⁶¹ La zona bianca del Prg, definita dall'art. 26 della Nuea si riferisce alle zone di Torino riguardanti: corso San Maurizio, Regina Margherita, Principe Eugenio, Principe Oddone, lato ovest piazza statuto, Via Santa Rosa, Piazza XVIII Dicembre, Corso Vinzaglio, Vittorio Emanuele e sponda sinistra del Po fino a Corso San Maurizio; è completata da una striscia di cinquanta metri di profondità lungo il lato esterno di detto perimetro. La norma dell'art. 2 recita: “l'esecuzione del piano regolatore dovrà avvenire (...) esclusivamente mediante piani particolareggiati”.

⁶² Falco L., *L'attuazione difficile del piano regolatore di Torino*, in Mazza L., Olmo C. (a cura di) *Architettura e urbanistica a Torino 1945–1990*, Umberto Allemandi, 1991, Torino, p. 221.

⁶³ *Le mani su Torino*, in l'Unità, 24 novembre 1963, p. 11.

⁶⁴ Falco L., *L'attuazione difficile del piano regolatore di Torino*, p. 222.

servizio), progetto **Passanti-Perna**;

- **zona 25, Visitazione** (corso Francia – via Servais – confine con Collegno – via Cossa), progetto **Casalegno**;

- **zone 6 e 46**, piani di **Rigotti e Renoglio**.

Queste operazioni, presentate come strumenti flessibili, rivelavano invece un'ampia discrezionalità nell'attribuzione dei diritti edificatori e nelle cessioni di suolo. Emblematico il caso discusso in Consiglio comunale il **25 febbraio 1964**, quando il consigliere **Todros** denunciò che l'articolo 34 veniva applicato anche su terreni dove il PRG non prevedeva alcun servizio, permettendo ai privati di offrire aree al Comune per ottenere maggiore cubatura. Ne derivò un capovolgimento della logica pianificatoria: non più il Comune a definire i servizi, ma i privati a proporre cessioni in cambio di vantaggi edificatori, generando un'acquisizione di suolo pubblico frammentaria e priva di coerenza complessiva. Le zone più colpite da tali pratiche furono quelle interessate da elevate concentrazioni di cubatura e deroghe: **quartiere Ippodromo, lottizzazione ex Viberti** (corso Peschiera), quartieri periferici sud (**corso Siracusa, Orbassano, Traiano, via Reni**), aree nord tra **Lucento e Borgo Vittoria** (intorno a corso Giulio Cesare e piazza Respighi), e a ovest **Parella e Pozzo Strada** (tra corso Peschiera e corso Telesio).⁶⁵ Nel complesso, l'applicazione degli articoli 6 e 34 rappresentò una deriva gestionale del principio di pianificazione: invece di guidare l'espansione urbana, il Comune finì per negoziare continuamente con i privati, perdendo capacità di controllo e favorendo la rendita fondiaria come principale motore della crescita urbana.

I.11 I ritardi dovuti all'approvazione del PRG e la difficoltà nell'attuazione pratica emersi dai dibattiti in Consiglio Comunale

L'analisi del Piano Regolatore Comunale di Torino mise in luce, sin dalle prime fasi di discussione, una serie di difetti strutturali che ne condizionarono profondamente l'attuazione pratica. Come riportava una delle critiche più esplicite del tempo,

⁶⁵ Ibidem.

*“Il piano comunale di Torino presenta almeno due difetti importanti:
Il primo è che permette delle altissime cubature con un’assoluta insufficienza di servizi pubblici. Il piano si è limitato a registrare una tendenza in atto che era quella dell’utilizzazione di un vecchio regolamento edilizio che permetteva di coprire i due terzi o i sette noni del terreno fabbricabile e d’innalzare le case fino ad una volta e mezza la larghezza della via.
Il secondo difetto è relativo al problema della viabilità e dei trasporti.
In questo panorama è evidente che la collaborazione fra i comuni della cintura ed il capoluogo e la creazione di organi di attuazione diventano estremamente difficili.
(...) in questo panorama i comuni periferici mancano di creare un organo di pianificazione intercomunale che possa intervenire efficacemente nell’attuazione del piano.”⁶⁶*

L’assenza di una reale pianificazione integrata con i comuni limitrofi e la mancanza di strumenti di attuazione coordinata determinarono dunque un grave squilibrio: la crescita edilizia procedeva a ritmi vertiginosi, mentre i servizi pubblici restavano carenti e disorganici.

A ciò si aggiungeva, come ricordarono numerosi consiglieri comunali, il ruolo centrale della speculazione fondiaria, alimentata dal vuoto normativo e dai ritardi di approvazione del piano. Il consigliere Chiarloni denunciò con dati precisi l’enorme incremento dei valori immobiliari:

“La speculazione è favorita dalla mancanza di PRG, che ha permesso un aumento enorme dei prezzi delle aree edificabili: da 150 a 200 volte da prima della guerra; ed in termini reali, nella semiperiferia, da 100–150 lire/mq a 25.000–30.000; nella zona di mercato ortofrutticolo da 20–30 lire/mq a 15.000”, un processo che – sottolineava – “è andato tutto a discapito degli inquilini.”⁶⁷

⁶⁶ De Carlo G., *La pianificazione territoriale urbanistica nell’area del torinese*, Marsilio Editori, Venezia, 1964, p. 29.

⁶⁷ ASCT, *Atti del Consiglio Comunale*, 13 marzo 1956, intervento dell’assessore Chiarloni.

Il consigliere Todros, dal canto suo, mise in evidenza gli effetti pratici del ritardo nell'approvazione del Piano Regolatore, con conseguenze dirette sulla crisi abitativa:

*“Dal 1945 al 1950 le stanze licenziate all’abitabilità sono state 18.000 circa contro le 65.000 del periodo 1951–1955. Risulta chiaro che solo con il 1951 comincia a farsi sentire il peso della mancanza di un piano regolatore ... i ritardi fino al 1951 non furono dovuti all’amministrazione, ma a fattori esterni nazionali dovuti all’influenza del disorientamento dei poteri centrali su quelli periferici nella scelta di un chiaro indirizzo sulla ricostruzione.”*⁶⁸

Tuttavia, nella seduta consiliare del 31 marzo 1958, lo stesso Todros pronunciò un discorso di forte accusa verso la giunta, denunciando apertamente la connivenza con gli interessi privati e la mancanza di visione pubblica:

“La lenta procedura di stesura del piano ha permesso il saccheggio indiscriminato delle aree libere sull’intero territorio di Torino, compromettendo la possibilità di un organico sviluppo della città, un’azione dilazionatrice della Giunta corrispondente esattamente al tempo necessario agli interessi privati di gruppi ristretti a condurre a termine la più vasta operazione di speculazione condotta sul territorio di Torino; una carenza di volontà pianificatrice nella quale si inserisce il disordine e il caos nei programmi di spesa e di esecuzione dei pubblici servizi; l’applicazione indiscriminata dell’art. 40 e 9 del Regolamento edilizio; la mancata esecuzione dei Piani di ricostruzione già approvati, l’improvvisazione nella risoluzione dei problemi fondamentali quali quelli della zona culturale e del centro direzionale sulle aree mattatoio, carcere, impianti militari (Corso Vittorio), l’accettazione di pressioni del monopolio Fiat e dei grandi proprietari di aree; la volontaria rinuncia al ricorso agli espropri fondamentali atti a garantire l’applicazione del piano (...) tutto ciò dimostra carenza di volontà pianificatrice, mancanza di controllo della vita economica cittadina, di stimolo, di aiuto e indirizzo all’iniziativa costruttiva privata (...) La norma di salvaguardia dava all’amministrazione comunale qualche strumento per salvare qualcosa di quanto necessario per attuare il piano, ma la giunta riporta in

⁶⁸ ASCT Atti del Consiglio Comunale, 13 marzo 1956, intervento del Consigliere Todros.

Consiglio comunale il Piano regolatore nella fase delle controdeduzioni con così tanto e dosato ritardo per cui fatalmente, a salvaguardia scaduta, si ammazzerà in modo definitivo la città compromettendo irrimediabilmente la possibilità che il PRG neppure in parte divenga efficace per la collettività.”⁶⁹

Accanto alle voci politiche, anche tecnici e urbanisti vicini all’area della sinistra, come Biagio Garzena e Franco Berlanda, denunciarono la debolezza culturale e tecnica dell’amministrazione di fronte al potere economico.

Garzena sottolineava come:

“Non esisteva a Torino – e forse non esiste tutt’ora – uno strato intellettuale sufficientemente preparato e sufficientemente specializzato nei problemi urbanistici, tale cioè da poter avere qualche probabilità di successo operando in questa situazione. Questo non è un problema soltanto torinese: però direi che a Torino il fattore della preparazione culturale è estremamente pesante, né ha peso solo nel campo dell’urbanistica.”⁷⁰

In linea simile, Berlanda osservava:

“L’area torinese è caratterizzata per taluni aspetti da una insufficienza di carattere culturale che non può considerare come fenomeno tipicamente torinese, ma che investe, nei processi di cui stiamo occupando, tutto il nostro paese. (...). Nell’ambito di un territorio così ristretto come quello torinese oltre ai difetti di carattere generale esistono anche difetti di altro tipo. Il più importante dipende dalla mancanza di volontà politica conseguente, assieme ad una debolezza specifica derivante dalle delimitazioni territoriali degli organi locali. Questo provoca un’assenza d’intervento dei processi di carattere urbanistico.”⁷¹

Anche sul piano politico nazionale, l’analisi non fu meno severa. Nel 1956 Palmiro Togliatti definiva Torino “una città in decadenza”, affermando:

⁶⁹ ASCT, Atti del Consiglio Comunale, 31 marzo 1958.

⁷⁰ De Carlo G., *La pianificazione territoriale urbanistica nell’area torinese*, Atti del seminario tenuto nel corso di Pianificazione Urbanistica dell’Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 3–4 aprile 1964, Padova, Marsilio Editori, 1964.

⁷¹ Ibidem.

“Torino (...) è una città in decadenza non soltanto economica, ma anche in altri campi. Questa decadenza (...) è stata anche denunciata dal sindaco (...) ma senza che egli abbia potuto o saputo trarre dal fatto le conseguenze. (...) Quale è la causa della decadenza della città di Torino a confronto delle altre capitali regionali italiane? La causa vera sta nel fatto che tutta l’economia della capitale piemontese è soffocata da un unico monopolio industriale: la Fiat.”⁷²

La lentezza dei processi decisionali, la debolezza tecnica della pubblica amministrazione e la pressione dei grandi poteri economici e fondiari contribuirono a generare un vuoto operativo che fu ampiamente sfruttato dalla speculazione edilizia. Le norme urbanistiche allora in vigore — come gli articoli 6 e 34 delle NUEA —, pur concepite per conciliare la crescita privata con l’interesse pubblico attraverso strumenti innovativi (premi di cubatura, trasferimenti di volumi edilizi), furono utilizzate spesso per aggirare i vincoli del Piano Regolatore, piuttosto che per applicarli.

La mancata creazione di organi di pianificazione intercomunale e di una regia metropolitana rese isolata l’azione del Comune di Torino rispetto alle dinamiche territoriali circostanti. In questo contesto, la pressione congiunta del potere industriale (Fiat), della rendita immobiliare e la fragilità culturale e tecnica del ceto dirigente locale determinarono un orientamento politico-urbanistico che segnò in profondità la fisionomia della città del dopoguerra.

I.12 La formazione della rete infrastrutturale ed economica della città

Per ciò che concerne il settore delle **infrastrutture dei trasporti**, furono previsti molti progetti di costruzione e ampliamento di ponti, cavalcavia e attraversamenti ferroviari, oltre alla previsione di soluzioni legate al traffico urbano attraverso l’organizzazione con semafori di 200 incroci stradali.⁷³ Questo programma di costruzione venne ultimato verso la fine del 1960, rimarcando così il profondo

⁷² ASCT, *Atti Consiglio Comunale*, 5 aprile 1956.

⁷³ I progetti più importanti sono il cavalcavia di Corso Mortara, sopra la stazione ferroviaria di Dora e il cavalcavia tra corso Grosseto e Potenza. Invece sulle vicende legate alle tecniche di costruzione e alla storia dei ponti, si veda Faraggiana G., e Sassi A., *i trentasei ponti di Torino*, Torino, edizioni del capricorno, 1995.

legame tra l'intervento pubblico e la nuova fase di motorizzazione che stava guidando le trasformazioni urbanistiche della città.

Vennero previste delle spese significative alle **reti infrastrutturali fognarie**: si passò da 48 milioni spesi nel 1954 a 435 milioni nel 1956.

L'ente provinciale, per favorire le attività economiche aprì l'**autostrada per Ivrea** e del tratto **Ceva-Savona**, che venne successivamente proseguito fino a Fossano. L'attività della Provincia si interfacciava con la Spasis e permetteva alla Fiat, sin dal periodo fascista, di accedere ai finanziamenti statali⁷⁴ Sono importanti anche da riportare una serie di lavori di **trafori stradali** come i casi dei **tunnel del Monte Bianco** e del **Gran San Bernardo**, al **Frejus**, al colle della **Croce** in val Pellice, al **Mercantour**, al colle della Galizia, al colle di **San Bernardo di Garessio**, al colle della **Maddalena** nella valle di **Demonte**, al colle della **Scala**, vicino al castello di Moncalieri. È importante infatti riportare che il settore autostradale, durante il dopoguerra svolgesse un ruolo molto più attivo e importante rispetto all'epoca fascista.

*“Questa differenza nasceva, oltre che dalla caduta del regime, sia dall'impegno propositivo dei governi locali, in particolare delle giunte provinciali, sia dal desiderio dei grandi complessi industriali coinvolti (Fiat, Pirelli, Eni, industrie cementifere) di trovare partner pubblici affidabili e convinti dell'utilità della costruzione di una grande rete autostradale nazionale.”*⁷⁵

Anche la viabilità ordinaria, era messa significativamente sotto pressione da una progressiva e frenetica motorizzazione. Venne completata sulla collina torinese la **strada da Superga al colle della Maddalena**, venivano allargati i **sovrappassi** sulle **ferrovie** prospicienti a corso Bramante e della stazione di Porta Susa, prevedendone altri in via Lauro Rossi, in via Mercadante e in via Monterosa e inoltre si costruiva il **cavalcavia** di Corso Peschiera. Vennero infatti trasformate,

⁷⁴ Moraglio M, *L'autostrada Torino-Milano (1923–1933): i progetti e la costruzione*, in Storia Urbana, n. 86, 1999.

⁷⁵ Maida B., *La crescita della città e il boom economico*, in Levi C., Maida B. (a cura di) *La città e il suo sviluppo. Crescita e disordine a Torino, 1945-1970*, Franco Angeli, Milano p. 414.

per favorire l'utilizzo dell'auto a partire dagli anni '60, le aree verdi degli estesi controversiali in parcheggi, come nel caso delle piazze, oltre alla progettazione di molti **parcheggi interrati** nel centro storico, nello specifico nelle piazze Solferino, San Carlo, Carlo Alberto, Bodoni, Carlo Emanuele II, Savoia, San Giovanni. Vennero altresì progettati delle sopraelevate nei maggiori incroci e di tre sottopassaggi automobilistici, che collegavano nel primo caso i Corsi Stati Uniti e Marconi, nel secondo Piazza Castello con Corso Regio Parco e nel terzo caso corso Galileo Ferraris con Corso Giulio Cesare.

Non tutti questi progetti vennero realizzati in questi anni

Certamente i programmi autostradali venivano considerati come l'intervento principale per favorire lo sviluppo economico urbano e vennero incrementati con l'approvazione della legge 729 del 1961 in cui vennero adottati i progetti per la **Torino – Piacenza** (così da permettere il collegamento con Genova e l'Autostrada del sole) e per il collegamento fra **Torino - Milano** e **Torino – Ivrea** in cui era prevista la prosecuzione fino ad Aosta. Venivano ripresi i lavori per il tratto **Ceva-Fossano** e poi per quello di **Fossano-Torino**⁷⁶. Vennero inoltre eseguite i completamenti dei corsi urbani interni alla città che si sviluppavano presso le ottocentesche cinte daziarie (Vigliani, Reni De Sanctis, Sansovino e Reiss Romoli). Contemporaneamente venivano portati avanti gli **studi per un piano intercomunale**, che però non venne mai approvato, che dimostra però una visione del carattere comprensoriale della crescita della città.⁷⁷

Così Torino era in una morsa tra un'estesa **crescita urbana del settore edilizio** privato che seguiva l'incalzante **sviluppo industriale**, con una carente infrastrutturazione dei servizi pubblici, come nel settore ospedaliero, scolastico, aggiungendosi il problema dell'incentivazione della motorizzazione privata, che non favorì una virtuosa organizzazione dei trasporti pubblici urbani.

⁷⁶ Castagnoli, A., *Torino dalla ricostruzione agli anni Settanta: l'evoluzione della città e la politica dell'Amministrazione provinciale*, Angeli, Torino, 1995. p. 43.

⁷⁷ Maida B., *La crescita della città e il boom economico*, in Levi C., Maida B. (a cura di) *La città e il suo sviluppo. Crescita e disordine a Torino, 1945-1970*, Franco Angeli, Milano pp. 422-423.

In sintesi tra gli anni '50 e '60 questo intervento si esplicò nella prosecuzione dell'urbanizzazione delle periferie e nella scelta di operare soprattutto nei trasporti delle infrastrutture che permettessero la crescita industriale della città. Dall'altra parte l'amministrazione comunale non pose la medesima attenzione nella definizione strutturale dei servizi pubblici.

Il comune favorì la realizzazione di infrastrutture per aumentare la **rendita fondiaria**, che in primo piano si manifestava con la realizzazione delle strade, in seguito con gli acquedotti e le fognature e solo alla fine con i servizi pubblici. I privati così poterono muovere le loro scelte sulla città senza osservare alcun vincolo, se non quelli viari afferenti al vecchio piano regolatore del 1908.⁷⁸

L'edilizia privata rispondeva a un bisogno crescente di case e l'amministrazione comunale supportava questa urbanizzazione, per "*cospicui interessi a essi sottesi in termini di mercato fondiario*"⁷⁹ Gli insediamenti di edilizia pubblica non furono sufficienti per rispondere al bisogno di domanda e spesso venivano previsti verso gli estremi margini del perimetro della città, come nei casi delle Vallette e Falchera, aree previste con la "manifesta funzione di traino nell'urbanizzazione delle periferie"⁸⁰.

Nonostante il periodo di crescita economica, non fu mai davvero intrapresa dalla giunta una attenta e pianificata politica di lavori pubblici e mancava alle **giunte Peyron**, una visione su come risolvere nel futuro i problemi della città, perché lo sviluppo urbano si intendeva soprattutto attraverso la crescita della popolazione, della produzione industriale, non direttamente connesse ai nuovi bisogni e necessità sociali riferite al periodo del boom economico. Dopo le elezioni del **1956** venne riconfermato **Peyron** alla carica di **sindaco**. La città era molto cambiata a confronto con le trasformazioni del 1951. L'amministrazione infatti comprese che a partire dal 1954-55 la città stesse cambiando e che fosse necessario riprendere i programmi delle opere pubbliche che fino a quel momento

⁷⁸ Falco e Teodoro, *Strumenti urbanistici*, p. 182.

⁷⁹ Secchi, B. *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*. Einaudi, Torino, 1984.

⁸⁰ Abriani A., *Edilizia ed edilizia popolare nello sviluppo urbano di Torino 1919-1941, in Torino tra le due guerre*, Torino, Città di Torino, 1978, p. 130.

erano state realizzate. Fino al **1955** gli interventi precedenti si erano concentrati a **ripristinare** principalmente i **danni subiti dalla guerra**. Dal punto di vista dei servizi scolastici, l'ultima scuola elementare risalente all'epoca fascista (la Duca degli Abruzzi di via San Marino) era stata costruita nel 1933. Per vent'anni l'offerta delle infrastrutture scolastiche era rimasta invariata, nonostante la popolazione cittadina era passata nel medesimo arco temporale da 606 000 abitanti a 783 000.⁸¹

Anche nel settore della sanità pubblica, la politica dell'amministrazione non era stata significativa. Il settore ospedaliero versava in una situazione peggiore. Una commissione comunale di studio, nel 1959, rilevò che la capacità ospedaliera fosse più critica di vent'anni prima. I posti letto ogni mille abitanti era di “6,75 nel 1938, sceso nel 1946 a 5, 13 e risalita di 6,01 nel 1959”⁸².

Furono così previsti nuovi presidi sanitari come la **Clinica pediatrica**, l'ospedale infantile **Regina Margherita**, la nuova sede **dell'astanteria martini**, centro post-sanatoriale e traumatologico. Ma nella città di Torino erano **assenti le farmacie** e solo dopo la divulgazione di questa mancanza da parte della stampa, l'amministrazione dispose dodici farmacie nelle zone lontane dal centro.⁸³

Inoltre venne realizzato il **Mercato dei Fiori** e nel 1957 furono avviati i cantieri per la definizione di **dieci nuovi complessi scolastici elementari**.⁸⁴ In questo stesso periodo venivano acquistate delle aree per il nuovo cimitero a sud della città, veniva progettato il **Palazzetto dello sport**, gli uffici comunali, gli uffici comunali di piazza san Giovanni, la nuova sede dell'Azienda acquedotto municipale e dei vigili urbani di corso XI febbraio e vennero iniziati i lavori per estendere il giardino Zoologico.⁸⁵ La città tra la fine degli anni '50 e la metà degli

⁸¹ ASCT, *Atti Consiglio Comunale*, 18 marzo 1955; 12 settembre 1955; 6 ottobre 1955; 24 marzo 1956.

⁸² *Relazione della commissione consiliare di studio sulla situazione ospedaliera della città di Torino*, Torino: Città di Torino, 1960, p. 31.

⁸³ Borio F., *Luciano Jona: I sindaci della libertà*; *Relazione sul I anno di attività – agosto 1956 - luglio 1957*, Torino: Città di Torino, 1957.

⁸⁴ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, *Relazione sul I anno di attività – agosto 1956 - luglio 1957 della civica amministrazione della città di Torino*, 1957.

⁸⁵ Maida B., *La crescita della città e il boom economico*, in Levi C., Maida B. (a cura di) *La città e il suo sviluppo. Crescita e disordine a Torino, 1945-1970*, Franco Angeli, Milano, pp. 422-425.

anni '60 vide un incremento residenziale urbano molto significativo. La popolazione residente a Torino passò da **916.652 abitanti del 1958 a 1 114.300 abitanti del 1963** e il piano regolatore appena approvato ne prevedeva un milione e mezzo. Il periodo del boom economico si interfacciava con la continua **crescita di autovetture**: si registravano infatti circa **50.000 autovetture** che circolavano nella provincia di Torino nel **1953** ed erano divenute **150.000 nel 1960** fino a raggiungere il numero di **302.000 nel 1963**.⁸⁶ La crescita esponenziale della città non sosteneva al pari passo la sua **infrastrutturazione di base**, come le strade, le fognature, gli acquedotti, gas, linee elettriche nei quartieri di espansione periferici. Inoltre la conservazione e la creazione delle **aree per servizi e a verde non seguiva le indicazioni previste dal piano regolatore**. Il sindaco Peyron concepiva le aree a servizi *“come depressive dello sviluppo cittadino oppure come moneta di scambio per la realizzazione di lavori pubblici”*⁸⁷. Era consuetudine infatti procedere a trattative in cui il comune provvedeva ad alcune concessioni di un parziale svincolo, a vantaggio dei proprietari privati di altri terreni che il piano regolatore prevedeva a servizi e verde pubblico⁸⁸. **L'edilizia scolastica** era diventata un **significativo problema** per l'amministrazione cittadina. Solo nel 1961 vennero aperte 13 scuole dell'obbligo (materne, elementari e medie):

*nonostante i miglioramenti (...) e pur tenendo conto del considerevole sforzo costruttivo edilizio – scolastico, svoltosi principalmente dal 1954 al 1962, la situazione della scuola cittadina permane ancora difficile per la carenza delle aule. La causa determinante tale carenza va ricercata nel rapido sviluppo assunto dalla città in questi ultimi anni, nel suo costante incremento industriale ed economico.*⁸⁹

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Si veda ad esempio l'acquisizione dei terreni del nuovo cimitero nella zona sud, *“l'amministrazione non ha provveduto agli atti coattivi, preferendo coltivare trattative private con i proprietari per un acquisto in via amichevole, in deroga al piano regolatore”*, Relazione sull'attività della civica amministrazione della città di Torino dall'agosto 1959 al luglio 1960.

⁸⁹ *Relazione sull'attività della civica amministrazione della città di Torino dal gennaio al dicembre 1962*, Città di Torino, 1963.

L'amministrazione torinese era stata obbligata ad utilizzare alcune strutture **prefabbricate** in cui era possibile accogliere gli alunni⁹⁰, comparse nella città a partire dal 1956. Invece dal **1961** si sviluppa una fase nuova per ciò che riguardava l'edilizia scolastica: con la **legge 641** lo Stato si faceva carico delle spese di costruzione dei fabbricati, che prima di allora invece venivano sostenute soltanto dagli enti locali.

⁹⁰ Nel 1962 vennero eseguiti 5 gruppi prefabbricati ma ancora nel 1968 su 22 complessi scolastici terminati 6 erano prefabbricati, Relazione di attività della civica amministrazione, 1965-1970, Torino, Città di Torino, 1970.

GRUPPO ABRR, estratti dal progetto del piano.

Fonte: *Metron*, n. 9, 1946 p. 17-25.

Fig. I.1

Comprensorio Agrario di Torino.

Composizione della Popolazione occupata secondo la Professione

Fig. I.2

Comprensorio Agrario di Torino.

Distribuzione e dimensione dei centri industriali

Fig. I.3

Comprensorio Agrario di Torino. Accrescimento complessivo della popolazione nell'intervallo 1881-1946. I tratteggi indicano accrescimenti e diminuzioni riferiti all'anno 1881

FIG. 7. DISTRIBUZIONE E DIMENSIONE DEI CENTRI INDUSTRIALI

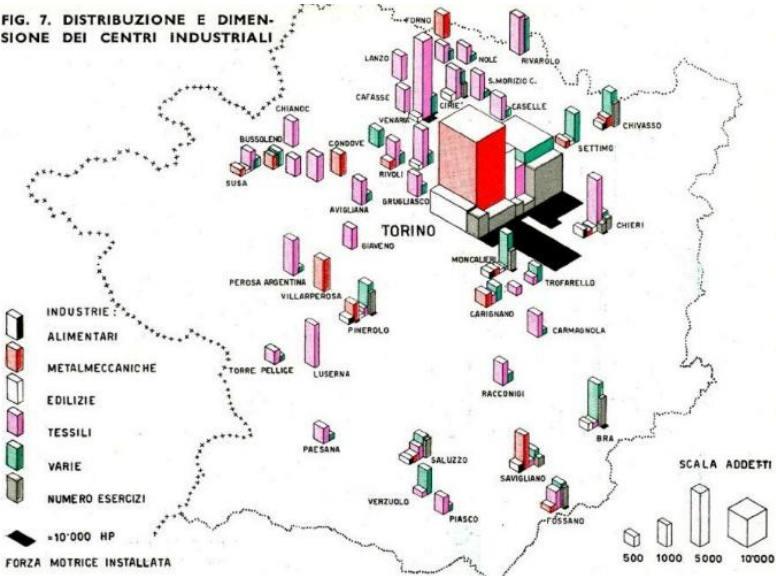


FIG. 4. COMPRESORIO AGRARIO DI TORINO
COMPOSIZIONE DELLA POPOLAZIONE
OCCUPATA SECONDO LA PROFESSIONE

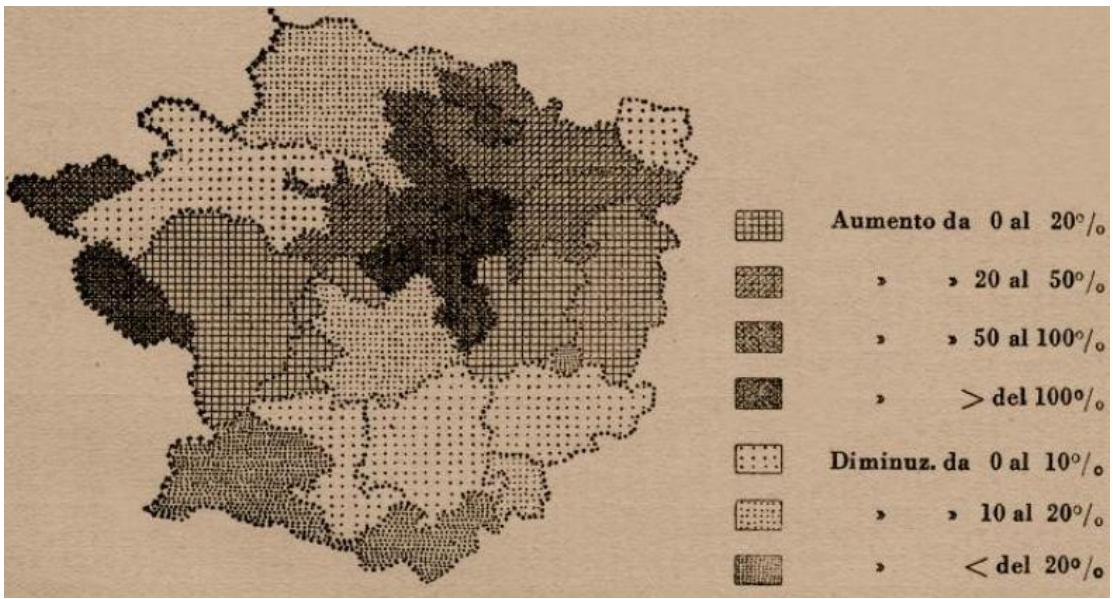
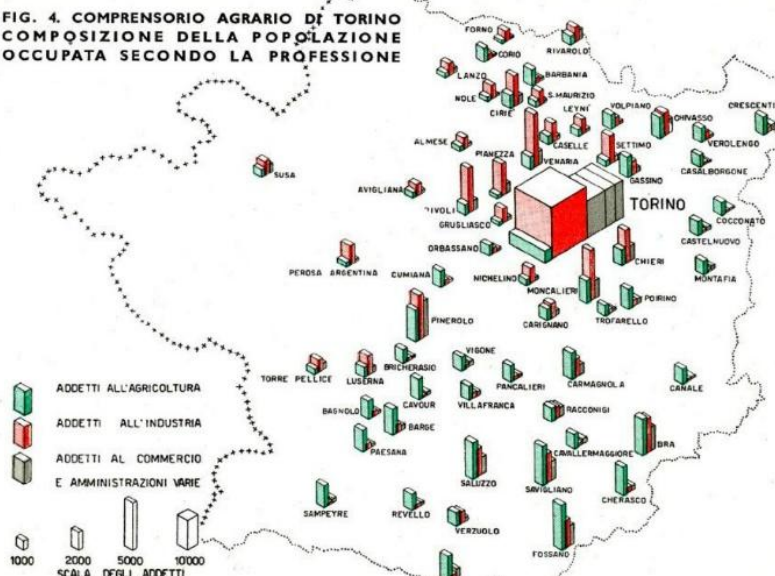


Fig. I.4

Planimetria generale delle nuove unità organiche



Fig. I.5

Zonizzazione del concentrico di Torino

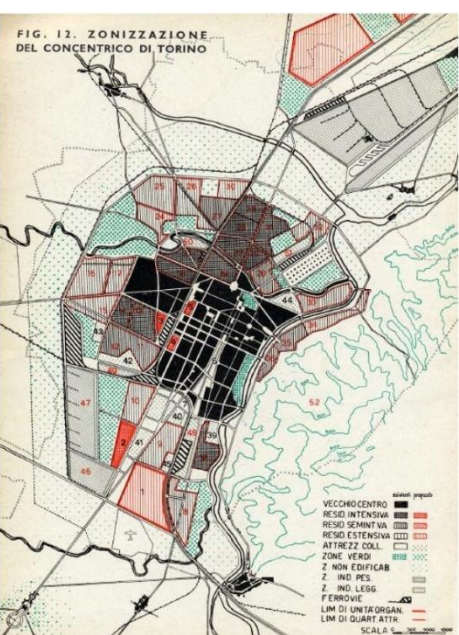
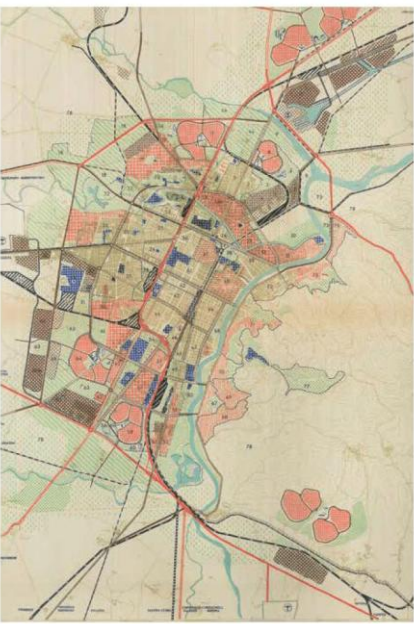


Fig. I.6

Proposta del Piano regolatore della città di Torino




Deroghe al Piano e sopraelevazioni		
<p>Fig. I.7</p> <p>Casa Saiba (1949), corso Matteotti, edificio realizzato e collocato tra fabbricati preesistenti con propria autonomia compositiva. Progetto di Domenico Morelli.</p>	<p>Fig. I.8</p> <p>Edificio pluripiano di via Santa Teresa (1951), fronteggia la chiesa di Santa Teresa e il Palazzo Juvarriano. Progetto di Gino Silvestrini.</p>	<p>Fig. I.9</p> <p>Grattacielo di piazza Solferino, via Pietro Micca, (1952). Intervento in variante al Piano Urbanistico di Ricostruzione, inserito nel tessuto urbano storico.</p>
<p>Da MuseoTorino, (https://www.museotorino.it/view/s/288cbf7d127b4a5b915fdd2bb980192b)</p>	<p>Da MuseoTorino (https://www.museotorino.it/view/s/9ac537f2a92e4b96a28dd1a291926a2c)</p>	<p>Da Museo Torino, (https://www.museotorino.it/view/s/9ac537f2a92e4b96a28dd1a291926a2c)</p>



<p>Fig. I 10</p> <p>Fotografia d’epoca pubblicata sulla <i>Gazzetta del Popolo</i>. L’edificio di corso Cairoli durante la fase di costruzione.</p>	<p>Fig. I.11</p> <p>Fotografia d’epoca pubblicata sulla <i>Gazzetta del Popolo</i>. Veduta dal Po del palazzo di corso Cairoli, con i quattro piani abusivi ben riconoscibili, successivamente demoliti su disposizione del Consiglio Comunale.</p>	<p>Fig. I.12</p> <p>Edificio di Corso Cairoli, all’angolo con via Cavour</p>
<p><i>ASCT, GDP, sez. I, 1444D_010</i></p>	<p><i>ASCT, GDP, sez. I, 1444D_011</i></p>	<p>(Google Maps)</p>



Esempi di strumenti di repressione verso i dipendenti Fiat	
Fig. I.13 Sezione SPA, Stabilimento Grandi Motori. (1954). <i>Lettera di sospensione dal lavoro dell'operaio Quintavalle Giuseppe</i> , documento d'archivio tratte da: Novelli G., <i>Dossier Fiat</i> , 1970 Torino.	Fig. I.14 Lettera anonima inviata alle famiglie degli operai della FIAT di Avigliana. (1955), documento d'archivio tratte da: Novelli G., <i>Dossier Fiat</i> , 1970 Torino.


SEZIONE SPA


Torino, 16 luglio 1954


Egregio
Signor Quintavalle Giuseppe
n° cart. 64011
S e d e

Abbiamo rilevato che Ella in più occasioni ha distribuito alle maestranze, all'atto del loro ingresso nel nostro stabilimento, manifestini di contenuto offensivo nei confronti della Direzione ed inoltre tendente a turbare i normali rapporti tra Direzione e maestranze.

Richiamiamo con la presente la Sua attenzione sul fatto che tale atteggiamento è in contrasto con quanto previsto dall'accordo 8 maggio 1953 circa i compiti fondamentali dei membri di Commissione interna, e sulle conseguenze che deriverebbero da un Suo persistere nel suddetto atteggiamento.

Distinti saluti.


SEZIONE SPA
IL DIRETTORE
Scritto a mano


Lettera aperta alle famiglie dei dipendenti FIAT Avigliana

Il Vostro Capo famiglia ha ricevuto una lettera "IMPORTANTE" a lui personalmente indirizzata. Il non averla ricevuta, salvo qualche eccezione, vuol dire probabilmente che per i suoi atteggiamenti politico-sindacali è considerato un elemento non fedele alla FIAT.

Parlate di ciò in casa e considerate un po' se il giudizio espresso è errato. In ogni caso l'esito delle prossime elezioni della Commissione Interna, con l'indicazione del numero dei voti riportati dalla FIOM, dirà quanti sono i lavoratori che non hanno pensato alla propria famiglia prima di votare.

Mogli, madri, figli adoperatevi, nell'interesse vostro e dei vostri cari, affinché vostro marito, vostro figlio o vostro padre non sia fra quelli. Chiedetegli quali vantaggi gli hanno dato negli ultimi anni i sindacalisti della FIOM; se non lo sa ditoglielo voi: nessuno. Chiedetegli se il premio speciale di 18.500 lire elargito dalla FIAT nel 1954 e l'aumento del premio di produttività sono stati ottenuti dalla FIOM; se non lo sa ditoglielo voi: NO.

Chi ha ottenuto l'istituzione dei corsi allievi FIAT per i figli di dipendenti, chi ha ottenuto l'assunzione di parecchi di questi? Ancora e sempre: tutti fuorché la FIOM.

- Tu moglie del dipendente FIAT, domanda alla tua vicina, alla tua amica il cui marito lavora presso altre fabbriche od imprese, quanto porta a casa nella busta ogni sabato, e vedrai che le paghe FIAT sono superiori alle altre.
- Lo sai che la mutua FIAT dà più di tutte le altre? che le colonie e l'assistenza in convalescenziari le altre fabbriche non l'hanno?
- Lo sai che il premio di fedeltà è concesso oltre ogni impegno contrattuale?

E allora perchè continuare a dare il voto ai falsi rappresentanti dei lavoratori? Perchè gridano di più? perchè più minacciano? Non facciamoci caso. Paiono tanti e sono pochi. Sono solo un piccolo numero di prepotenti che sanno parlare solo di lotte e che perciò pretendono di rappresentare tutto e tutti.

Di' a tuo marito che ci ripensi e faccia i suoi conti e gli altri lo lascino in pace, lo lascino godere tranquillamente quel po' di benessere che il lavoro presso la FIAT gli assicura e non vengano a togliergli anche quello con la scusa di darne di più.

La loro affermazione nelle prossime elezioni sarebbe subito seguita da una diminuzione di ordini e quindi da una riduzione dell'orario di lavoro, ecc.

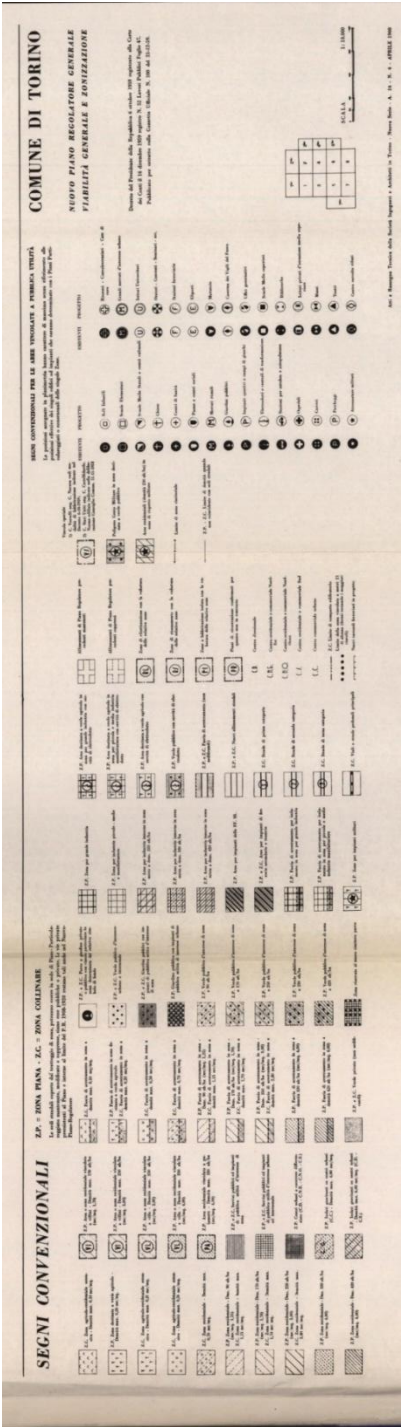
Familiari fate opera di persuasione perchè nessuno della vostra famiglia si renda complice di una tale eventualità a tutto vostro danno.

Avigliana, 15 Marzo 1955

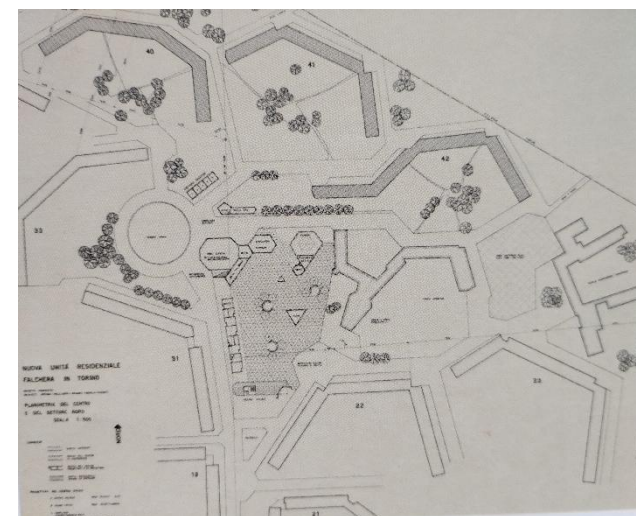
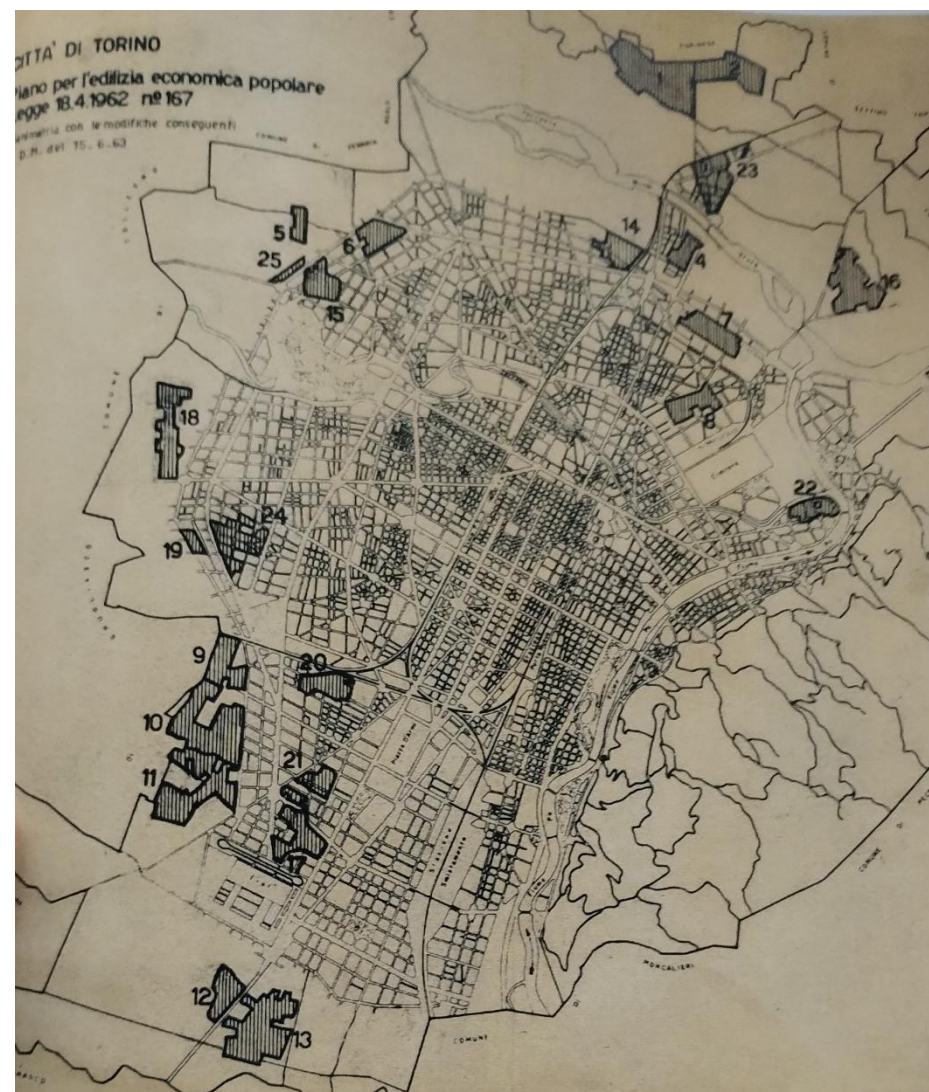
Fig. 1.15

PRG 1959

Da Geoportale: <http://geoportale.comune.torino.it/web/prg-1959>



Esempi di quartieri di edilizia popolare a Torino: La Falchera e Le Vallette		
<p>Fig. I.16</p> <p>Piano di Edilizia Popolare, ex lege 167/1962, Torino</p> <p><i>ASCT Fondo Tipi e Disegni 64.8.65_2</i></p>	<p>Fig. I.18</p> <p>Piano particolareggiato Le Vallette, Torino, 1961</p> <p><i>ASCT Fondo Tipi e Disegni 64-6.31</i></p>	<p>Fig. I.19 (sopra) e Fig. I.20 (sotto)</p> <p>Progetto finale la Falchera</p> <p>planimetria del centro e del settore Nord</p> <p>Da: Dolcetta, B., Magnuolo M., Marin A., in <i>Giovanni Astengo urbanista. Piani, progetti, opere</i>, Il Poligrafo, 2015.</p>



Capitolo II - gli anni '60: la città in espansione e la crisi del governo locale

II.1 il quadro delle leggi urbanistiche nazionali

Durante gli anni Sessanta dal punto di vista giuridico e teorico la materia dell'urbanistica subirà una profonda metamorfosi. Si sviluppavano molti dibattiti sulla tutela e il risanamento dei centri storici che avessero subito le pesanti distruzioni della guerra. Un momento decisivo fu **il Convegno di Gubbio**, nel giugno del 1960 che inaugurò l'Associazione Nazionale per i centri storico-artistici (ANCSA). Il Convegno terminò con la redazione di una mozione intitolata "**Carta di Gubbio**"⁹¹ in questa carta emerge con forza: "la necessità di un'urgente ricognizione e classificazione preliminare dei centri storici con la individuazione delle zone da salvaguardare e risanare"⁹². Il principio della Carta è molto interessante perché non si sofferma solo sulla tutela dell'edilizia storica, ma anche della difesa dei cittadini che l'abitano. Il Convegno promosse l'attivazione del Governo ad intraprendere un processo di analisi sul tema della tutela dei **centri storici**, prevedendolo nella Commissione d'Indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, redatta dal Ministero della Pubblica Istruzione con la L. 310/1964, con l'obiettivo di disciplinare delle politiche di intervento. Ma il più importante intervento avvenne con la legge **765/1967** che configurava la tutela del centro storico, in maniera passiva, con il divieto di edificazione nel perimetro del centro storico. E solo grazie alla legge **865/71 "Riforma della Casa"** emersero le più importanti prospettive di intervento nella redazione di piani per progettare case popolari e i servizi pubblici e sociali. Importante riprendere i contenuti dell'VIII Congresso dell'Inu che presentò una proposta di riforma: il Codice dell'Urbanistica". Durante il Congresso venne affrontato il tema dell'istituzione delle Regioni e del legame tra la pianificazione urbanistica e la programmazione

⁹¹ Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici (ANCSA), Carta di Gubbio. Gubbio, 1960.

⁹² Belforte S., *Segni del passato, regole del presente, bibliografia ragionata sulla normativa per i beni ambientali e architettonici*, Firenze, Alinea Editrice, 1993, p. 138.

economica. Nel Codice viene trattato anche il tema dell'esproprio, che a differenza di come veniva disciplinato nella legge del 1942, veniva previsto ma solo in casi eccezionali. Venne sostituito con il meccanismo del comparto o in alternativa c'era l'obbligo ai proprietari di cedere gratuitamente al Comune, nelle aree previste, una quantità pari al 30% dell'area totale che veniva destinata ad attrezzature pubbliche e ai proprietari di sostenere le spese di urbanizzazione primaria⁹³.

Nel **1961** si formò una Commissione per una riforma urbanistica a cui parteciparono i rappresentanti dell'Inu: **G. Astengo, L. Piccinato, E G. Samonà**. Il Ministro dei Lavori pubblici sotto il governo Fanfani era Benigno Zaccagnini. Venne portata avanti una riforma, perché potesse affrontare i nodi irrisolti della Commissione Zaccagnini. La pianificazione territoriale si articolava con gli stessi livelli: piano Regionale, comprensoriale, Piano Regolatore comunale e Piano Particolareggiato.

Il ministro dei lavori pubblici del 1962, **Fiorentino Sullo**, esponente dell'ala riformista della Democrazia Cristiana, fu il protagonista di una riforma inedita e rivoluzionaria. Infatti lo schema della riforma di legge di Sullo andava ad intervenire sulla modifica del regime proprietario delle aree.

Il ministro Sullo intendeva **modificare profondamente il concetto di proprietà privata della terra**, soprattutto nei contesti urbani in espansione. I punti centrali della proposta furono la separazione tra proprietà del suolo e diritto di edificare: lo Stato (o i Comuni) avrebbe acquisito i terreni destinati all'edificazione urbana, pagandoli **al valore agricolo** (molto basso) attraverso l'esproprio. I comuni procedevano alle opere di urbanizzazione primaria concedendo il **diritto di costruire**, tramite la cessione ai privati del diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale dai Piani Particolareggiati, che restavano di proprietà del Comune. In questo modo si **impediva la speculazione edilizia** (cioè l'acquisto di terreni agricoli da parte di privati in attesa che diventassero edificabili, aumentando così enormemente il loro valore). Nella regolamentazione della **Pianificazione urbanistica**, il piano regolatore diventava **strumento di**

⁹³ Salzano E., *Leggi e istituzioni*, in Dal Co F. (a cura di), *Storia dell'architettura italiana. Il secondo Novecento*, Electa, Milano, 1997, pp. 344–366.

intervento pubblico forte, e non solo un elenco di zone edificabili e si puntava alla **programmazione dello sviluppo urbano** secondo criteri sociali, ambientali ed economici. Inoltre l'obiettivo sociale era di favorire **l'edilizia pubblica**, per dare casa alle fasce più deboli e contrastare la rendita fondiaria parassitaria.

Nell'aprile del 1963 si scatenò lo “scandalo urbanistico” che si esprime come una violenta campagna di stampa contro il Ministro dei Lavori pubblici, che venne accusato di voler sottrarre la casa ai cittadini italiani. Venne al posto della riforma Sullo elaborato il disegno di legge prodotto dal socialista Pieraccini, che riprende il principio dell'esproprio generalizzato, l'indennizzo non sarà più a valore agricolo, ma sarà calcolato in rapporto al valore di mercato del 1958. Viene però abolito il diritto di superficie⁹⁴ e furono esonerati dall'esproprio le aree in cui erano previsti dei progetti prima del 12 dicembre 1963.⁹⁵

Il Ministro Sullo permise l'approvazione della Legge n. **167 del 1962 “Per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare”**. Il fine prioritario della legge era favorire l'acquisizione delle aree da destinare all'edilizia economica al Comune, perché potesse avere delle zone da dedicare all'edilizia economica popolare. Ai comuni era concessa la possibilità di acquistare le aree attraverso l'esproprio per pubblica utilità ad un prezzo diverso

⁹⁴ Uno degli aspetti più innovativi della proposta di riforma urbanistica avanzata da Fiorentino Sullo nel 1962 riguardava l'introduzione sistematica del diritto di superficie come strumento giuridico per separare la proprietà del suolo dal diritto di edificare. Secondo il disegno di legge, i Comuni avrebbero dovuto acquisire i terreni destinati a trasformarsi in edificabili, corrispondendo ai proprietari un indennizzo calcolato sul valore agricolo del fondo, così da sottrarre la rendita fondiaria privata derivante dal mutamento di destinazione urbanistica. Successivamente, gli enti pubblici avrebbero concesso a soggetti privati, cooperative o imprese il diritto di superficie, cioè la facoltà di costruire e diventare proprietari dell'edificio, mantenendo tuttavia la titolarità pubblica del suolo. Questo meccanismo mirava non solo a contrastare la speculazione edilizia – fenomeno particolarmente diffuso nell'Italia del boom economico – ma anche a rafforzare il ruolo della pianificazione urbanistica pubblica, restituendo allo Stato e agli enti locali un controllo effettivo sullo sviluppo del territorio. Attraverso il diritto di superficie, Sullo intendeva promuovere una visione della proprietà privata subordinata alla funzione sociale del suolo, anticipando temi oggi centrali nel dibattito urbanistico, come la sostenibilità e la giustizia territoriale.

⁹⁵ Settis, S. *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Einaudi, Torino, 2010.

dal valore venale del suolo, ma veniva calcolato il valore delle aree che avevano due anni prima della formazione del piano. Importante anche riportare che la legge dava direttamente ai Comuni il lavoro di individuare le aree da destinare all'edilizia economica popolare (convenzionata, sovvenzionata e agevolata) così da favorire l'intervento dell'individuazione delle aree secondo il disegno della pianificazione territoriale. Il valore del suolo previsto secondo la legge venne abolito dalla **sentenza n. 22 del 1965 della Corte di Cassazione**. L'indennità dovette così essere pari ad un valore eguale al valore del bene patrimoniale. Venne così emessa la legge n. 904 del 1965 attraverso cui venne determinata l'indennità di esproprio che faceva riferimento alla legge del 1885 di Napoli ed equivaleva alla media tra il valore venale e la capitalizzazione del reddito catastale⁹⁶. La riforma urbanistica rimase in sospeso fino ad un evento che rimise al centro l'urgenza di un intervento contro il crescente abusivismo. La **frana di Agrigento**, avvenuta il 19 luglio 1966, rappresenta un evento di grande rilievo non solo dal punto di vista geologico e ambientale, ma soprattutto in chiave urbanistica e politico-istituzionale. L'enorme movimento franoso interessò una vasta porzione della zona settentrionale della città, compromettendo gravemente quartieri residenziali costruiti negli anni del boom edilizio, a ridosso del centro storico. La tragedia non causò vittime, ma comportò l'evacuazione di centinaia di famiglie e mise in evidenza **l'estrema fragilità del modello di sviluppo urbano adottato in quegli anni**, segnato da una crescita disordinata, spesso priva di adeguata pianificazione territoriale e condizionata da dinamiche speculative. Il caso di Agrigento divenne emblematico delle contraddizioni dell'espansione urbana italiana nel secondo dopoguerra: da un lato l'urgenza abitativa e la pressione demografica, dall'altro l'incapacità delle amministrazioni di governare in modo sostenibile il territorio. L'evento fu oggetto di ampia risonanza mediatica e parlamentare, rafforzando il dibattito sulla necessità di una **profonda riforma urbanistica** in Italia, capace di subordinare l'interesse privato alla sicurezza collettiva e alla tutela ambientale. In questo contesto, la frana di Agrigento fu interpretata da molti, tra cui lo stesso Fiorentino Sullo, come una tragica conferma

⁹⁶ Salzano E., *Leggi e istituzioni*, in Dal Co F. (a cura di), *Storia dell'architettura italiana. Il secondo Novecento*, Electa, Milano, 1997, p. 344.

dell'urgenza di rivedere i rapporti tra proprietà fondiaria, pianificazione e uso del suolo.

Fu così inderogabile il compito di emanare delle norme perché potessero intervenire e sanare l'abusivismo edilizio. Venne così approvata la Legge n. **765/1967** “recante modifiche e integrazioni alla legge urbanistica del 1942” e il successivo decreto di attuazione **D.M. 1444/1968**. Importantissimo richiamare i contenuti della legge che limitava la possibilità di edificare ai comuni che non fossero dotati di piani urbanistici (pari al 90% dei comuni in Italia), per favorire la formazione dei piani e intervenire con delle sanzioni gli abusi edilizi.⁹⁷

La legge 765 rappresenta un passaggio cruciale nella storia della pianificazione urbanistica italiana, poiché impone nuovi limiti all'edificazione privata, rafforza il controllo pubblico sullo sviluppo urbano e introduce per la prima volta a livello nazionale il principio di **zonizzazione** obbligatoria del territorio⁹⁸. Tra i suoi contenuti più rilevanti vi sono: l'estensione dei vincoli urbanistici anche ai Comuni senza strumenti di pianificazione; l'obbligo di riservare una quota di aree per standard urbanistici (spazi pubblici, scuole, verde, parcheggi); e l'adozione di un **permesso di costruire** (in sostituzione della semplice licenza edilizia), rendendo più efficace la vigilanza sull'attività edilizia. A completamento di questa riforma, il **Decreto Ministeriale 1444 del 2 aprile 1968** stabilisce le **norme tecniche di attuazione** per la pianificazione territoriale, definendo i parametri minimi inderogabili per la densità edilizia, l'altezza degli edifici, le distanze tra costruzioni e gli **standard urbanistici minimi** per le diverse destinazioni d'uso. Prevedeva standard riferiti a diverse tipologie di attrezzature di “interesse locale”, pari a 18 mq per abitante (4,5 per asili nido, scuole materne e dell'obbligo, 2 per le attrezzature di interesse comune, 2,5 per parcheggi pubblici, 9 per il verde il gioco e lo sport) e altre per “interesse generale”, (15 mq di parchi territoriali, 1,5 mq di attrezzature ospedaliere, 1 mq per istruzione di livello superiore). Questi

⁹⁷ Moroni S., *urbanistica e regolazione. La dimensione normativa della pianificazione territoriale*, Franco Angeli, Milano, 1999.

⁹⁸ Zona A (prima fascia di urbanizzazione consolidata), Zona B (Le aree periferiche di espansione), Zona C (Zone di “conservazione”, “completamento” e “nuova urbanizzazione”).

due provvedimenti, pur non modificando in profondità l'impianto della legge urbanistica del 1942, rappresentano un primo tentativo concreto di regolamentare l'espansione urbana in modo razionale e uniforme, ponendo le basi per una maggiore equità nell'accesso ai servizi urbani e per la tutela del territorio in una fase storica caratterizzata da rapida crescita e pressioni speculative. Tuttavia, pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, la **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 55 del 9 maggio 1968**, dichiarò **parzialmente illegittimi l'art. 7 e l'intero art. 40 della legge urbanistica del 1942**, nella parte in cui **attribuivano al potere esecutivo la facoltà di fissare unilateralmente limiti e vincoli urbanistici**, senza un adeguato fondamento legislativo primario. La sentenza rischiava di far decadere l'intero impianto tecnico del decreto, privandolo di copertura giuridica. Per evitare un vuoto normativo e tutelare la validità degli strumenti urbanistici adottati nel frattempo, il Parlamento corse ai ripari approvando la **legge 13 novembre 1968, n. 1187**, definita "**legge tappo**", che **recepì formalmente i contenuti del D.M. 1444/1968**, conferendo loro piena legittimità legislativa. Questo intervento da un lato ha sancito la centralità degli **standard minimi di qualità urbana** come parametro vincolante e omogeneo su scala nazionale, dall'altro ha mostrato la fragilità istituzionale del sistema urbanistico, spesso costretto a intervenire ex post per sanare vizi di legittimità formale. L'episodio evidenzia quanto fosse ancora incerta la definizione dei **rapporti tra pianificazione tecnica, competenze legislative e poteri regolamentari**.⁹⁹

II.2 Le scelte relative al piano di edilizia economica e popolare: la legge 167/1962 a Torino

Le scelte che riguardano l'applicazione della **legge 167 del 18 aprile del 1962**, da cui nasce il piano di **edilizia economica e popolare** (Peep) prevedono delle varianti al Prg. Infatti il piano (Peep) viene approvato nel mese di giugno del **1963** e prevede delle aree di edilizia pubblica a vincolo per l'edilizia residenziale pubblica che riguardano zone di espansione del piano.

⁹⁹ Settis, S., *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti*, Torino, Einaudi, 2019.

Da ciò che emerge dagli atti dei consigli comunali¹⁰⁰ è lo scarno dibattito riguardo alle scelte, alla questione del consorzio intercomunale¹⁰¹ tra i comuni interessanti che potevano essere coinvolti nella redazione di piani per l'edilizia popolare.

A proposito del superficiale dibattito viene accennato scarsamente il tema della formazione di interventi di edilizia pubblica “ghetto”, esterni e remoti dal centro cittadino. Viene ripreso dal socialista **Lamberto**, che non suscita un dibattito o particolari effetti sulla discussione, né a partire dalla sinistra, né dalla maggioranza: *“Però si deve limitare lo scandalo di questi anni di costruzioni fatte con il contributo dello Stato, assegnati con criteri aziendali (...) si è vista la creazione di veri e propri ghetti nei quali i lavoratori trovano la stessa aria che in fabbrica”*¹⁰².

Interessante riprendere ciò che scrisse **Roberto Gabetti**, in un saggio su “*Atti e Rassegna Tecnica*” nel 1962, appena qualche mese prima dell'approvazione della legge 167, approfondisce con sguardo critico la questione dell'edilizia popolare, dal punto di vista progettuale, produttivo e di localizzazione.

Si riporta alcune sue riflessioni centrate sulla pianificazione e sull'urbanistica delle abitazioni popolari:

“Da una parte i Comuni, assecondano l'iniziativa privata, sviluppano la città non a quartieri, ma a macchie d'olio, estendendo solo i vecchi piani, o redigendone dei nuovi, ancora più vecchi dei precedenti. I progettisti degli enti che si occupano di Edilizia popolare seguono (...) nuove vie: isolano i quartieri nel verde (che verde?!), tentano di realizzare schemi astratti, anche per inventare formule di assoluta novità (...) questi nuovi quartieri, nati dal cervello e dalla matita, riemergono quasi sempre carenti di servizi previsti e voluti da urbanisti e da architetti, ma non realizzati da un Ente responsabile (...) i nuovi insediamenti di edilizia sovvenzionata nascono così doppiamente incompleti (...)

¹⁰⁰ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 9 gennaio 1963.

¹⁰¹ Legge 18 aprile 1962, n. 167. *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree da parte dei Comuni per l'edilizia economica e popolare*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 16 maggio 1962.

¹⁰² ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 9 Gennaio 1963.

*Questa frattura della città in opposti settori edilizia privata – edilizia pubblica, dedicati ambedue ad ospitare cittadini di un livello economicamente pari, o quasi pari, deriva da ragioni culturali anche più profonde. Per una superstizione di utopisti, radicatissima nella cultura contemporanea, la negazione della città è aperta o implicita”*¹⁰³

L'autore, durante la propria riflessione, critica l'idea progettuale dei quartieri autosufficienti, definendoli come quartieri “*monoclasse*”, e sostiene al contrario una compresenza più estesa di diverse classi sociali.

Il consigliere comunale democristiano **Denzani** e presidente dello Iacp, teorizza nel 1962 alcuni aspetti che dovranno influenzare il Peep. Tra gli elementi che scrive in “Edilizia”¹⁰⁴ ci sono la questione dello svincolo delle aree agricole, il ricorso alla prefabbricazione edilizia e l'intervento di operatori industriali di maggior dimensione insieme agli enti di edilizia pubblica (effetti che hanno prodotto degli interventi che hanno favorito la ghettizzazione, con a fianco l'obiettivo del controllo sociale). Parallelamente agli aspetti fino ad ora delineati, propone infine l'alienazione del vecchio patrimonio dell'Iacp con il fine di riacquistare la rendita di posizione maturato su di esso.¹⁰⁵

II.3 I sindaci Anselmetti e Jona (1961-1966)

Il periodo si contraddistingue con due elezioni che confermano la classe dirigente che si era consolidata a Torino nel precedente decennio: dal novembre del 1960, nonostante il rafforzamento dei partiti di sinistra (Pci + 1,18% e Psi + 2,01%), viene eletta una **giunta Dc -Psdi** con **Amedeo Peyron sindaco**. Nel **1962** alla coalizione si aggiunge il Pli e il **sindaco** diventa **Giovanni Carlo Anselmetti**.¹⁰⁶

¹⁰³ Gabetti R., *Le abitazioni popolari: ieri e oggi*, in Atti e Rassegna Tecnica, n. 7, 1962, p. 213.

¹⁰⁴ M. Denzani, *Lineamenti per una politica della casa: il programma dell'Istituto Case Popolari*, in Edilizia, n. 14, 1962.

¹⁰⁵ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, Parte Prima, Torino, INU – Sezione Piemontese, 1980, pp. 229.

¹⁰⁶ Falco L., *L'attuazione difficile del piano regolatore di Torino* p. 220.

Interessante riportare un'affermazione del neo eletto sindaco "La Stampa" dell'8 Maggio 1962:

"Il Nord paga nove decimi delle tasse ed ha il diritto di non essere dimenticato. A Torino spendiamo ogni anno circa sedici miliardi soltanto per costruire delle scuole senza chiedere un soldo allo stato. Se il governo non ci favorirà nelle grandi comunicazioni non potremo durare in questi sforzi e non potremo più dare lavoro agli immigrati che giungono numerosi nella nostra città".¹⁰⁷

Questo intervento sosteneva le politiche che favorivano le opere di grandi infrastrutture di comunicazione operate dalla Provincia, che seguiva l'impostazione sovraregionale e nazionale, rivolta in particolare nella realizzazione della **autostrada Torino – Piacenza**.

Anche se il piano regolatore della città di Torino era stato approvato da appena tre anni, nel **1962** Anselmetti dovette riaprire diversi temi urbanistica perché il piano non era ancora adeguato ad affrontare l'ingente **domanda di servizi** prodotta dall'incremento dell'immigrazione e contemporaneamente i gruppi finanziari che facevano riferimento alla rendita urbana cercavano di ottenere **varianti** per i loro interessi.

Dopo la scomparsa di Anselmetti, durante la vigilia delle elezioni amministrative del **1964**, il ruolo di **sindaco** venne assunto da **Luciano Jona** che, all'epoca rivestiva il presidente dell'Istituto **Bancario San Paolo** di Torino. All'inizio della sua presidenza, l'istituto bancario San Paolo, era essenzialmente un ente di risparmio, ma nell'arco di dieci anni, l'imprenditore Jona, era riuscito, a collocare l'istituto tra le più prestigiose banche mondiali.¹⁰⁸ L'**istituto San Paolo** era il principale **finanziatore** delle iniziative avviate dagli **Enti pubblici torinesi**, come la costruzione delle **grandi vie di comunicazione** e i **trafori alpini**, i finanziamenti di mutui e prestiti per alimentare le scarse disponibilità economiche del comune. Importante da ricordare infatti è l'operazione bancaria Warburg,

¹⁰⁷ Anselmetti, G. C., *Discorso del sindaco Anselmetti*, La Stampa, 8 maggio 1962, [Archivio Storico online](#)

¹⁰⁸ Castagnoli A., *I santuari della finanza*, a cura di Castronovo V., *Storia illustrata di Torino*, vol. XI, *Società e storia*, Milano, Elio Sellino Editore, 1994.

attraverso cui un consorzio di cinque grandi banche europee (Warburg, Deutsche Bank, Banque de Paris et des Pays Bas) avevano concesso un prestito di cinque milioni di sterline al Comune di Torino¹⁰⁹.

In occasione delle nuove elezioni amministrative del 23 novembre 1964 Carlo Mussa Ivaldi, capolista del Psi al Comune, aveva dichiarato:

il problema della città deve essere visto nella Regione, nella programmazione, nell'Europa. Riteniamo elemento decisivo per la futura Giunta, un chiaro impegno regionalistico, una posizione favorevole alla programmazione e una decisa rivendicazione all'autonomia locale. È necessario che il comune abbia una sua politica anche nei confronti dello sviluppo industriale della città. Bisogna incoraggiare il sorgere di iniziative, pubbliche e private, che tolgano Torino il carattere eccessivamente specializzato. Il destino di un milione e mezzo di persone (cintura compresa) di cittadini non deve essere legato ad un solo settore produttivo.

Aggiungeva inoltre:

Consideriamo basilare una programmazione urbanistica, perché la città cresca secondo un piano razionale d'interesse pubblico, nel cui quadro rientrano le comunicazioni. Ci proponiamo inoltre l'utilizzazione di tutti gli strumenti legislativi perché la collettività benefici di una parte rilevante delle ingenti rendite create dalla valorizzazione delle aree fabbricabili”¹¹⁰

Nel 1965 si costituì l'alleanza tra la Dc, Pli e Psi e assunse l'incarico del sindaco **Giuseppe Grosso**.

Interessante riportare un suo intervento: “*La città cresciuta rapidamente sotto la spinta di un incremento demografico imponente, deve gradualmente essere riportata ad una più rigorosa disciplina urbanistica, nella quale il rispetto dell'iniziativa privata affermata nella costituzione e a preoccupazione di non*

¹⁰⁹ Musso S., *Storia di Torino*, vol. IX: *Gli anni della Repubblica. Il lungo miracolo economico. Industria, economia e società (1950–1970)*, Torino: Einaudi, p. 123.

¹¹⁰ ASCT, Atti del Consiglio Comunale, 23 novembre 1964.

arrestare l'attività edilizia si accompagni alla esplicazione della funzione ordinatrice dell'amministrazione civica".¹¹¹

L'intervento di Carlo Mussa Ivaldi in occasione delle elezioni amministrative del 1964 evidenzia una visione di governo municipale fortemente orientata alla **programmazione territoriale e allo sviluppo equilibrato della città**. Mussa Ivaldi sottolinea la necessità di considerare Torino nel contesto regionale ed europeo, richiamando l'attenzione sull'autonomia locale e sulla pianificazione industriale finalizzata a ridurre la dipendenza da un unico settore produttivo. Dal punto di vista urbanistico, propone una **programmazione razionale e di interesse pubblico**, capace di armonizzare il rispetto della proprietà privata con l'esercizio della funzione regolatrice dell'amministrazione comunale. L'intervento riflette le preoccupazioni sociali del periodo, volte a integrare crescita economica e controllo dell'espansione urbana, e anticipa i temi della **valorizzazione delle aree edificabili a beneficio della collettività**, che saranno centrali nelle successive riforme urbanistiche.

II.4 Le varianti 1, 2, 3, 4, 5 e 6 al Piano Regolatore

I processi analizzati precedentemente mettono in luce i singoli interessi dei privati che entrano in conflitto con l'adeguamento del piano regolatore, in virtù di trasformazioni urbane residenziali od industriali.

Nel periodo compreso tra il 1960 e il 1964 vennero inoltre approvate **6 varianti** che prevedono una **perdita** di circa **37 000 mq** di **aree** destinate dal piano regolatore a **verde pubblico** e **140 000 mq di servizi**, (in aggiunta a 230 000 mq di verde agricolo e di 140 mq di verde privato) per destinare ad **uso residenziale** **194 000 mq** ed **industriale per 280 000 mq**.¹¹²

Le varianti, tranne nei casi che riguardano la Fiat e i gesuiti, si riferiscono soprattutto a operatori immobiliari che sono già a loro volta proprietari delle aree

¹¹¹ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, Dichiarazioni programmatiche del sindaco Giuseppe Grosso, 1 marzo 1965

¹¹² Falco L., *L'attuazione difficile del piano regolatore di Torino*, p. 224.

pubbliche vincolate dalle norme del Prg o comunque che non sono direttamente remunerative dalla rendita fondiaria (aree verdi private o agricole)¹¹³

La **variante 1** riguarda alcune aree di proprietà della Società acque potabili (area compresa tra via Nizza, Millefonti, Genova e corso Caduti sul lavoro) e permette di trasformare delle aree di 61 000 mq vincolate dal piano a verde privato a fini edilizi con indici di 4 e 6 mc/mq.

La **variante 2** è relativa al prolungamento del lungo Stura Lazio con una nuova destinazione d'uso rispetto alle aree adiacenti. Verrà quindi cambiata la destinazione di 100 000 mq che erano destinati a verde pubblico, ad aree ad uso industriale.

La **variante 3** si riferisce ad un'area in cui era prevista un'area pubblica (nuovo mattatoio) in cui invece vengono incrementate le aree per la residenza e l'industria.

La **variante 4** riguarda il vincolo di un'area in zona Pozzo Strada per la costruzione del nuovo ospedale Martini e al ripristino della destinazione a verde pubblico, con la previsione di costruzione di una scuola media e di un impianto sportivo, in Corso Vittorio tra via Cesena e via Revello: *“è un esempio interessante di contrattazione tra proprietari fondiari ed amministrazione; in questo caso infatti l'acquisizione della nuova area in regione Pozzo Strada, di proprietà per la maggior parte dell'ex Ansaldo, viene lungamente contrattata con i proprietari che, oltre a alzare il prezzo, tendono di ottenere condizioni di favore, come l'applicazione dell'art. 3 su altre aree di proprietà”*¹¹⁴

La **variante 5** attiene al cambio di destinazione di Prg sulla villa Tesoriera di proprietà dei Gesuiti da verde privato a verde pubblico (79 000 mq) e su una parte della piazza d'armi (56 000 mq) da verde pubblico a residenza e commercio con una densità di 3 mq/mq. Il fine è di permettere la costruzione ai Gesuiti l'istituto sociale in Piazza d'armi e la cessione al comune della villa.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, Parte Prima, Torino: INU – Sezione Piemontese, 1980, p. 194.

La **Variante 6** fa riferimento invece allo spostamento del tracciato della tangenziale, il ridimensionamento del cimitero sud ed alla creazione di zone verdi in località Mirafiori.

Con questi interventi che modificano profondamente il Prg, vengono date avvio ad altri interventi che modificarono significativamente i connotati della città, che doveva assumere le caratteristiche di un grande centro europeo: la grande esposizione di Italia '61, il concorso per il progetto direzionale e la ricostruzione del teatro Regio, nel centro storico.

II.5 La proposta e il fallimento del Piano regolatore intercomunale di Giampiero Vigliano

Il Piano Regolatore Intercomunale di Torino (PRI), concepito da Vigliano nel 1959, si configurava come uno strumento di pianificazione flessibile volto a coordinare lo sviluppo dei 23 comuni dell'area metropolitana torinese. L'obiettivo era fissare limiti quantitativi massimi di espansione urbana e indicare le "Zone da riservare alla disciplina del PRG", lasciando ai singoli comuni la discrezionalità sull'ubicazione e la destinazione degli interventi. Tuttavia, la natura del piano, sostanzialmente indicativa e non vincolante, e la mancanza di strumenti normativi e risorse economiche specifiche resero difficile la sua effettiva implementazione.

Il processo politico in consiglio comunale evidenziò le difficoltà di consenso e applicazione: il Pri fu adottato dal Consiglio comunale di Torino a settembre 1964, con la procedura che prevedeva l'adozione parallela da parte dei comuni coinvolti per il successivo invio al Ministero dei Lavori Pubblici. Tuttavia, la diffidenza degli enti locali rimase elevata e, nel 1967, solo otto dei 23 comuni avevano recepito il piano. La complessità tecnica e la scarsità di strumenti attuativi evidenziavano un nodo centrale: era ancora incerto se il PRI dovesse funzionare come coordinamento dei piani regolatori comunali o come piano territoriale autonomo, e quale autorità amministrativa dovesse assumerne la responsabilità diretta.

La proposta di istituire consorzi per la gestione e l'attuazione del piano rappresentava una possibile soluzione per superare i limiti operativi e finanziari, in particolare per quanto riguardava le urbanizzazioni necessarie nei nuovi insediamenti. Nonostante ciò, la scarsa volontà politica di cooperazione e la mancanza di un quadro normativo chiaro impedirono la piena realizzazione del piano, relegandolo a livello di previsione concettuale più che operativo.¹¹⁵

Vengono commissionati dell'Ires¹¹⁶ alcuni studi di settore. Vigliano scrive un articolo in cui giustifica le scelte effettuate dal piano nel 1962 in "Atti e Rassegna Tecnica" n. 9.

Si riporta: *"(...) il Piano intercomunale è (...) strumento intermedio tra quello territoriale e quello generale. Questa proposizione implica che il "Piano" debba fornire poche indicazioni essenziali demandando ogni successiva esatta determinazione ai piani regolatori generali dei singoli comuni"*¹¹⁷. Vigliano osserva nel suo articolo come l'area del Pri sia molto ridotta per riuscire coordinare le principali zone d'influenza della città. Scrive in merito:

a) la zona di influenza di Torino è ben più ampia b) il decentramento industriale ha già superato quei confini c) la grande viabilità stradale e autostradale corre il rischio di innescare processi di sviluppo in aree più esterne, non regolamentate. d) Le tangenziali più esterne corrono su comuni non interessati dal Pri e vi è il timore queste opere possano essere messe in crisi da edificazioni incontrollate ed incontrollabili con gli strumenti esistenti.¹¹⁸

¹¹⁵ Giaimo, C., Vitulano, V., & Pantaloni, G. G. *Il governo dei fenomeni sovracomunali: contesto, struttura e forma del Piano intercomunale torinese 1964*. A cura di Giaimo C., *Contenuti e strumenti della pianificazione urbana e territoriale. Dalla lezione di Giampiero Vigliano alle prospettive del Green New Deal* (pp. 23-29), Roma, INU Edizioni, 2022.

¹¹⁶ ASCT, Atti del Consiglio comunale, 29 gennaio 1960, *Piano regolatore intercomunale – IRES, partecipazione alle ricerche per la formazione del PRI – Contributo della città per maggiori spese relative*.

¹¹⁷ Vigliano G., *Prospettive di sviluppo territoriale del Piano intercomunale di Torino*, in *Atti e Rassegna Tecnica*, n. 9, 1962, p. 265.

¹¹⁸ Vigliano elenca infatti come molti comuni interessanti dal decentramento industriale, siano tutti esterni dal confine del Pri (Volpiano, Brandizzo, Chivasso, Castiglione Torinese, Gassino, Caselette, Avigliana, Sant'Ambrogio, Bruino, Trana, None, Airasca, Villastellone, La Loggia, Carmagnola ed Adenzeno).

Rispetto alle scelte, il Pri disciplina delle ipotesi progettuali che riguardano le direttrici di sviluppo, rispetto a settori di azionamento, alla viabilità, ai pubblici servizi rimandando le più specifiche prescrizioni alla competenza dei piani regolatori generali dei comuni.

Il consigliere comunale **Sergio Garavini** esprime durante la seduta del **18 Febbraio 1964**: *“Questo piano non fa delle scelte serie, cioè tipiche, precise. Originali, che sono di una programmazione. Non c’è una scelta seria innanzi tutto sulla indicazione relativa alla utilizzazione delle aree, non vi è nessuna scelta seria per quello che riguarda il limite quantitativo di insediamento, non vi è nessuna scelta seria e ponderata per le zone di sviluppo industriale e non vi è neppure alcun accenno preciso sullo sviluppo residenziale. Al massimo si può dire che questo piano è una sorta di coordinamento fra i piani regolatori comunali esistenti sul piano della sistemazione urbanistica, ivi compreso tra questi ultimi, determinati progetti di speculazione privata”*.¹¹⁹

Nello stesso anno, il 29 Luglio, l’**assessore Geuna** esprime una dichiarazione sul Pri, focalizzandosi sugli obiettivi, soffermandosi sugli aspetti critici dello strumento: *“Con altre parole il Piano Regolatore intercomunale è il grande quadro che produce le idee per la risoluzione dei problemi emersi dagli studi e delle ricerche: spetta ai comuni, attraverso i piani regolatori generali comunali riprendere e sviluppare queste idee ... il piano Regolatore intercomunale è stato pertanto inteso come piano aperto, modificante rispetto allo sviluppo attuale, ma anche disponibile per eventuali mutamenti futuri”*.¹²⁰

Il piano messo in discussione viene considerato priva di forza, perché manca il raccordo con la programmazione economica proprio perché l’area del piano è molto più limitata rispetto alla zona effettiva su cui sta avvenendo la crescita metropolitana e infine perché esistono troppe zone bianche, in cui le decisioni sono prese dai singoli comuni¹²¹.

¹¹⁹ ASCT, Atti del Consiglio comunale, Seduta del 18 Febbraio 1964, *intervento dell’assessore Garavini*.

¹²⁰ ASCT, Atti del Consiglio comunale, seduta del 29 luglio 1964

¹²¹ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, Parte Prima, Torino, INU – Sezione Piemontese, 1980 pp. 244

Il documento dell'INU piemontese¹²² scrive in merito al Pri: *“l’assoluta mancanza di scelte e di strumenti: è comunque evidente (...) che occorra una individuazione del tipo di interventi diretti e indiretti per la valutazione dei relativi costi”*. Emerge anche che più di 1/3 della superficie di territorio è lasciato alla disciplina delle scelte delle amministrazioni locali, che tre comuni che hanno già il piano approvato (Torino, Moncalieri e Collegno) non prevedono una revisione in virtù del Pri, che è mancato la strutturazione dei servizi, non è emerso il tema relativo alla metropolitana e che infine è rimasta ambigua e incerta la disciplina delle zone agricole.

Il **Pri** che viene così delineato **non può essere definito prescrittivo** ma che fornisca semplici **indicazioni generali e di direttive**.

“la proposta (del Pri) che emerse, non fu che il tentativo di coordinare, sulla base di criteri del tutto empirici, gli indirizzi espansivi che lo sviluppo industriale e l'utilizzo privato dei suoli stava promuovendo. Di fatto, recepì, e in certi casi ampliò le spinte che provenivano dai singoli comuni. Nel progetto di quel piano intercomunale furono evidenziate le indicazioni delle grandi opere (rete di autostrade tangenziali e radiali a Torino, autoporti, scali) che avrebbero dovuto strutturare e che per la parte realizzata hanno strutturato e sostenuto – l'espansione dell'aggregato urbano. In questo senso, anche se non ricevette mai una formalizzazione, questo piano costituì il quadro di orientamento e giustificazione di un insieme di interventi soprattutto di viabilità ai fini di incentivare il mezzo di trasporto privato, che vennero successivamente proposti”.¹²³

Nonostante le criticità e la mancata attuazione, il Pri presentava contenuti innovativi, in particolare nell'assetto del sistema della mobilità e nella pianificazione delle aree verdi metropolitane, come i parchi della collina torinese, la Mandria, Stupinigi e le aree lungo il Po, la Stura e la Dora. Tali elementi

¹²² INU, Istituto Nazionale di Urbanistica, Sezione Piemontese, *Osservazioni al progetto di Piano Intercomunale di Torino*, Torino, settembre 1964.

¹²³ Rivalta G., *Rivendicazioni e lotte sulla casa e sull'organizzazione del territorio a Torino e in Piemonte*, Costrospazio, n. 1, 1975, p. 95.

costituirono un'eredità per le successive esperienze di pianificazione territoriale, a partire dai tentativi di revisione del PRG da parte di Giovanni Astengo negli anni Sessanta e dalla successiva attività del Comprensoriale di Torino (1977–1985), confermando il valore concettuale del PRI nonostante i limiti attuativi.

II.6 il governo di centro – sinistra (1965-1970)

Il periodo compreso tra il 1965 e il 1970 rappresenta una fase di transizione significativa per l'amministrazione urbana di Torino, segnato dall'ascesa delle giunte di centrosinistra e da un cambiamento nella gestione del potere locale. Dopo anni di predominio politico da parte di coalizioni centriste e di destra, la città assiste a un progressivo spostamento verso amministrazioni a guida socialista, sostenute anche dal Partito Comunista Italiano, che portano con sé una nuova visione della pianificazione urbana e delle politiche territoriali. Questo mutamento si inserisce in un contesto più ampio di trasformazione anche a livello nazionale, dove i governi di centrosinistra cercano di rispondere alle tensioni sociali e alle sfide poste dalla rapida urbanizzazione, promuovendo una gestione più pianificata dello sviluppo economico e territoriale.¹²⁴

Tuttavia, nonostante le intenzioni riformatrici dichiarate, molte delle scelte urbanistiche attuate nel periodo finiscono per rafforzare una tendenza già in atto: l'espulsione progressiva delle classi popolari dai quartieri centrali e semicentrali della città. Le nuove politiche abitative e le localizzazioni dei servizi nei quartieri periferici, spesso carenti di infrastrutture e mal collegati al centro, contribuiscono a una **segmentazione spaziale del tessuto urbano**. Di fatto, la crescita della città si accompagna a fenomeni di marginalizzazione e periferizzazione delle fasce a basso reddito, aggravando disuguaglianze sociali e territoriali che diventeranno strutturali negli anni successivi¹²⁵

Inoltre emerge ancora più profondamente il **problema della casa e dell'esigenza degli spazi pubblici e servizi** che costituiranno le basi al cambiamento più

¹²⁴ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, p. 250.

¹²⁵ Castronovo V., Torino, Editori Laterza, Bari 1987

radicale avvenuto a partire dal 1975. In quegli anni si incrementa la **conflittualità urbana**, a causa delle politiche urbanistiche intraprese soprattutto nelle grandi città, che favorì una presa di coscienza dei cittadini dei propri diritti. Nel contesto delle mobilitazioni del 1968, **Torino** si configurò come uno dei principali laboratori politici e sociali del conflitto urbano e del dissenso giovanile e operaio in Italia. A differenza di altre città universitarie dove il movimento del Sessantotto assunse connotati prevalentemente studenteschi, nel capoluogo piemontese **la protesta si saldò fortemente con le lotte operaie**, in particolare quelle dei lavoratori immigrati dal Sud impiegati nelle grandi fabbriche, come la FIAT Mirafiori. I temi rivendicati andavano oltre la scuola e l'università, investendo questioni fondamentali come il **diritto alla casa, al lavoro e allo spazio urbano**. In una città segnata da una crescita industriale tumultuosa e da un'espansione urbana disordinata, le periferie operaie (spesso degradate, sovraffollate e prive di servizi) divennero il teatro materiale e simbolico delle contestazioni.¹²⁶ Le manifestazioni del movimento denunciavano non solo la **precarietà abitativa**, ma anche l'alienazione prodotta dal modello fordista, l'**esclusione dei ceti popolari dai processi decisionali urbanistici**, e la progressiva **privatizzazione degli spazi pubblici**, a favore di uno sviluppo funzionale alle esigenze del capitale industriale. In questo contesto, il diritto alla città, teorizzato nello stesso periodo da **Henri Lefebvre**¹²⁷, trovò una corrispondenza concreta nelle rivendicazioni torinesi: **il desiderio di riappropriarsi dello spazio urbano**, di abitare la città in modo più giusto, partecipativo e umano. Gli studenti e gli operai chiedevano **una città non solo produttiva, ma vivibile e democratica**, in cui i bisogni sociali – casa, trasporti, servizi, istruzione – fossero al centro delle politiche pubbliche. Le lotte torinesi contribuirono così a trasformare radicalmente l'idea di cittadinanza urbana, ponendo le basi per un pensiero critico sul governo del territorio che avrebbe influenzato, negli anni successivi, sia la riflessione urbanistica che le politiche locali¹²⁸.

¹²⁶ Castronovo, V., *Torino: un'antica sapienza di lavoro*. Torino, Edizioni del Capricorno, 2001.

¹²⁷ Lefebvre H., *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970.

¹²⁸ Rinaldi, G., *Davanti ai cancelli. L'incontro tra studenti e operai nel 1968-'69*, Città Futura on line, 31 dicembre 2018.

Dal punto di vista legislativo, viene emessa la **legge urbanistica 765 del 1967** a livello nazionale che ha come obiettivo di favorire la formazione dei piani regolatori comunali, prevede una serie di limitazioni all'attività edificatoria nel centro storico, nel centro edificato e nelle zone agricole. Inoltre disciplina delle prescrizioni che riguardano alla quantità di aree per i servizi, denominati standard urbanistici, definiti poi in seguito con il **dm. 2 aprile 1968, n. 1444**. Queste novità produrranno nella politica urbanistica torinese delle situazioni complesse che andranno a complicare le procedure che autorizzano gli interventi edificatori.

Le norme prescrittive riferite alle limitazioni edificatorie all'esterno del centro storico, sancite dall'art. 17, comma 6, sono rinviate alla loro operatività di un anno, a partire dal 6 agosto 1968¹²⁹. “... *In poco meno di un mese, in quelle che vennero chiamate in Consiglio comunale le lunghe notti di luglio, vennero licenziati dall'amministrazione comunale oltre 80 000 vani, sottraendo in questo modo i costruttori alla disciplina della nuova legge urbanistica. Pochi minuti prima che scadesse il termine venne firmata la licenza per l'insediamento della Rinascente in Via Carlo Alberto*”¹³⁰.

II.7 Giovanni Astengo assessore all'urbanistica di Torino (1966-1967)

Durante il suo breve ma significativo incarico come assessore alla pianificazione urbanistica del Comune di Torino, tra il 1966 e il 1967, Giovanni Astengo avviò una serie di iniziative che rappresentarono un punto di svolta per l'urbanistica torinese del secondo dopoguerra. Una delle sue azioni più rilevanti fu l'avvio della revisione del Piano Regolatore Generale (PRG), che all'epoca necessitava di un aggiornamento profondo per rispondere alle rapide trasformazioni economiche, demografiche e infrastrutturali della città.

¹²⁹ D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968.

¹³⁰ Novelli D., *La vocazione monodirezionale di Torino*, in Osservatorio Urbanistico Regionale del Piemonte, Contributi di analisi urbanistica sull'area metropolitana torinese, Torino, 1974, p. 11.

A partire dal 1966, sotto la direzione di **Giovanni Astengo** in qualità di **assessore all'urbanistica del Comune di Torino**, l'amministrazione comunale avvia un importante processo di aggiornamento del **Piano Regolatore Generale**, approvato con **D.P.R. del 6 ottobre 1959**, attraverso una **“variante organica”** ai sensi della legge urbanistica del 1942, in risposta alle profonde trasformazioni sociali ed economiche della città.¹³¹

La **“politica urbanistica”**, come afferma il documento, **“si ispira alla preminenza delle azioni di guida e di propulsione della pubblica amministrazione nei confronti dell'iniziativa privata in campo edilizio, urbanistico e dei trasporti”**.¹³² Astengo sottolinea la differenza rispetto alla precedente impostazione, che riconosceva soltanto una funzione **“ordinatrice”** all'amministrazione: ora, invece, l'azione pubblica viene definita come **attiva, dinamica e propulsiva**, volta a orientare e stimolare l'iniziativa privata verso obiettivi di interesse collettivo.

Egli chiarisce che **“un'azione di guida e di propulsione promossa con carattere prioritario dalla pubblica amministrazione non può che sostanziarsi per dare definizione all'interesse pubblico, che diventa per ciò stesso prioritario”**.¹³³ In questo modo, l'interesse pubblico non è un principio astratto, ma il risultato concreto di scelte democratiche e responsabili, capaci di tradursi in obiettivi territoriali verificabili.

Il documento individua **cinque ambiti principali** attraverso i quali si esprime la nuova politica urbanistica:

- La formazione di **“tutti i piani globali ed esecutivi, particolareggiati e di settore”** da avviare immediatamente;

¹³¹ Deliberazione della Giunta municipale 1 dicembre 1966, *il piano regolatore generale. Proposta di variante organica*. Richiesta di autorizzazione al Ministero dei Lavori Pubblici, Doc. 2357.

¹³² Relazione dell'assessore Astengo G. relative alla variante organica del piano regolatore generale. Consiglio comunale del 6 febbraio 1967.

¹³³ Deliberazione della Giunta municipale 1 dicembre 1966: *il piano regolatore generale. Proposta di variante organica*. Richiesta di autorizzazione al Ministero dei Lavori Pubblici, Doc. 2357.

- Lo “sviluppo prioritario delle zone della legge 167”;
- L’introduzione di “varianti dichiaratamente pubblicistiche” al PRG e al PRI;
- Una “politica di acquisizione pubblica e urbanizzazione di aree residenziali e di lavoro”;
- L’“impostazione della gestione urbanistica pubblica”.

L’insieme di questi obiettivi costituisce, nelle parole di Astengo, “**il contenuto essenziale della politica urbanistica della nuova giunta di centro-sinistra**”¹³⁴, che intende “**impregnare di interesse pubblico l’azione amministrativa e convogliare verso obiettivi comuni l’iniziativa privata**”,¹³⁵ non per “mortificarla o comprimerla”, ma per **finalizzarla e guidarla**.

Astengo individua inoltre **sette obiettivi generali** che definiscono il metodo della pianificazione:

- sostituire al disordinato sviluppo per iniziative episodiche “**un sistema razionale di interventi pianificati**”;
- orientare l’attività edilizia “**al conseguimento dell’ottimizzazione dei costi pubblici e dei benefici sociali**”;
- dimensionare i piani secondo “**prospettive documentate di sviluppo socio-economico**”;
- definire “**un modello di sviluppo urbano fondato sulla coerenza funzionale delle parti**”;
- assicurare “**coerenza economica e finanziaria tra sviluppo urbano e sviluppo del reddito complessivo**”;
- introdurre la **temporalizzazione dei piani**, articolati in fasi di lungo, medio e breve periodo;

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Ibidem.

- e infine, programmare “**l’attuazione per fasi e tempi**” per consentire un controllo effettivo sul processo di urbanizzazione.

Questa impostazione conduce a una visione **fortemente integrata tra pianificazione, economia e politica**, in cui il piano diviene “**strumento di guida del processo di sviluppo**”, non più mera regolazione statica. Astengo afferma con chiarezza che “**al processo di sviluppo fondato sulla logica del profitto individuale dovrà gradualmente sostituirsi un processo di sviluppo consapevole, retto da scelte democraticamente e responsabilmente individuate**”.¹³⁶

Da questa impostazione derivano proposte operative precise: la revisione immediata di alcune norme del PRG, l’attuazione delle zone 167, una politica di acquisizione delle aree pubbliche e la costruzione di un “**programma operativo di pianificazione urbanistica**” che coordini interventi pubblici e privati nel quadro della programmazione economica comunale e regionale.

Il documento del 1966 rappresenta dunque non solo una **base amministrativa**, ma una **dichiarazione politico-culturale**: l’affermazione che la pianificazione urbana deve essere strumento di **equità, razionalità e democrazia**, in cui la guida pubblica non nega l’iniziativa privata, ma la orienta verso **finalità collettive e sociali**

II.7.1 La variante organica del PRG, contenuti e finalità

Astengo, attraverso la volontà di riorganizzare gli strumenti e i processi decisionali legati all’urbanistica comunale si distinse per un approccio tecnico-razionale che puntava alla trasparenza e alla sistematizzazione delle procedure, anche attraverso un maggiore coinvolgimento delle strutture tecniche del Comune. Sebbene il suo mandato fosse breve e segnato da tensioni politiche – come testimoniato da alcune critiche mosse dai consiglieri comunali, che lo accusavano di un approccio troppo teorico e poco attento agli equilibri politici contingenti – la sua azione amministrativa si caratterizzò per la chiarezza dell’impostazione e per la spinta riformatrice. A titolo esemplificativo, anche se non direttamente

¹³⁶ Ibidem.

riconducibile a una sua delibera, è interessante ricordare la Variante n.5 al PRG del 1965, relativa all'area della Villa Tesoriera e di piazza d'Armi: essa evidenzia come, già prima del suo incarico, fosse in corso un processo di riformulazione del piano attraverso lo strumento delle varianti, con un iter che prevedeva osservazioni e controdeduzioni, segnando un'evoluzione nel metodo di lavoro che Astengo avrebbe poi cercato di consolidare.¹³⁷

I temi della variante organica saranno esposti più dettagliatamente durante la seduta del 6 febbraio 1967¹³⁸ Gli obiettivi a tempi brevi sono:

- 1) La revisione di alcune norme della Nuea relativa ai trasferimenti di cubatura (artt. 6, 18, 34) e l'introduzione di una normativa generale per il centro storico (inesistente al Prg) che indichino le opere di risanamento e di qualificazione in esso ammissibili;
- 2) L'integrazione della normativa con prescrizioni generali necessarie: a garantire un equo riporto degli oneri di urbanizzazione (che dovranno essere coerenti con il disegno di legge in discussione alla camera e che diventerà la l. 765 del 1967), a fissare nella formazione dei piani particolareggiati e nella edificazione standard minimi di aree per i servizi; a stabilirne indirizzi generali per la formazione dei piani particolareggiati esecutivi che garantiscano il conseguimento di obiettivi sociali (standard di riqualificazione ambientale) ed il pareggio economico delle operazioni previste; a costituire criteri generali per i piani esecutivi di settore;
- 3) L'introduzione nel Prg vigente di alcune varianti specifiche urgenti tra le quali quella per l'Amedeo di Savoia (che consenta il suo trasferimento ed il recupero alla città delle aree attuali). Per gli uffici giuridici e giudiziari, per il gerontocomio, per gli uffici comunali, per alcuni centri commerciali di quartiere e per la soluzione di problemi pubblici e privati;
- 4) L'avvio di studi relativi al centro storico, alla viabilità, ad alcuni piani particolareggiati, atti a dare una soluzione a domande pendenti di applicazione

¹³⁷ Giovanni Astengo, *il padre dell'urbanistica moderna in Piemonte*. Disponibile su: <https://www.villegiardini.it/giovanni-astengo-piemonte-torino> (consultato il 23/09/2025)

¹³⁸ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 6 febbraio 1967, *Relazione dell'Assessore Astengo nel programma generale amministrativo della pianificazione urbanistica*. Capitolo 1 e 2

degli artt. 34 e 6 della Nuea, di piani particolareggiati in aree limitrofe ai Pd ex lege 167 ed al progetto di aree atte ad ospitare impianti produttivi.

Invece per gli interventi a lungo termine si persegue uno studio volto a definire la struttura dei servizi e delle infrastrutture da cui possono svilupparsi le azioni di pianificazione nei settori residenziali e produttivi. Contemporaneamente viene condotta la revisione del Pri, così da intervenire sia sul polo urbano che sull'intera area territoriale.

Astengo durante un consiglio comunale del 1967 si esprime a riguardo degli obiettivi a lunga scadenza che voleva promuovere: *“il processo di revisione generale e locale della pianificazione urbanistica dell'intera area metropolitana, intesa non più come sovrapposizione di un Pri o di singoli Prg, ma come un tutto omogeneo ed integrato, pianificato con un unico strumento di guida, articolato in piani consortili e comunali per le responsabilità attuative”*¹³⁹.

Nelle dichiarazioni programmatiche del 1966, Giovanni Astengo definisce con chiarezza i principi che devono orientare la **“variante organica”** al Piano Regolatore Generale di Torino.

L'obiettivo fondamentale è superare la concezione tradizionale del piano come mera suddivisione zonale del territorio, per proporre invece una **visione strutturale e funzionale della città come organismo complesso**.

Scrive Astengo:

“Per quanto riguarda i contenuti urbanistici del nuovo piano generale occorre precisare che la nuova impostazione [...] richiede che il piano venga concepito non come una semplice zonizzazione del territorio [...] al fine di costruire un serbatoio o più scomparti entro i quali recepire le varie iniziative pubbliche o private [...] quanto piuttosto come un organismo complesso formato essenzialmente da una struttura portante — formata dallo statuto infrastrutturale

¹³⁹ Ibidem

di base e dal sistema degli organi principali, centri culturali, commerciali e ricreazionali — che alimenta l'intero tessuto produttivo e residenziale.”¹⁴⁰

La “**struttura portante**” rappresenta il fulcro della nuova impostazione: essa comprende il sistema infrastrutturale, i centri direzionali e le funzioni urbane principali, che devono costituire la base funzionale e sociale dell'intera area metropolitana.

Il nuovo piano dovrà quindi privilegiare due direttrici operative:

- da un lato, la **ristrutturazione residenziale** delle fasce semi-periferiche e periferiche interessate dalla crescita disordinata del ventennio precedente;
- dall'altro, la **riorganizzazione e riqualificazione delle parti centrali**, attraverso un **sistema infrastrutturale efficiente in stretta connessione con la scala regionale**.

Astengo propone un approccio organico alla ristrutturazione urbana di Torino, concependo la variante del piano come un processo finalizzato a trasformare la città da agglomerato disordinato in un centro metropolitano e regionale qualificato. Questo passaggio segna il superamento delle iniziative spontanee a favore di un'azione consapevole di recupero e rinnovamento, che richiede una partecipazione democratica e la consapevolezza dell'importanza economica, politica e sociale dell'intervento. La realizzazione della variante implica una rigorosa programmazione e un coordinamento tra amministrazione, istituti di credito e operatori privati, evitando azioni contraddittorie e garantendo coerenza e continuità. Tutti gli interventi, pubblici e privati, devono essere trattati come parte di un unico cantiere urbano, coordinati secondo i piani di lavoro e tempi definiti. Infine, è necessario predisporre strumenti efficaci per stimolare e controllare l'iniziativa privata, integrandoli direttamente nelle norme di attuazione del piano.

¹⁴⁰ Deliberazione della Giunta municipale 1 dicembre 1966: il piano regolatore generale. Proposta di variante organica. Richiesta di autorizzazione al Ministero dei Lavori Pubblici. Doc. 2357

II.7.2 Gli obiettivi del Piano Intercomunale di Torino del 1964

Il processo di revisione del Piano Regolatore Generale di Torino, avviato dalla giunta di centro-sinistra sotto la direzione di Giovanni Astengo, rese evidente la necessità di riconsiderare anche il **Piano Intercomunale** adottato dal Consiglio comunale il **23 settembre 1964**.¹⁴¹

Secondo Astengo, infatti, il piano intercomunale (PRI) non era più in grado di rispondere alle esigenze emergenti dello sviluppo urbano ed economico della città metropolitana.

Astengo osserva che il tumultuoso sviluppo degli anni Cinquanta e Sessanta ha esaurito le limitate risorse di aree edificabili nel territorio comunale, rendendo necessario **“ricercare soluzioni in aree esterne”** e affrontare i problemi urbanistici **“in proiezione sufficientemente dilatata”**.

Il piano intercomunale, tuttavia, non aveva fornito risposte adeguate:

“Inutilmente cerchiamo nel piano intercomunale una risposta ad alcuni problemi di fondo relativi allo sviluppo della conurbazione torinese.”

L’aspetto più critico riguarda la **mancanza di una politica chiara per gli insediamenti produttivi**, che nel decennio precedente erano cresciuti in modo frammentato e casuale, secondo **“criteri privatistici e discrezionali”**, privi di coordinamento pubblico.

Astengo denuncia l’assenza di **“misure operative immediate”** e la rinuncia del PIR a esercitare una funzione attiva di guida e controllo spaziale, poiché aveva rimandato **“alle molteplicità dei piani locali”** la localizzazione delle aree industriali.

Il risultato è stato un **territorio disorientato e frammentato**, con 4.200 ettari di zone industriali **“frantumati in decine di aree”**, e una dispersione insediativa che rischia di trasformare l’area metropolitana in **“una conurbazione pressoché continua con destinazioni produttive e residenziali alternate e contigue, con un conseguente groviglio di flussi di traffico.”**

¹⁴¹ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 6 febbraio 1967, *Relazione dell’Assessore Astengo nel programma generale amministrativo della pianificazione urbanistica*, Capitolo 3

Per Astengo, la revisione del piano intercomunale diventa dunque **indispensabile** per garantire una visione unitaria dello sviluppo metropolitano.

Il nuovo piano deve abbandonare la neutralità del PIR e assumere un **ruolo attivo di indirizzo territoriale**, con “**chiare scelte spaziali e strumenti operativi efficaci**”.

Tale verifica, prosegue, dovrà essere condotta non solo in termini quantitativi, ma anche attraverso una **valutazione spaziale delle funzioni urbane**, per riequilibrare la distribuzione di aree residenziali, industriali e dei servizi.¹⁴²

L’analisi di Astengo evidenzia che la somma dei PRG locali e del PRG di Torino conduce a una previsione eccessiva — “**quasi la triplicazione della popolazione attuale**” — e che tale crescita deve essere verificata rispetto alle effettive prospettive di sviluppo produttivo e alle **politiche regionali**.

In questa prospettiva, diventa **centrale il ruolo della Provincia di Torino e dell’IRES** (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte), che devono partecipare alla verifica tecnica e scientifica della pianificazione.

Astengo propone di sostituire l’attuale modello di espansione spontanea con **modelli alternativi di sviluppo volontario**, capaci di orientare la crescita in modo razionale.

Egli individua tre possibili configurazioni:

1. un **modello a corona policentrica**, con centri distribuiti attorno al capoluogo;
2. un modello a **distribuzione diffusa ed equidistante**;
3. un modello **strutturato lungo assi preferenziali di sviluppo**.

Questi modelli devono essere comparati scientificamente per valutarne gli effetti economici, sociali e infrastrutturali:

“Si rende indispensabile un metodo di lavoro che consenta la comparazione delle conseguenze economiche e sociali derivanti dalle possibili scelte e che fornisca elementi oggettivi di giudizio per scelte responsabili.”

¹⁴² Ibidem.

La metodologia comparativa proposta anticipa il principio della **pianificazione integrata e concertata**, fondata su basi scientifiche e partecipative.

Un passaggio centrale del documento riguarda il **rapporto di interdipendenza tra Torino e i comuni dell'area metropolitana**.

Astengo ribadisce che il capoluogo deve essere inteso come “**centro motore direttivo dell'intero sistema metropolitano e regionale**”, e che le sue scelte infrastrutturali — “**il sistema dei condotti comunicazionali che garantiscono l'irrorazione del centro verso la periferia**” — determinano e sono determinate dalle politiche territoriali dell'area vasta.¹⁴³

Di conseguenza, “**una verifica delle attuali scelte dell'ossatura infrastrutturale intesa nella sua globalità, senza diaframmi comunali, si impone**”, insieme a un confronto scientifico sulle alternative tecniche e spaziali di sviluppo.

Astengo distingue due livelli operativi per la revisione del piano:

- **A breve termine (entro 6 mesi):**
 - Verifica e aggiornamento del PRI senza bloccare gli strumenti già attivi.
 - Conferma delle **principali reti di viabilità** e delle **norme edilizie di attuazione**.
 - Adozione di **norme tecniche comuni** tra PIR e PRG comunali per omogeneizzare criteri edilizi, standard urbanistici e principi di perequazione (come la partecipazione degli utenti alle opere di urbanizzazione).
 - Promozione di **consorzi attuativi intercomunali** per la gestione coordinata di aree produttive, zone residenziali e servizi.
- **A lungo termine (entro 16 mesi):**
 - Costruzione di un **nuovo piano comprensoriale unitario**, non più come sovrapposizione di piani locali, ma come **strumento**

¹⁴³ Ibidem.

integrato e scientificamente fondato, articolato in piani consortili e comunali per l'attuazione.

- Il nuovo piano dovrà essere “**impostato in modo scientifico e democratico, con l'intervento di esperti, istituti di ricerca e urbanisti, ma condotto essenzialmente in uno spirito di reciproca comprensione e collaborazione.**”

Con questo documento, Astengo trasforma la revisione del piano intercomunale in un **progetto politico e tecnico di governo metropolitano**, fondato su principi di:

- **unitarietà territoriale e coordinamento sovracomunale;**
- **programmazione scientifica e comparativa delle scelte;**
- **integrazione tra sviluppo economico, infrastrutturale e insediativo;**
- **partecipazione democratica e cooperazione istituzionale.**

Il Piano Intercomunale non è dunque per Astengo un semplice strumento tecnico, ma il luogo in cui si elabora **la nuova forma del governo metropolitano**, anticipando in modo straordinario le future politiche di area vasta e pianificazione regionale in Italia

Purtroppo i risultati del lavoro di revisione del Prg e Pri **non sono portati a termine**, nonostante gli studi per poterlo sviluppare fossero molto importanti, a causa delle **dimissioni di Astengo** nell'autunno del 1967. Neanche l'amministrazione comunale prese seriamente in esame gli studi negli anni successivi.

Infatti Astengo nell'ottobre del 1967 si dimetterà perché chiamato in giudizio in relazione alla redazione del piano regolatore di **Gubbio** per “presunte irregolarità nella procedura” del piano urbanistico, lasciando un vuoto sulla scelta di intervenire integralmente attraverso delle varianti al Prg e del Pri.

II.8 La cultura del Piano di Sviluppo della Regione Piemonte

L'IRES Piemonte (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali) fu fondato nel 1956 dalla Provincia di Torino e ampliò la propria attività nel 1962 con l'adesione di

tutte le province piemontesi. Da allora divenne un organismo dedicato alla programmazione e pianificazione regionale.¹⁴⁴

Una tappa fondamentale fu il *Rapporto per il Piano di Sviluppo del Piemonte* (1967), centrato su una proposta di assetto territoriale dell'intera regione. Il rapporto riconosceva a Torino un ruolo guida, ma prevedeva per l'area torinese politiche di contenimento e riordino per correggere squilibri dello sviluppo degli anni '50-'60 (carente dotazione di servizi, espansione disordinata, forte pendolarismo). Torino doveva trasformarsi in polo terziario, mentre altre aree del Piemonte dovevano essere rafforzate per riequilibrare lo sviluppo regionale e nazionale.¹⁴⁵

Gli studi dell'IRES (1965-1967) identificarono i processi socio-economici che avevano guidato la trasformazione piemontese e definirono gli obiettivi del piano:

- Ridurre la crescita industriale di Torino, dirottando sviluppo e popolazione verso altri centri regionali.
- Rafforzare le polarità alternative (Ivrea, Biella, Pinerolo, Alba; Alessandria e Novara come poli emergenti) per diffondere servizi urbani, ridurre migrazioni, contenere pendolarismo e valorizzare risorse locali.
- Conservare il tasso di crescita complessivo del sistema regionale, ritenuto destinato a migliorare nel lungo periodo grazie a una più forte organizzazione territoriale.

Il territorio regionale venne quindi articolato in:

- Centri forti: Torino, Ivrea, Biella, Pinerolo, Alba.
- Centri in formazione: area alessandrina e novarese.
- Centri industriali deboli: insediamenti prealpini (eccetto Ivrea, Biella, Pinerolo).

¹⁴⁴ Ires, *i trent'anni dell'Ires, evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*, Rosenberg e Sellier, Torino 1988

¹⁴⁵ Castagnoli, A. *Torino dalla ricostruzione agli anni Settanta. L'evoluzione della città e la politica dell'Amministrazione provinciale*. Torino, Franco Angeli, 1995.

Per interrompere lo sviluppo “a macchia d’olio” si propose di:

- creare aree industriali attrezzate;
- realizzare un sistema efficiente di trasporti e telecomunicazioni;
- attuare politiche dell’abitazione coordinate con la localizzazione produttiva;
- mantenere spazi verdi tra i poli e specializzare i diversi nodi territoriali.

Aree ecologiche-obiettivo

Le “aree ecologiche” furono delimitate in base a pendolarismo, servizi, isocrone dei trasporti pubblici e dotazioni socio-economiche.

Avevano dimensione minima di circa 100.000 abitanti (tranne Borgosesia); Torino raggiungeva oltre 1,8 milioni di abitanti.

Si distinsero tre tipologie:

1. Area metropolitana di Torino, vasta (215 comuni), terziaria e industriale, da riorganizzare tramite trasporti metropolitani e sub-poli secondari.
2. Aree di riequilibrio macroregionale: Alessandria e Novara, poste tra Piemonte e i poli di Genova e Milano.
3. Aree di riequilibrio regionale: Ivrea, Pinerolo, Vercelli, Borgosesia, Biella, Verbano-Ossola, Cuneo, Saluzzo, Savigliano, Fossano, Alba, Mondovì, Casale Monferrato.¹⁴⁶

Il piano regionale integrava aspetti socio-economici e assetto territoriale: era la distribuzione territoriale del sistema socio-economico.

Per ciascuna area ecologica si prevedeva la redazione di piani di tipo urbanistico da parte di un consorzio tra provincia e comuni interessati (modello poi superato nel 1977 con la creazione dei comprensori).

Al consorzio erano demandati:

¹⁴⁶ Dai quaderni 19 e 20 *Rapporto per il piano di sviluppo regionale piemontese* n. 50 e 51, ottobre 1967, Rivista Urbanistica.

1. l'individuazione e attrezzaggio delle aree industriali dell'area ecologica;
2. la realizzazione delle infrastrutture fisiche e sociali di interesse intercomunale.

Le linee guida elaborate dall'IRES per organizzare il territorio introducevano elementi di forte innovazione rispetto allo stato della cultura urbanistica piemontese, e in parte anche italiana, dell'epoca. Anzitutto, l'adozione della **scala regionale** come livello di pianificazione rappresentava un cambiamento radicale: fino ad allora, l'urbanistica si era concentrata quasi esclusivamente sul livello comunale. Il precedente tentativo di piano regionale, quello redatto nel 1947 da Giovanni Astengo, Maria Bianco, Nello Renacco e Aldo Dorizzotti – ripreso poi dagli stessi autori nel concorso per il piano regolatore di Torino del 1948 – non aveva trovato alcuna concreta applicazione.¹⁴⁷

Nel dopoguerra, in Piemonte come nel resto del Paese, si era però sviluppato un importante dibattito attorno alla necessità di superare i limiti della dimensione comunale, ormai inadeguata rispetto a processi economici e sociali che travalicavano largamente i confini amministrativi esistenti. Nonostante il vivace confronto teorico e l'esperienza dei piani intercomunali (Torino-Milano-Bologna), mancavano ancora strumenti istituzionali adeguati: non esistevano autorità sovracomunali capaci di assumere e attuare piani di area vasta, né un reale coordinamento tra pianificazione territoriale e programmazione economico-sociale. Le difficoltà di quelle esperienze avevano reso evidente l'assenza di soggetti competenti e responsabili del governo dei territori interessati.

La proposta dell'IRES, fondata sulla suddivisione del Piemonte in **aree ecologiche**, rispondeva precisamente a queste carenze. Da un lato, offriva un quadro territoriale in grado di affrontare i problemi della conurbazione torinese; dall'altro, proponeva un modello capace di favorire lo sviluppo anche delle zone più periferiche, valorizzandole attraverso caratteristiche tipiche della città moderna. In questo senso, le aree ecologiche – poi assimilabili ai futuri

¹⁴⁷ Radicioni R., Borlera P. G., *Torino Invisibile* Alinea Editrice, Torino 2009, p. 35

comprensori – si configuravano come nuovi livelli di governo dotati di funzioni e competenze proprie, tra cui la responsabilità di elaborare il piano territoriale comprensoriale.

La prospettiva regionale elaborata dall'IRES permetteva inoltre di affrontare una questione che da tempo animava la cultura urbanistica piemontese e nazionale: quella della definizione e gestione dell'**area metropolitana**. A differenza di altri paesi europei – come Inghilterra, Francia o Paesi Bassi – dove il concetto di area metropolitana era codificato sin dal XIX secolo, in Italia solo dal secondo dopoguerra il termine iniziò a diffondersi, soprattutto durante il boom economico, per descrivere grandi agglomerazioni urbane. La citazione rende bene il contesto culturale del tempo:

“In Italia solo a partire dal secondo dopoguerra più in particolare dall'epoca del boom economico il termine Metropoli ovvero area metropolitana è entrato diffusamente nella terminologia urbanistica per indicare e studiare agglomerati urbani di basse dimensioni. questo avvenimento infine quali non solo non esisteva in Italia gli istituti regionali ma lo sviluppo economico era trainato da alcune realtà urbane Torino Genova Milano e poche altre nelle quali si andava concentrando gran parte delle risorse economiche e umane con il conseguente impoverimento ristagno di intere plaghe del paese. In quell'epoca l'individuazione dell'estensione concreta delle aree metropolitane quando veniva tentata, portava a dimensioni territoriali sempre più ampie di cui confini tendevano coincidere con quelli delle regioni di appartenenza e in alcuni casi a travalicabili. Questo era comprensibile perché in questa logica esisteva sostanzialmente una sua realtà, degna di essere assimilate condizione umana quella della metropoli; essendo il resto del territorio destinata a qualificarsi come entroterra economico da sfruttare sede di forza lavoro a disposizione delle esigenze di sviluppo pressoché illimitato vantaggio dell'area metropolitana stessa.”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Estratto dall'articolo “riscoprire il piano” di Radicioni R., pubblicato sulla rivista *Nuvole* del gennaio-aprile 1997.

La proposta dell'IRES si poneva in netta controtendenza rispetto a questa visione: attraverso la struttura delle aree ecologiche, l'area torinese veniva reinserita in un **sistema di relazioni territoriali equilibrato**, superando l'idea della metropoli come centro esclusivo e autosufficiente. Le aree ecologiche – o aree obiettivo – erano pensate come vere e proprie articolazioni di governo territoriale, dotate di responsabilità precise, tra cui spiccava quella di predisporre il piano territoriale della propria area.

II.9 Gli accordi con i privati per l'attuazione del Prg

Durante la fase dell'attuazione delle opere previste dal Prg, inizia una contrattazione tra l'amministrazione e i privati, per l'acquisizione delle aree. Si riportano qui alcune delle numerose convenzioni così da poter evidenziare i problemi nell'attuazione del piano e delle posizioni assunte dalle giunte.

Con l'apertura del corso Grosseto, da via Confalonieri, a piazza Manno, la giunta del partito della Dc, propone al consiglio comunale del 21 Febbraio 1966, una delibera per l'acquisto di 4049 mq da destinare a sedime stradale. L'importo previsto è di 33 milioni di lire.¹⁴⁹

Durante la seduta il consigliere Todros invece esprime una preoccupazione di come il comune non abbia provveduto nella redazione di diversi Pp, disciplinati e previsti dal Prg, favorendo così la **contrattazione** e gli acquisti delle aree per le opere previste dal piano regolatore, che sarebbero invece espropriabili, ovvero acquistabili gratuitamente attraverso l'art. 34 della Nuova.

Nella medesima seduta, si propone l'acquisto di un immobile destinato ad uso civile abitazione ed attività commerciali, l'intervento di **Castagno** pone la questione del valore molto elevato dell'immobile, perché oltre al suo valore il comune ha dovuto prevedere “tutte le indennità che deve sborsare il proprietario per allontanare gli attuali abitanti”¹⁵⁰. Questo intervento fa infatti riflettere sul

¹⁴⁹ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 21 febbraio 1966, *apertura del Corso Grosseto (da V. Confalonieri a piazza Manno)*, acquisto di aree di terreno di proprietà dei signori L. Ravicino e L. Schiffò.

¹⁵⁰ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 21 febbraio 1966, *intervento dell'assessore Castagno*.

risultato molto critico per il Comune che assume una posizione di debolezza rispetto alle condizioni che sono poste dalla proprietà fondiaria.

Invece durante un'altra seduta del medesimo anno¹⁵¹ emerge un problema che si configura nell'assenza di un quadro generale che affronti il tema della viabilità perché possa innestarsi virtuosamente rispetto alla crescita urbana. I consiglieri **Astengo** e **Todros** infatti manifestano all'intera giunta l'attenzione verso una visione generale della **viabilità cittadina**.

Questi interventi sono interessanti perché permettono di riflettere su come il piano regolatore necessiti urgente mente di una approfondita revisione.

Il tema della **contrattazione**, costantemente portata avanti dall'amministrazione, che di fatto rifiuta la possibilità di ricorrere allo strumento dell'esproprio emerge con forza in diversi momenti. In quest'altro caso durante l'acquisizione di terreni per servizi ¹⁵². Il consiglio comunale fa una proposta per una spesa di 21 milioni. Durante la sede della votazione viene espresso un parere favorevole alla contrattazione con 25 voti favorevoli e 17 contrari.

La giunta di centro-sinistra si dimostra più operativa nella definizione del piano particolareggiato, come nel caso del Pp che interviene tra le vie Cossa, Sostegno, Buffa di Perreno, Actis, Pacchiotti, Mosso e Valgioie¹⁵³. Alla fine si conclude il Pp con un accordo tra i proprietari privati dell'area e il Comune, il quale, attraverso il Piano, può definire un piano di contrattazione che sfoceranno in un ridimensionamento di aree per servizi, invece che la cessione gratuita di aree da parte dei proprietari. Viene approvata la delibera con tutti i voti favorevoli.¹⁵⁴

¹⁵¹ ASCT, Atti del Consiglio comunale, 2 giugno 1966, *Piano Regolatore generale – Attuazione – Strada comunale di Altessano, Tratto compreso tra corso Toscana e confine del territorio della città – richiesta di autorizzazione di pubblica utilità – Piano particolareggiato di esecuzione ed elenco di proprietari interessati – Approvazione.*

¹⁵² ASCT, Atti del Consiglio comunale, 11 luglio 1966, *Piano Regolatore Generale – Aree di terreno in via Roccavione, angolo via Sospello e via Stroppiana angolo via Bibiana – Contatti con i proprietari.*

¹⁵³ ASCT, Atti del Consiglio comunale, seduta del 23 Ottobre 1967, *Piano Regolatore Generale – Attuazione – Piano particolareggiato di esecuzione degli isolati compresi tra le vie P. Cossa, Sostegno, Buffa di Perreno, Actis, Pacchiotti, Mosso e Valgioie*

¹⁵⁴ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975* p. 265.

L'iter risulta essere lungo e solo nel 1970 il consiglio comunale discute sul Pp e nel corso della discussione dei rappresentanti del comitato di quartiere cercano di entrare, in segno di protesta nella sala in cui si stava svolgendo il consiglio. Su richiesta del consigliere Novelli, la seduta viene rimandata. Un altro esempio significativo di contrattazione con i privati è la prima lottizzazione eseguita dal comune attraverso la legge 765/1967, svelando un utilizzo strumentale dei dispositivi della legge, a vantaggio dei proprietari privati.¹⁵⁵ La lottizzazione prevede in un'area di destinazioni d'uso del suolo mista del Prg la progettazione di 105 metri cubi di cubature residenziali e la vendita al comune di 3650 mq di servizi che ammontano a circa il 25 % dell'area totale, con il pagamento di un contributo di 50 milioni di lire.

Significativo è riportare l'intervento di **Castagno** durante la seduta del consiglio comunale¹⁵⁶ riguardo l'operazione della lottizzazione: *“bisogna parlare chiaro, non è una cessione al Comune di un'area ... ma un'area interna che serve solo ed esclusivamente come sfogo a quelli che saranno gli inquilini, un cortile interno, che valorizza, tutte le costruzioni circostanti”*. Viene evidenziato nell'intervento che l'uso di questa lottizzazione viene promossa dall'amministrazione solo con l'obiettivo di aumentare il valore della superficie fondiaria dei privati.

Questi esempi fanno emergere con forza le condizioni critiche in cui riversa l'amministrazione comunale riguardo la dotazione della città di servizi e infrastrutture che vengono messi in secondo piano rispetto alla costruzione di massicci interventi edilizi.

II.9.1 Un esempio nella lottizzazione dell'area ex Viberti

l'azione del trasferimento di cubatura ha caratterizzato per il comune la prassi gestionale e attuativa del piano regolatore. In questa operazione, viene applicato

¹⁵⁵ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 24 febbraio 1969, *Piano Regolatore Generale – Società Immobiliare Sebastopoli di Minotti e C. – Area Corso Sebastopoli angolo via Giordano Bruno – Cessione di aree della città – Accordi approvazione*.

¹⁵⁶ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, seduta del 24 febbraio 1969, *intervento di Castagno*.

l'art. 34 che senza una visione urbanistica, tende a privilegiare gli interessi del settore edilizio privato, con il risultato di stravolgere il paesaggio urbano.

Nel periodo compreso tra il 1960 e il 1971 prese avvio il processo del decentramento industriale. Nello stesso periodo infatti le unità produttive si sono ridotte da 14 632 a 11 530 a causa della delocalizzazione verso i comuni della prima e seconda cintura. E proprio in queste aree industriali abbandonate che sono iniziate nuove attività di costruzioni volte ad incrementare la rendita fondiaria.

Un caso importante da analizzare è il caso delle **officine Viberti**, collocate in corso Peschiera, della superficie complessiva lorda di 172 243, 73 mq.

La lottizzazione sarà dettagliatamente definita nella convenzione tra la società Sacri e il comune di Torino. Il piano regolatore prescriveva il cambiamento della destinazione dell'uso industriale a residenziale, con una densità edilizia media di 4 mc/mq.

La lottizzazione progettata prevedeva il ripristino del comprensorio delle vie Monte Asolone, Monte Ortigara, Lorenzo Delleani e Giovanni Fattori e la creazione di due strade interne tra le vie Monte Asolone e i corsi Trapani e Monte Cucco. Il piano riserva alla formazione dei servizi pubblici occorrenti al quartiere in progetto, una superficie di circa 62 582 mq, pari al 36 % dell'area complessiva, contro il minimo del 21% richiesto dall'art. 6.

Detta cessione poteva essere onerosa o gratuita. Nel caso di gratuità, il ricevente, ossia la città poteva, in conformità all'art. 34 della Nuea, autorizzare il proprietario dell'area ad una maggiore edificazione nota come "premio di cubatura"¹⁵⁷

Tra il 1961 e il 1968, la **Società Officine Viberti** decise di trasferire la propria attività industriale a Nichelino e destinare le aree dismesse in zona Pozzo Strada a **quartiere residenziale**, attraverso una **convenzione urbanistica con il Comune di Torino**. A gestire la trattativa fu un ramo immobiliare della Viberti, la **SACRI (Società Azionaria Carrozzerie Rimorchi Industriali)**, fondata nel 1939. Questa

¹⁵⁷ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975* p. 419.

società venne coinvolta negli atti amministrativi tra il 1963 e il 1975, per poi essere assorbita, nel 1978, dalla **Soc. GEFIM**, fondata da membri della famiglia Ponchia, subentrata nella gestione dell'operazione.

La **trasformazione da area industriale a residenziale** fu avviata nel 1961 con un accordo preliminare col Comune, che prevedeva un **indice di edificabilità massimo di 9 m³/m²**, premio compreso. Il progetto fu affidato all'arch. **Carlo Alberto Bordogna** nel 1962. Le prime bozze planivolumetriche immaginavano grandi isolati con corti chiuse e una forte densità edilizia, che venne successivamente ridotta fino all'approvazione definitiva del piano nel 1963.

Nel **maggio 1964**, il Comune approvò la **lottizzazione** e nel **1968** fu stipulata la **convenzione notarile**, con cui SACRI cedeva al Comune **102.966 m² di terreno** (per strade, scuole e verde) e versava **700 milioni di lire** per la realizzazione di servizi pubblici. Si trattò di **uno dei primi casi in Italia di contributo volontario agli oneri di urbanizzazione**, anticipando la Legge Ponte (1967).

Il piano prevedeva 16 lotti: **10 residenziali e 6 per servizi**. Lotti edificabili erano disposti sul perimetro, mentre **le aree centrali erano riservate ai servizi pubblici**. I primi edifici vennero costruiti tra 1969 e 1970 sui lotti 1 e 2, mentre la zona era ancora parzialmente occupata da edifici industriali della Viberti. Nel 1970 fu avviata la costruzione di due scuole.

L'approvazione del piano e della convenzione fu oggetto di **dibattiti politici**.

Alcuni assessori, come Todros, criticarono la concessione di premi di cubatura e la facilità con cui venivano rilasciate licenze edilizie, ma il Comune difese la validità della convenzione (stipulata prima della nuova normativa del 1966).

Nel 1970 fu approvata la **Variante 13 al PRG**, che impose nuovi standard minimi per i servizi e una **riduzione del 10% della cubatura** nei piani di lottizzazione.

La SACRI accettò, ma dovette rivedere il progetto, riducendo la cubatura complessiva a circa **709.000 m³**.

Tra 1971 e 1975, la SACRI iniziò a **vendere progressivamente i lotti edificabili** a società private, molte legate alla famiglia Ponchia, che si occuparono direttamente della costruzione. La **complessità burocratica, i ritardi nelle**

licenze e la crisi del mercato immobiliare spinsero la società verso la dismissione. La SACRI fu sciolta nel 1975 e il progetto proseguì in modo frammentato con nuovi attori immobiliari.¹⁵⁸

II.10 Gli interventi edilizi e trasformazioni del centro storico

Negli anni immediatamente successivi al boom economico, il centro storico di Torino divenne oggetto di crescenti attenzioni da parte degli imprenditori immobiliari, la cui domanda si spostava verso zone centrali più prestigiose, in parte a causa della saturazione dei quartieri periferici e del progressivo miglioramento delle condizioni di accesso e trasporto verso il centro. Tra il 1968 e il 1970, si verificano interventi significativi che modificarono il tessuto edilizio e sociale preesistente, soprattutto attraverso demolizioni di edifici che, pur non sempre deteriorati in modo irreversibile, permettevano di liberare lotti per residenze di tipo moderno e per funzioni terziarie di pregio.¹⁵⁹

Nel 1968 si cominciano a registrare concessioni edilizie nel centro storico che indicano un forte orientamento verso l'adeguamento e la trasformazione piuttosto che la conservazione integrale del patrimonio edilizio esistente. L'anno successivo, il consiglio comunale di Torino trattò l'adeguamento della legge 765 del 1967, con modifiche riguardanti gli oneri di urbanizzazione¹⁶⁰ e l'attuazione del PEEP (Piani per l'Edilizia Economica Popolare). In quella sede la Giunta approvò all'unanimità oneri compresi fra **120.000 e 150.000 lire**, stabilendo che per gli interventi nelle aree previste dalla legge 167 l'onere potesse essere fissato all'**80%** della cifra sopraindicata.

Questi interventi nel centro storico, come già denunciato da critici e attori politici, avvenivano in contrasto con le norme del piano regolatore: il particolare regime urbanistico consentiva demolizioni e ricostruzioni che non rispettavano la densità,

¹⁵⁸ Carapellucci, A., *L'area ex Viberti a Torino (1918-2019). Trasformazioni e attori tra industrializzazione e urbanistica contrattata*. Tesi di laurea magistrale, Corso di Architettura Costruzioni Città, relatore Filippo De Pieri, Politecnico di Torino, 2019

¹⁵⁹ Grabbi M. G., Venegoni M., *Le trasformazioni edilizie nell'area centrale di Torino*, in Ceri P. (a cura di), *Case, città e struttura sociale*, Roma, Edizioni Riuniti, 1975.

¹⁶⁰ ASCT, Atti del Consiglio comunale, seduta del 20 ottobre 1969, l. 167 – Art. 16 e 18, criteri di applicazione.

l'altezza, o lo stile tipico del centro, snaturando parti del tessuto urbano. Le classi sociali più agiate furono attratte da queste opportunità, mentre le classi popolari, spesso residenti in edifici più vecchi e meno pregiati, subirono una progressiva espulsione a causa dell'aumento dei valori immobiliari. Parallelamente, vennero intensificati gli usi terziari, che trasformarono il carattere del centro da principalmente residenziale e misto a più commerciale e di servizio.

“gli interventi nel centro storico sono condotti come già in precedenza, in contrasto con le norme del piano: in questo periodo l'interesse dei promotori immobiliari per il centro storico aumenta molto perché, diminuita la funzione di primo insediamento degli immigrati e acuitesi la difficoltà a operare nelle aree più esterne, ormai quasi sature il patrimonio edilizio centrale appare molto più interessante”¹⁶¹

Non risultano nei verbali consiliari del periodo dibattiti particolarmente approfonditi o conflittuali specificamente focalizzati sugli interventi edilizi del centro storico. Ciò suggerisce che tali trasformazioni avvenissero spesso sotto la soglia del conflitto aperto, forse grazie a regole urbanistiche permissive e all'assenza di forme efficaci di tutela del patrimonio edilizio storico o sociale.

II.11 Il consiglio comunale: il dibattito delle forze politiche riguardo all'approvazione delle varianti (1965-1974)

Dopo le dimissioni di Giovanni Astengo (1967) dall'incarico di redazione della variante generale al PRG, Torino si trova priva di uno strumento organico per governare la trasformazione urbana. In sua assenza, il Comune sceglie di procedere attraverso una serie di varianti specifiche, affrontando in modo frammentario i problemi legati all'applicazione delle Norme Urbanistico-Edilizie di Attuazione (NUEA), in particolare degli articoli 6 e 34, e all'adeguamento alla legge nazionale n. 765 del 1967. Questo approccio genera una profonda crisi degli strumenti urbanistici, poiché risponde all'emergenza senza delineare una visione complessiva della città.

¹⁶¹ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, p. 419.

Una delle prime varianti rilevanti è la variante n. 9,¹⁶² approvata con decreto il 28 luglio 1972. Essa trasforma in area residenziale una zona inizialmente destinata a servizi, e prevede la creazione di verde e parcheggi in prossimità dello stabilimento FIAT Mirafiori. L'intervento dimostra come l'urgenza abitativa venisse spesso affrontata a scapito delle previsioni per i servizi collettivi.

Un precedente significativo si colloca già nella seduta dell'11 ottobre 1965, in cui la Giunta comunale propone la soppressione dell'allargamento di due strade nel centro storico¹⁶³, avviando una discussione sul tema dello sventramento urbano. Durante il consiglio, alcuni esponenti – in particolare i consiglieri Picco, Castano e Novelli – propongono di rinviare la decisione per elaborare un piano particolareggiato, poi adottato nel 1969. L'intervento del consigliere Becker si distingue per il suo approccio lungimirante: egli propone uno studio organico sul centro storico, andando oltre l'analisi frammentaria degli isolati, e sollecita una pianificazione unitaria della viabilità e degli interventi.

La variante n. 12, relativa al quartiere Gescal di Mirafiori,¹⁶⁴ si connette alla variante n. 6 che aveva già ampliato le potenzialità edificatorie attraverso lo spostamento della tangenziale sud. La nuova variante prevede l'insediamento di 13.000 abitanti in edilizia economica e popolare, con una dotazione di 8,5 mq di aree per servizi per abitante. Approvata all'unanimità il 17 giugno, la variante testimonia l'intenzione di dare risposta ai bisogni abitativi urgenti, ma senza una visione strutturale della crescita urbana.

¹⁶² ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 21 settembre 1964, *piano regolatore generale – proposta di variante n. 9 relativa ai terreni tra le vie: Filadelfia, Tunisi, Spano, Girolamo Basso e al terreno compreso tra i corsi Agnelli, Tazzoli, Unione Sovietica e via Rignon – entrambi oggetto di stralcio Prg 1959 – Richiesta di autorizzazione di variante al Prg art. 10 L. U.*

¹⁶³ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, seduta del 11 ottobre 1965, *proposta di variante n. 11 relativa alle previsioni di allargamento della via Palazzo di città nel tratto compreso tra piazza Corpus Domini e via IV Marzo, contenute nel vigente PRG: soppressione; richiesta di autorizzazione al Ministero dei Lavori Pubblici.*

¹⁶⁴ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, seduta del 17 giugno 1968, *PRG – variante n. 12 in località Mirafiori, relative a modifiche di indice di costruibilità, determinazione di verde agricolo, aree per pubblici impianti e cambiamenti di destinazione del verde agricolo in verde pubblico attrezzato.*

Nel 1970, il Consiglio comunale avverte con urgenza la necessità di intervenire sul PRG per colmare la frattura tra crescita urbana e pianificazione territoriale. Con la variante n. 13, si fissano gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, gli standard urbanistici secondo il DM 1444/1968, e si impongono vincoli edilizi per la tutela della collina torinese, vietando l'edificazione sopra i 400 metri. Tuttavia, nel dibattito emergono forti critiche da parte delle sinistre, che temono un ulteriore impoverimento delle già scarse aree destinate ai servizi:

“Da tempo, lo hanno ricordato altri consiglieri, i lavoratori, i loro movimenti, le loro organizzazioni, hanno indicato una grave carenza di tutti i servizi, indicazione che per la verità è stata recepita da quasi tutte le forze politiche che hanno preso impegno, di impedire l'ulteriore compromissione della città, salvaguardando le poche aree ancora libere (poche aree che rispetto ai 40 milioni di mq. non sono, nel complesso, nemmeno il 10% di quello che è il fabbisogno minimo dei servizi, così come prevede la legge)”.¹⁶⁵

Nel contesto della variante n. 13, il Consiglio definisce anche le modalità di applicazione:¹⁶⁶

- a) Le aree da cedere nei piani di lottizzazione per i servizi devono trovarsi all'interno del perimetro stesso e avere una superficie minima di 1.000 mq;
- b) In alternativa, devono essere reperite entro un raggio di 300 metri o, se ciò non è possibile, deve essere versato un contributo stabilito dalla delibera del 20 ottobre 1969;
- c) La compartecipazione agli oneri viene così definita: 100.000 lire/100 mc per ampliamenti; 100.000 lire/100 mq per costruzioni a prevalente interesse pubblico; 1.000 lire/mq per edifici produttivi e terziari. Sono esclusi restauri, risanamenti e opere senza aumento di cubatura.

¹⁶⁵ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 17 settembre 1970.

¹⁶⁶ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 2 marzo 1971, *criteri per l'applicazione della variante 13 al PRG*.

Approvata nel 1974, la variante n. 13 viene intesa come provvedimento-ponte in attesa della revisione generale del PRG, che tuttavia nessuna giunta riesce ancora a promuovere in modo compiuto.

La successiva variante n. 17, invece, nasce proprio per colmare le carenze della precedente. Tuttavia, viene duramente contestata da comitati di quartiere, urbanisti dell'INU e associazioni come la Lega delle Autonomie, perché – pur richiamandosi agli standard del DM 1444/1968 – favorisce la terziarizzazione e la ristrutturazione speculativa delle aree prossime al centro storico, espellendo progressivamente attività produttive, residenze popolari e artigianato. Viene denunciata la mancanza di un piano organico per la distribuzione dei servizi.¹⁶⁷

Nel novembre 1973, questi attori promuovono un convegno pubblico e formulano due proposte fondamentali:

“Ogni intervento edilizio deve essere subordinato alla capacità insediativa della zona”¹⁶⁸, secondo gli standard urbanistici;

Devono essere fissate quantità di aree per servizi per ogni zona del PRG: 9 mq/ab nel centro storico, 24 mq/ab in collina, 18 mq/ab nel resto della città. Nel dibattito consiliare, il consigliere Todros denuncia le dinamiche politiche che ostacolano una vera riforma: *“Si può dire che lo scontro politico è degenerato per colpa nostra, in scontro tra correnti, uomini, contenuti, sindaco, non sindaco, ma lo scontro politico reale che ha costituito la base della crisi che ha attraversato la Democrazia Cristiana nella nostra città in quest’ultimo anno, è lo scontro politico tra quelle forze che volevano e vogliono, attraverso l’alibi del fine sociale del blocco di alcune aree insufficienti per servizi, far passare per il prossimo decennio nella città una politica di razionalizzazione dello sviluppo e di collocazione di Torino nell’area metropolitana in modo tale da mantenere il*

¹⁶⁷ Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, Parte Prima, Torino: INU – Sezione Piemontese, 1980, pp. 318.

¹⁶⁸ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 8 novembre 1973, *proposta di deliberazione in data 4 luglio 1973, presentata dai consiglieri comunali Todros, Novelli, Verdigni, Radicioni, Quagliotti – Piano regolatore generale – varianti specifiche – Modifiche a talune disposizioni della NUEA*

*meccanismo di sviluppo in atto che si regge nella accumulazione di enormi rendite”.*¹⁶⁹

In seguito al dibattito, il 1° aprile 1974, il Consiglio comunale approva la variante n. 17, che vincola una quantità maggiore di aree per servizi, eliminando le ipotesi più spinte di privatizzazione. Tuttavia, la tanto attesa variante organica al PRG continua a non essere redatta, mentre si consolida un metodo frammentario:

*“Una prassi che da eccezionale tende a diventare una norma, quella di intervenire nella città con varianti specifiche, senza una normale prassi urbanistica (...) è chiaro che il metodo delle varianti specifiche può pagare una maggioranza, perché permette di controllare, di stabilire collegamenti, di affrontare i problemi nella loro episodicità, senza prendere alcun impegno per quanto riguardano invece gli aspetti generali”.*¹⁷⁰

Il grande obiettivo dei comitati di quartiere rimane la redazione partecipata di una variante organica, capace di definire politiche di settore, coinvolgere i comuni dell'area metropolitana e garantire un'effettiva partecipazione dei cittadini. In quest'ottica, i comitati lavorano a un “Piano di reperimento e salvaguardia delle aree da destinare a servizi e a edilizia economica e popolare”, basato su parametri condivisi e predefiniti. Nel 1972, la sezione piemontese dell'INU apre un ciclo di dibattiti sull'urbanistica torinese, ponendo al centro la necessità di redigere il piano dei servizi con il coinvolgimento diretto della cittadinanza.¹⁷¹ Il piano, inizialmente ignorato, viene consegnato ai comitati nel giugno 1973, ma con una minaccia da parte dell'amministrazione: un ulteriore ritardo nell'approvazione avrebbe potuto bloccare il settore edilizio. Questa retorica viene letta come un uso strumentale del tema dei servizi.

¹⁶⁹ ASCT, Atti del Consiglio Comunale, 8 novembre.

¹⁷⁰ ASCT. Atti del Consiglio comunale, 12 giugno 1972.

¹⁷¹ Sezione regionale (Lombardia / Piemonte), *Gestione urbanistica*, in *Urbanistica Informazioni*, Istituto Nazionale di Urbanistica, 1972, speciale sezione curata da ASSURB.

In sintesi, il ciclo di varianti specifiche tra il 1965 e il 1974 evidenzia l'incapacità dell'amministrazione di Torino di elaborare uno strumento organico di governo urbano. Le risposte emergenziali si susseguono in assenza di una strategia unitaria, mentre la pressione dei comitati e dell'opinione pubblica cerca di riportare la pianificazione verso una direzione partecipativa, equa e orientata alla collettività.

Dall'approvazione della **legge del 22 dicembre 1969, n 952** che garantisce la qualità dei nuovi edifici della scuola dell'obbligo costringe il Consiglio Comunale ad affrontare il problema delle aree previste dal Prg, insufficienti per rispondere al bisogno delle popolazioni insediate e successivamente ridotte a causa delle 5000 licenze. Un'altra causa che ha aggravato le condizioni in cui riversava l'edilizia scolastica è l'applicazione degli art. 6 e 34 della Nuea: *“con l'attribuzione dei premi di cubatura, essendosi consentita una maggiore edificazione, si è consentito un incremento della quantità di popolazione delle singole zone del Prg, riducendo in tal modo il rapporto mq/ab. inizialmente previsto”*¹⁷².

Così dal 1969 al 1973 il consiglio comunale dovette adottare obbligatoriamente **32 varianti di Prg**, per la destinazione di edilizia scolastica, in aree in cui erano già destinati altri usi.

Le varianti hanno infatti permesso di adeguare le strutture dedicate all'edilizia scolastica dell'obbligo, cercando di risolvere il problema dell'utilizzo per turnazione (con doppi e tripli turni) degli spazi scolastici che esistevano tra gli anni '60 e gli inizi degli anni '70.

Durante la discussione in consiglio comunale riguardo ad alcune delle varianti sopracitate¹⁷³ si esprime in merito Astengo attraverso una critica che fa emergere la **manca** di una **visione organica del piano**, carente di una prospettiva, che si caratterizza con l'approvazione di numerose varianti.

¹⁷² Falco L., Teodoro A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino – 1945/1975*, Parte Prima, Torino: INU – Sezione Piemontese, 1980, pp. 290.

¹⁷³ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 10 febbraio 1970, *edilizia scolastica – L. 22 dicembre 1969, aree necessarie per la costruzione di nuove scuole dell'obbligo non coincidenti con le previsioni del PRG – variante al PRG*.

Alcuni Interventi edilizi e infrastrutturali tra gli anni '60 e '70: scuole, centri commerciali, autostrade e residenze

Fig. II.1

Il Comune di Torino fa costruire delle scuole prefabbricate, Torino, 1962.
Da: *Fondazione Istituto piemontese Antonio Gramsci di Torino - Polo del '900* (https://archivi.polodel900.it/scheda/oai:polo900.it:140423_il-comune-di-torino-fa-costruire-delle-scuole-prefabbricate-torino-1962)



Fig. II.2

Inizi degli Anni Settanta, la Rinascente in Via Lagrange
Da: (<https://Piemonte.Anticheimmagini/group/205098576520465/?ref=bookmarks>)



Fig. II.3

Un tratto della A21 in costruzione. L'autostrada ridusse l'estensione di numerosi terreni agricoli
Da: (<https://archivio.astigiani.it/mezzo-secolo-di-autostrada-dei-vini-il-primo-collegamento-santena-asti-est/>)



Fig. II. 4

Stabilimento Viberti vista da corso Trapani, anni 1950
Da: *Museo Torino*, (<https://www.museotorino.it/view/s/b3fffaa0728b4a528bd62c038ebee0e9>)



Fig. II.5

Rappresentazione pubblicitaria della trasformazione dell'area ex Officine Viberti, anni 1970, progetto di Arch. Carlo Alberto Bordogna.
Da: *Archivio privato Geom. Pier Paolo Ponchia*.

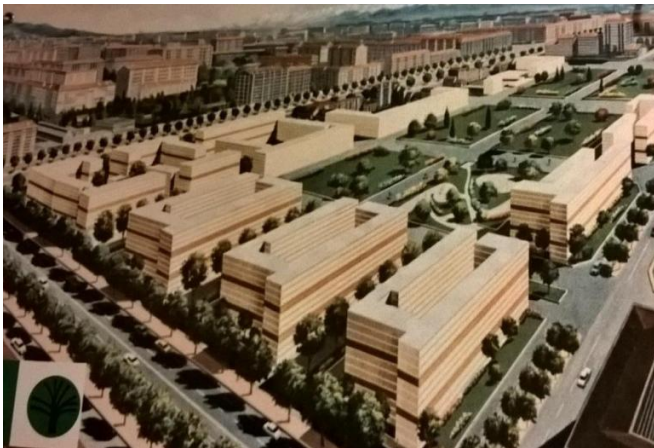
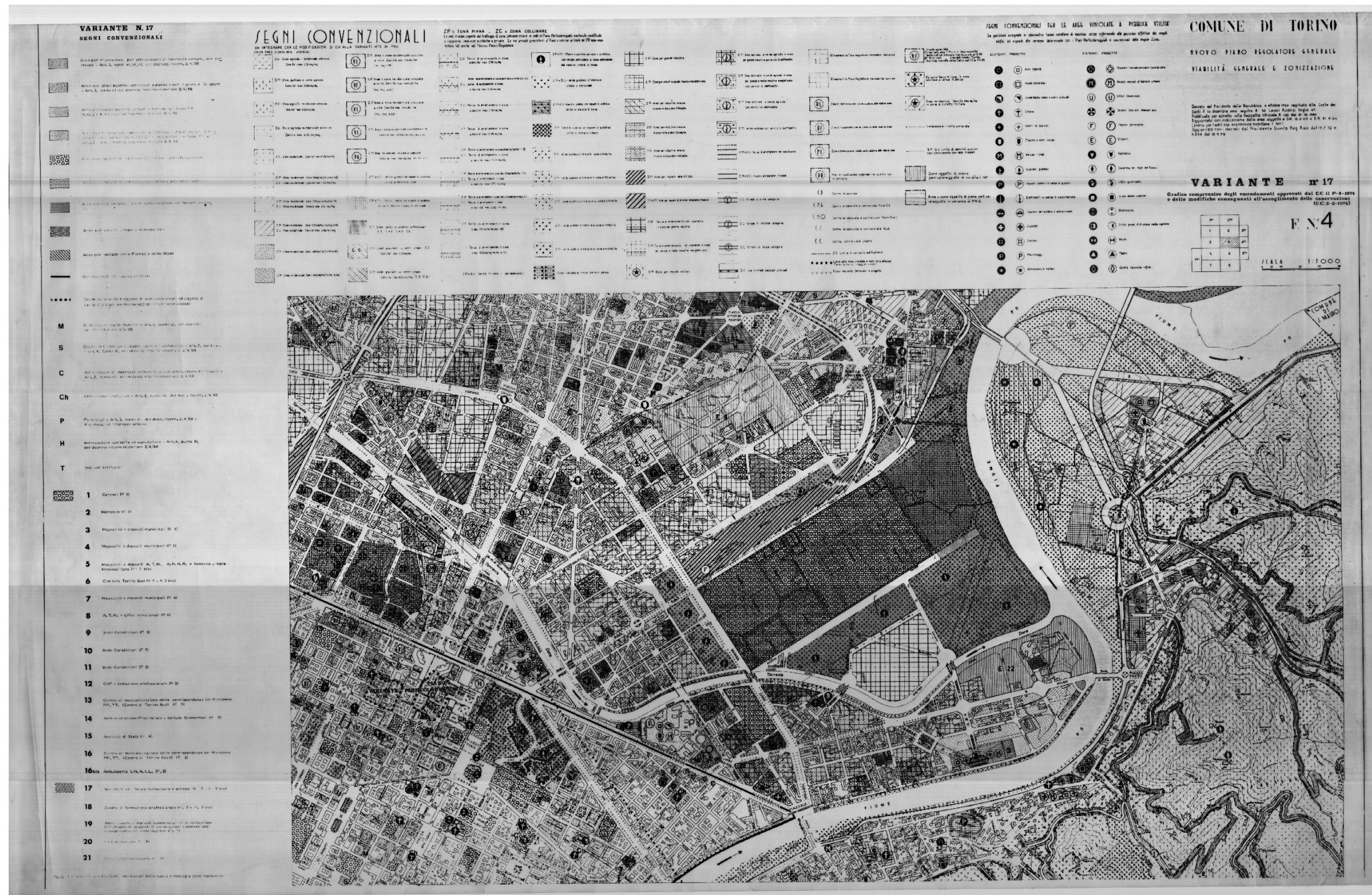


Fig. II.6

Vista dall'alto dell'area ex Viberti
(*Google Earth*)



Fig. II. 7 Stralcio Variante n. 17 Da: <i>LARTU, Politecnico di Torino</i>
--



Capitolo III

Il ruolo delle mobilitazioni dei comitati di quartiere

III.1 Origini del decentramento amministrativo nella città di Torino

Nonostante la chiusura istituzionale, gli anni Sessanta segnarono una **riemersione della partecipazione dal basso**, favorita dalle trasformazioni sociali del miracolo economico e dall'espansione dei nuovi quartieri popolari come Falchera, Le Vallette, Mirafiori Sud e Lingotto. Di fronte alla carenza cronica di servizi, alle difficoltà di trasporto e alle condizioni spesso precarie degli alloggi, gli abitanti si organizzarono in **comitati di quartiere**, espressione diretta del disagio urbano. Tra il 1966 e il 1967 nacquero i primi coordinamenti locali, che si estesero rapidamente a tutta la città, fino alla costituzione, nel 1967, del **Coordinamento cittadino dei comitati di quartiere, che saranno approfonditi nei successivi paragrafi**. Questi organismi non si limitarono a rivendicare miglioramenti nelle condizioni abitative, ma allargarono il loro raggio d'azione alla gestione dei servizi, alla pianificazione urbanistica e alla democratizzazione delle istituzioni locali.¹⁷⁴

A Torino il decentramento assume una forma particolare, caratterizzata dall'influenza dei movimenti sociali nati nel secondo dopoguerra, in una città attraversata da un rapido incremento demografico e da forti esigenze abitative e di servizi. Prima ancora della normativa nazionale durante gli anni '60, si sviluppano **comitati di quartiere spontanei**, nati per sollecitare scuole, trasporti, servizi sociali e urbanizzazione dei nuovi quartieri. Questi comitati diventano progressivamente interlocutori stabilmente riconosciuti dal Comune, contribuendo a consultazioni pubbliche su piani regolatori, trasporti, opere pubbliche e bilanci comunali.

Il principio del **decentramento amministrativo**, sancito dall'articolo 5 della Costituzione, riconosce ai Comuni e agli altri enti territoriali la possibilità di

¹⁷⁴ Tabor, Davide. "Le politiche sulla casa e gli assegnatari tra dopoguerra e anni Settanta: il caso di Torino." In *Un modello di welfare partecipativo*, di Daniela Adorni, Maria D'Amuri e Davide Tabor, Roma, Viella, 2017. pp. 195.

organizzarsi per avvicinare i servizi ai cittadini. Nei Comuni questo si traduce sia in una **deconcentrazione dei servizi**, pensata per migliorare l'efficienza amministrativa, sia nella valorizzazione della **partecipazione democratica**, richiamata dall'articolo 3 della Costituzione e dagli statuti regionali. Per rispondere a queste esigenze nascono i **quartieri** e, successivamente, le **circoscrizioni**, organi decentrati creati dalla legge 278/1976. Essi non costituiscono nuovi enti territoriali, ma strutture interne ai Comuni con funzioni consultive e partecipative, modellate in base all'autonomia dei singoli enti. Nonostante vari tentativi negli anni '60 e '70, solo con la legge 278/1976 Torino riesce a istituzionalizzare il decentramento tramite l'istituzione dei **23 quartieri**, dei **consigli di quartiere** e delle loro funzioni consultive obbligatorie. Il nuovo modello punta a facilitare l'accesso dei cittadini ai processi decisionali, integrando strumenti come assemblee, petizioni, proposte di deliberazione e interrogazioni.¹⁷⁵

Parallelamente, il dibattito nazionale sul **decentramento amministrativo** e sull'"autogestione dei servizi" trovò eco anche a Torino. Lo IACP promosse un esperimento significativo: la costituzione di un **Comitato tecnico-amministrativo degli abitanti del nuovo quartiere di Corso Taranto**, formato da rappresentanti eletti per scala.

Queste esperienze costituirono il terreno fertile per l'affermazione di un **modello di welfare partecipativo**, in cui la casa cominciava a essere concepita come servizio pubblico e non più come bene caritativo o di controllo.

L'onda lunga dei movimenti sociali e delle lotte per la casa degli anni Settanta aprì un nuovo capitolo nel rapporto tra IACP e inquilini. Il dibattito sulla **"democratizzazione degli istituti autonomi case popolari"**, rilanciato dalla legge 865 del 1971¹⁷⁶ che introdusse per la prima volta la presenza di

¹⁷⁵ Di Giovane, Antonio; Maggiora, Enrico, *I quartieri di Torino: dai consigli spontanei ai consigli circoscrizionali elettivi*, Torino, La Cartostampa, 1977.

¹⁷⁶ La legge alla quale si fa riferimento è la Legge n. 865 del 22 ottobre 1971 («Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni...»)

rappresentanti degli assegnatari nei consigli di amministrazione, aprendo così una breccia formale nella struttura decisionale dell'ente.¹⁷⁷

L'art. 6 recitava così:

Il Presidente e, ove previsti dagli statuti vigenti, i Vicepresidenti degli IACP sono nominati dalla Giunta regionale e scelti tra i membri eletti degli enti locali.

Il Consiglio di amministrazione degli IACP è composto da:

- 1. Tre membri eletti dal Consiglio provinciale, di cui uno appartenente alle minoranze.*
- 2. Un rappresentante del Ministero dei Lavori Pubblici.*
- 3. Un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, scelto tra gli impiegati della carriera direttiva degli uffici periferici competenti per il territorio.*
- 4. Tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, nominati dalla Giunta provinciale su terna proposta dalle stesse organizzazioni.*
- 5. Un rappresentante degli assegnatari di alloggi economici e popolari ed ERP, scelto dalla Giunta provinciale su terna proposta dalle associazioni degli assegnatari.*
- 6. Un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori autonomi maggiormente rappresentative, nominato dalla Giunta provinciale su terna proposta dalle medesime organizzazioni.*

Come riconobbe nel 1973 durante un consiglio comunale il presidente dello IACP torinese **Mario Dezani**, “gli utenti del servizio casa vengono chiamati ad un ruolo nuovo e corresponsabile della gestione della cosa pubblica ... La nuova normativa

¹⁷⁷ Adorni, D., D'Amuri M., e Tabor D., *Un modello di welfare partecipativo in La casa pubblica*, in Tabor D. (a cura di) *Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*. Roma, Viella, 2017, p. 195

realizza i principi della casa come servizio sociale, dell'autogestione e della mutualità".¹⁷⁸

Il passaggio dall'istanza politica alla prassi quotidiana, tuttavia, non fu semplice. L'avvio delle **autogestioni dei servizi**, a partire dal 1976, rappresentò il punto più alto e al tempo stesso più problematico del modello partecipativo. In alcuni complessi, gli inquilini si assunsero direttamente la gestione di attività come la manutenzione ordinaria, la pulizia degli stabili, la cura delle aree verdi e soprattutto il riscaldamento centralizzato – servizio che in passato era stato all'origine di forti conflitti per i costi elevati.

L'autogestione si configurò così come un esperimento di **democrazia quotidiana**, ma anche come una sfida organizzativa complessa, che richiedeva competenze tecniche, responsabilità economiche e capacità di coordinamento territoriale non sempre presenti.¹⁷⁹

III.2 Il caso delle mobilitazioni di quartiere popolare di Corso Taranto

L'area su cui sarebbe sorto il futuro quartiere 33 era, fino alla fine dell'Ottocento, una distesa di prati e pascoli compresi tra il Regio Parco e quella parte del territorio torinese che più tardi prese il nome di Barriera di Milano. Situata nel quadrante nord-est della città, essa occupava il quadrilatero delimitato dagli attuali corsi Taranto e dalle vie Corelli, Mercadante e Pergolesi, corrispondente alla zona E7 del piano regolatore generale. Il lato verso via Corelli ricalcava il tracciato dell'antica strada romana che, uscendo dalla città presso il Borgo del Balon, seguiva grosso modo l'odierno percorso corso Giulio Cesare–via Chivasso–via Aosta–via Cruto–via Corelli–strada dell'Arrivore. Fino al XII secolo questa via attraversava la Stura grazie a un ponte romano; dopo il suo crollo il guado fu sostituito da un traghetto, e il punto d'approdo prese il nome di "Porto di Leini". La via, ancora nel Settecento chiamata "Reale Strada di Chivasso", proseguiva

¹⁷⁸ ASIACPT, VCA, 25-10-1973/29-11-1973, verbale del cda 25 ottobre 1973 pp. 92-93

¹⁷⁹ Adorni, D., D'Amuri M., e Tabor D., *Un modello di welfare partecipativo in La casa pubblica*, in Tabor D. (a cura di) *Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*. Roma: Viella, 2017, p. 196.

oltre la Stura verso Chivasso e quindi in direzione di Milano. L'importanza di questo percorso si mantenne fino al 1854, quando il prolungamento della strada del Regio Parco e la costruzione del ponte Amedeo VIII offrirono un collegamento più comodo tra Regio Parco e Barca, facendo decadere l'uso del traghetto e deviare il traffico sul nuovo asse viario. Per oltre un secolo il paesaggio conservò un carattere rurale: prati attraversati da sentieri e bealere, filari di alberi e un territorio punteggiato da cascine attive e piccoli nuclei abitati, sullo sfondo della mole della Manifattura Tabacchi. I terreni su cui nacque il quartiere di corso Taranto appartenevano soprattutto alle cascine Clemente e Druento, confinanti con le cascine Gioia e Trota. La cascina Clemente, detta anche "Valle" dal nome dei proprietari, dopo vari passaggi arrivò all'Ospedale San Giovanni Battista e quindi al Comune. Si trovava al centro dell'odierno quartiere, nei pressi dell'attuale chiesetta di legno. La cascina Druento, in parte risparmiata dai bombardamenti della Seconda guerra mondiale, sorgeva dove oggi si trova la scuola materna tra via Mercadante e via Pergolesi. La cascina Gioia, appartenuta alla famiglia Berengario, fu demolita nel 1965 per lasciare spazio alla scuola Ungaretti; la cascina Andreis, che costituiva un'unica tenuta con la Gioia, fu abbattuta per costruire la scuola Corelli. La cascina Protetta, affacciata su via Zandonai, sopravvisse ancora fino a pochi anni fa: già dei Padri di San Giuseppe, nell'Ottocento era passata alle famiglie Belli e Berard.¹⁸⁰ Questi edifici rurali sono documentati già nei catasti francesi del 1815 e nel catasto Rabbini del 1840. Le aree oggetto della trattazione si trovavano tutte al di fuori della cinta daziaria eretta dal 1853, che circondava la città sul modello di quella parigina, separando il "comune chiuso" dai borghi suburbani.¹⁸¹ Questa cinta, lunga oltre 16 km (33 km nel 1912), con mura, fossato e strade di ronda interne ed esterne, aveva lo scopo di controllare le merci in ingresso e garantire il gettito del dazio, per decenni una

¹⁸⁰ Gribaudi-Rossi E., *Cascine e ville della pianura torinese*, Gribaudi, Torino, 1970.

¹⁸¹ Musso S., *Il sogno della città industriale. Torino tra Ottocento e Novecento*, Fabbri, Milano 1994, p. 29.

delle principali entrate comunali. Il dazio della Barriera di Milano, inizialmente in piazza Crispi, fu poi spostato in piazza Rebaudengo.¹⁸²

La legge 167/1962 rappresentò per i comuni un impegno politico ed economico rilevante: era uno strumento innovativo per pianificare interventi urbanistici impossibili con la precedente legislazione. Tuttavia, la sua applicazione risultò difficile, anche perché la legge di finanziamento (n. 246) venne approvata con un anno di ritardo e con contenuti più deboli rispetto a quanto previsto dalla 167. Superato l'iter legislativo, si aprì lo scontro nelle città sui criteri applicativi: Bologna adottò un'impostazione anti-speculativa, vincolando vaste aree e scegliendo terreni centrali per l'edilizia economica. Torino, Milano e Roma, guidate da forze politiche moderate, usarono la legge come semplice strumento di razionalizzazione della tradizione assistenziale, destinando aree periferiche agli interventi.¹⁸³ I risultati nel 1969 confermarono differenze significative: Bologna aveva realizzato o previsto oltre metà degli alloggi, mentre Milano e Torino si fermavano tra il 12% e il 33%. Il Comune di Torino individuò 24 aree per insediamenti di edilizia popolare pubblica; tra queste la zona E7, dove sorse il quartiere oggetto dello studio. Le motivazioni formali della delibera del 9 giugno 1964 parlavano di un'area «ben collegata» e con costi di urbanizzazione ridotti, ma in realtà emersero presto carenze di programmazione e scarsa conoscenza del territorio. Il quartiere fu costruito da IACP e Comune tra il 1967 e il 1968: 23 dei 32 lotti previsti dal PEEP furono effettivamente edificati. Erano previsti 6.300 abitanti, ma già nel 1968 i residenti erano 6.700, con conseguente sovraffollamento.¹⁸⁴

Gli alloggi rappresentavano un miglioramento per famiglie spesso provenienti da situazioni difficili, ma presto divenne evidente che molte promesse non erano

¹⁸² Angeli L., Castrovilli A., Seminara C., *Corso Taranto: trent'anni di vita, speranze, progetti*, Associazione Culturale Officina della Memoria, Città di Torino, Progetto Speciale Periferie, pp. 19–24.

¹⁸³ Rochat G., Sateriale G., Spano L., *La casa in Italia 1945-1980*, di Zanichelli, Roma 1980 pp. 187-189

¹⁸⁴ Dati tratti da una pubblicazione della XII Sezione della Democrazia Cristiana, i problemi di una grande città, pp. 6, riportati in Angeli L., Castrovilli A., Seminara C. (a cura di) *Corso Taranto: trent'anni di vita, speranze, progetti*, Associazione Culturale Officina della Memoria – Città di Torino, Progetto Speciale Periferie

state mantenute: mancavano servizi essenziali (scuole, trasporti, aree gioco, centri commerciali, attrezzature sportive). Il rapporto verde/abitanti scese da 20 a soli 7 m² per persona; l'indice di affollamento raggiunse 1,27 persone per vano (contro 1 previsto). Anche lo IACP non assolse adeguatamente ai propri compiti: “credendo di aver esaurito la propria funzione solo costruendo alloggi”, non curò verde, manutenzioni e servizi, pur percependo contributi dagli inquilini. Gli edifici mostrarono difetti strutturali (scarichi, pressione dell'acqua). Grave fu anche la mancanza di servizi sociali fondamentali, che generò una forte mobilitazione degli abitanti.¹⁸⁵ Il 12 gennaio 1968 nacque un Comitato tecnico-amministrativo composto da rappresentanti delle scale. Il presidente, Ilios Sergi, nel discorso programmatico del 19 gennaio, invitava a un'azione collettiva per “ottenere migliori condizioni di vita” e sottolineava la necessità di “operare tutti per uno, uno per tutti”.¹⁸⁶ Il comitato creò tre commissioni (alloggi, trasporti, mercato) e avviò un'intensa attività di pressione sulle istituzioni: denunciò le irregolarità nel rapporto verde/abitante, la violazione del piano originario (come la prevista costruzione del lotto 21 che avrebbe eliminato aree verdi) e richiese correzioni immediate. Determinante fu il contributo di studenti di Architettura e Medicina, che sostennero gli abitanti nell'analisi dei piani urbanistici. Le richieste dei residenti assunsero gradualmente un carattere più politico, trasformando Corso Taranto in una delle esperienze più significative dei riflessi del '68 nei quartieri popolari.

Il nuovo quartiere evidenziava gravissime carenze:

*“manca ogni cosa: innanzitutto il minimo di verde per numerosi bambini costretti a giocare nel fango, ma anche i servizi più elementari, la scuola, gli impianti sportivi, i servizi sociali e sanitari, la farmacia, gli uffici, i negozi”. Inoltre, “la ristrettezza delle vie impediva la circolazione dei mezzi pubblici”*¹⁸⁷

¹⁸⁵ Sismondi M., il quartiere 33, *Analisi sociologica della vita di un quartiere a Torino*, tesi di laurea, facoltà di Magistero, 1970 p. 43.

¹⁸⁶ Discorso programmatico del presidente eletto, 1 riunione del comitato del 19/01/1968, documento riportato in Angeli L., Castrovilli A., Seminara C. (a cura di) *Corso Taranto: trent'anni di vita, speranze, progetti*, Associazione Culturale Officina della Memoria – Città di Torino, Progetto Speciale Periferie

¹⁸⁷ Filippo Falcone, *Morte di un militante siciliano. Meridionali nella Torino degli anni '70*, Torino, Lighea Edizioni, 1999, p. 37.

Una lunga fascia di spazio libero tra i palazzi avrebbe potuto essere una possibile *“salvezza dal soffocamento del quartiere”*, ma il piano regolatore prevedeva nuove costruzioni.

“Gli abitanti del quartiere 33 di Corso Taranto da circa sei mesi hanno iniziato una serie di riunioni per discutere la situazione del loro quartiere, dapprima a livello di comitati inquilini e poi, via via coinvolgendo un numero sempre crescente di persone ed interessando gruppi diversi (Donne, giovani, ragazzi) con la richiesta di un ruolo attivo fino a giungere a forme di dibattito di tipo assembleare”.¹⁸⁸ Si legge all’inizio di un documento scritto dal Comitato Unitario di Base di Corso Taranto nell’inverno del 1968 che contiene uno studio, arricchito da valutazioni tecniche di alcuni studenti della facoltà di architettura del Politecnico, delle condizioni urbanistiche e della mancanza diffusa di aree adibite a servizi per il quartiere. La proposta politica e tecnica venne sviluppata anche grazie ad alcuni studenti del Movimento studentesco, appartenenti alla Facoltà di Architettura. Interessante riportare le affermazioni del Parroco della Resurrezione, don Piero Gallo, che all’epoca era il riferimento della comunità cristiana del quartiere di Corso Taranto fino al 1967: *“Il fatto che il salto qualitativo sia giunto dall’esterno è indicativo di almeno due realtà importanti: innanzi tutto che fra gli abitanti del quartiere manca quel ceto studentesco universitario che avrebbe potuto svolgere un certo tipo di promozione culturale. Ed indica inoltre che il nostro quartiere è stato considerato come un ghetto, una sorta di zona decisamente sottosviluppata, un terreno di lotta valido a scatenare le contraddizioni della società con maggiore evidenza”*¹⁸⁹.

Nel 1968, nel mese di giugno, si insediarono nelle case popolari di corso Taranto 1500 abitanti. Il comitato di quartiere manda all’amministrazione comunale un documento in cui vengono esplicitati i bisogni degli abitanti e l’esigenza della revisione del piano particolareggiato della zona con l’obiettivo di recuperare il numero maggiore possibile di aree da ubicazione a servizi e, inoltre, una variante al piano regolatore per l’area comprendente corso Taranto e via Botticelli, che il

¹⁸⁸ BCT, documento d’archivio, non inventariato. *Legge all’inizio di un documento scritto dal Comitato Unitario di Base di Corso Taranto*, 1968.

¹⁸⁹ Bonatti et al., *Partecipare nella città*, cit. pag. 25

piano disciplinava con la destinazione di piccole e medie industrie. Infine, venne portata avanti una terza richiesta al comune, che domandò il blocco delle licenze edilizie per l'intera zona. Queste proposte vennero redatte e approvate all'unanimità da un'assemblea a cui parteciparono circa mille persone e così i dipendenti dell'Istituto Autonomo delle Case Popolari e l'amministrazione comunale dovettero prendere in considerazione le loro richieste.

Il comitato incontrò il sindaco Grosso (27 maggio), con Denzani dello IACP, senza risultati. Il 2 agosto gli abitanti occuparono simbolicamente l'area prevista per il Lotto 21, installando un'altalena e uno scivolo. Un articolo riportava: *“La casa che la IACP vuole costruire porterà via duemila metri quadrati di terreno che potrebbe essere destinato al verde che nel quartiere non si sa nemmeno che cos'è... Questo interessa a tutti gli inquilini”*.¹⁹⁰

Nell'assemblea del 16 ottobre dello stesso anno si riporta nell'ordine del giorno:

“la lotta iniziata dagli abitanti di Corso Taranto è stata caratterizzata da due momenti fondamentali: il momento dell'analisi socio-politica e il momento politico della partecipazione in prima persona... sostituendola con una gestione assembleare della lotta”.¹⁹¹

Nel progetto era prevista anche una chiesa che avrebbe sottratto tre quinti della superficie ancora libera e attrezzabile a verde pubblico. Gli studenti sostennero gli abitanti progettando un campo da football: *“indispensabile in questa zona che ha un'altissima densità di bambini... e con l'80% della popolazione che non può concedersi le ferie”*. Tuttavia *“non bastano i campi gioco... mancano i centri sociali e centri commerciali... i mercati rionali sono lontani... i negozi privati pochi e cari”*.¹⁹² Così scriveva un volantino, riportato dal giornale di lotta degli inquilini di C. so Taranto, sabato 29 Marzo 1969. Lo IACP intimò di liberare l'area entro 15 giorni ma poi, il 5 settembre, si disse disponibile a trovare una

¹⁹⁰ Angeli L., Castrovilli A., Seminara C., *Corso Taranto: trent'anni di vita, speranze, progetti*, Associazione Culturale Officina della Memoria – Città di Torino, Progetto Speciale Periferie, pp. 61

¹⁹¹ Archivio CUB, doc. 45, ordine del giorno.

¹⁹² Gazzetta del popolo, i bambini di corso Taranto costruiscono un campo gioco, 10 Agosto 1968.

soluzione. Lo IACP comunicò la sospensione di 15 giorni, ma poi tentò di avviare la recinzione prima della seduta del consiglio comunale. Le fonti raccontano:

“...i ragazzi per loro iniziativa arrabbiati incominciarono a smantellare la recinzione... quando la massa dei cittadini tornò dal lavoro... si recarono tutti al numero 104/b Corso Taranto... e finirono per smontare tutto quello che avevano costruito i muratori... si rendono conto che la popolazione voleva il verde e non il cemento... e non voler essere ingannato dalle false e parole dette dal presidente Dezani”.¹⁹³

Il 27 ottobre la stampa riferì che il sindaco Anselmetti avrebbe ricevuto una delegazione. Il 10 novembre assessori e rappresentanti IACP presero impegni concreti, confermati il 23 novembre alla scuola Novaro. Gli amministratori si impegnarono a costruire il Lotto 21 altrove. Il 7 luglio 1969 il Consiglio comunale approvò la variante al PEEP:

- “mantenimento di un solo lotto residenziale... il resto a verde pubblico e attrezzature sportive”
- “riduzione di alcune strade per far posto a una piazza con centro sociale, centro commerciale e chiesa”
- “costruzione di una scuola materna e adattamento a verde pubblico di circa 6 mila mq”
- “nell’area sud... totale destinazione a verde pubblico”.¹⁹⁴

La lotta era collegata alle mobilitazioni operaie, poiché “gli operai di fabbrica sono infatti gli stessi che si impegnano nelle lotte sul territorio”¹⁹⁵. Nel febbraio 1970, a lavori ancora fermi, gli abitanti organizzarono una manifestazione.

L’Unità (19 marzo 1970) riportava: *“sabato pomeriggio centinaia di abitanti di Corso Taranto usciranno dal ghetto... hanno già aderito gruppi di abitanti del villaggio Pirelli... di piazza Rebaudengo... dell’assemblea di quartiere via*

¹⁹³ Archivio CUB. Doc 46. lettera

¹⁹⁴ Archivio CUB, doc. 73, delibera n. 1295.

¹⁹⁵ Archivio CUB copia del bollettino informativo “Assemblea Notizie” giornale di lotta di C. so. Taranto, sabato 29 marzo 1969.

*Leoncavallo... altre adesioni sono attese dai lavoratori della fabbrica della Barriera".*¹⁹⁶

L'esperienza di questa vicenda risultò essere importantissima per due ragioni sostanziali: la prima è che per la prima volta avvenne una ricerca ed un'elaborazione progettuale di cittadini, non puramente tecnici, su questioni tematiche legate al piano regolatore, al piano particolareggiato, agli standard urbanistici (etc. ...) la seconda ha invece incrementato il confronto con gli amministratori pubblici che, di fronte a una tale partecipazione dei cittadini, furono obbligati a discutere insieme sugli interventi della città.¹⁹⁷

il 7 luglio del 1969, l'amministrazione comunale deliberò la maggior parte delle proposte espresse dall'assemblea, secondo queste indicazioni:

- *"Nell'area nord del quartiere, fra le via Monterosa, Mercadante, Pergolesi, ed il corso Taranto, venne previsto il mantenimento di un solo lotto residenziale, mentre la restante parte dell'area fu destinata a verde pubblico con attrezzature sportive e sociali"*
- *"nell'area centrale del quartiere, compresa fra le vie urbane già esistenti, venne prevista la riduzione di alcune strade per far posto ad una piazza su cui si sarebbero dovuti affacciare il centro sociale, il centro commerciale e la chiesa"*
- *"fu progettata la costruzione di una scuola materna e l'adattamento a verde pubblico di un'area di circa 6 mila mq"*
- *"nell'area a sud del quartiere, fra le vie Pergolesi e Corelli, la variante prevede, infine, la totale destinazione a verde pubblico".*¹⁹⁸

Le proposte degli abitanti mirano a costruire un luogo che accolga iniziative teatrali, cinematografiche, ricreative e sportive, oltre a spazi per lo studio, la lettura e l'assistenza sociale. L'obiettivo è dare al quartiere un'anima culturale e sociale, superando la visione del "quartiere-dormitorio".

¹⁹⁶ Archivio CUB. Doc. 84, "l'Unità" del 19 marzo 1970".

¹⁹⁷ Ivi pag. 27

¹⁹⁸ ASCT, Atti del Consiglio comunale, *Assemblea del Consiglio comunale di Torino*, 7 luglio 1969.

Nel 1971 la popolazione si mobilita nuovamente per chiedere l'apertura del centro culturale, e in febbraio il comitato di quartiere incontra l'assessore ai Lavori Pubblici, proponendo di collaborare direttamente con l'amministrazione nella progettazione. Si punta a un processo partecipato "dal basso", in cui le decisioni non vengano imposte dall'alto ma condivise con i cittadini.¹⁹⁹

Le assemblee di marzo definiscono le funzioni essenziali del futuro centro: una grande sala per riunioni e incontri, spazi per attività sportive e culturali, e servizi per la comunità. Tuttavia, le difficoltà burocratiche e i ritardi del Comune rallentano la realizzazione del progetto. Col tempo, la battaglia per il centro sociale diventa simbolo di una richiesta più ampia: un quartiere a misura d'uomo, capace di autogestirsi e integrarsi con la città. Gli abitanti chiedono non solo strutture, ma anche un nuovo rapporto tra cittadini e amministrazione, fondato sulla partecipazione, la responsabilità e il controllo collettivo delle decisioni pubbliche.

La rivendicazione locale si inseriva in un più ampio **movimento di partecipazione cittadina**, che nel novembre 1973 trovò espressione nel documento del coordinamento dei comitati di quartiere intitolato "*Chi decide per la città*",²⁰⁰ in cui si denunciava che "dopo anni di saccheggio della città e di espansione incontrollata, con l'aggravamento fino ai limiti insopportabili di tutti i problemi vitali – dalla casa alla mancanza dei più elementari servizi sociali – [...] i cittadini, attraverso i comitati di quartiere, le organizzazioni sindacali e di categoria, hanno capito che non si possono più demandare a pochi addetti i problemi di Torino e cintura". Si chiedeva così che "il futuro della città non dovrà essere deciso d'ora in poi negli uffici riservati, ma alla luce del sole, dai cittadini", e che fossero "rifiutati tutti gli interventi speculativi che compromettano gli spazi destinati a usi collettivi".

¹⁹⁹ Bonatti et al., *Partecipare nella città*, cit. p. 25

²⁰⁰ Coordinamento dei Comitati di Quartiere, *Chi decide per la città*, documento ciclostilato, Torino, 1967, conservato presso la Biblioteca Civica Centrale di Torino (documento non ancora inventariato).

III.3 Le proposte di decentramento in consiglio comunale

La crescente forza dei movimenti di quartiere — nati da rivendicazioni locali e ormai capaci di opporsi con efficacia alle speculazioni edilizie — impose all'amministrazione la necessità di un confronto diretto con le istanze cittadine. In quegli anni, le mobilitazioni dei comitati ottennero risultati significativi, come il blocco di operazioni speculative sull'area della Venchi Unica e dello stadio Filadelfia, e la destinazione a verde pubblico di piazza d'Armi e del parco della Villa Tesoriera.

In questo contesto, l'assessore Silvano Alessio (PRI) cercò di dare una risposta istituzionale al movimento, proponendo nel 1971 un progetto organico di decentramento che presentava i seguenti contenuti:

La città sarebbe stata suddivisa in 27 consigli di quartiere, eletti direttamente dai residenti e affiancati da rappresentanti della giunta comunale. A questi organismi sarebbero stati affidati compiti consultivi in materia urbanistica, scolastica, sociale e assistenziale, oltre a un parere sul rilascio delle licenze edilizie. Tuttavia, la proposta — che prevedeva inizialmente una sperimentazione in tre quartieri — incontrò forti resistenze politiche: il PSDI la giudicò eccessivamente innovativa e propose un referendum fra i capifamiglia, mentre all'interno della giunta emersero divergenze tra il sindaco Porcellana, la sinistra democristiana e i socialisti. Il risultato fu un ordine del giorno molto ridimensionato, che segnò di fatto il fallimento del progetto.²⁰¹

All'esterno del Palazzo civico, anche i comitati di quartiere risultavano divisi: da un lato, la componente vicina al PCI sosteneva l'istituzionalizzazione del decentramento e l'elezione diretta dei consigli; dall'altro, i gruppi della sinistra extraparlamentare, parte dei socialisti e la sinistra DC difendevano il carattere spontaneo delle mobilitazioni, temendo una "normalizzazione" delle lotte di base o, nel caso democristiano, un eccessivo rafforzamento del PCI nel territorio. Il

²⁰¹ ASCT, *Atti del Consiglio comunale*, 17 novembre 1971, *proposta di Decentramento*, consigliere Silvano Alessio (PRI)

convegno cittadino del maggio 1971 sancì il rifiuto da parte dei comitati dell'ipotesi di sperimentazione limitata e della scarsità di poteri effettivi riconosciuti ai consigli di quartiere. Le divisioni interne, unite ai contrasti politici in giunta, portarono al definitivo abbandono della proposta nel 1972, segnando il mancato avvio di un reale processo di decentramento nella Torino del centro-sinistra.²⁰²

Dopo il fallimento della proposta di Alessio del gennaio 1972, la questione del decentramento amministrativo rimase per lungo tempo sospesa, segnata da incertezze e dall'inerzia della giunta comunale. Solo nel giugno 1974 l'assessore al decentramento **Renato Valente** presentò un nuovo **regolamento per i Consigli di Quartiere**, con l'obiettivo di portarlo all'approvazione del Consiglio comunale entro l'estate.

I **comitati di quartiere spontanei** furono coinvolti in una consultazione rapida e parziale, ma il dibattito interno al **Coordinamento dei comitati** portò infine ad accettare, pur con riserve, la prospettiva di una **istituzionalizzazione** dei consigli come organismi riconosciuti.

Il progetto Valente attribuiva ai consigli **poteri di iniziativa, funzioni consultive e facoltà di partecipare alla gestione dei servizi locali**, ma limitava il loro ruolo sul piano urbanistico, prevedendo solo pareri consultivi sui piani generali e non sulle singole licenze edilizie. Inoltre, la sperimentazione avrebbe avuto luogo soltanto in **quattro quartieri pilota**, mantenendo dunque un carattere parziale e provvisorio.

Nonostante rappresentasse un avanzamento rispetto al passato, la proposta fu **duramente criticata dai comitati**, che ne denunciarono la **debolezza politica** e il rischio di un decentramento puramente formale, privo di reali poteri decisionali. Il Consiglio comunale approvò comunque il regolamento alla fine di luglio 1974, segnando l'avvio di una fase di **decentramento controllato e sperimentale**,

²⁰² Brusasco, Della Vecchia, *Chi decide per la città?*, cit. p. 74.

lontano dalle aspirazioni di autogestione e partecipazione diretta espresse dal movimento dei quartieri.²⁰³

III.4 Il diritto alla città e la costituzione del coordinamento dei comitati di quartiere

La battaglia sul Piano dei Servizi segnò il passaggio dei comitati da esperienze locali a movimento metropolitano. Il piano — la *Variante n. 17* al Piano Regolatore — era stato predisposto dall'amministrazione di centro-sinistra nel 1972 per adeguare Torino agli standard nazionali che imponevano almeno 18 m² di servizi pubblici per abitante. Tuttavia, la proposta comunale estendeva la definizione di “servizi” anche alle attrezzature private di tipo terziario (centri commerciali, direzionali, alberghi), privilegiando in tal modo gli impianti privati e riducendo di fatto l'offerta di spazi pubblici.

I comitati denunciarono l'opacità dell'iter amministrativo: il Comune, temendo che i privati potessero approfittare dei tempi morti, si oppose alla divulgazione del piano, promuovendone un'approvazione a “scatola chiusa”. Di fronte a tale chiusura, la mobilitazione cittadina reclamò il diritto di conoscenza e di partecipazione, respingendo un piano ritenuto capace di ampliare, piuttosto che ridurre, le disuguaglianze urbane.²⁰⁴

Interessante riportare l'intervento del consigliere comunale Radicioni del 1974 in merito alle vicende della partecipazione dei comitati di quartiere rispetto alla deliberazione della variante n. 17²⁰⁵:

“Riteniamo, però che in sede di variante n. 17 dovevano rimanere i vincoli che erano stati posti così come esistono dei vincoli che tuttora permangono su delle attività industriali esistenti nella città di Torino. È compito di una nuova fase di pianificazione, quale pare sia quella che si debba aprire con gli studi di verifica

²⁰³ Bonatti et al., *Partecipare nella città*, cit. p. 118.

²⁰⁴ Brusasco, Della Vecchia, *Chi decide per la città?*, cit. p. 74

²⁰⁵ ASCT, Atti del Consiglio Comunale, *Ripartizione VIII Amministrativa Urbanistica – Piano di integrazione a servizi, variante n. 17. Intervento di Raffaele Radicioni*, Torino, 1979.

nelle varie zone della città, è compito in quella sede verificare l'opportunità della esistenza di questi vincoli ed eventualmente la rimozione, però sempre conseguendo certe quantità e certi livelli di servizi sociali.

La seconda ci pare che sia più grave: cioè mentre non esistono o sono molto scarse le aree libere nel centro della città, ci pare che quando, come hanno fatto i comitati di quartiere, si collabora con l'amministrazione di Torino nell'indicare l'esistenza di aree completamente libere, perché di questo si tratta e quando si verifica l'esistenza di queste aree, credo sia opportuno in sede di accoglimento delle osservazioni accettare le osservazioni di un Comitato di Quartiere, quindi porre il vincolo di servizio su queste aree libere.

Questo non è stato fatto da parte dell'Amministrazione Comunale e dalla giunta in particolare, per un supposto criterio di equità nei confronti di determinate proprietà che in altri casi sono state colpite da altri vincoli – esproprio di aree per 167 o consimili – Noi riteniamo che la giunta non abbia il compito di verificare l'equità nei confronti dei proprietari perché allora, invece di analisi di carattere urbano-sociale, andrebbe fatta un'analisi di equilibrio nei confronti delle consistenze immobiliari dei vari proprietari ...”

Il progetto prevedeva infatti lo spostamento delle industrie verso la periferia e la riconversione delle aree operaie in centri direzionali e commerciali, provocando “l'espulsione di 30-40.000 lavoratori” e la sostituzione delle abitazioni popolari con residenze per ceti più abbienti. Allo stesso tempo, la periferia veniva caricata di nuovi insediamenti e grandi ipermercati collocati lungo le tangenziali, mentre il centro storico, escluso dalla pianificazione, era destinato alla terziarizzazione.²⁰⁶

Un volantino diffuso nel marzo 1973 affermava con forza: “siamo una realtà. Solo il Comune di Torino finge di non accorgersene”. Il documento, firmato da dieci comitati di quartiere, denunciava la “sottovalutazione della capacità critico-costruttiva dei cittadini” e invitava a una mobilitazione collettiva contro il rischio che “gli interessi dei cittadini fossero prevaricati dalla speculazione”²⁰⁷.

²⁰⁶ Bonatti et al., *Partecipare nella città*, cit. p. 25

²⁰⁷ BCT, documento d'archivio, non inventariato Mozione conclusiva del convegno sul Piano dei Servizi, 17 giugno 1973.

L'iniziativa portò alla convocazione di una riunione presso la Camera del Lavoro e, nell'aprile successivo, alla formazione del *Coordinamento dei Comitati di Quartiere*, primo organismo unitario cittadino.

Alla fine di luglio 1973 il Consiglio comunale approvò l'avvio della consultazione popolare sul Piano dei Servizi, riconoscendo ufficialmente i comitati di quartiere come interlocutori legittimi dell'amministrazione. Venne istituita una commissione "paritetica", composta in egual misura da consiglieri comunali e rappresentanti dei quartieri. Tuttavia, l'amministrazione rifiutò di sospendere il rilascio delle licenze edilizie durante il periodo della consultazione, come richiesto dai comitati, creando una situazione "fortemente equivoca": mentre da un lato si accettava il principio del confronto, dall'altro si permetteva la prosecuzione di operazioni speculative in contrasto con il Piano dei Servizi. Tra l'estate e l'autunno del 1973 furono infatti concesse decine di licenze "in contrasto con le indicazioni del piano", alcune su aree destinate a scuole e verde pubblico, suscitando un notevole scandalo cittadino.

Nonostante la mancanza di fondi e di sedi adeguate, tra settembre e novembre si sviluppò un'intensa attività di assemblee e dibattiti, accompagnata dalla pubblicazione di giornali di quartiere e materiali divulgativi. Il Piano dei Servizi, diffuso dall'amministrazione, divenne così oggetto di un confronto pubblico sempre più partecipato, coinvolgendo anche cittadini fino ad allora estranei ai temi urbanistici.

Da questa esperienza nacque un salto di qualità politico-culturale, i comitati cominciarono a superare la logica localistica, aprendosi a una visione complessiva dei problemi urbani.

Nel novembre 1973 il movimento dei quartieri organizzò alla Galleria d'Arte Moderna il secondo convegno cittadino sul Piano dei Servizi, diffondendo 100.000 copie del giornale "Chi decide per la città?". In esso si denunciava che *"dopo anni di saccheggio della città e di espansione incontrollata, con l'aggravamento fino ai limiti insopportabili di tutti i problemi vitali – dalla casa ai più elementari servizi sociali – i cittadini [...] hanno capito che non si possono*

più demandare a pochi addetti ai lavori i problemi di Torino e cintura ed hanno cominciato a controllare l'uso del territorio". Il convegno, che affrontò anche i problemi dell'area metropolitana, propose di estendere la consultazione ai comuni della cintura e alle forze sindacali, riconoscendo il carattere sovracomunale delle scelte urbanistiche. Si chiedeva inoltre di discutere non solo la distribuzione delle aree, ma anche "precise politiche di settore – residenza, produzione, servizi sociali, trasporti – da tradursi poi in scelte urbanistiche".²⁰⁸

Due settimane dopo, i comitati avviarono una nuova fase della consultazione, dedicata alla ricerca di "aree libere" e "liberabili" da destinare a servizi o edilizia popolare. Il coordinamento individuò cinque categorie: aree libere non ancora utilizzate; aree liberabili, cioè occupate da funzioni destinate a essere spostate; aree con edifici fatiscenti adatti a interventi di edilizia popolare; isolati da risanare; e aree con edilizia aziendale da vincolare a usi pubblici per evitare speculazioni. "Il fatto che siano facilmente liberabili – precisava il coordinamento – dipende soprattutto da due fattori: il valore attuale dell'edificio e le attese speculative".²⁰⁹

Questo processo rappresentò una delle esperienze più originali di democrazia urbana in Italia. L'urbanistica usciva dagli uffici comunali e diventava linguaggio condiviso: gli abitanti imparavano a leggere la città, a misurare distanze, a riconoscere gli effetti delle scelte di piano sui luoghi della vita quotidiana. Il lavoro di analisi collettiva portò presto alla formulazione di una critica articolata al *Piano dei Servizi*.

A ciascun comitato fu consegnata una carta topografica del quartiere, da compilare con codici cromatici per le diverse tipologie di aree. L'attività, che coinvolse la cittadinanza attraverso assemblee, mostre e dibattiti, rappresentò un

²⁰⁸ BCT, documento d'archivio, non inventariato, *mozione conclusiva del 2° convegno sul Piano dei Servizi, 10 novembre 1973*.

²⁰⁹ BCT, documento d'archivio, non inventariato *Indicazioni per l'individuazione delle aree libere e liberabili e delle zone da sottoporre a risanamento* documento del coordinamento dei quartieri del 29 novembre 1973.

momento di grande mobilitazione civica e permise, di mappare l'intero territorio urbano.

Il lavoro si concluse nel gennaio 1974 con la presentazione al Comune di un documento unitario. Le proposte dei quartieri puntavano a “bloccare le aree utilizzabili per servizi” e ad avviare successivamente un nuovo Piano dei Servizi “che nascesse con il concorso delle forze di base”. Il documento del 29 gennaio 1974 sottolineava che “l’elaborazione di un piano così complesso avrebbe comportato necessariamente tempi lunghi” e proponeva perciò una prima fase di definizione delle linee politiche generali sulla città e sulla cintura, da discutere con enti locali e forze sociali.²¹⁰

Il 30 gennaio i comitati presentarono ufficialmente il loro lavoro alla nuova giunta di centro-sinistra guidata da Diego Novelli, con l’architetto Picco – già assessore al tempo del contestato Piano dei Servizi – alla guida dell’urbanistica. Sebbene l’amministrazione non disponesse ancora di un piano alternativo, le proposte dei quartieri imposero di fatto l’agenda politica. I due nodi più controversi riguardavano l’uso pubblico delle aree industriali dismesse e il vincolo all’edilizia popolare nelle zone più degradate, spesso abitate da lavoratori e immigrati, dove “si concentravano le attese speculative in una città ormai priva di terreni liberi”.²¹¹

Poche settimane dopo, l’amministrazione presentò una nuova impostazione urbanistica, basata su due principi: l’estensione del piano particolareggiato d’iniziativa pubblica a tutto il territorio urbano e l’avvio di “politiche di settore” coordinate con i quartieri. Questa scelta, accolta positivamente dai comitati, rappresentò una “rottura con l’impostazione precedente” e un importante passo verso una pianificazione più democratica.²¹²

La battaglia sul Piano dei Servizi segnò così la maturazione del movimento dei quartieri, che dimostrò la possibilità di un’azione politica autonoma, radicata nei

²¹⁰ BCT, documento d’archivio, non inventariato “Proposta per il piano di reperimento e salvaguardia delle aree da destinare a servizi ed edilizia economica-popolare” documento del coordinamento dei quartieri del 19 gennaio 1974

²¹¹ Bonatti et al., *Partecipare nella città*, cit. p. 35

²¹² Brusasco, Della Vecchia, *Chi decide per la città?*, cit. p. 82-84.

bisogni sociali e capace di fare leva su fatti concreti e non sugli schieramenti e le ideologie.

L'esperienza torinese del 1973-1975 rappresenta una delle espressioni più significative di democrazia urbana nella storia della pianificazione italiana. Pur non avendo prodotto risultati immediati sul piano normativo, essa contribuì a ridefinire il ruolo dei cittadini come soggetti attivi della trasformazione territoriale.

Attraverso la mobilitazione popolare e la costruzione di conoscenze condivise, l'urbanistica venne reinterpretata come pratica collettiva, strumento di emancipazione e di controllo democratico sulle scelte di governo del territorio.

In questo senso, la "scuola di urbanistica popolare" dei comitati torinesi anticipò molti dei temi che diventeranno centrali nel dibattito successivo: la pianificazione partecipata, la valorizzazione del sapere locale, il diritto alla città e la giustizia spaziale. L'eredità di quell'esperienza non risiede solo nei documenti prodotti, ma soprattutto nella formazione di una nuova coscienza civica e politica, capace di coniugare conoscenza tecnica e conflitto sociale nella costruzione di una città più equa e solidale.

Si riporta qui di seguito il testo di un comunicato redatto dal coordinamento dei comitati sul tema del decentramento, del 24 Febbraio del 1974:

«Lo scopo del presente documento è quello di sollecitare il dibattito all'interno di ciascun quartiere attorno al problema della creazione dei consigli di quartiere di Torino. Nel momento in cui le forze politiche hanno presentato o stanno presentando le proprie proposte in merito al decentramento politico-amministrativo, il movimento di quartiere deve promuovere il dibattito fra i cittadini e giungere al più presto a chiarire la propria posizione.

La vicenda stessa che ha portato ad alcune sostanziali modifiche al piano dati-servizi pongono oggi la necessità di intervento diretto al livello di potere decisionale nella gestione del piano stesso, sia nella fase di analisi del grado di trasformabilità del territorio, sia nella fase di stesura dei piani particolareggiati. Questo è necessario per garantire che, nell'applicazione di questo piano, non

vengano ripresentati dall'amministrazione comunale i vecchi contenuti già battuti dal movimento dei quartieri.

La vicenda della metropolitana dimostra come l'amministrazione non abbia più accettato per una seconda volta di rimanere invischiata nella logica di una consultazione popolare che avrebbe potuto mettere in discussione la sua decisione e come ora sia necessario non solo rilanciare il problema dei trasporti attraverso il convegno che stiamo organizzando, ma anche conquistare un preciso potere di intervento dei cittadini nelle decisioni politico-amministrative della città, potere da cui non si torni più indietro.

Finora il dibattito sull'argomento della istituzione del consiglio di quartiere nella nostra città è stato sempre polarizzato attorno al dilemma spontaneismo o istituzionalizzazione. Poiché il movimento dei quartieri si è sempre posto e si pone tuttora come obiettivo la promozione della partecipazione e dell'intervento diretto dei cittadini alle decisioni, il modo corretto di porsi il problema è se una forma democratica di istituzionalizzazione garantisca l'autonoma espressione dei cittadini fino al livello decisionale.

Invitiamo i comitati di quartiere a promuovere il dibattito sui seguenti punti qualificati per un decentramento democratico.»²¹³

Il volantino dei comitati spontanei di quartiere di Torino esprime chiaramente il clima politico e sociale degli anni in cui il tema del **decentramento** iniziava a diventare centrale nella discussione cittadina. I comitati, nati in modo autonomo nei quartieri come forme di partecipazione dal basso, sentono l'urgenza di intervenire in un momento in cui le forze politiche ufficiali stanno elaborando proprie proposte per la creazione dei consigli di quartiere e per la ridefinizione delle competenze amministrative sul territorio.

La prima preoccupazione dei comitati riguarda il rischio che il processo di decentramento venga gestito "dall'alto", senza tener conto delle esperienze partecipative già attive nei quartieri. Da qui la decisione di **sollecitare un**

²¹³ BCT, documento d'archivio, non inventariato *avvio della discussione nei quartieri sul decentramento*, 24 Febbraio 1974.

dibattito interno a ogni quartiere, affinché la cittadinanza possa elaborare una posizione autonoma e consapevole.

Un altro nodo richiamato dal volantino riguarda il dilemma allora molto discusso tra **spontaneismo e istituzionalizzazione**. I comitati non rifiutano a priori l'idea di istituire organi formali come i consigli di quartiere; la questione fondamentale è capire se tali organismi possano realmente garantire l'autonomia e la capacità decisionale dei cittadini, o se rischino di diventare soltanto strumenti di controllo dall'alto, svuotando l'esperienza dei comitati spontanei.

In questo senso il volantino non si limita a denunciare problemi, ma mira a orientare politicamente la discussione: invita tutti i comitati a confrontarsi sui “punti qualificati per un decentramento democratico”, cioè su quelle condizioni necessarie affinché il decentramento non sia solo un trasferimento di competenze burocratiche, ma una vera **trasformazione democratica** della gestione urbana.

III.5 Il rapporto tra la scuola e il coordinamento dei comitati

Nel secondo dopoguerra Torino fu investita da un'imponente crescita demografica, alimentata dall'immigrazione interna e da un'espansione industriale che la pubblica amministrazione non riuscì a governare con la necessaria tempestività. Come ha osservato uno dei maggiori storici della città, tra il 1955 e il 1969 gli stanziamenti comunali destinati ai nuovi residenti non coprivano neppure la metà delle spese indispensabili per garantire l'insediamento e i servizi essenziali — scuole, verde pubblico, strade, attrezzature collettive.²¹⁴ Sopraffatti dall'urgenza e dal ritmo della crescita urbana, gli amministratori finirono per favorire la massima edificabilità delle aree disponibili, trascurando infrastrutture e servizi, proprio nel momento in cui la scuola avrebbe richiesto investimenti straordinari. Alla carenza materiale degli edifici scolastici si sommavano problemi più profondi, legati al funzionamento di un sistema ancora fortemente centralizzato: una scuola “dominata dal Ministero della Pubblica Istruzione”, regolata da programmi e circolari uniformi, in cui provveditore, presidi e insegnanti garantivano un'impostazione rigida e verticale, e in cui gli studenti

²¹⁴ V. Castronovo, Torino, Laterza, 1987, p. 387

erano considerati non cittadini, ma “sudditi” in attesa di acquisire diritti.²¹⁵ In questo contesto strutturalmente fragile si innestò un cambiamento decisivo: la legge del 31 dicembre 1962, n. 1859, che unificò la scuola media e portò l’obbligo scolastico a 14 anni. La riforma, pensata anche per rispondere alle esigenze di qualificazione del sistema economico, fece esplodere il numero delle iscrizioni, aprendo di fatto l’era dell’istruzione di massa. Torino ne fu investita più di altre città: mentre a livello nazionale la popolazione delle scuole elementari rimase stabile, tra il 1960 e il 1964 gli alunni torinesi passarono da 92.902 a oltre 116.000; nelle scuole medie unificate si contarono, nel 1964, 42.124 studenti, contro gli 11.085 del 1960, cui si aggiungevano quasi 20.000 iscritti agli avviamenti professionali.²¹⁶ A fronte di questo incremento vertiginoso, il bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione guidato da Luigi Gui rimase insufficiente e, fino al primo provvedimento organico in materia di edilizia scolastica — la legge 28 luglio 1967 n. 641 — gli interventi furono episodici e dettati dall’urgenza. È da questo quadro, fatto di crescita tumultuosa, riforme nazionali e insufficiente capacità di risposta, che occorre partire per comprendere la storia della scuola nei quartieri torinesi.²¹⁷

Tra il 1974-1975 è fondamentale il ruolo dei comitati di quartiere torinesi nella mobilitazione per una scuola materna pubblica più accessibile, democratica e pedagogicamente avanzata. In un contesto di profonda trasformazione urbana e sociale, segnato da una crescente domanda di servizi collettivi e dall’insufficienza delle strutture comunali e statali, i comitati si pongono come soggetti intermedi tra le istituzioni e la cittadinanza, capaci di tradurre i bisogni quotidiani in rivendicazioni politiche. L’esperienza dei decreti delegati, che pure aveva aperto spazi di partecipazione formale, si rivela presto inadeguata a rappresentare le istanze popolari, e viene superata da forme di iniziativa autonoma radicate nei quartieri. La “battaglia per una scuola materna diversa” nasce così come movimento dal basso, alimentato dall’impossibilità per centinaia di famiglie di

²¹⁵ Recuperati, G., *La politica scolastica*, in, *Storia dell’Italia Repubblicana*, vol. II, tomo 2, Einaudi, Torino, 1995, pp. 754–755.

²¹⁶ Ministero della Pubblica Istruzione. *Annuario scolastico dell’Istruzione italiana*. Roma: Ministero PI, 1960, p. 458.

²¹⁷ V. Castronovo, Torino, Laterza, 1987, p. 767.

accedere al servizio e dal rifiuto di una scuola ridotta a semplice funzione assistenziale.²¹⁸

I comitati, in collaborazione con sindacati e gruppi di genitori, organizzano assemblee, manifestazioni e perfino occupazioni di scuole, proponendo esperienze di autogestione del tempo prolungato e di partecipazione diretta alle decisioni didattiche e organizzative. L'episodio dei corsi abilitanti del 1974, che ridussero l'orario scolastico e accentuarono le difficoltà delle famiglie lavoratrici, rappresenta il punto di svolta: la protesta si estende a livello cittadino e coinvolge la stampa, le amministrazioni locali e il Ministero, culminando in incontri istituzionali e nella definizione di una piattaforma organica di riforma.

La vertenza porta alla conquista di un primo riconoscimento del tempo pieno e a un dibattito più ampio sul ruolo della scuola dell'infanzia nella società urbana, evidenziando il legame tra questione educativa e questione urbana. Il convegno del 1975, promosso da sindacati e comitati, elabora il progetto di una scuola materna a tempo pieno qualificato, centrata sull'integrazione tra scuola e territorio, sulla professionalizzazione del personale e sull'inclusione sociale.

L'intera vicenda testimonia come i comitati di quartiere, nati come espressione del disagio urbano, siano riusciti a farsi protagonisti di un processo politico di democratizzazione dei servizi, anticipando una nuova idea di città fondata sulla partecipazione dal basso e sulla giustizia sociale.²¹⁹

Interessante riportare il testo di un documento prodotto dai comitati di quartiere di Lucento e Vallette, scritto nell'aprile del 1975:

A tutt'oggi l'amministrazione continua a deludere il problema facendo promesse formali con le quali crede di poter soddisfare le rivendicazioni delle forze politiche che avevano partecipato insieme al Comitato di quartiere alla vertenza rivolta a dare ai cittadini i servizi di base che gli spettano. Non credano gli attuali amministratori che le promesse siano sufficienti a soddisfare i bisogni dei cittadini non credono gli attori amministratori che i cittadini delle vallette si

²¹⁸ Bonatti et al., *Partecipare nella città*, cit. p. 25

²¹⁹ *La Stampa*. (1974 5 luglio, n. 63). I comitati di quartiere. *La Stampa* (Torino).

accontentino in questa fase pre-elettorale delle solite promesse noi non seguitate dai fatti come loro Consuetudine fare.

Intanto le condizioni del quartiere continuano ad aggravarsi

- 1. nelle scuole materne comunale di viale dei Mughetti 13 sono insufficienti servizi igienici su 120 bambini 6 lavandini 5 Gabinetti*
- 2. non esistendo intorno all'asilo un recinto i bambini sfuggono continuamente la sorveglianza e con estrema facilità scavalcano i muretti e arrivano alla strada*

Nella scuola elementare Vallette 4 un bambino è misteriosamente caduto da un' apertura cosa comunicante con le scale interne della scuola ... e non solo non si è riusciti a chiudere ... il buco ma il bambino ha dovuto andare alla ricerca di un pronto soccorso negli ospedali del centro perché non esistono né pronto soccorso né ambulatori nel quartiere.

Di fronte a questi fatti che non sono che alcuni tra quelli esistenti vogliamo intanto entro lunedì 21/4/1975 avere un incontro con i gruppi consiliari per definire contenuti ed arrivare all'approvazione della deliberazione riguardante il centro base delle Vallette e un primo nucleo di servizi al quartiere punto nel servizio del centro base è dichiarato lo stato di agitazione. Se entro tale data non si otterranno le cose richieste per quanto riguarda il suddetto servizio.

*Firmato: il comitato di quartiere Lucento e Vallette.*²²⁰

Di fronte a questa situazione, il Comitato di quartiere Lucento–Vallette chiede un incontro urgente con i gruppi consiliari entro il 21 aprile 1975 per definire e approvare la delibera relativa al Centro Base delle Vallette e ai primi servizi essenziali per il quartiere.

²²⁰ BCT, Documento di archivio (non inventariato) *Dichiarazione scritta dal Comitato di quartiere Lucento e Vallette*, 21 Aprile 1975.

Dalla campagna al quartiere residenziale: il caso di Corso Taranto

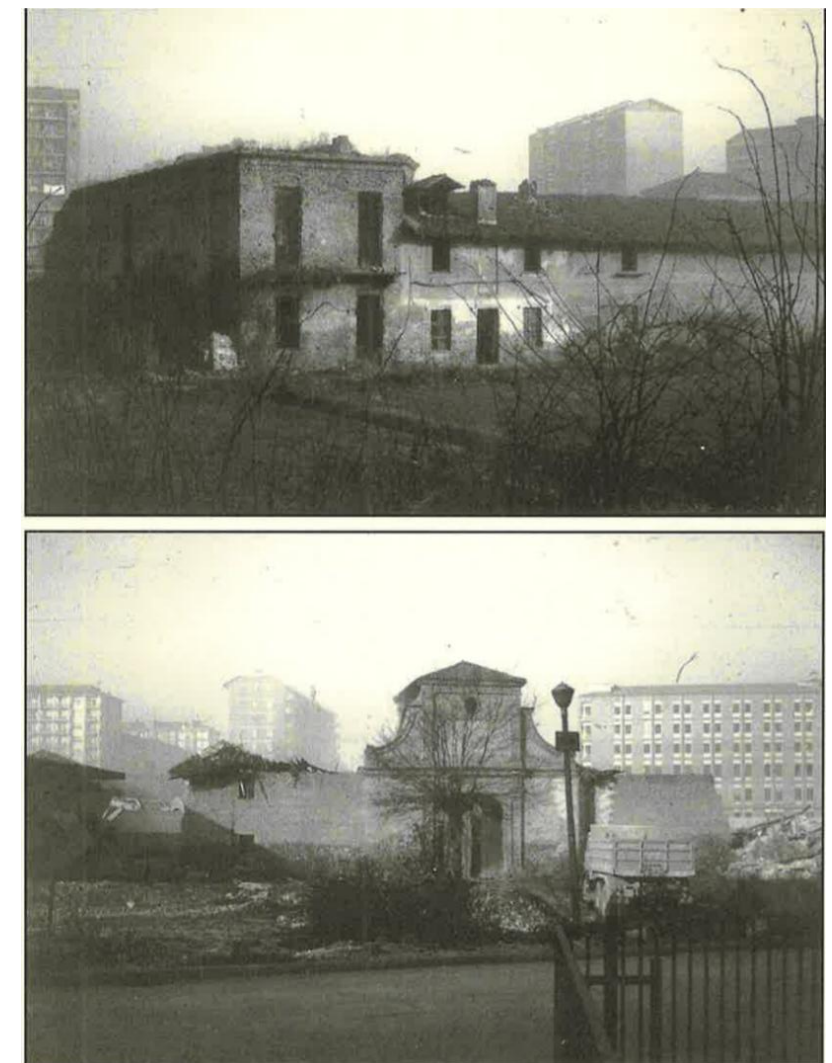
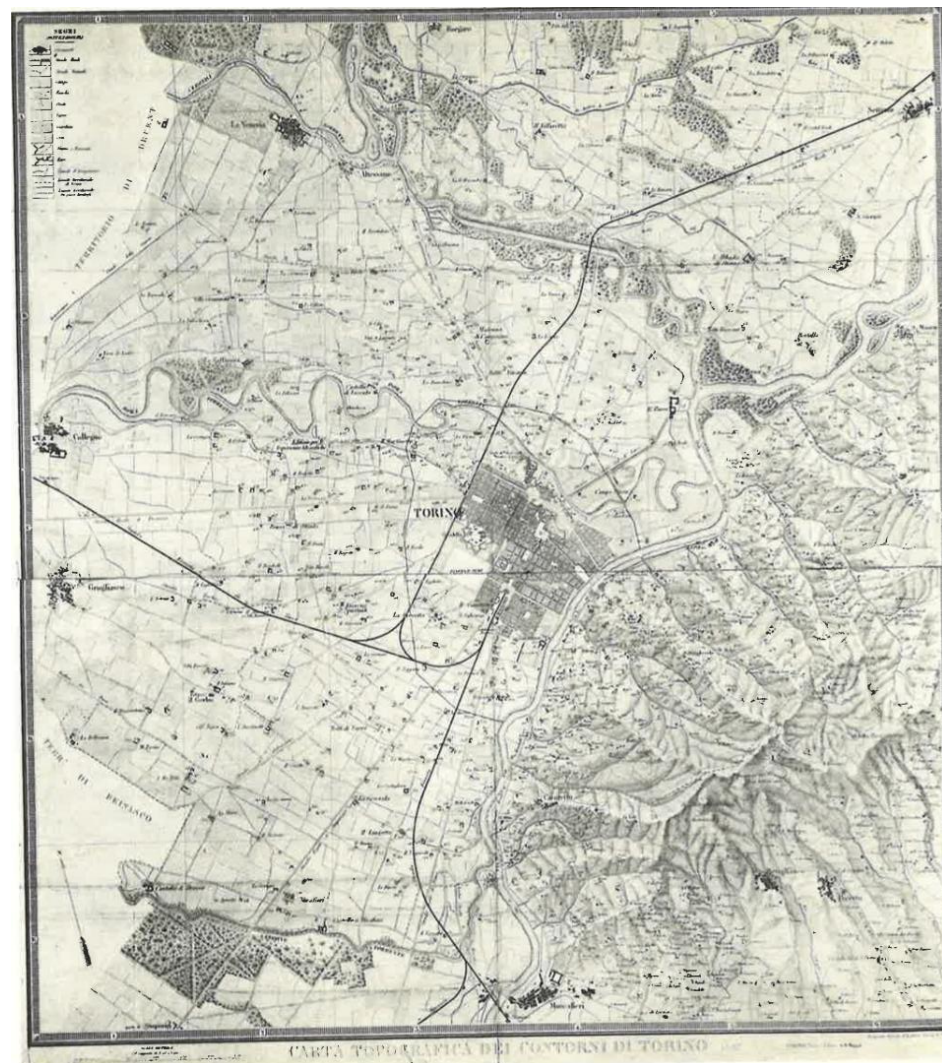
Fig. III.1 e Fig. III.2

Carte Topografiche del Catasto Rabbini (1840) e inquadramento dell'area in cui sarà previsto il progetto IACP di Corso Taranto in cui è possibile individuare alcune Cascine che verranno demolite per costruire il Quartiere IACP di Corso Taranto. (Cascina Druetto: n. 333)

Fig. III.3 (sopra) e Fig. III.4 (sotto)

La cascina Druetto durante i lavori di Demolizione

Da: Angeli, Castrovilli e Seminara, *Corso Taranto, Trent'anni di vita e speranze progetti*, AGAT, 1998 (Foto di G. Camarana)



Autorganizzazione, spazi e quotidianità: il quartiere di Corso Taranto negli anni delle lotte inquiline		
Fig. III. 5 Giornale di lotta degli inquilini di C.so Taranto, copia del bollettino informativo, 29 Marzo 1969 da: <i>archivio CUB</i>	Fig. III. 6 Articoli dell'Unità 10 Agosto 1968, della Gazzetta del popolo 11 Agosto 1968, della Gazzetta del Popolo Agosto 1968. Da: <i>Fondo Martin A.</i>	Fig. III.7 (sopra) e Fig. III.8 (sotto) La chiesetta di Legno e bambini che giocano nell'unica area aperta del quartiere da: <i>Archivio CUB</i>



Libertà è partecipazione: come le istanze del Comitato di Quartiere modificarono il progetto di Corso Taranto

Fig. III.9 (sopra) e Fig. III. 10 (sotto)

Planimetria del Progetto: si noti che all'interno dell'area libera c'è la previsione di una chiesa e altri palazzi

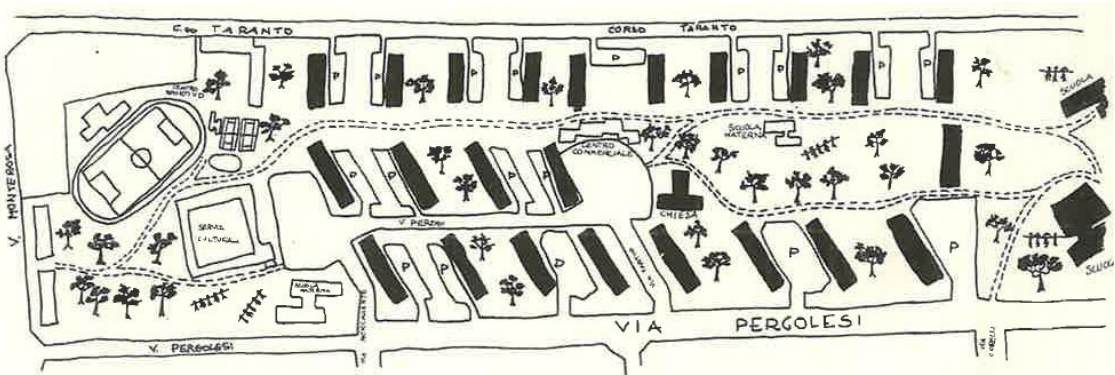
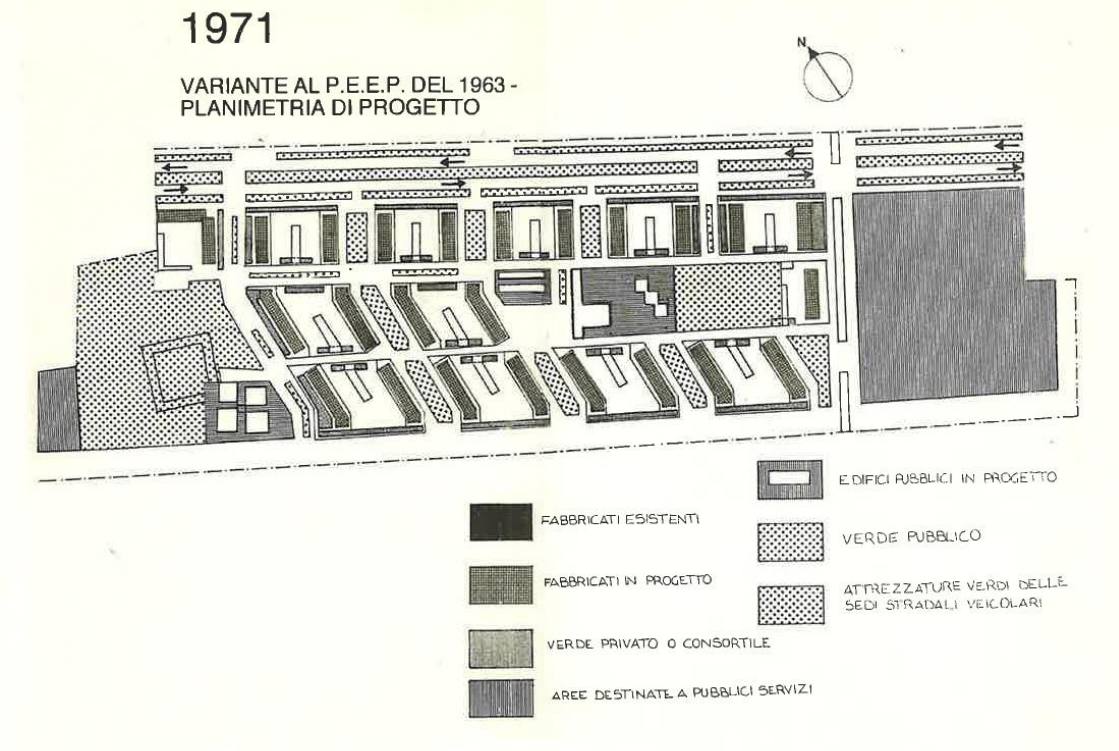
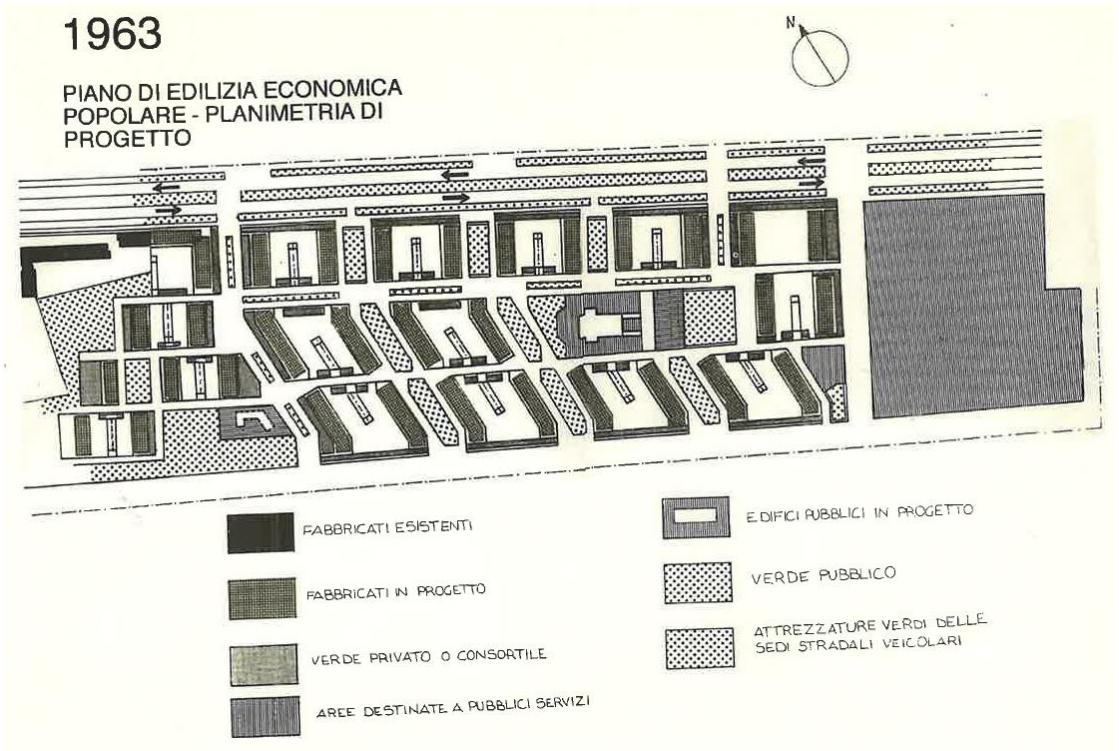
Planimetria realizzata dal Comitato di Quartiere di Corso Taranto dove emerge il bisogno di servizi

Da: *Archivio CUB*

Fig. III.11

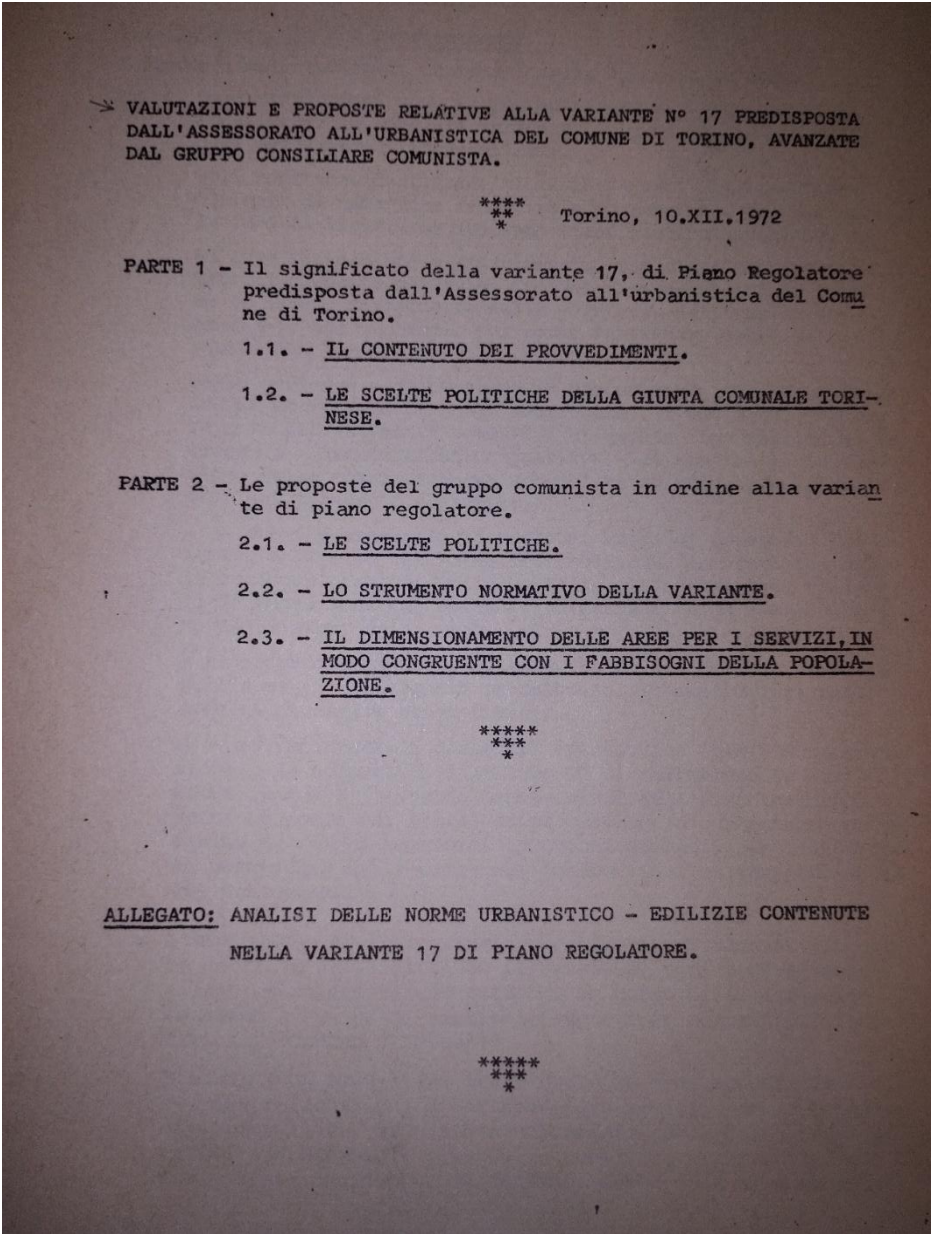
Variante al progetto originario dopo le contestazioni del Comitato di quartiere: si noti che venne ridotta la densità della superficie fondiaria attraverso la destinazione a servizi.

Da: *Archivio CUB*



"L'ASSEMBLEA DI CORSO TARANTO
LOTTA PER AVERE QUESTO
QUARTIERE"

Partecipazione civica e dibattito pubblico sul Piano dei Servizi		
Fig. III. 12 Valutazioni e proposte relative alla Variante n. 17, predisposte dall'assessorato all'urbanistica, avanzate dal gruppo consiliare comunista. da: BCT (documentazione d'archivio non inventariata)	Fig. III.13 Prima pagina del giornale volantino diffuso in 100 mila copie per sensibilizzare la cittadinanza sul Piano dei Servizi (novembre 1973) Da: <i>Bonatti, M., Chiosso G., Dellavecchia R., Deorsola M., Partecipare nella città, SEI, 1976.</i>	Fig. III.14 il Giornale del quartiere Santa Rita presenta agli abitanti della zona il piano dei servizi, per partecipare ad un'assemblea pubblica sul tema (novembre 1973) Da: <i>M., Chiosso G., Dellavecchia R., Deorsola M., Partecipare nella città, SEI, 1976.</i>



pratiche di partecipazione e riorganizzazione territoriale a Torino

Fig. III. 16

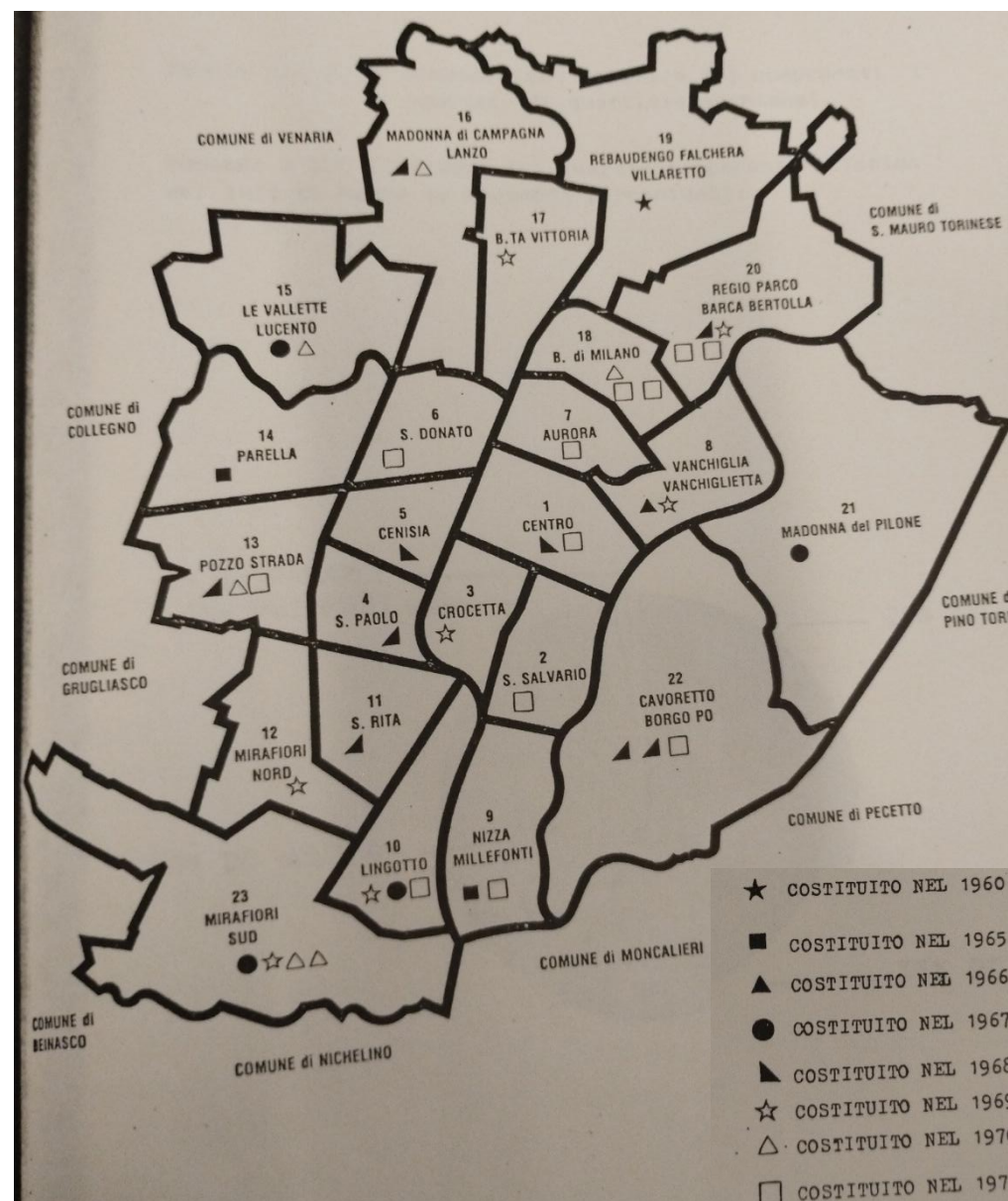
Esempio di un modo nuovo di fare urbanistica, dove il comitato di quartiere Lingotto – ippodromo esprime e disegna alla popolazione le proprie indicazioni rispetto alla Variante n. 17 dei Servizi

da: *Bonatti, M., Chiosso G., Dellavecchia R., Deorsola M., Partecipare nella città, SEI, 1976.*

Fig. III. 17

La composizione dei quartieri in 23 Zone, rispetto all'anno di costituzione.

Da: *BCT (Documentazione d'archivio non ancora inventariato)*.



Capitolo IV

1970 – 1980 – l'amministrazione delle sinistre e la proposta di Piano Regolatore del 1980

IV.1 La crisi politica e sociale del governo locale

Il 7 giugno del 1970 viene riconfermato **il consenso della Dc**, sia a livello locale che nazionale con l'ascesa delle sinistre e del partito Comunista. Infatti con le elezioni locali del comune di Torino, il Pci è il partito con più voti della città, ma nonostante questo risultato, la coalizione di centro-sinistra (DC-PSI) continuerà a portare avanti il suo mandato.

La condizione economica in Piemonte è fortemente caratterizzata dal ruolo della **Fiat** che, in seguito alla crisi petrolifera e del settore automobilistico, riparte con una nuova organizzazione centrata sulla collocazione di nuove basi industriali.

La Fiat così si apre a un nuovo tipo di sviluppo economico. Negli stessi anni, la crisi del modello di sviluppo torinese si manifestò anche nella ridefinizione del rapporto tra la città e la Fiat. Le previsioni per il 1980 ipotizzavano un aumento di circa 250.000 abitanti nella cintura, attratti da nuove opportunità occupazionali. Tuttavia, tale prospettiva si scontrava con gli indirizzi del piano regionale, che mirava invece a una diversificazione industriale e a una redistribuzione produttiva sul territorio piemontese per decongestionare l'area metropolitana torinese. Il progetto Fiat, rafforzando la concentrazione industriale nell'area urbana, finì per consolidare le criticità strutturali dell'economia regionale: squilibri territoriali, spopolamento delle aree agricole e persistente dipendenza dal settore automobilistico.²²¹

La strategia di espansione industriale della Fiat nell'area sud-ovest torinese fu accompagnata da un'imponente richiesta di infrastrutture pubbliche, considerate indispensabili per sostenere la produzione e la mobilità del nuovo sistema produttivo. L'azienda esercitò forti pressioni sugli enti locali e statali affinché venissero realizzate opere in grado di connettere tra loro i diversi stabilimenti: tra queste, lo scalo merci ferroviario di Orbassano, destinato quasi esclusivamente al

²²¹ Castronovo, Valerio. *Torino*. Laterza, Bari, 1987.

traffico Fiat, e il cosiddetto “ring ferroviario”, un raccordo di circa quindici chilometri che avrebbe dovuto integrare i principali poli industriali dell’area torinese. Parallelamente, si sollecitò la costruzione dell’autostrada Torino–Pinerolo, destinata non solo a servire gli impianti produttivi della cintura, ma anche a costituire l’asse portante di un più ampio sistema urbano di nuova formazione.

L’amministrazione comunale, dal canto suo, aveva già contribuito in modo significativo a questo processo, completando nel 1973 la tangenziale interna e sostenendo, attraverso la società Ativa, la realizzazione del sistema delle tangenziali esterne. Le grandi opere previste in quegli anni delineavano un disegno di trasformazione territoriale senza precedenti: autostrade (Torino–Pinerolo, Torino–Frejus), tangenziale est, metropolitana, secondo scalo dell’aeroporto di Caselle e nuovi autoporti ai margini della città. Questi interventi infrastrutturali si integravano con progetti urbanistici di più ampia portata, come la “nuova città” di Borgaro promossa dalla Società Generale Immobiliare, i nuovi insediamenti residenziali nel Pinerolese legati alla Fiat e il polo espositivo-commerciale di Caselle. Parallelamente alle trasformazioni sociali ed economiche è importante leggere i cambiamenti a livello normativo che incidono sul governo del territorio. Due in particolare sono i fatti significativi in questa trasformazione: **l’istituzione delle regioni a statuto ordinario e l’approvazione della legge 865 del 22 Ottobre 1971.** ²²² La **legge 865/1971**, viene approvata dal Parlamento, dopo una importante lotta dei sindacati dei lavoratori. Affronta il tema dell’edilizia economica e popolare e la sua approvazione è il risultato di una lunga contrattazione tra sindacati, parlamento e governo. Inoltre è importante vedere come la legge modifica la disciplina dell’esproprio, ancora regolamentata dalla **legge ottocentesca 2359 del 1865**, riguardo in particolare alla determinazione dell’**indennità di esproprio** prima veniva stimata dal criterio “reale”, ovvero il valore venale corrispondente al valore dei suoli, con la stima “convenzionale” che si riferisce al valore agricolo, anche all’interno dei centri urbani. Viene inoltre data la possibilità agli enti locali di dotarsi di un piano per gli insediamenti

²²² Falco e Teodoro, *Strumenti urbanistici*, p. 297.

produttivi (Pip), per studiare e prevedere la pianificazione territoriale del settore produttivo.²²³

Emerge con forza un movimento che difende il diritto alla casa che cerca di portare avanti nuove scelte di politica urbanistica e territoriale sul tema dell'abitazione, senza che però l'amministrazione si interessi e risponda con forza agli urgenti bisogni sociali.

L'inefficacia dell'amministrazione nella politica urbana si dimostra inoltre nelle vicende interne delle giunte, molto precarie. Nel 1970 viene costituita una giunta Dc-Psi-Psu con la presidenza di Porcellana (Dc). Questa giunta tendeva: “ad azioni coordinate con l'ente regionale e gli enti locali dell'area metropolitana torinese in modo da costituire concrete alternative all'attuale modello di sviluppo metropolitano territoriale”²²⁴. Questa proposta si esprimeva con l'obiettivo di limitare l'attività edilizia nel comune di Torino, per promuovere l'allontanamento delle classi popolari nei comuni della cintura e la previsione delle nuove sedi industriali nell'area e di promuovere il settore terziario nel capoluogo. Queste proposte vengono però elaborate senza una logica complessiva (non viene neanche presa in considerazione la proposta della variante organica) e soprattutto in assenza di obiettivi politici sociali.²²⁵

Le regioni a Statuto ordinario vengono istituite a partire dalla Costituzione.

L'articolo 117 della Costituzione affida tra i settori di competenza delle Regioni la materia dell'urbanistica, ma solo nel 1972, attraverso i decreti presidenziali, sono trasferiti materialmente dallo stato alle regioni le materie di competenza. Il governo regionale del Piemonte è stabilmente, in questo periodo sotto il controllo politico della Dc.

Tra il **1971** e il **1973** le **coalizioni di governo** si sciolgono ed emerge **una crisi** significativa di **governo locale del territorio**.²²⁶

²²³ Castronovo V., *Torino fra ieri e oggi*, in *Storie illustrate di Torino*, vol. 8 collana il tempo e la città, Elio Sellino editore, Milano 1971

²²⁴ ASCT, Atti del Consiglio comunale, 22 luglio 1970, *Programma della Giunta*.

²²⁵ Falco e Teodoro, *Strumenti urbanistici*, p. 298.

²²⁶ V. Castronovo, *Torino fra ieri e oggi*, in *Storie illustrate di Torino*, VIII, Milano 1971.

In questo periodo significativo è riflettere sul processo politico che riguarda la variante 17, che fa emergere i problemi dell'amministrazione locale.

Le sinistre, con l'elezione amministrative del 1970 permise la definizione di una nuova Giunta di centro-sinistra con Giovanni Porcellana: l'ex assessore dei lavori pubblici, di appartenenza politica democristiana, come sindaco della città. Il nuovo sindaco operò per perseguire due obiettivi principali: bloccare l'espansione edilizia incontrollata e sviluppare degli interventi per realizzare delle opere pubbliche.

Per il raggiungimento del primo obiettivo Porcellana adottò come strumento urbanistico la variante 13 del PRG.

Invece per quanto riguarda i lavori pubblici, furono in gran parte orientati alla realizzazione di nuove scuole dell'obbligo per ridurre il ricorso ai doppi e tripli turni. Tuttavia, la carenza di aree edificabili portò spesso al ricorso a strutture prefabbricate, collocate provvisoriamente nei cortili scolastici o in spazi pubblici, a scapito del verde urbano.

Parallelamente, Porcellana si distinse per l'impegno nel potenziamento delle infrastrutture viarie: sotto la spinta dell'opinione pubblica e della stampa cittadina, furono appaltati numerosi interventi per il completamento delle tangenziali e dei principali nodi di collegamento metropolitano. Queste opere, celebrate come indispensabili per evitare il "soffocamento" della città e agevolare la mobilità, assorbirono però risorse economiche ben superiori a quelle destinate a scuola, edilizia popolare e servizi sociali, settori che continuarono a soffrire gravi carenze. Il problema abitativo, infatti, rimase irrisolto, come dimostrarono le prime occupazioni di edifici e l'emergenza degli alloggi di fortuna. Nel loro insieme, tali iniziative rispondevano a una logica di espansione funzionale all'industrializzazione e alla valorizzazione immobiliare delle aree di cintura. Le infrastrutture non erano solo strumenti di servizio, ma possono essere anche considerati come elementi di un vero e proprio disegno speculativo, volto a massimizzare le rendite fondiari in prossimità degli svincoli e lungo i nuovi assi di traffico, dove si prevedevano centri direzionali, complessi commerciali e strutture ricettive. La retorica della "Grande Torino", ampiamente diffusa dalla stampa locale, serviva così a legittimare un progetto di trasformazione urbana che

mirava a convertire la città da capitale industriale a centro direzionale e terziario di rilievo europeo, sostenuto da un sistema di città satelliti e nuovi poli infrastrutturali concepiti come sistemi urbani integrati.²²⁷

4.2 I sei piani particolareggiati per il centro storico di Torino

Dopo l'approvazione della Variante 17 al Piano Regolatore Generale, migliorata anche grazie alla pressione dei Comitati di Quartiere, Torino attraversò una fase di sospensione progettuale: la crisi creditizia aveva bloccato le infrastrutture e l'amministrazione comunale era in attesa di nuovi studi promessi con la stessa deliberazione di variante. In questo clima, sul finire del 1974, vennero presentati ai quartieri **sei piani particolareggiati** riguardanti il centro storico, che interessavano circa un decimo della superficie cittadina.²²⁸

Tali zone comprendono i seguenti isolati o gruppi di isolati:

- 1) Isolati compresi tra le vie Corte d'Appello, delle Orfane, Corso Regina Margherita, Bellezia;
- 2) Isolati compresi tra le vie Bertola, Stampatori, Corte d'Appello, Milano;
- 3) Isolati compresi tra via Barbaroux, dei mercanti, IV Marzo, XX Settembre;
- 4) Area compresa tra le vie Verdi, Piazza Castello, Giardini Reali, Via Gaudenzio Ferrari e Montebello
- 5) Area compresa tra le vie Po, Sant'Ottavio, Verdi, Vanchiglia, Matteo Pescatore e Giulia di Barolo;
- 6) Area compresa tra corso Vittorio, via S. Massimo, Mazzini, della Rocca.

Si legge dalla deliberazione della Giunta Municipale del 14 Gennaio 1975:

“Gli studi relativi sono in fase di avanzata elaborazione, in ogni caso è opportuno impedire in tali zone nuove opere edilizie di rinnovamento e di trasformazione prima dell'approvazione dei rispettivi piani particolareggiati e ciò per l'esigenza di soddisfare l'interesse pubblico alla conservazione di valori di insieme di carattere storico, artistici, ambientale e sociale, mediante operazioni organiche

²²⁷ V. Castronovo, *Torino fra ieri e oggi*, in *Storie illustrate di Torino*, VIII, Milano 1971.

²²⁸ Brusasco, Della Vecchia, *Chi decide per la città?*, cit. p. 109

ed unitarie, presupponenti valutazioni globali che possano effettuarsi soltanto in presenza di idonei strumenti urbanistici.”

L’iniziativa si inseriva in una tradizione di studi avviata già nel 1967, sotto l’assessorato Astengo, quando erano stati elaborati i primi progetti per la riqualificazione del centro storico, poi ripresi dalle giunte successive in forma frammentaria. L’approccio dell’amministrazione rimase infatti **parziale e tecnocratico**: invece di procedere con un piano organico, si preferì dividere la città in piani esecutivi di settore (servizi, infrastrutture, collina, centro storico), gestiti in modo centralizzato e spesso al di fuori dei canali di partecipazione promessi dai decreti delegati e dalle esperienze dei quartieri.

In questa logica, i piani particolareggiati del centro storico vennero orientati prevalentemente al **risanamento edilizio** e alla soluzione dei problemi fisici degli immobili, piuttosto che a un ripensamento complessivo della funzione sociale del centro. Tale impostazione favorì la pressione dei privati interessati alla riqualificazione speculativa: la stampa cittadina, e in particolare *La Stampa*, contribuì a creare consenso verso la “restituzione del centro ai torinesi”, ovvero alla borghesia urbana, legittimando di fatto processi di espulsione degli abitanti popolari — immigrati, anziani e artigiani — verso la periferia.

In alcuni casi, come quello di **Palazzo Villanis**, situato in centro tra via Botero e via S. Maria, il restauro di edifici degradati si tradusse in una **gentrificazione selettiva**, resa possibile dal contesto già riqualificato circostante. Nelle zone più degradate, invece, la complessità del tessuto edilizio e della proprietà impose un intervento pubblico coordinato: le sei aree individuate corrispondevano ai punti in cui si concentravano le maggiori pressioni di trasformazione, ma dove la riqualificazione privata risultava impraticabile senza una regia comunale.

Con l’arrivo dell’assessore Annibale Carli, si raggiunse un compromesso: rinunciando al piano quadro complessivo, l’amministrazione fornì ai progettisti alcune linee di indirizzo mirate alla **tutela sociale del centro** — mantenimento della residenza popolare, salvaguardia delle attività artigiane, creazione di servizi e parcheggi per gli abitanti. Nell’autunno del 1974, i comitati di quartiere ottennero di **partecipare alla discussione dei piani**, organizzando assemblee

pubbliche di informazione, tra cui quella del **13 dicembre 1974** nell'aula magna dell'Università.²²⁹

In merito a questo l'assessore Carli apriva così la discussione in Consiglio Comunale nel 1975²³⁰:

“Il consiglio comunale In data 27 luglio 1971 aveva deliberato in attuazione del programma generale di pianificazione urbanistica dell'amministrazione un primo gruppo di interventi nella zona centrale aulica da svilupparsi attraverso un'analisi delle vocazioni generali del centro storico con riferimento ai contenuti economici sociologici ed urbanistici e da realizzarsi mediante incarichi professionali con l'obiettivo finale di prefigurare ipotesi di assetto e definizione di indirizzi per il piano quadro del centro storico. collateralmente alla necessità di procedere alla definizione di tali indirizzi erano state enucleate talune zone di urgente intervento che postulavano tra l'altro tempestive risoluzioni in ordine problematiche con proiezioni esulanti dagli stessi ambiti del centro storico.

È stato così possibile anche attraverso l'analisi e gli studi degli esperti verificare che la valutazione globale dell'assetto del centro storico non poteva essere limitata visione di semplice ripristino e conservazione e che peraltro correva scoraggiare il processo tendente a realizzare nella zona centrale aulica quartieri di lusso e di alta rappresentanza con stipulazione dei Ceti meno abbienti. tale approccio alle problematiche del centro storico ha consentito l'amministrazione di procedere alla definizione di alcuni contenuti fondamentali ponendo come obiettivo primario delle proprie azioni di guida ed intervento il recupero della residenzialità per l'edilizia economica e Popolare rispetto alla quale commisurare ogni altra istanza di trasformazione. in relazione alla necessità di urgente intervento sopra la prospettato l'amministrazione ha promesso la progettazione da parte dei professionisti incaricati di sei piani particolareggiati esecutivi individuati con le precipitate le liberazioni e nella prospettiva di sistematici interventi attuativi anche a breve termine di carattere sperimentale.”

²²⁹ Ivi, pag. 113

²³⁰ ASCT Atti del Consiglio comunale, Ripartizione VIII Amministrativa Urbanistica – Centro storico. Piani particolareggiati relativi a sei isolati e gruppi di isolati, 18 aprile 1975

Nonostante i limiti metodologici, i piani risultarono innovativi: prevedevano il mantenimento di una quota significativa di residenza popolare e l'integrazione dei servizi sociali nel tessuto esistente. Tuttavia, le divergenze interne e l'assenza di un piano generale resero difficile trasformare queste previsioni in una strategia unitaria. Inoltre, la presenza di nuovi poli direzionali — uffici giudiziari e insediamenti universitari — introdusse elementi di **contraddizione**, favorendo una progressiva terziarizzazione del centro.

Il dibattito cittadino mise in luce i limiti dell'intervento: la **ristretta estensione** dei piani rispetto all'ampiezza delle trasformazioni in corso, la **mancata coerenza** con il Piano per l'Edilizia Popolare (PEP) e il rischio di **valorizzare indirettamente** le aree adiacenti disponibili alla speculazione privata. L'assenza del piano quadro e dei piani di settore — promessi ma mai elaborati — impedì di affrontare in modo sistemico il problema del centro storico e delle altre zone degradate.

Alla vigilia delle elezioni comunali del 1975, la giunta approvò i sei piani, un atto che testimonia un periodo in cui l'amministrazione viene compressa tra vicende di riformismo sociale e i compromessi con gli interessi immobiliari.

IV.3 Le elezioni della Giunta Novelli

Come a livello nazionale, a Torino avviene un cambiamento politico molto significativo: nel giugno del 1975 governeranno alla Regione Piemonte, alla Provincia e al comune di Torino le sinistre.

Infatti nel giugno del 1975, in occasione delle elezioni comunali a Torino, il Partito Comunista Italiano (PCI) ottenne un significativo successo, conquistando 31 seggi su 80 nel Consiglio Comunale con il 37,85% dei voti. Questo risultato consolidò la posizione del PCI come principale forza politica della città, preparando il terreno per l'elezione di Diego Novelli a sindaco nel 1976.

Tra i consiglieri eletti nelle liste del PCI, figuravano diverse personalità di rilievo che avrebbero avuto un impatto significativo sulla vita politica e amministrativa di Torino. Tra questi, Rosalba Molineri, impiegata e attivista, che divenne assessora ai servizi sociali nella giunta Novelli, e Mariangela Rosolen, impiegata alla Fiat e

dirigente sindacale della FIOM, che si distinse per il suo impegno nei diritti delle donne e nel movimento sindacale. Entrambe avrebbero continuato il loro impegno politico anche in ambito regionale e nazionale.

Altre figure significative includevano Enrico Buemi, che ricoprì ruoli amministrativi in comuni della cintura torinese, e Marilde Provera, che divenne dirigente della FIOM e successivamente membro della segreteria della Camera del Lavoro di Pinerolo. Entrambi contribuirono attivamente alla politica locale e regionale.

Inoltre, tra i consiglieri eletti figuravano anche Giuseppe Chiezzi e Raffaele Radicioni. Giuseppe Chiezzi, ingegnere nato a Moretta (CN) nel 1943, fu eletto consigliere comunale per il PCI nel 1975 e ricoprì il ruolo di assessore fino al 1985.

Raffaele Radicioni, invece, fu consigliere comunale e assessore, impegnandosi attivamente in ambito urbanistico e sociale. Entrambi contribuirono in modo significativo alla politica cittadina durante quel periodo.

Queste elezioni segnarono un momento cruciale per il PCI a Torino, con l'ingresso in consiglio comunale di numerosi esponenti provenienti dal mondo del lavoro, del sindacato e della cultura, che avrebbero influenzato profondamente le politiche cittadine negli anni successivi.

A livello sociale l'area torinese si presenta in questo periodo sprovvista dei servizi pubblici essenziali (scuola, casa pubblica, sanità, aree verdi etc.) e dal punto di vista produttivo si assiste al progressivo esaurimento dell'espansione industriale automobilistica seguito dalla crisi petrolifera degli anni '70.

Da questa condizione di intensa edificazione tra gli anni sessanta e settanta nacque un importante movimento sociale nelle fabbriche e nei quartieri che lottarono contro le scelte politiche del comune rivendicando il diritto agli spazi pubblici e ai servizi. Con le nuove elezioni amministrative si costituisce una nuova maggioranza che potesse rispondere ai bisogni dei cittadini e costruire una visione nuova di pianificazione e assetto del territorio.

IV.4 La piattaforma del Coordinamento dei comitati e l'avvio del decentramento amministrativo

Tra ottobre e novembre del 1975 l'amministrazione promosse una vasta consultazione pubblica, articolata in circa quaranta assemblee di quartiere, con l'obiettivo di raccogliere indicazioni e priorità dai cittadini prima della definizione del nuovo piano programmatico comunale. Ogni comitato preparò la propria assemblea con incontri preliminari e la redazione di documenti contenenti proposte concrete, spesso orientate più alla riorganizzazione dei servizi esistenti che alla richiesta di nuovi investimenti.

Il quadro economico cittadino, fortemente condizionato dalla crisi finanziaria e dal calo degli investimenti pubblici, imponeva scelte di razionalizzazione: i fondi erano limitati, e il Comune invitava a concentrare gli sforzi su pochi interventi strategici. Nonostante ciò, i comitati seppero orientare la discussione verso la definizione di priorità sociali e urbanistiche, chiedendo trasparenza nella gestione delle risorse, controllo sull'edilizia e criteri equi nella distribuzione dei servizi. La consultazione, pur in un contesto di difficoltà, rappresentò un importante esperimento di partecipazione collettiva e di corresponsabilizzazione civica: il conflitto con l'amministrazione si trasformava gradualmente in collaborazione critica.²³¹

Alla conclusione delle assemblee, il Coordinamento cittadino elaborò una piattaforma di proposte che mirava a rafforzare la partecipazione nella fase di programmazione politica. L'idea centrale era che la cittadinanza dovesse contribuire non solo alla definizione dei bisogni, ma anche alla valutazione delle priorità e delle compatibilità economiche. In tal modo, la partecipazione sarebbe evoluta da strumento rivendicativo a pratica di co-decisione politica.

Il documento del Coordinamento chiedeva all'amministrazione un flusso costante di informazioni, la pubblicizzazione dei bilanci e la definizione di politiche settoriali integrate — per la casa, i trasporti, la scuola, i servizi sociali e sanitari — elaborate con il contributo dei quartieri. Si auspicava inoltre una riorganizzazione

²³¹ Brusasco, Della Vecchia, *Chi decide per la città?*, cit. p. 120-133

degli uffici comunali in funzione del decentramento democratico, con la creazione di gruppi di lavoro territoriali e il raccordo con le zone sindacali e con le altre istituzioni locali.

Il Coordinamento si proponeva come luogo di sintesi cittadina, capace di mantenere un dialogo continuo tra i diversi attori sociali e istituzionali, evitando la frammentazione dei comitati e garantendo un controllo democratico diffuso sulle scelte urbane.

Nell'aprile del 1976 con la legge dello Stato 278, vengono costituiti degli organismi dei Consigli di Circoscrizione. Nel Comune di Torino, a partire dagli anni '60 emerge l'urgenza di ufficializzare forme di partecipazione politica ai cittadini con l'istituto dei Consigli di Quartiere²³². Dopo l'insediamento della giunta di sinistra un tema centrale che viene menzionato e portato al centro delle attenzioni è l'istituzione dei Consigli di Quartiere. La giunta infatti inizia il suo mandato con la formazione della consulta popolare dell'ottobre del 1975²³³, organizzate in quaranta assemblee, tenutesi nei diversi quartieri della città. In seguito a questa fase viene proposta dal comune la definizione del regolamento istitutivo di 23 quartieri²³⁴.

La proposta della giunta prevedeva per i consigli di quartiere funzioni deliberative in materia di gestione dei servizi locali e di controllo sull'uso del territorio, nonché pareri obbligatori sui piani urbanistici e sui bilanci pluriennali. Nonostante l'ampio consenso politico, la procedura subì nuovi ritardi a causa delle osservazioni del Co.Re.Co. (Comitato Regionale di Controllo) e delle difficoltà finanziarie legate ai costi elettorali. Nel frattempo, cresceva il rischio

²³² Si veda le discussioni del Consiglio Comunale sul bisogno di istituire i Consigli di Quartiere: *Città di Torino – Decentramento democratico* che raccoglie diversi documenti, come: *Dichiarazioni programmatiche della Giunta Municipale DC-PSI-PSU-PRI* (ottobre 1970); *Convegno sul decentramento Democratico* "Palazzo Madama (febbraio 1971); *Regolamentazione dei Consigli di Quartiere, proposta dell'Assessore Alessio contenente la ripartizione territoriale della città in 27 Quartieri*.

²³³ Città di Torino. Assessorato al Decentramento e alla Partecipazione: "Consultazione popolare-ottobre 1975. Documentazione". 1975

²³⁴ Documento d'archivio, datato giugno 1976, contenente la proposta di regolamento per il decentramento comunale, che definisce struttura, funzioni e modalità operative delle circoscrizioni comunali, in linea con la normativa italiana di riforma amministrativa degli anni '70.

che l'originario spirito partecipativo dei comitati venisse sostituito da una competizione partitica, con la progressiva politicizzazione delle future elezioni di quartiere. Nel quadro di queste trasformazioni, l'assessorato all'urbanistica avviò una riorganizzazione interna fondata su sette settori urbani, corrispondenti ad altrettante unità di pianificazione. Ogni settore avrebbe dovuto lavorare in collaborazione con i comitati e, successivamente, con i consigli eletti, per elaborare analisi territoriali e proposte di riorganizzazione dei servizi.

Pur tra difficoltà operative e ritardi, questo processo rappresentò un passo importante verso una pianificazione più trasparente e partecipata. L'idea di fondo era che la gestione urbana non potesse più essere prerogativa esclusiva dell'amministrazione o degli esperti, ma dovesse aprirsi alla cooperazione con la cittadinanza organizzata.

La Torino degli anni Settanta, attraversata da tensioni politiche, economiche e sociali, stava così sperimentando una nuova cultura politica della partecipazione.

IV.5 Le riforme legislative: il passaggio tra l'iniziativa privata e governo pubblico del territorio

L'analisi delle vicende urbanistiche torinesi nella seconda metà degli anni Settanta non può prescindere dal contesto politico-istituzionale più ampio in cui esse si collocano. Le dinamiche amministrative e le scelte di governo del territorio risentono infatti dei profondi mutamenti intervenuti, in quegli anni, a livello nazionale e regionale.

A livello nazionale, diversi provvedimenti legislativi erano in fase di discussione e approvazione negli anni successivi all'avvio della amministrazione del governo di sinistra al Comune di Torino.

La Legge 10 del 1977, conosciuta come Legge Bucalossi, rappresenta una svolta fondamentale nella disciplina urbanistica italiana, segnando un passaggio decisivo nel rapporto tra iniziativa privata e governo pubblico del territorio. Essa ha sancito in modo esplicito la separazione tra proprietà del suolo e diritto a edificare, attribuendo quest'ultimo alla potestà pubblica, e introducendo il principio secondo cui il diritto a costruire non deriva automaticamente dalla proprietà fondiaria, ma è

subordinato a un atto di concessione da parte della pubblica amministrazione. In tal modo, la legge ha rafforzato il ruolo dello Stato e degli enti locali come attori centrali nella pianificazione e nel controllo dello sviluppo urbano, ponendo le basi per una maggiore responsabilizzazione del governo della città. L'introduzione della concessione edilizia e del contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ha reso evidente la volontà di legare l'espansione urbana alla capacità di garantire infrastrutture e servizi, orientando lo sviluppo verso una maggiore sostenibilità e coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale.

*“L'idea centrale del provvedimento di riforma ... è quella di instaurare un nuovo modello di gestione del territorio, caratterizzato da una diversa concezione della pianificazione, nella quale viene esaltato per così dire il legame tra il momento programmatico e quello attuativo e da un ampliamento dei poteri pubblici e di controllo dell'uso del suolo e di indirizzo degli investimenti nel settore dell'edilizia abitativa e del rinnovo urbano. Tutto ciò viene realizzato, in regime di proprietà privata delle aree, essenzialmente attraverso l'istituto della concessione onerosa, il convenzionamento dell'edilizia abitativa, il programma di attuazione dei piani urbanistici e la normativa contro gli abusi, che costituiscono gli elementi portanti della riforma”*²³⁵

Un altro caso rilevante è la Legge 392 del 1978, conosciuta come Legge sull'equo canone. Ha infatti rappresentato un importante intervento normativo nel settore delle locazioni urbane, incidendo profondamente sugli equilibri sociali e sulle dinamiche del mercato immobiliare cittadino. La legge nasce con l'intento di garantire un accesso più equo alla casa, fissando limiti oggettivi ai canoni di locazione attraverso parametri prestabiliti, come le caratteristiche dell'immobile, la zona urbana e lo stato manutentivo, sottraendo la determinazione del canone alla libera contrattazione tra le parti. Dal punto di vista urbanistico, l'introduzione dell'equo canone ha avuto ricadute significative sul governo della città: da un lato ha mirato a tutelare le fasce sociali più deboli e a contrastare la speculazione immobiliare, dall'altro ha finito per scoraggiare gli investimenti privati nella riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, contribuendo in alcuni casi al

²³⁵ Bottino, F., *Il nuovo regime dei suoli*. Roma, Edizioni delle Autonomie, 1977.

degrado urbano. La legge riflette dunque una tensione tra esigenze di equità sociale e sostenibilità economica dell'abitare, evidenziando come le politiche abitative siano parte integrante delle strategie di governo del territorio e non semplici strumenti settoriali.

La Legge 457 del 1978, istitutiva del Piano decennale per l'edilizia abitativa, rappresenta un momento cruciale nella definizione di una politica organica per la casa in Italia, ponendo al centro dell'azione pubblica il tema del diritto all'abitare. Con questa norma, lo Stato si è assunto un ruolo attivo nella programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, stabilendo un piano di interventi decennale volto a rispondere in maniera strutturata al fabbisogno abitativo, soprattutto delle fasce più deboli della popolazione. La legge ha rafforzato il coordinamento tra Stato, Regioni e Comuni, ponendo le basi per una pianificazione integrata che tenesse conto sia degli obiettivi quantitativi (numero di alloggi da realizzare) sia della qualità urbana degli interventi. Dal punto di vista urbanistico, la 457/1978 ha introdotto un cambio di paradigma importante: l'edilizia residenziale pubblica non viene più vista come un'attività marginale o emergenziale, ma come parte integrante del governo della città e della pianificazione territoriale. Tuttavia, le difficoltà attuative e i limiti di finanziamento ne hanno in parte compromesso l'efficacia, rendendo evidente la necessità di un forte raccordo tra politiche abitative, strumenti urbanistici e visione strategica dello sviluppo urbano. Questa legge viene promulgata dopo le leggi che si riferivano agli espropri (L. 865/1971) e del regime dei suoli (L. 10/1971) e l'equo canone (L. 392 del 1978). La legge inoltre istituisce nuovi strumenti per il recupero, attraverso l'individuazione delle “zone di recupero”.²³⁶

IV.6 Gli enti comprensoriali

²³⁶ Comma 1 dell'art. 27 recita: “I Comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone posso comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature”

Gli enti comprensoriali rappresentano un caso significativo nella storia delle riforme urbanistiche italiane, in quanto sperimentarono per la prima volta un livello intermedio di governo del territorio tra il Comune e la Regione. La loro istituzione, sancita dalla Legge n. 41 del 4 giugno 1975, mirava a superare i limiti del municipalismo tradizionale, introducendo strumenti di pianificazione sovracomunale e di coordinamento tra le politiche locali e quelle regionali.

In Piemonte, i comprensori furono concepiti come strumenti capaci di integrare programmazione economica, gestione dei servizi pubblici e pianificazione urbanistica, offrendo una cornice normativa e operativa per affrontare i problemi dello sviluppo equilibrato del territorio, in particolare nelle aree periferiche e interne.

“Una maggiore omogeneità è riscontrata nella legislazione sui Comprensori a livello dei compiti e delle funzioni che ai Comprensori stessi vengono affidati
a) partecipazione all’attività della Regione, soprattutto in ordine alle elaborazioni e all’attuazione del piano di sviluppo economico e sociale;
b) elaborazione ed attuazione dei piani comprensoriali, intesi come piani territoriali di sviluppo economico e sociale, sia come piani territoriali di coordinamento per quanto riguarda i problemi di tipo urbanistico;
c) coordinamento dell’attività degli enti locali, con riferimento agli obiettivi della programmazione regionale e dell’intervento pubblico sul territorio, con la promozione di consorzi di comuni per l’esercizio di funzioni proprie e delegate o per l’organizzazione e la gestione di servizi ed opere di interesse comune.”²³⁷

A partire dal 1967, il Piemonte venne articolato in quindici comprensori, insediati nel dicembre 1976 e pienamente operativi l’anno successivo, quando approvarono i regolamenti che resero possibile avviare la definizione dei piani comprensoriali. Tra questi, assunse particolare rilievo **lo Schema di Piano Territoriale del**

²³⁷ ASCT, Atti del Consiglio Comunale, *Ripartizione VIII Amministrativa Urbanistica – Legge regionale 4 giugno 1975 n. 41, istitutiva dei comprensori. Adesione della Città, Torino, 10 novembre 1975.*

Comprensorio di Torino (1976), elaborato nell'ambito del *Programma regionale di pianificazione* promosso dalla giunta guidata da Giovanni Astengo.²³⁸

Si trattava di un documento di indirizzo che anticipava molti dei principi alla base della pianificazione strategica e metropolitana, volto a superare la frammentazione dei piani comunali e a orientare lo sviluppo dell'area torinese nel medio-lungo periodo.

Secondo questo schema, il piano comprensoriale proponeva i seguenti obiettivi:

- a) contenere l'espansione della zona conurbata, intervenendo sulle aree maggiormente urbanizzate per diminuire la densità abitativa e migliorare le caratteristiche ambientali;
- b) limitare i fenomeni di espansione urbana per tutelare attivamente i suoli agricoli nella prima corona;
- c) indirizzare l'espansione urbana nella seconda corona per tutelare le aree ad elevata capacità d'uso agricolo.

In definitiva, oltre a intervenire per contenere le conurbazioni, il piano promuoveva azioni rivolte alla **tutela e valorizzazione delle qualità ambientali** e al **recupero della città esistente**, secondo una visione policentrica e razionale dello sviluppo territoriale.

Pur non essendo dotato di efficacia vincolante, lo Schema del 1976 ebbe un forte valore politico e culturale, influenzando la redazione dei successivi piani comunali e proponendo una visione strutturale del territorio, fondata sull'analisi dei sistemi funzionali e delle relazioni intercomunali.

IV.7 Giovanni Astengo e la riforma Urbanistica del Piemonte (1975-1980)

Negli anni Settanta, il Piemonte – e in particolare l'area metropolitana torinese – si trovava al centro di una fase di profonda crisi urbana e territoriale. La rapida espansione industriale del dopoguerra, guidata prevalentemente da logiche

²³⁸ Astengo, G., *Rapporto sulla pianificazione e gestione del territorio in Piemonte*, 1976 Torino, Assessorato regionale al Territorio e Urbanistica

produttivistiche e speculative, aveva generato un territorio disomogeneo, segnato da congestione edilizia, degrado dei centri storici, carenza di servizi e periferie prive di identità.

In questo contesto, l'azione e il pensiero di **Giovanni Astengo** assumono un valore paradigmatico. Docente allo IUAV di Venezia e già consigliere comunale a Torino, Astengo si era distinto come uno degli interpreti più lucidi del dibattito urbanistico italiano del secondo dopoguerra. Durante il **Seminario sull'area metropolitana torinese del 1972**, egli sottolineò la necessità di superare la frammentazione decisionale e la subordinazione della pianificazione alle rendite fondiari, proponendo invece una visione di governo del territorio fondata su coerenza pianificatoria, conoscenza sistematica e prevalenza dell'interesse collettivo.

L'idea di fondo era quella di una **pianificazione “di sistema”**, capace di integrare ricerca scientifica, progettualità tecnica e partecipazione democratica. Astengo teorizzava un approccio multilivello – dal comunale al regionale – che concepisse il territorio come un insieme di relazioni dinamiche e interdipendenti. In questa prospettiva, la pianificazione non doveva limitarsi alla mera regolazione dell'espansione edilizia, ma divenire uno strumento di **programmazione sociale e di razionalizzazione dell'intervento pubblico**.

Già nel 1973, opponendosi alla **variante n. 17 al piano regolatore di Torino**, nota come “piano dei servizi”, Astengo esplicitò la necessità di un modello alternativo di organizzazione urbana, fondato su criteri di equità territoriale e sostenibilità delle trasformazioni. Questa posizione rappresentò la premessa ideologica e tecnica della futura **riforma urbanistica piemontese**, avviata durante la sua esperienza di Assessore all'Urbanistica nella Giunta regionale di sinistra eletta nel 1975.²³⁹

Con la **vittoria della sinistra alle elezioni regionali del 1975**, Giovanni Astengo divenne **Assessore all'Urbanistica della Regione Piemonte**, assumendo un ruolo

²³⁹ INU – Sezione Piemonte Valle d'Aosta, *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche. Atti del seminario nazionale*, a cura di Giaimo C., Giudice M, Torino, 30 marzo 2000, p. 21.

centrale nella definizione di una politica territoriale innovativa. Il suo mandato (1975–1980) rappresentò il tentativo più organico e consapevole di dare attuazione a una **riforma urbanistica regionale** ispirata a principi di uso parsimonioso del suolo, tutela delle risorse ambientali e razionalizzazione dell'intervento pubblico.

Fin dall'inizio, Astengo concepì l'urbanistica come una politica pubblica integrata, non confinata alla dimensione tecnica ma estesa al campo economico, sociale e istituzionale. In assenza di una normativa specifica a livello nazionale, l'assessorato piemontese si fece promotore di una **riforma dal basso**, fondata su strumenti di indirizzo, sperimentazione e diffusione di buone pratiche pianificatorie tra i comuni.

L'azione della Regione si articolò attorno a due grandi obiettivi complementari:

1. la **definizione di un modello di sviluppo territoriale sostenibile**, in grado di guidare la trasformazione urbana secondo criteri di equilibrio e di coerenza strutturale;
2. la **generalizzazione della pianificazione urbanistica** a tutto il territorio piemontese, superando i precedenti programmi di fabbricazione e promuovendo la redazione di piani regolatori comunali e intercomunali.

L'approccio metodologico di Astengo si basava su una concezione fortemente **processuale e conoscitiva** della pianificazione: il piano doveva essere fondato su analisi territoriali rigorose, ma anche su un dialogo costante tra enti locali, tecnici e cittadini. In questo senso, la sua azione non si limitò all'elaborazione normativa, ma assunse un carattere pedagogico e culturale, volto a diffondere una nuova "coscienza urbanistica" tra amministratori e operatori pubblici.

L'assessorato mise in campo un articolato programma di lavoro, fondato su tre direttrici principali:

1. **Produzione normativa e amministrativa**, attraverso circolari, atti e testi di indirizzo che divennero veri e propri manuali operativi per la redazione dei piani.

2. **Elaborazione di documenti politico-programmatici**, come il *Documento n. 1 (1975)* e il *Documento n. 10 (1980)*, che segnarono rispettivamente l'avvio e la conclusione della legislatura.
3. **Sviluppo di una vasta ricerca territoriale** culminata nella realizzazione di un'opera in sette volumi sulla pianificazione piemontese, con l'obiettivo di costruire una base conoscitiva unitaria per le future politiche regionali.

Attraverso questo impianto, Astengo intendeva consolidare un sistema di pianificazione **multilivello e cooperativo**, in cui la Regione assumesse un ruolo di guida metodologica e di coordinamento, più che di mera autorità di controllo. Tale visione rifletteva la convinzione, maturata in anni di riflessione teorica e impegno politico, che solo un rapporto dialettico tra conoscenza, programmazione e partecipazione potesse garantire l'efficacia delle politiche territoriali.

4.7.1 I documenti programmatici della riforma

Nel corso della legislatura 1975–1980, l'azione politica e amministrativa di Giovanni Astengo trovò la sua traduzione più diretta e organica in due testi fondamentali: il **Documento n. 1 – *Per una pianificazione operativa*** (1975), noto come “*libretto rosso*” per il formato ridotto e la copertina, e il **Documento n. 10 – *Per una efficace e democratica pianificazione e gestione urbanistica*** (1980). Questi due testi, posti rispettivamente all'inizio e alla conclusione dell'esperienza assessorile, rappresentano **l'incipit e il consuntivo di un progetto politico coerente**, volto a costruire un sistema regionale della pianificazione pubblica fondato su principi di conoscenza, razionalità e partecipazione democratica.

Redatto a pochi mesi dalle elezioni regionali del giugno 1975, il *Documento n. 1* definiva il quadro teorico e operativo della riforma urbanistica piemontese. Esso individuava nel **piano regolatore generale** lo strumento unitario di pianificazione territoriale, chiamato a sostituire i precedenti programmi di fabbricazione, e ne delineava i criteri metodologici, conoscitivi e normativi.²⁴⁰

²⁴⁰ INU – Sezione Piemonte Valle d'Aosta, *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche. Atti del seminario nazionale*, a cura di Giaimo C., Giudice M., Torino, 30 marzo 2000, , pp. 51-58.

Il testo rifletteva l'urgenza di **superare la frammentazione locale** e di promuovere una pianificazione "di sistema", in grado di coordinare le scelte insediative, infrastrutturali e ambientali all'interno di un disegno territoriale coerente.

Allo stesso tempo, Astengo poneva l'accento su un aspetto politico cruciale: la necessità di **una legge regionale sull'urbanistica**, che traducesse in norme cogenti i principi enunciati nel documento. La conclusione del testo è emblematica di questa tensione riformatrice:

"Se la linea tracciata, arricchita dagli apporti della consultazione, troverà consenso, sarà necessario tradurla al più presto in norma di legge regionale e, ciò che più conta, in prassi."

In questo senso, il *libretto rosso* non fu soltanto un atto programmatico, ma anche **uno strumento operativo** per i comuni e per i tecnici, divenendo un vero e proprio manuale disciplinare che anticipava i contenuti della futura **Legge Regionale 56/1977**.

Molti dei principi metodologici delineati da Astengo – in particolare quelli relativi alla conoscenza del territorio, alla definizione degli standard e alla pianificazione intercomunale – confluirono infatti nella prima versione del **disegno di legge n. 117**, approvato dalla Giunta regionale nel luglio 1976.

Il *Documento n. 10*, redatto nell'aprile 1980, chiude simbolicamente l'esperienza di Astengo alla guida dell'assessorato.

A differenza del primo, esso ha un carattere più riflessivo e politico: rappresenta un **bilancio critico dell'attività svolta** e, insieme, una **proposta di continuità** per la legislatura successiva.

Il secondo capitolo, significativamente intitolato "*Proposte per la terza legislatura regionale*", indica dieci punti programmatici che sintetizzano l'eredità riformatrice di Astengo: tra essi, la necessità di consolidare il sistema informativo territoriale, di sviluppare la pianificazione comprensoriale e di garantire il controllo democratico sui processi di trasformazione urbana.

Dal punto di vista metodologico, il documento introduce anche una novità: la proposta di istituire un **osservatorio permanente della pianificazione regionale**, concepito come strumento di monitoraggio, verifica e indirizzo delle politiche urbanistiche.

Questa idea, rimasta in gran parte inattuata, anticipava però una visione moderna della pianificazione come processo ciclico e dinamico, basato su un continuo confronto tra conoscenza e decisione.

Nel complesso, i due documenti testimoniano la coerenza e la profondità del progetto di Astengo:

- il *Documento n. 1* segna la **fase propulsiva** della riforma, fondata sulla costruzione di un quadro metodologico e normativo;
- il *Documento n. 10* rappresenta la **fase riflessiva**, in cui l'esperienza amministrativa si traduce in proposta politica e in eredità culturale.

Entrambi costituiscono oggi una testimonianza preziosa di come la Regione Piemonte, sotto la guida di Astengo, abbia cercato di coniugare **tecnica, politica e democrazia** nel governo del territorio, costruendo un modello di pianificazione ancora oggi riconosciuto per la sua originalità e coerenza interna.

Accanto all'attività normativa e ai documenti programmatici, una parte fondamentale dell'esperienza di Giovanni Astengo come assessore all'urbanistica della Regione Piemonte fu rappresentata dal **grande progetto di ricerca e documentazione sulla pianificazione regionale**, confluito nella pubblicazione di una serie di **sette volumi** editi dall'Assessorato all'Urbanistica tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta.²⁴¹

Questo ambizioso lavoro, noto come “*Progetto editoriale sulla pianificazione in Piemonte*”, nacque dall'esigenza di **costruire una base conoscitiva unitaria** capace di orientare le politiche territoriali e di fornire strumenti di lavoro ai tecnici, agli amministratori e agli studiosi. Astengo ne fu l'**ideatore e coordinatore scientifico**, anche se la redazione materiale dei volumi fu affidata a

²⁴¹ Regione Piemonte, Dipartimento dell'organizzazione del territorio, Assessorato alla Pianificazione e gestione urbanistica per una pianificazione operativa Documento n. 1, Torino 1975.

diversi gruppi di lavoro interni ed esterni alla Regione, tra cui docenti universitari, giovani ricercatori e funzionari dell'assessorato.²⁴²

IV.7.2 La cultura della conoscenza per il governo del territorio

Alla base del progetto vi era un principio metodologico che attraversa tutta l'opera di Astengo: **non può esistere pianificazione senza conoscenza del territorio.**

Il piano, per essere efficace e democratico, deve nascere da un processo di indagine capace di mettere in relazione dati fisici, ambientali, insediativi, economici e sociali, restituendo un quadro coerente delle trasformazioni in atto e delle potenzialità future.

I volumi costituivano dunque una vera e propria **“enciclopedia della pianificazione piemontese”**, articolata in due grandi filoni:

– da un lato, la **ricostruzione dello stato della pianificazione comunale e comprensoriale**, con analisi dei piani regolatori vigenti, delle varianti e dei processi di attuazione; – dall'altro, la **definizione di metodologie e strumenti tecnici** per l'attività di pianificazione, dalla cartografia tematica alla redazione dei quadri conoscitivi di base.

Questa opera rappresentò uno sforzo imponente, non solo sul piano scientifico ma anche organizzativo. Essa mirava a costruire una **rete di conoscenze condivise** tra Regione, enti locali e mondo accademico, in linea con la visione di Astengo di una pianificazione intesa come processo collettivo e cooperativo.

Nonostante la vastità dell'impegno, il progetto editoriale incontrò numerose difficoltà.

La complessità tecnica del lavoro e il lungo tempo necessario alla sua redazione ne ritardarono la pubblicazione, tanto che i volumi furono diffusi solo in parte, in una tiratura limitata e in un periodo in cui l'assessorato aveva già cambiato guida politica.

Questo ne ridusse la circolazione e il riconoscimento scientifico, ma non ne intaccò il valore metodologico e culturale.

²⁴² Astengo, G., *Introduzione in Progetto editoriale sulla pianificazione in Piemonte. Volume I*, Regione Piemonte – Assessorato all'Urbanistica, Torino, 1977.

Dal punto di vista dei contenuti, il progetto rappresenta ancora oggi una delle più articolate esperienze di **ricerca territoriale regionale** mai realizzate in Italia, anticipando temi e strumenti che diventeranno centrali solo decenni più tardi: la pianificazione integrata, la lettura sistemica dei territori, il ruolo della conoscenza territoriale come fondamento dell'azione pubblica.

Il significato più profondo di questa iniziativa va forse cercato nella volontà di Astengo di **istituzionalizzare la conoscenza** come parte costitutiva della politica urbanistica.

Non un sapere tecnico neutrale, ma un sapere orientato, critico, al servizio dell'interesse collettivo. Attraverso la costruzione di un patrimonio conoscitivo condiviso, la Regione avrebbe dovuto diventare non soltanto un organo di controllo, ma un **centro propulsore di cultura territoriale**, capace di diffondere criteri e metodi di buona pianificazione.²⁴³

In questo senso, il progetto editoriale rappresenta la traduzione operativa di una delle idee cardine del pensiero di Astengo: la necessità di fondare ogni azione urbanistica su **un rapporto organico tra ricerca, pianificazione e amministrazione**.

Una triade che per lui definiva la stessa essenza della disciplina urbanistica come strumento di democrazia e di governo razionale del territorio.²⁴⁴

IV.7.3 La legge urbanistica regionale e l'estromissione di Giovanni Astengo all'assessorato regionale

“La legge regionale n. 56/77 su “tutela e uso del suolo” costituisce uno degli elementi portanti del progetto politico e culturale che hanno animato la giunta di sinistra formatasi nella Regione Piemonte a seguito delle elezioni del giugno 1975.

²⁴³ Regione Piemonte, Dipartimento dell'organizzazione del territorio, Assessorato alla Pianificazione e gestione urbanistica, 1980, Per una efficace e democratica pianificazione e gestione del territorio, Documento n. 10, aprile, Torino

²⁴⁴ Astengo, G., (1987), *Il governo delle aree metropolitane*, in Indovina, F. (a cura di), *La ragione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, FrancoAngeli, Milano, 1991.

Lo slogan elettorale “un nuovo modo di governare” si concretizza in Piemonte in definiti comportamenti politici: programmazione come metodo di governo, pianificazione come metodo di gestione delle risorse, partecipazione come metodo di formazione delle decisioni”²⁴⁵

La legge, approvata nel 1977 ha impatti rilevanti sulla politica urbanistica del Comune di Torino. Un aspetto fondamentale si esprime nella volontà di creare uno stretto rapporto tra la programmazione economica regionale e la programmazione urbanistica e territoriale. La programmazione economica e territoriale si sviluppa con l'attività della Regione con il piano di sviluppo regionale, coordinato con i comprensori, attraverso i piani territoriali comprensoriali e i piani regolatori comunali e intercomunali dei comuni. Un punto centrale è la **conoscenza del territorio** tramite cartografia aggiornata infatti fece realizzare fotografie aeree e una prima *Carta Urbanistica del Piemonte* (scala 1:100.000), modello poi ripreso dall'Emilia.

La legge si struttura per fasi di breve e medio periodo. Nella fase di avvio avviene:

- a) La perimetrazione dei centri storici: l'articolo 81 della legge stabilisce che la perimetrazione dei centri abitati e la delimitazione dei centri storici dovessero essere effettuate su mappe catastali aggiornate, identificando le aree edificate con continuità e i lotti interclusi, escludendo le aree libere di frangia, anche se già urbanizzate. È importante notare che gli insediamenti sparsi non potevano essere inclusi nella perimetrazione.
- b) Viene reso obbligatorio il piano regolatore e vengono prefissati dei tempi contenuti per la sua redazione o revisione, eliminando il programma di fabbricazione.
- c) Sono definiti anche dei tempi brevi per la definizione delle linee territoriali dei piani comprensoriali.

La pianificazione del territorio è da esercitare attraverso due piani principali, il piano territoriale e il piano regolatore comunale (o intercomunale). L'intervento

²⁴⁵ Piazza G., *la pianificazione nella legge regionale*, articolo contenuto nel n. 72-73 della rivista urbanistica del dicembre 1981.

sul territorio include l'ambiente urbanizzato insieme al territorio agricolo. La legge interviene sulla difficoltà del piano regolatore a pianificare l'area agricola, spesso trasformata in terreni edificabili, per incrementare la rendita fondiaria. La legge regionale introduce degli elementi innovatori rispetto al passato, tra questi i più importanti sono l'eliminazione del concetto, disciplinato dalla legge 1150/42, delle zone omogenee. Al loro posto la legge individua differenti elementi fisici e ambientali, come ad esempio le destinazioni, le densità, le modalità di intervento (recupero, rinnovo urbano, l'espansione), i valori storico artistici, attraverso le quali individuare le caratteristiche territoriali su cui articolare delle scelte e proposte di piano. Viene superato il concetto di centro storico, perché viene assegnato al piano regolatore il compito di agire sul riconoscimento e la tutela dei beni storici, artistici e ambientali sull'intero territorio, comprese le aree agricole.²⁴⁶

Un altro importantissimo elemento innovatore della legge regionale interviene sulle quantità di Standard: vengono infatti aumentate le superfici minime delle aree a servizi (si passa da 18 mq a 25 mq per abitante) rispetto alla norma della legge nazionale del 1968, intervenendo in relazione ai bisogni delle destinazioni delle aree (residenziale, industriale e terziario).

Viene così così disciplinato un *“nuovo modo di fare i piani, che la legge regionale propone non solo con la rifondazione dei contenuti, ma anche con nuove procedure di formazione che offrono un sistema di <garanzie> istituzionali per la partecipazione della collettività e delle forze economiche e sociali al processo di formazione del piano”*.²⁴⁷

La legge inoltre definisce tre fasi per la formazione del piano regolatore. La prima fase è rappresentata dalla redazione del Documento Programmatico Preliminare (DPP), uno strumento di natura politico-programmatica che ha lo scopo di definire, in maniera partecipata, gli obiettivi generali di trasformazione e sviluppo del territorio comunale. In questa fase si compie un'approfondita analisi

²⁴⁶ Radicioni R., Pier Giorgio Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice srl, Firenze 2009, pag. 45.

²⁴⁷ Piazza G., *la pianificazione nella legge regionale*, articolo contenuto nel n. 72-73 della rivista urbanistica del dicembre 1981.

conoscitiva del contesto fisico, economico e sociale, finalizzata all'individuazione delle principali criticità e potenzialità del territorio. Segue poi la fase del Piano Regolatore Preliminare (PRP), che traduce gli indirizzi emersi nel DPP in prime proposte progettuali e ipotesi di assetto del territorio, attraverso l'individuazione delle principali funzioni urbane, della struttura insediativa e delle infrastrutture. Il PRP è il documento con cui si avvia il confronto formale con i cittadini e con gli enti territoriali competenti, dando avvio al processo partecipativo previsto dalla legge. Infine, si giunge alla redazione del Piano Regolatore Definitivo, che recepisce e rielabora le osservazioni emerse nella fase precedente, integrando le valutazioni tecniche, ambientali e normative. Il piano, una volta adottato dal consiglio comunale, viene sottoposto all'approvazione definitiva da parte della Regione. Questo iter articolato consente di costruire uno strumento urbanistico condiviso, fondato su basi conoscitive solide e su un ampio coinvolgimento della cittadinanza e degli attori istituzionali.

La legge Regionale 56/77 all'art. 1 pone tra gli obiettivi la diffusione di cultura urbanistica nelle comunità locali. Mira a contrastare il consumo di suolo attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente.

Viene introdotto l'obbligo di perimetrare i *centri storici* e i centri abitati, soprattutto nei circa 300 comuni piemontesi che ancora operavano con discrezionalità totale. Per la prima volta in Italia si rendono obbligatorie le **indagini geologiche e idrogeologiche** nei piani regolatori.

La legge regionale n. 57/1977 istituisce la **Cartografia Tecnica Regionale (CTR)** e un Istituto Cartografico regionale, con orto fotografie e archiviazione automatica dei dati per analizzare le metamorfosi del territorio, integrando degli studi di economia dello spazio, come ad esempio la "teoria delle soglie urbane", come strumento obbligatorio, da utilizzare nei piani di espansione urbana²⁴⁸.

Per Astengo la pianificazione deve difendere "un territorio finito": il consumo di suolo va controllato, e le politiche urbanistiche devono stabilire limiti (soglie) oltre le quali l'espansione diventa insostenibile per ambiente e servizi. Questo

²⁴⁸ Dolcetta B., Magnuolo M., Marin A., (2015), *Opere in pianificazione e gestione della Regione Piemonte*, in Giovanni Astengo urbanista. *Piani, progetti, opere*, Il Poligrafo, Padova, pp. 368-370.

principio orienta la sua preferenza per strumenti che limitino la disseminazione insediativa.

Alla fine del mandato pubblica sei volumi di grande formato che sintetizzano cinque anni di lavoro (normativa, processi di pianificazione, perimetrazioni, infrastrutture, laboratorio cartografico, manuale delle opere di urbanizzazione). L'opposizione li critica per i costi e la presunta mancanza di obiettività, ma Astengo replica: «*qui carta canta*».²⁴⁹

Con le elezioni amministrative del 1980 Giovanni Astengo venne rieletto in Consiglio Regionale con oltre diecimila preferenze. Questa volta, tuttavia, ricoprì il solo ruolo di consigliere e non più quello di assessore: poteva proporre, ma non governare direttamente i processi di cambiamento. Ciò lo riportò a una posizione più strettamente professionale, come consulente e progettista di piani regolatori per diverse amministrazioni pubbliche.

La vicenda del Centro Cartografico regionale ebbe invece un epilogo drammatico: nell'ottobre del 1981 un incendio, di natura dolosa, ne provocò la completa distruzione, mentre l'impianto antincendio risultava inspiegabilmente disattivato. Poco prima del rogo tutto era stato predisposto per l'avvio delle attività, con assunzione e formazione del personale.

Tuttavia, a seguito della perdita dei costosi macchinari, la nuova amministrazione decise di far decadere la legge istitutiva. Due anni dopo, con il cosiddetto «scandalo Zampini», emersero le manovre poco limpide legate alle forniture elettroniche e alle ristrutturazioni: un'anticipazione, per molti aspetti, degli scandali nazionali di «Mani Pulite» (1992-1994). Il 2 marzo 1983 la Procura della Repubblica emise 18 comunicazioni giudiziarie a carico di assessori, funzionari e politici regionali e comunali, dieci dei quali furono arrestati con accuse quali interesse privato in atti d'ufficio, concorso aggravato e frode nelle forniture pubbliche. Nel corso dell'istruttoria anche Astengo fu interrogato dai procuratori Marzachi, De Crescenzo e Vitari presso la caserma dei Carabinieri di Venaria, ma

²⁴⁹ Marzi A., *L'eredità di Giovanni Astengo nell'esperienza piemontese*, *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino* CXII, no. 2, Deputazione Subalpina di Storia Patria, Torino, 2014, pp. 561-567.

dopo circa un'ora venne congedato con scuse ufficiali. Il processo di secondo grado si concluse nel 1988 presso la Corte d'Appello di Torino: oltre all'imprenditore corruttore, comparivano imputati politici appartenenti a PSI, PCI e DC, tra cui l'ex vicesindaco e alcuni ex assessori regionali e comunali. La sentenza del 24 maggio 1988 stabilì 7 condanne e 11 assoluzioni, per un totale di 7 anni e 10 mesi complessivi di pena.²⁵⁰

Astengo non lasciò alcun resoconto scritto né sulla sua estromissione dall'assessorato regionale né sull'incendio del Cartografico. Considerava che fossero già eloquenti i volumi del *Rapporto sulla Pianificazione e Gestione Urbanistica*, i verbali dei Carabinieri di Venaria e le sentenze dei tribunali. Già in precedenza, nel volume *Urbanista sotto accusa a Gubbio* (1968), pubblicato a proprie spese dopo l'assoluzione per la nota vicenda giudiziaria di Gubbio, aveva espresso un intervento molto eloquente rispetto alla sua esperienza:

*«Non so se mi illudo, ma la conoscenza di queste vicissitudini potrebbe anche contribuire a rendere le pubbliche Amministrazioni più consapevoli della fatica degli Urbanisti, militanti disarmati. Se così fosse, un piccolo passo verso una più seria assunzione di responsabilità nelle varie fasi della pianificazione potrebbe conseguire, come parziale riscatto di tanto penare».*²⁵¹

È interessante riportare in merito a questa analisi, l'intervento di Giuseppe Chiezzi, presente in *Atti del seminario nazionale*, (a cura di C. Giaimo, M. Giudice, 3 Marzo 2000), come consigliere regionale del Pci dal 1987:

Nel suo intervento, il consigliere offre una lettura fortemente critica dell'evoluzione del sistema di pianificazione piemontese, assumendo come punto di riferimento imprescindibile la legge Astengo e denunciando il processo di progressiva erosione che essa avrebbe subito dalla fine degli anni Ottanta in avanti. Egli aprì dichiarando di essere rimasto *«molto impressionato dall'analisi del lavoro fatto dal professore Giovanni Astengo»*, e subito collegò questa valutazione al proprio vissuto istituzionale: *«sono dal 1987 consigliere regionale*

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Astengo, G., *Urbanista sotto accusa a Gubbio*, Arti Grafiche Rosada, Torino, 1968.

e ho visto da allora ad oggi mettere in atto un processo di progressiva destrutturazione della legge Astengo». Ciò che denuncia non è un singolo episodio, ma una sequenza continua di interventi normativi e amministrativi che, a suo giudizio, «hanno recise le coerenti procedure di pianificazione urbanistica», arrivando persino a violarle nel merito. Tra gli esempi più significativi cita «l'ineffabile introduzione della fattispecie delle varianti strutturali», simbolo di una stagione in cui – afferma – «in Regione onestamente devo dirvi che ho visto solo questo».

L'attacco è diretto e sistematico: la legge Astengo sarebbe stata «attaccata, mutilata, contraddetta in parecchi momenti successivi», fino a smantellare «dal punto di vista politico e culturale le strutture portanti del lavoro di Astengo». Ciò che viene minato non è solo l'impianto tecnico della legge, ma il suo fondamento metodologico: «innanzitutto il metodo della programmazione nelle trasformazioni dell'uso e delle destinazioni dei suoli». Il consigliere rivendica di aver «assistito a tutto questo», a una lunga serie di «mutilazioni piccole o meno piccole», spesso avvenute – ed è uno dei punti più forti dell'intervento – «nel silenzio tombale di tanti soggetti».

Da qui nasce la domanda che egli rivolge all'intero consesso: come si conciliano «tutte le condivisibili osservazioni sul valore del lavoro di Astengo» espresse durante il dibattito con la realtà delle «mutilazioni della legge Astengo» a cui nessuno sembra aver opposto resistenza? Il nodo politico, dunque, non riguarda solo la legge ma il comportamento delle forze sociali e istituzionali che avrebbero dovuto difenderne l'impianto. Il consigliere insiste: «trovo che manchi qualcosa, manchi una storia, una riflessione critica di quanto... è avvenuto dal 1987 a oggi».

Il passaggio sulla legislatura imminente accentua il tono d'allarme: «spero che non si smetta di colpire la legge Astengo col machete; se proprio non funziona più si dia vita a qualcosa di nuovo». Ciò che egli chiede ai presenti è un'assunzione collettiva di responsabilità e una valutazione franca del ventennio trascorso: capire «se in questo ambito c'è qualcuno che fa una riflessione su questo» o se sia stato «il solo a vedere... che quelle forze che Astengo contrastava, quegli interessi

potenti dominanti, hanno agito senza alcun contrasto sociale». La sua esperienza personale viene brevemente evocata: «qualche piccolo contrasto dal punto di vista istituzionale ho provato a portarlo avanti», pur sapendo che nelle assemblee regionali «le maggioranze o le minoranze... votano soltanto». L'intervento si chiude con una richiesta di confronto: «mi piacerebbe avere un contributo di questo genere», rompendo il silenzio che a suo giudizio ha accompagnato la demolizione di uno dei pilastri della cultura urbanistica piemontese.

IV.7. 4 Eredità e valori del metodo

L'esperienza di Giovanni Astengo alla guida dell'assessorato all'urbanistica della Regione Piemonte (1975–1980) rappresenta uno dei momenti più alti della storia della pianificazione pubblica italiana. In essa si intrecciano in modo esemplare **visione politica, rigore tecnico e tensione etica**, caratteristiche che hanno reso la sua azione un riferimento imprescindibile per generazioni di urbanisti e amministratori.

Tuttavia, la portata di quel progetto e la sua capacità di incidere nel tempo furono condizionate da diversi fattori: la complessità del contesto economico e politico degli anni Settanta, la fragilità istituzionale della giovane Regione Piemonte, e le difficoltà strutturali di una macchina amministrativa chiamata a tradurre in prassi un modello fortemente innovativo.²⁵²

La **Legge Regionale 56/1977**, frutto diretto del lavoro di Astengo e dei suoi collaboratori, sancì per la prima volta un principio fondamentale: che la pianificazione dovesse essere estesa all'intero territorio regionale e fondata su un solido impianto conoscitivo e partecipativo.

La legge introdusse concetti avanzati per l'epoca — tra cui la pianificazione comprensoriale, la verifica dei quadri conoscitivi e la concertazione tra livelli istituzionali — anticipando temi che diventeranno centrali solo molti anni dopo.

²⁵² Di Biagi P., *Giovanni Astengo. Un metodo per dare rigore scientifico e morale all'urbanistica*, in P. Di Biagi, P. Gabellini (a cura di), *Urbanisti italiani*, Laterza, Bari, 1992.

Tuttavia, l'attuazione concreta della legge non mantenne pienamente le premesse teoriche e metodologiche del progetto di Astengo. Dopo la fine del suo mandato, l'assessorato fu progressivamente indebolito e privato di quella funzione di guida culturale e tecnica che Astengo aveva cercato di costruire.

Il “motore” della riforma venne meno, e con esso l'unità di visione che aveva caratterizzato la fase iniziale.

Negli anni Ottanta e Novanta, i tempi medi di approvazione dei piani si dilatarono notevolmente — spesso oltre i tre anni — e la pianificazione operativa, invece di diventare strumento di governo strategico, si trasformò in molti casi in **procedura burocratica**, percepita come ostacolo piuttosto che come occasione di sviluppo ordinato.

L'assenza di una reale pianificazione di scala sovracomunale (comprensoriale o territoriale) accentuò la frammentazione locale, riducendo la capacità della Regione di orientare le trasformazioni territoriali in modo coordinato.

Nonostante questi limiti, l'esperienza piemontese non può essere letta solo in termini di risultati normativi o quantitativi. Il lascito più duraturo di Astengo è di natura **metodologica e culturale**: la costruzione di un modo di fare pianificazione fondato sulla conoscenza, sull'analisi critica e sulla responsabilità pubblica dell'urbanista.

La sua idea di *pianificazione operativa* — attenta ai dati reali, ma al tempo stesso aperta al confronto sociale — resta ancora oggi un modello di equilibrio tra competenza tecnica e democrazia decisionale. L'enfasi posta sul principio del *quadro d'insieme* e sulla necessità di rapportare ogni scelta locale a una visione territoriale più ampia anticipa la moderna nozione di **pianificazione strategica intercomunale**.²⁵³

Astengo concepiva l'urbanistica non come una tecnica di zonizzazione, ma come una **forma di conoscenza attiva del territorio**, capace di interpretarne le dinamiche e di orientarne le trasformazioni in funzione dell'interesse collettivo.

²⁵³ INU – Sezione Piemonte Valle d'Aosta, *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche. Atti del seminario nazionale*, a cura di Giaimo C., Giudice M., Torino, 30 marzo 2000, p. 81.

In questa prospettiva, la pianificazione non è un atto concluso, ma un **processo continuo di apprendimento e verifica**, in cui il piano si rinnova costantemente alla luce dei mutamenti sociali, economici e ambientali.

Oggi, a distanza di decenni, l'esperienza piemontese conserva un valore paradigmatico: essa mostra come la **riforma urbanistica** possa nascere da una visione politica alta, ma richieda una struttura amministrativa e una cultura diffusa per consolidarsi nel tempo. La tensione tra progetto e attuazione, tra metodo e prassi, che attraversò l'intero percorso di Astengo, è anche la testimonianza della difficoltà — ma al tempo stesso della necessità — di mantenere viva un'idea di pianificazione come bene pubblico.

In questo senso, la lezione di Giovanni Astengo non si esaurisce nella sua opera legislativa o nei suoi scritti, ma continua a risuonare come invito alla responsabilità civile dell'urbanista: **conoscere per governare, pianificare per includere, progettare per la collettività**.

IV.8 La svolta amministrativa del 1975 e la politica urbanistica della Giunta Novelli

Nel corso degli anni Settanta, il crescente malcontento sociale e la domanda di una gestione più equa della città portarono, a metà del decennio, a un significativo spostamento dell'elettorato torinese verso sinistra. Tale orientamento politico determinò, nel 1975, la fine di ventiquattro anni di amministrazione democristiana e l'elezione di **Diego Novelli**, primo sindaco comunista di Torino, sostenuto da una coalizione di sinistra guidata in Regione dal socialista **Aldo Viglione**.

La nuova giunta, insediatasi a Palazzo Civico, godeva di ampie aspettative popolari: “gli operai si aspettavano servizi sociali, scuole, verdi e impianti sportivi, un miglioramento della qualità della vita e il recupero di valori sociali di solidarietà”,²⁵⁴ riconoscendo la necessità di affrontare i problemi irrisolti dei trasporti, del risanamento del centro storico e del miglioramento delle periferie. Il

²⁵⁴ Greco, E., *Le politiche territoriali del PCI e lo sviluppo urbano di Torino: 1945-1985*, Tesi di laurea magistrale in Architettura – Progettazione Urbana e Territoriale, Politecnico di Torino, relatore Montanari G., Politecnico di Torino, 2009.

programma di governo, ispirato a criteri di pianificazione razionale, mirava a introdurre nuovi criteri urbanistici e a combattere la speculazione edilizia e le rendite urbana parassitaria.

Fin dai primi mesi di mandato, Novelli cercò di tradurre questi principi in pratiche amministrative concrete. Il Partito Comunista, parallelamente, promosse strumenti di coinvolgimento diretto dei cittadini, tra cui un questionario diffuso prima delle elezioni, che indagava i principali problemi urbani — casa, traffico, trasporti e consigli di quartiere. Dopo la vittoria, tali propositi si concretizzarono nella rassegna *Partecipazione*, promossa dal Consiglio Comunale, e nell'istituzione di meccanismi permanenti di confronto con la cittadinanza e i militanti.²⁵⁵

Nel quadro di queste trasformazioni, l'assessorato all'urbanistica avviò una riorganizzazione interna fondata su sette settori urbani, corrispondenti ad altrettante unità di pianificazione. Ogni settore avrebbe dovuto lavorare in collaborazione con i comitati e, successivamente, con i consigli eletti, per elaborare analisi territoriali e proposte di riorganizzazione dei servizi.

Pur tra difficoltà operative e ritardi, questo processo rappresentò un passo importante verso una pianificazione più trasparente e partecipata. L'idea di fondo era che la gestione urbana non potesse più essere prerogativa esclusiva dell'amministrazione o degli esperti, ma dovesse aprirsi alla cooperazione con la cittadinanza organizzata.

Sul piano urbanistico, la giunta individuò due obiettivi principali: da un lato, ridurre il ruolo del centro storico come sede di funzioni terziarie, promuovendo la ristrutturazione delle abitazioni e il potenziamento dei servizi sociali; dall'altro, favorire la crescita delle periferie attraverso un incremento controllato delle attività terziarie e la riqualificazione del patrimonio edilizio.

Tali indirizzi si basavano sui nuovi strumenti introdotti dalla legislazione nazionale — in particolare la **legge 865/1971** per l'edilizia pubblica e la **legge 10/1977 (Bucalossi)** — che consentivano agli enti locali una maggiore autonomia

²⁵⁵ Questionario sui problemi di Torino e sulle proposte per un nuovo modo di amministrare la città, redatto dalla Federazione Torinese del PCI, Torino 1975, fasc. 44.

e limitavano la speculazione privata “tramite la separazione tra la facoltà edificatoria e il diritto di proprietà dei suoli”.

Inoltre è importantissimo da approfondire il tema dell'introduzione del **Programma Pluriennale di Attuazione (PPA)** che, con la **legge n. 10 del 1977** rappresentò uno dei momenti più significativi del tentativo di riforma del sistema di pianificazione urbanistica italiana. Il PPA nacque come strumento di raccordo tra il **Piano Regolatore Generale** e la concreta gestione delle trasformazioni territoriali, con l'obiettivo di superare la tradizionale distanza tra la fase della pianificazione e quella dell'attuazione. Esso avrebbe dovuto garantire, attraverso una programmazione su base pluriennale, la verifica e la realizzazione graduale delle previsioni di piano, introducendo una logica di controllo, coordinamento e razionalità nel governo urbano. L'idea di fondo era quella di rendere la pianificazione un processo continuo e verificabile, capace di adattarsi alle mutevoli condizioni economiche, sociali e territoriali.²⁵⁶

Nel contesto torinese, il PPA assunse un valore particolare. Alla metà degli anni Settanta, la nuova **giunta di sinistra guidata da Diego Novelli** cercò di costruire una politica urbanistica fondata su principi di **democrazia, partecipazione e riequilibrio territoriale**. Come ricordava **Giuseppe Chiezzi**, consigliere delegato alla formazione del PPA durante la giunta Novelli, l'amministrazione comunale intendeva “dare un contributo concreto alla riorganizzazione del territorio urbano e metropolitano”²⁵⁷ attraverso un metodo innovativo, basato sulla partecipazione diretta dei cittadini e dei **comitati di quartiere**.

È particolarmente significativo il dibattito svoltosi in Consiglio comunale sul primo Programma Pluriennale di Esecuzione (PPE) di Torino, tra il 31 maggio e il 3 giugno 1978. Di seguito si riporta l'intervento del consigliere Chiezzi:

²⁵⁶ Falco L., Saccomani S., *Programma pluriennale di attuazione e industria*, Libreria Cortina, Torino, 1991.

²⁵⁷ Bertoli L., Corsico F., Falco L., *Il programma pluriennale di attuazione di Torino*, Milano, Franco Angeli, 1980, p. 694.

“L'amministrazione comunale di Torino in questi tre anni ha voluto dare un contributo concreto alla riorganizzazione del territorio urbano e metropolitano la politica amministrativa nel settore dell'uso del territorio si è svolta a grandi linee lungo due direzioni di lavoro.

1) La giunta appena costituita nel luglio del '75 sull'onda di una più grande spinta Popolare ha svolto un'ampia ricognizione sullo stato della Città mobilitando energia per anni soffocati dalle sofferenze che le giunte precedenti avevano però per ogni mobilitazione Popolare. l'amministrazione ha costruito per la prima volta un documento con il contributo diretto dei cittadini in cui è contenuta la mappa dei bisogni delle città in ordine ai servizi pubblici bisogni per 600 miliardi. questa mappa esprime la sintesi delle esigenze delle lotte di studi delle analisi che per anni in movimento operaio Popolare aveva condotto punto e il risultato di un grande sforzo collettivo di massa ricco di valori nuovi di tensione ideale. esprime la volontà di cambiamento la speranza di avere una città migliore. è stato possibile costruirlo in così breve tempo perché ha avuto una sua gestazione nel concreto delle lotte condotte nei quartieri e dei comitati di quartieri spontanei. ogni quartiere aveva analizzato le carenze dei servizi e aveva avanzato proposte concrete. la mappa dei bisogni è quindi il prodotto di una volontà politica che traeva le sue proposte dalle reali esigenze della città è stata la risposta coerente ad un'amministrazione alle esigenze che la maggioranza della popolazione poneva da anni punto nei due anni successivi la giunta approfondito queste analisi della città punto di assessori hanno elaborato i dati a disposizione svolgendo un lavoro indispensabile prezioso. e in base a questo lavoro che oggi l'amministrazione ha rilanciato quel che con il programma pluriennale di attuazione una proposta che deve vedere le forze vive della città protagonista della sua gestione. per rispondere a questa esperienza la partecipazione sta passando ad una nuova fase di sviluppo che consente alle energie e capacità presenti nella città di utilizzare l'entusiasmo e spirito di sacrificio la volontà di cambiamento di tanti cittadini all'interno di una struttura di partecipazione Democratica e di decentramento amministrativo più matura razionalmente organizzata una vera struttura di governo espressione reale delle

esigenze dei Quartieri e contemporaneamente legata alla visione generale dei problemi attraverso il rapporto con il comune il 23 consigli di circoscrizione.

2) la città però non è fatta solo di servizi di verde di scuole e comunque la scelta compiuta da questa amministrazione è stata quella di non governare solo questi settori della vita cittadina la giunta ha inteso svolgere un'azione di governo anche verso l'attività produttiva di servizi culturali presenti nella città la finalità era ed è quella di offrire all'aspirazione alle esigenze dei vari settori un quadro di riferimento che consente alternative concrete congrue per la soluzione dei vari problemi nel contempo che permette di conseguire gli obiettivi di una nuova organizzazione del territorio all'attività produttiva e della vita civile.

...

Le scelte del programma sono realistiche e alla base del programma pluriennale abbiamo assunto precisi quadri di riferimento.

il primo quadro di riferimento che abbiamo assunto è questa città che vogliamo governare così come la lasciata la gestione trentennale e a maggioranza democristiana. una città con i suoi vincoli costituiti dalla mancanza di aree per il verde per i servizi con le testimonianze fisiche di una gestione urbanistica non solo legata alla speculazione privata Ma che ha violato migliaia di volte il piano regolatore con i suoi bisogni a cui vogliamo dare risposta a quelle dei cittadini per i servizi quelle quelli delle forze produttive e quelle degli enti pubblici delle università appunto il secondo quadro di riferimento è costituito dal piano Regionale di sviluppo approvato dalla regione Piemonte che indica gli obiettivi da perseguire per il riequilibrio economico produttivo e territoriale che indica Quale deve essere il ruolo di Torino in questo processo il ruolo di una città non chiusa e disegnata a se stessa ma aperta rinnovarsi guardando la regione e al comprensorio utilizzando anche parte delle sue stesse energie per individuare e costruire nuove aggregazioni di vita urbana qualificata esterna al Polo Torinese. il terzo quadro di riferimento è costituito dagli obiettivi urbanistici contenuti nei documenti approvati dal Consiglio Comunale punto su tutte queste scelte Torino ha chiesto il confronto con il comprensorio e dei comuni vicini e ha dato il suo contributo per una tempestiva elaborazione del Piano territoriale di

coordinamento che dovrà essere approvato dal comprensorio Infatti i problemi di Torino possono essere avviati a soluzioni solo nel contesto di una politica comprensoriale e regionale. il programma guadagnare il primo vero atto di programmazione che la città compie Dal dopoguerra il programma pluriennale contiene una proposta politica e di rinnovamento della città che guarda che guarda al di là dei suoi confini per contribuire alla riorganizzazione del territorio il programma floreale prosegue l'obiettivo di un recupero reale di aree per servizi ed insieme decongestionamento della città e del riequilibrio e riorganizzazione del comprensorio. è un documento complessivo dei multiformi aspetti delle realtà economiche e sociali della città e sarà un programma complesso nella sua gestione. occorre Quindi giudicarlo come proposta politica unitaria come insieme di interventi settoriali che concorrono ad una stessa politica che proseguono i medesimi obiettivi che si innestano su una reale età difficile contraddittoria quindi possono anche scontare difficoltà di realizzazione e anche contraddizioni.

La cosiddetta “**mappa dei bisogni**”, elaborata nei primi anni di mandato, costituì il punto di partenza di questo processo: un documento costruito dal basso, sintesi delle richieste e delle analisi maturate nelle lotte e nei movimenti popolari dei quartieri torinesi. Tale mappa, che individuava priorità per servizi, verde pubblico, scuole e infrastrutture per circa seicento miliardi di lire, rappresentava un tentativo concreto di tradurre in azione amministrativa le istanze sociali e territoriali emerse dalle mobilitazioni urbane.

Il **PPA**, in questa prospettiva, non era solo uno strumento tecnico, ma una **proposta politica di governo democratico della città** capace di organizzare una partecipazione non più episodica, ma strutturata attraverso i **23 consigli di circoscrizione**, che rappresentavano la prima vera esperienza di decentramento amministrativo torinese. Il programma, oltre a rispondere alle necessità immediate di alloggi, servizi e riequilibrio territoriale, si inseriva in un quadro più ampio di **rinnovamento economico e produttivo**, mirando a ridefinire i rapporti tra pubblico e privato e a integrare le attività industriali e direzionali in una visione coerente di sviluppo urbano.

Dal punto di vista disciplinare, il PPA introdusse elementi di novità rilevanti: il **riconoscimento del tempo e delle risorse** come dimensioni fondamentali della pianificazione; la necessità di confrontarsi con la **domanda reale di spazio** espressa dai diversi soggetti sociali ed economici; e la previsione di **meccanismi partecipativi e negoziali** per la definizione degli interventi. Tuttavia, la sua applicazione mostrò presto i limiti strutturali di un sistema amministrativo ancora fortemente burocratico e di una realtà urbana attraversata da mutamenti economici rapidi e complessi. La crisi industriale, la controriforma urbanistica dei primi anni Ottanta e la progressiva riduzione dei poteri degli enti locali svuotarono progressivamente il PPA del suo significato originario. Da strumento di programmazione e verifica, esso divenne un **adempimento formale**, spesso ridotto a un elenco delle proposte di intervento dei privati, con scarsa capacità di orientare realmente le trasformazioni urbane.²⁵⁸

Nonostante ciò, il PPA rimane una tappa fondamentale nella storia della pianificazione torinese e nazionale: fu il primo vero tentativo di **conciliare pianificazione e gestione**, strategia e operatività, decisione politica e partecipazione sociale. L'esperienza torinese dimostrò che la pianificazione poteva essere intesa non solo come disegno fisico della città, ma come **processo collettivo di governo**, in cui le scelte spaziali erano il riflesso di un progetto politico di democrazia urbana e di giustizia territoriale. In questo senso, anche se la parabola del PPA si concluse con la sua riduzione a mero strumento burocratico, la sua eredità – il tentativo di costruire una pianificazione partecipata, trasparente e legata ai bisogni reali della città – rimane un riferimento cruciale per ripensare oggi il rapporto tra piano, cittadinanza e trasformazione urbana.

A questa fase corrispose una politica urbanistica fondata sulla **programmazione integrata**, nella quale i diversi obiettivi venivano messi in relazione fra loro per perseguire uno sviluppo territoriale organico e coerente: il **risanamento del centro storico** e il **potenziamento delle periferie** venivano correlati alle scelte nel campo dei **trasporti** e della **casa**.

²⁵⁸ Ibidem.

Nel corso degli anni Settanta, la politica della casa a Torino dovette misurarsi con l'eredità diretta della crescita urbana disordinata del ventennio precedente. La città, fortemente segnata dall'espansione industriale del dopoguerra e dall'immigrazione interna, presentava un tessuto edilizio incapace di assorbire la pressione demografica. Le **lotte dell'“autunno caldo” del 1969**, oltre a porre al centro dell'agenda politica le questioni salariali e dei diritti dei lavoratori, denunciarono con forza anche il problema dell'alloggio, rivendicando il **diritto alla casa** come parte integrante della cittadinanza sociale.

A confermare la gravità della situazione intervenne il **censimento del 1971**, che stimò un **fabbisogno abitativo insoddisfatto di circa 324.800 vani** nel territorio comunale. Di questi, **201.100** risultavano necessari per ridurre le condizioni di sovraffollamento — fenomeno particolarmente diffuso nei quartieri popolari e nei comparti di edilizia economica e popolare — mentre **123.700** avrebbero dovuto essere destinati al risanamento di alloggi **non igienici o fatiscenti**.²⁵⁹

Questi dati, come sottolinearono gli stessi uffici tecnici comunali, mettevano in luce la **frattura tra domanda e offerta di abitazioni**, rivelando l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti, nonostante le leggi 167/1962 e 865/1971 avessero tentato di incentivare la costruzione di edilizia sovvenzionata.

Nel **1977**, nonostante gli interventi avviati dalle giunte di sinistra e dai programmi straordinari comunali per il risanamento urbano, il **fabbisogno residuo** rimaneva altissimo: circa **200.000 vani**. Tale cifra rappresentava quella che le relazioni tecniche dell'epoca definirono **“domanda insolubile”**, ovvero il fabbisogno proveniente da **famiglie impossibilitate a sostenere i costi del mercato immobiliare**, anche a fronte di un'offerta crescente di alloggi privati.

In altre parole, **il problema non era più solo quantitativo, ma qualitativo e sociale**: la disponibilità di abitazioni non coincideva con la possibilità economica di accedervi.²⁶⁰

²⁵⁹ Radicioni R., Giorgio Lucca Borlera P. G., *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, Firenze 2009, p. 65

²⁶⁰ Radicioni R., *il risanamento a Torino nel quadro delle riorganizzazione urbana e territoriale*, intervento al convegno Centro storico, Città, Regione. Idee ed esperienze di

La giunta comunista guidata da **Diego Novelli** (dal 1975) si trovò dunque di fronte alla necessità di **riconvertire le politiche abitative** in una logica di servizio pubblico, orientata al contenimento dei canoni, al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla redistribuzione delle risorse urbanistiche. La “domanda insolubile” divenne così una categoria politica e tecnica al tempo stesso, indicativa della volontà di **superare la subalternità della pianificazione urbana alle logiche speculative del mercato**, affermando una concezione della casa come **bene sociale e diritto collettivo**, in linea con i principi sanciti dalla legge 865/1971 e dalle nuove istanze di partecipazione popolare.

Nel settore dei trasporti, la nuova amministrazione promosse il **potenziamento del trasporto pubblico** e l'unificazione delle aziende operanti nel settore (ATM, SATTI e Consorzio Torino-Rivoli).

A partire dal dopoguerra, l'espansione urbana e l'aumento del traffico automobilistico determinarono a Torino crescenti problemi di congestione e inefficienza del sistema di mobilità. Per affrontare queste criticità, fin dagli anni Sessanta furono elaborati diversi progetti di pianificazione dei trasporti, che culminarono nella definizione del **Piano dei Trasporti Pubblici del Comprensorio di Torino** (1970), reso possibile grazie alla **legge 1042/1969**. Tale formulazione apriva la strada non solo a una metropolitana sotterranea, ma anche a soluzioni di trasporto rapido di tipo leggero e superficiale.²⁶¹

Nel **1976**, l'assessorato comunale ai Trasporti, al Traffico e alla Viabilità, diretto dall'ingegnere **Augusto Chierici**, elaborò la **Variante generale al Piano dei Trasporti**, che ridefiniva le scelte del piano del 1970. Il nuovo impianto tecnico, noto come “**Sistema del 1976–1977**”, delineava un progetto di **metropolitana leggera di superficie** articolato su circa **162 chilometri di rete**, in sostituzione progressiva del sistema tranviario tradizionale. A tale piano fu affiancato il “**Programma d'Intervento**”, che mirava a migliorare, nell'arco di pochi anni,

risanamento. Confronto sui problemi di Torino, indetto dal comune di Torino e dalla sezione piemontese. Valle d'Aosta dell'A.N.C.S.A., Torino 27-29 maggio 1977, fasc. 46
²⁶¹ Per l'analisi delle più significative proposte in tema di sistema di trasporti si consulti la rivista *Urbanistica* (numero 63-64), pubblicata a Gennaio del 1976: *Analisi ed osservazioni sugli studi e sulle proposte formulate per i trasporti nell'area torinese*.

l'efficienza complessiva del servizio pubblico attraverso operazioni di **razionalizzazione e riorganizzazione**.²⁶²

Il programma individuava i principali limiti della rete esistente — la concentrazione delle linee nel centro cittadino, la debole connessione con le periferie e l'assenza di un'integrazione funzionale tra tram, autobus e autolinee intercomunali — proponendo una serie di interventi tecnici mirati:

prolungamento delle linee verso le aree periferiche (Vallette, Falchera, Barca, Beinasco, Collegno), **ridefinizione delle fermate e della semaforazione**, **separazione tra traffico pubblico e privato**, e **unificazione tariffaria** per l'intera area metropolitana.²⁶³

In questa logica, il piano perseguiva la costruzione di una **rete organica e intermodale**, capace di connettere ferrovie, linee tranviarie ammodernate, autobus urbani e autolinee extraurbane, disegnando una struttura a **maglia aperta nord-sud / est-ovest** su tutto il territorio comunale.

L'evoluzione di queste scelte tecniche e politiche trovò una sintesi nel **Piano dei Trasporti del 1981**, che confermò la centralità del progetto del **passante ferroviario** e del **quadruplicamento dei binari** nell'area torinese, integrandoli con la previsione di una **metropolitana leggera**. Quest'ultima, già proposta negli anni Sessanta dalla giunta Anselmetti, rimase tuttavia oggetto di ampio dibattito: il **Partito Comunista Italiano** si oppose con fermezza all'ipotesi di una “metropolitana pesante”, giudicata troppo onerosa e priva di copertura finanziaria, e temette che potesse incentivare la **dispersione residenziale nei comuni dell'hinterland**, favorendo un'espansione urbana incontrollata.²⁶⁴

Il progetto fu infine criticato anche dalla stampa cittadina — in particolare dalla *Stampa*, espressione dei ceti industriali — che condusse una campagna volta a **delegittimare l'idea della metropolitana leggera** presso l'opinione pubblica,

²⁶² Radicioni, Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, p. 65.

²⁶³ Ibidem.

²⁶⁴ Rabagliano C., *Dalla teoria alla pratica, Ambiente, trasporti e urbanistica nell'azione amministrativa delle giunte rosse*, in Maida B. (a cura di), *Alla ricerca della simmetria. Il Pci a Torino, 1945-1991*, Fondazione Istituto piemontese Antonio Gramsci, Rosenberg e Seller, Torino 2004, pp. 215-271.

alimentando così un conflitto tra modelli alternativi di mobilità e visioni diverse del futuro urbano torinese.

Un episodio importante del rapporto tra amministrazione pubblica e grande impresa privata nel contesto torinese degli anni Settanta fu la vicenda del **Centro direzionale Fiat a Candiolo**. Il progetto, elaborato nel **1974** dalla casa automobilistica in convenzione con il **Comune di Candiolo**, prevedeva la realizzazione di circa **640.000 metri cubi di edifici** all'interno dell'area del **Parco di Stupinigi**, destinati in parte a funzioni direzionali e in parte a un nuovo insediamento residenziale per alcune migliaia di dipendenti. Di questi volumi, **240.000 m³** risultavano già approvati.²⁶⁵

L'iniziativa suscitò ampie perplessità sin dall'origine, poiché avrebbe comportato un'intensa **urbanizzazione in un'area di elevato pregio paesaggistico e storico**, oltre a incentivare la **dispersione insediativa** in un territorio esterno alla conurbazione torinese. Con l'insediamento, nel **1975**, delle **giunte di sinistra** guidate dal **Partito Comunista Italiano**, il progetto venne sottoposto a revisione. Le nuove amministrazioni comunali e regionali ritennero infatti che il centro direzionale proposto dalla Fiat fosse incompatibile con i principi di **contenimento del consumo di suolo** e di **riequilibrio territoriale** che caratterizzavano la nuova politica urbanistica.

A partire da queste premesse, nel **1978** venne siglato un **nuovo accordo** tra la **Regione Piemonte**, il **Comune di Torino**, i **Comuni di Collegno e Candiolo** e il **Comprensorio di Torino**, che comportò la **rinuncia definitiva della Fiat al progetto originario di Candiolo**. In sostituzione, le funzioni direzionali furono **redistribuite su più poli** del sistema urbano e metropolitano: nel **quartiere San Paolo** di Torino, a **Collegno** (nell'area del Campo Volo) e, in misura minore, a **Candiolo**, dove le aree precedentemente destinate alla costruzione furono **cedute gratuitamente alla Regione** per la **riqualificazione e valorizzazione del Parco di Stupinigi**.²⁶⁶

²⁶⁵ Ibidem.

²⁶⁶ Radicioni, Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, pp. 71-72.

L'accordo definì in dettaglio le nuove destinazioni urbanistiche: nel quartiere torinese di **San Paolo** furono previsti **131.000 metri cubi di uffici, 62.000 metri quadrati di verde e servizi pubblici, 12.340 m² per scuole dell'obbligo, 27.500 m³ di edilizia residenziale pubblica e 17.500 m² di insediamenti produttivi a controllo pubblico**. Nel Comune di **Collegno** vennero invece pianificati un **centro terziario da un milione di metri cubi, 650.000 m² di aree a parco e 200.000 m² destinati a servizi pubblici**.²⁶⁷

Questa operazione rappresentò un **caso paradigmatico di pianificazione concertata** e una delle prime esperienze di **decentramento urbano su scala comprensoriale**. Essa segnò un passaggio importante nelle politiche territoriali della sinistra torinese, orientate a **riequilibrare la distribuzione delle funzioni terziarie**, limitare l'espansione incontrollata della città e promuovere una gestione **pubblica e coordinata del territorio metropolitano**, in linea con le istanze di tutela ambientale e di equità territoriale promosse in quegli anni.

L'amministrazione comunista insediatasi nel 1975 a Torino affrontò in maniera sistematica il tema dei **servizi sociali e del verde pubblico**, rispondendo a rivendicazioni storiche dei comitati di quartiere e delle organizzazioni sindacali. L'obiettivo era ampliare e migliorare la disponibilità di aree a verde e servizi pubblici, con particolare attenzione alle scuole, e ridurre le disuguaglianze nella fruizione dei servizi tra centro, periferia e zone intermedie. Tra il 1972 e il 1991, le aree destinate a servizi locali e interzonali passarono da circa 8,4 milioni a oltre 15,6 milioni di metri quadrati, sebbene la distribuzione sul territorio non fosse omogenea e nelle zone centrali la densità edilizia limitasse la possibilità di ampliamento. Il piano interveniva inoltre sulla qualità residenziale, mirando a ridurre l'affollamento, migliorare le condizioni igieniche e abbassare la densità edilizia nelle aree di trasformazione urbana, attraverso il ricorso ai **Programmi Pluriennali di Attuazione** disciplinati dalla legge 10/1977.

Parallelamente, la Giunta Novelli si distinse per l'attenzione alla **tutela ambientale**. Nel 1976 venne istituito il primo Assessorato all'Ecologia in Italia, sebbene con competenze limitate, e avviata una grande operazione di

²⁶⁷ Ibidem.

riforestazione urbana, con la piantumazione di centinaia di migliaia di alberi. Il **Piano Regionale dei Parchi** individuò undici aree protette nella provincia di Torino, tra cui la Mandria, destinata a diventare simbolo del sistema piemontese dei parchi.²⁶⁸ La città acquisì anche il Parco della Tesoriera, sottraendolo a speculazioni edilizie e trasformandolo in spazio pubblico con funzioni culturali e sociali. Nel 1977 fu elaborato un piano di tutela della **collina torinese**, finalizzato a bloccare le nuove espansioni edilizie, promuovere il recupero delle abitazioni degradate, valorizzare le attività agricole e potenziare i trasporti pubblici.²⁶⁹

L'insieme di interventi nel settore dei servizi sociali e della tutela ambientale mostra come la Giunta Novelli perseguisse una **politica urbanistica integrata**, volta a migliorare la qualità della vita urbana, ridurre le disuguaglianze territoriali e garantire la fruizione collettiva delle risorse naturali e degli spazi pubblici.

IV. 10 Il dibattito politico sul ruolo dell'urbanistica e della pianificazione territoriale

Nel dibattito sull'urbanistica durante il Consiglio Comunale del 9 Marzo 1977²⁷⁰, in questo paragrafo ampiamente riportato, il contributo più organico è quello del consigliere comunista Giuseppe **Chiezzi**, che individua nella nuova fase politica della città la necessità di dimostrare nei fatti la capacità di affrontare e risolvere i problemi urbanistici attraverso due presupposti fondamentali: **una programmazione democratica e non burocratica e una rigorosa coerenza tra i vari livelli di programmazione** in cui la legittimità del piano non può fondarsi solo su scelte tecniche: deve poggiare su un **coinvolgimento attivo dei cittadini organizzati nei comitati di quartiere**, che negli anni hanno rappresentato una delle esperienze più significative di partecipazione popolare e di controllo democratico sul territorio.

²⁶⁸ Città di Torino, *Proposta di deliberazione della Giunta Municipale*, 10 ottobre 1977, Ripartizione IX.

²⁶⁹ Rabaglino C., *Dalla teoria alla pratica, Ambiente, trasporti e urbanistica nell'azione amministrativa delle giunte rosse*, in Maida B. (a cura di), *Alla ricerca della simmetria. Il Pci a Torino, 1945-1991*, Fondazione Istituto piemontese Antonio Gramsci, Rosenberg e Seller, Torino 2004, pp. 215-271.

²⁷⁰ ASCT Atti del Consiglio Comunale, *Dibattito sull'urbanistica* 9 Marzo 1977.

Nell'intervento il consigliere sostiene che il «libero gioco delle forze economiche» ha prodotto la crisi attuale e che tali forze devono oggi essere coinvolte in una strategia precisa, finalizzando le loro risorse al conseguimento degli obiettivi di piano. Il **Piano regionale di sviluppo** deve restare il riferimento della politica territoriale, mentre la **bozza del Piano territoriale di coordinamento (PTC)** va valutata nella sua capacità di concorrere all'equilibrio regionale, poiché essa «non è uno spettro», ma un documento acquisito dalla Giunta regionale che «nasce dall'indicazione di anni di lotte popolari» e recepisce istanze fondamentali come il controllo democratico dello sviluppo economico e l'uso rigoroso delle risorse per elevare la qualità della vita. Il PTC parte dall'analisi dello squilibrio fra Nord e Sud e dello squilibrio tra Torino e il resto del Piemonte, riconducendoli alla «crescita industriale incontrollata e monoculturale» che ha sfruttato economie esterne prodotte dalla collettività, generato diseconomie sociali e abbandonato settori produttivi come l'agricoltura e territori come la montagna, producendo fabbisogni enormi di abitazioni e servizi nelle aree di congestione. Per correggere tali dinamiche, il PTC propone una strategia volta a costituire una pluralità di **sistemi urbani**, espandendo gli aspetti positivi della vita metropolitana senza accentuare la concentrazione nel polo torinese e fissando obiettivi chiari: **eliminazione della congestione fisica, miglioramento ambientale, riequilibrio territoriale**. Da qui discendono scelte come il decentramento di industrie, terziario superiore e residenza verso poli e sub-poli della conurbazione e verso il resto della regione, scoraggiando nuovi insediamenti in aree cariche di economie esterne e applicando finalmente strumenti previsti dalla legge 865/1971, richiesti nel tempo dai lavoratori e oggi riconosciuti anche da settori imprenditoriali, come dimostrano i passi citati dello **Studio Siteco** per l'Unione Industriale. Anche per i trasporti, variabile decisiva del riequilibrio, il PTC propone di rispondere subito alla domanda esistente, riorganizzando la mobilità con un uso razionale della rete stradale, minimo ricorso a grandi infrastrutture, rinnovamento del materiale mobile e creazione di economie esterne nei poli alternativi per favorire rilocalizzazioni e ridurre i costi sociali del pendolarismo. La struttura proposta è quella di una **rete ortogonale ed equipotenziale**, recepita dal piano dei trasporti dell'assessore Rolando, che

tuttavia – ammonisce Chiezzi – non è da sola sufficiente se non accompagnata dalla localizzazione di «punti di riferimento alternativi» per le funzioni terziarie e per la residenza, indispensabili per «depolarizzare il nucleo centrale» della città. La riorganizzazione territoriale non deve più fondarsi su aree eccessivamente specializzate – terziario nel centro, residenze senza servizi, concentrazioni industriali – che alimentano fenomeni di disgregazione sociale già denunciati dal sindaco Novelli, ma su un **sistema integrato di poli e sub-poli** collegati da trasporti competitivi e capaci di offrire pari condizioni di accesso ai servizi sul territorio. La strategia residenziale deve puntare al risanamento del patrimonio esistente, al controllo dell'intero parco abitativo, alla fissazione di vincoli di densità congruenti al decongestionamento e all'integrazione di interventi pubblici e privati tramite convenzionamenti, mentre per i servizi occorre garantire fruizione omogenea sul territorio e partecipazione gestionale. Centrale è anche la **riqualificazione ambientale**, attraverso il controllo dell'inquinamento, la tutela dei beni naturali, il mantenimento di spazi verdi tra i poli e il potenziamento della funzione ricreativa della città. In conclusione, il PTC propone un insieme coerente di interventi diretti a superare l'eccessiva specializzazione funzionale, a integrare poli e sub-poli, a governare il terziario superiore e a offrire un «disegno di lunghissima prospettiva» come quadro di riferimento degli interventi a breve termine. Per Chiezzi, questo documento «non deve essere buttato via», ma discusso ed elaborato democraticamente coinvolgendo enti locali, quartieri e forze economiche e sociali, poiché il comprensorio torinese deve diventare il primo protagonista del processo di riequilibrio territoriale. La politica urbanistica non deve mirare a «un bel disegno», ma ad atti concreti, come dimostra la relazione dell'assessore Radicioni, soprattutto su questioni cruciali quali la casa – con un fabbisogno di risanamento di 200.000 vani e l'obbligo di applicare la legge 167 per almeno 80.000 vani – e l'industria, con 1.200.000 mq in crisi di localizzazione che rendono urgente un'azione sulla rilocalizzazione produttiva, inclusa quella delle piccole imprese oggi relegate in cortili e seminterrati. Chiezzi conclude sottolineando la necessità che il Comune utilizzi appieno il patrimonio di studi e competenze presenti nell'Università, avviando rapporti organici come previsto nella delibera dell'assessore Radicioni, affinché la programmazione urbanistica

trovi finalmente adeguati strumenti tecnici e culturali per affrontare le sfide della città.

Un elemento di particolare rilievo nel dibattito è l'intervento del consigliere democristiano **Ruggero**, che richiama l'attenzione sulla portata della **legge 28 gennaio 1977 n. 10**, la cosiddetta **legge Bucalossi**, sostenendo che essa rappresenti una svolta radicale nel regime giuridico dei suoli e che debba essere considerata in modo esplicito nella nuova fase di redazione del piano. Come afferma testualmente, *«l'altro aspetto che è stato accennato soltanto di sfuggita ma che riteniamo fondamentale nel momento in cui andiamo a tentare un approccio al problema urbanistico, al problema del territorio in generale, è quello posto dalla nuova legge sul regime dei suoli del 28 gennaio 1977, la numero 10, sulla quale nessuno finora ha puntato l'attenzione che essa meritava»*. Per Ruggero, la novità non è semplicemente tecnica, ma investe direttamente la tradizione giuridica italiana, poiché *«questa legge introduce un elemento non soltanto di novità, ma stravolge completamente i criteri giuridici e sociali che hanno informato il modo di porsi in Occidente, in Italia e in particolare dal diritto romano in poi, nei confronti della proprietà riferita al suolo e in particolare riferita al fondo urbano, laddove dalla tradizione romanistica in poi si è sempre dato come fatto acquisito che elemento strettamente inerente e caratterizzante la proprietà del fondo urbano fosse lo ius edificandi»*. Il passaggio dal diritto edificatorio come attributo della proprietà all'edificazione come **concessione** rappresenta, secondo Ruggero, un salto concettuale di ampia portata: *«questa legge per la prima volta parla di concessione per quanto riguarda l'edificazione sul fondo urbano»*.

Ruggero insiste sulle **ambiguità interpretative** della legge, sostenendo che essa consente sia letture "minime" sia letture "massime", ciascuna delle quali può produrre effetti molto diversi sul piano urbanistico e costituzionale. La mancanza di una *«giurisprudenza di interpretazione autentica»*, afferma, affida alle forze politiche un compito decisivo in questa fase iniziale. Ricordando che la Costituzione tutela la proprietà privata entro limiti che, se superati, richiedono l'esproprio indennizzato, Ruggero evidenzia il nodo principale: *«qualora si intendesse applicare questa legge in termini estensivi al massimo del principio di*

concessione, lo scorporo così effettuato dello ius edificandi dal concetto di proprietà del fondo urbano sarebbe tale per cui automaticamente tutti i fondi urbani nei confronti dei quali non si pervenisse alla concessione dell'edificabilità dovrebbero, per rimanere nel dettato costituzionale, essere espropriati; il che logicamente non è possibile». Da qui la critica alla posizione del Partito Comunista, che — secondo Ruggero — sostiene una «*media sentenza*» secondo la quale lo ius edificandi non sarebbe completamente scorporato, ma ricondotto a «*una forma nuova di concessione atipica, anomala*», una tesi che egli giudica difficilmente sostenibile in dottrina perché «*sfuggirebbe completamente a quelli che sono i canoni tradizionalmente accettati del principio stesso di concessione*».

Per Ruggero, la posta in gioco è alta: un'interpretazione “minima” lascerebbe sostanzialmente immutato il quadro giuridico-sociale, ma costringerebbe sul piano urbanistico a reintrodurre vincoli decaduti; un'interpretazione “massima”, invece, è — afferma — «*quella sulla quale noi concordiamo perché lascia largo spazio aperto alla censura costituzionale della legge stessa, cioè a una interpretazione potenzialmente arrogante*». Ruggero dichiara esplicitamente che la Democrazia Cristiana mira all'**abrogazione** della legge per violazione dei principi costituzionali, poiché diversamente «*si aprirebbe una fase estremamente delicata su cui verrebbe incentivato completamente il piccolo risparmio rivolto in direzione di investimenti edilizi e verrebbe ulteriormente resa difficile l'acquisizione da parte del singolo della casa intesa come completamento della personalità*». Tale posizione non viene però presentata come difesa degli interessi privati: «*non siamo d'accordo con le tesi secondo le quali i partiti politici sono nomenclatura delle classi sociali; quantomeno riteniamo che non debba necessariamente essere così*».

Nel complesso, l'intervento di Ruggero mostra come, nella nuova fase di redazione del piano, la legge 10/1977 sia percepita non come uno sfondo normativo neutrale, ma come un **fattore di instabilità** che può condizionare profondamente sia le scelte pianificatorie sia i rapporti fra proprietà, mercato e interesse pubblico. La questione dello **ius edificandi**, del suo eventuale scorporo dalla proprietà e delle possibili censure di costituzionalità diventa così un terreno politico decisivo, destinato a influenzare non solo la costruzione del piano, ma

anche la sua capacità di produrre effetti duraturi sul regime dei suoli e sull'accesso alla casa.

Nel suo intervento, il consigliere **Gatti** colloca la discussione sul Piano Territoriale di Coordinamento all'interno di una più ampia trasformazione degli orientamenti urbanistici internazionali. Egli ricorda come, *«fino agli anni Sessanta, su scala mondiale si poneva la crescita quantitativa della città tra gli indicatori di sviluppo di un paese,»* mentre solo nella seconda metà del decennio *«si comincia a porre l'esigenza di individuare anche una soglia massima oltre la quale le diseconomie esterne incominciano a prevalere sull'economia»*. Tale mutamento, continua, non va letto nella sua sola dimensione economica, ma nella sua più ampia portata sociale: *«mi riferisco ai due concetti non soltanto alla loro accezione strettamente economica [...] ma alla loro ripresa sull'insieme della cittadinanza»*. Questa trasformazione, secondo Gatti, si sarebbe espressa pienamente — pur tra difficoltà e conflitti — **nei primi anni Settanta**, aprendo una nuova fase del dibattito e della pianificazione.

Tale nuova fase poggia, per quanto riguarda Torino, sulla *«stra citata deliberazione quadro dell'aprile 1975»*, ma mostra anche i suoi effetti asimmetrici: da un lato il blocco dello sviluppo imposto nel capoluogo, dall'altro *«la crescita spontanea e indiscriminata che è proseguita nei comuni della cintura torinese»*, una divergenza che oggi *«si riflette e condiziona»* le scelte che il PTC è chiamato a compiere. Contemporaneamente, sul piano regionale, si erano poste premesse importanti grazie all'approvazione della **legge sui comprensori (L.R. 41/1974)**, strettamente legata — afferma Gatti — alla nuova impostazione della politica urbanistica. Il PTC, infatti, *«nasce come inizio di lavoro nell'estate del 1974»*, in una fase in cui sarebbe mancato *«un più stretto collegamento fra quanto si veniva elaborando a livello torinese e quanto si veniva elaborando a livello regionale»*, dato dalle difficoltà organizzative della Regione appena istituita. Tuttavia *«l'indirizzo reciproco a livello comunale e regionale era già sufficientemente chiaro»*.

Gatti insiste molto sulla natura del **PTC come piano di vincoli**. Egli chiarisce che la differenza tra piano di indirizzo e piano di vincoli è stata spesso travisata nel

dibattito politico: i primi sono documenti privi di capacità cogente; i secondi contengono norme vincolanti. *«Il piano territoriale di coordinamento nacque come piano di vincoli»*, pur dovendo affrontare un nodo politico-giuridico rilevante: rendere quei vincoli operativi attraverso una **legge urbanistica regionale** che desse al piano la sua forza normativa, forza che non poteva derivare dalla legge urbanistica del 1942, nella quale il PTC era concepito solo come piano di indirizzi. Questa scelta condivisa — tutte le forze politiche concordavano sulla necessità di un nuovo strumento legislativo — rappresenta, per Gatti, un punto cruciale della fase iniziale.

Il consigliere sottolinea come la natura di piano normativo sia stata *«sovente minimizzata nel dibattito politico»*, riducendo il PTC a un semplice strumento per bloccare o consentire alcune operazioni infrastrutturali (*«se lasciare fare o non lasciare fare l'operazione immobiliare di Borgaro, se lasciare fare oppure no la Torino-Pinerolo»*). In realtà, osserva Gatti, le forze politiche cercavano nel PTC *«una giustificazione razionale più completa di una scelta politica in negativo»*, ma il piano non nacque solo per questo. Egli riconosce però che il PTC aveva *«un grosso vizio d'origine»: «non associare in alcun modo i comuni nell'elaborazione del piano territoriale stesso»*. La mancanza di partecipazione degli enti locali — prosegue — non è stata corretta negli anni successivi. *«Questo piano [...] ha continuato ad essere elaborato nel chiuso degli uffici regionali senza avere alcun momento reale di confronto»* né con le forze politiche né con i comuni del comprensorio.

Gatti è particolarmente severo nel denunciare la **cristallizzazione del PTC**: la sintesi presentata nell'agosto 1976, afferma, *«è né più né meno del documento che era già pronto nel dicembre 1974»*. Obiettivi, modelli demografici, valutazioni territoriali, distribuzioni insediative: *«sono esattamente la stessa cosa»*. Solo dopo il 1976 potrebbero esserci stati sviluppi, ma *«nessuno di noi ne è esattamente a conoscenza»*. Questa opacità metodologica, aggiunge, rende necessario *«superare i vizi di origine del piano territoriale di coordinamento»* e soprattutto *«passare al comprensorio nei tempi più stretti possibili»*, portando finalmente *«alla luce del sole completamente quanto si è fatto»*.

In questo contesto, Gatti richiama la centralità dei **comprensori** come livello istituzionale essenziale per la pianificazione e la programmazione territoriale. Per questo considera decisiva la rapida approvazione di una legge urbanistica regionale, ma giudica il **disegno di legge n. 117** non idoneo a garantire *«ai comprensori quella pienezza di funzioni programmatiche che è loro riconosciuta»* dalla legge istitutiva. Pur difendendo gli obiettivi del progetto, ritiene che essi siano perseguiti *«assai male dal punto di vista tecnico»* e che il testo sia inserito in un quadro istituzionale *«assolutamente inaccettabile di strozzatura, di mortificazione, di compressione dei comprensori e, in una certa misura, anche dei comuni»*.

Per Gatti il nodo politico è chiaro: occorre definire *«che cosa vogliamo siano i comprensori»*, rimanendo fedeli alla legge 41, secondo la quale *«il comprensorio deve essere il momento di valutazione e di decisione nel rispetto delle competenze regionali»* in materia di urbanistica, trasporti e servizi sociali. Solo così il PTC può diventare realmente *«l'asse portante della pianificazione urbanistica e della programmazione all'interno della regione»*.

Nelle conclusioni, Gatti allarga il campo alla **riprogettazione dello sviluppo regionale**, indicando tre assi: rilocalizzazione industriale, diffusione del terziario superiore e individuazione di poli di sviluppo sia nell'area torinese sia nel resto del Piemonte. Il PTC, afferma, si è *«fermato»* proprio su questo nodo — politico prima che tecnico — che potrà essere sciolto solo attraverso un *«colloquio e un dialogo [...] con le corporazioni interessate»*. Le condizioni, sostiene, oggi *«vi sono»*: politiche, tecniche e istituzionali. Spetta ora alla Regione e ai comprensori assumere le decisioni necessarie per farne finalmente uno strumento operativo.

Nel suo intervento, il consigliere **Quagliotti** insiste sul fatto che l'evoluzione istituzionale e urbanistica degli anni recenti impone di riconoscere una trasformazione già avvenuta: l'avvio del **comprensorio** come nuovo livello di governo territoriale. Ed è innanzitutto un *fatto politico*, prima ancora che normativo.

Come afferma esplicitamente:

“Bisogna prendere atto intanto dei fatti politici che si sono prodotti; orbene un fatto politico rilevante che tutti assieme abbiamo voluto è quello del comprensorio. Di questo fatto bisogna prendere atto non soltanto perché lo dice la legge, ma perché è una scelta politica precisa fatta da questa maggioranza ed altre forze politiche.”

Quagliotti parte da qui per definire la **proposta concreta** della sua parte politica: spostare sede, metodo e responsabilità della pianificazione dal solo Comune verso l'istituzione comprensoriale.

Quagliotti sostiene che il comprensorio non debba essere un semplice ente tecnico o di coordinamento, ma *il luogo politico* in cui si elabora e si discute la pianificazione territoriale.

Come chiarisce:

“Noi riteniamo che la sede propria dell’elaborazione, della discussione, della conduzione dell’insieme del dibattito politico sia il comprensorio.”

Non parla quindi di “comprensori del Piemonte” in astratto, ma del **comprensorio di Torino**, che secondo lui ha già conosciuto una fase di convergenza politica e di lavoro comune. Qui il consigliere richiama esplicitamente un percorso di collaborazione precedente:

“...nella realtà del comprensorio di Torino, dove appunto sulla base di queste precedenti convergenze si è prodotto un lavoro di elaborazione.”

Un punto interessante del ragionamento è il confronto tra il livello regionale e quello nazionale. Quagliotti osserva che, paradossalmente, proprio in Piemonte si sono registrati accordi politici sul ruolo dei comprensori che a livello parlamentare o nazionale sono del tutto assenti:

“Non possiamo dimenticare che le forze politiche non hanno trovato ancora a livello nazionale... un punto di convergenza su cosa devono rappresentare i comprensori nella realtà dell’assetto autonomistico, ruolo diverso che tutti dichiariamo occorre promuovere nel nostro Paese.”

Questa constatazione è utilizzata per rafforzare l'idea che il Piemonte — e in particolare l'area torinese — si trovi in una fase più avanzata e che proprio per questo non si debba tornare indietro né lasciare il processo sospeso.

L'idea centrale è che il comprensorio non debba essere né un semplice “organismo tecnico” né una struttura meramente programmatica, ma un vero soggetto politico in grado di orientare le scelte di governo del territorio:

“...il ruolo dal punto di vista della gestione e degli indirizzi concreti di governo che una realtà come il comprensorio deve assumere.”

Nel dibattito consiliare affiora una concezione della pianificazione territoriale profondamente rinnovata, che trascende la dimensione tecnico-urbanistica per configurarsi come vero e proprio **strumento strategico di governo del territorio**. Gli interventi convergono nel riconoscere che il piano non può limitarsi a regolare l'uso del suolo, ma deve assumere un ruolo attivo nel **riequilibrio territoriale**, correggendo gli effetti prodotti dalla crescita spontanea e disordinata degli anni precedenti: da un lato, la città di Torino soggetta a un blocco dello sviluppo, dall'altro la cintura in espansione incontrollata. La pianificazione diviene così il dispositivo attraverso cui redistribuire popolazione, funzioni industriali e attività terziarie sull'intero spazio regionale, trasformando un problema ereditato in una prospettiva di sviluppo ordinato e inclusivo.

A questa funzione si intreccia l'esigenza, ribadita sia da Gatti sia da Quagliotti, di superare la tradizionale frammentazione amministrativa. Il governo del territorio richiede infatti un **quadro di coordinamento sovracomunale**, capace di articolare in un'unica visione le dinamiche di Torino e dei comuni circostanti. In questo senso, il **comprensorio** emerge come il livello istituzionale più adeguato ad assumere decisioni condivise, colmando il divario tra la scala comunale e quella regionale e ponendosi come perno di una nuova governance territoriale.

Parallelamente, la pianificazione viene ridefinita nella sua natura giuridica e politica. Non si tratta più di un semplice documento di indirizzo, ma di un **piano normativo**, chiamato a esercitare una forza cogente attraverso un'adeguata legge urbanistica regionale. Come ricorda Gatti, il Piano Territoriale di Coordinamento

nasce originariamente “come piano di vincoli”, e solo un adeguato supporto legislativo può trasformarlo in uno strumento effettivamente operativo, capace di guidare le scelte degli enti locali e degli operatori pubblici e privati.

Su questo sfondo, assume rilievo un ulteriore nodo critico: la **legittimazione democratica** del processo di pianificazione. Più interventi insistono sul limite rappresentato da una elaborazione condotta “*nel chiuso degli uffici regionali*”, priva di un autentico coinvolgimento degli enti locali, del comprensorio e della cittadinanza. La pianificazione territoriale viene così ripensata come un processo **trasparente e partecipato**, che deve integrarsi con i nuovi organismi democratici — dai consigli comunali ai comitati di quartiere — affinché le scelte sul territorio siano condivise e socialmente radicate.

Infine, il dibattito riconosce alla pianificazione territoriale una funzione che oltrepassa l’ambito urbanistico in senso stretto. Essa diventa l’**asse portante della programmazione economica e sociale regionale**, chiamata a orientare politiche dei trasporti, servizi collettivi, localizzazione industriale e sviluppo del terziario avanzato. In questa prospettiva, il piano non è solo regolazione edilizia, ma **politica di sviluppo**, capace di guidare la trasformazione complessiva del territorio piemontese.

Nel suo insieme, quindi, il dibattito delinea un modello di pianificazione territoriale intesa come **governo integrato, democratico e sovracomunale** dello sviluppo, orientato a correggere gli squilibri ereditati dal passato e a costruire una nuova struttura territoriale più equilibrata, funzionale e inclusiva.

IV. 11 La proposta di Piano Regolatore del 1980

Nel 1979 venne approvata la delibera programmatica, seguita nel 1980 dalla presentazione del progetto preliminare di Piano Regolatore²⁷¹, noto anche come *Piano dell’Ottanta* o *Piano Radicioni*, dal nome dell’assessore all’urbanistica che ne guidò la redazione, si collocava in un contesto di profonda revisione concettuale: si abbandonava la visione di una città monocentrica per adottare una

²⁷¹ ASCT Atti Consiglio comunale, *La relazione illustrativa del Progetto preliminare di Piano dell’80* 21 aprile 1980.

logica policentrica, fondata sul potenziamento delle centralità periferiche e sulla distribuzione equilibrata dei servizi e delle funzioni.

Radicioni individuò quattro obiettivi principali: il rafforzamento delle centralità urbane mediante il modello delle “*radialità intercettate*”; un uso strategico del sistema dei trasporti per evitare l’accentramento delle funzioni nel centro; l’integrazione tra le diverse località e il potenziamento dei servizi sociali — scuole, impianti sportivi, spazi verdi —; e infine una più attenta calibrazione degli indici edilizi, orientata alla tutela ambientale e alla qualità urbana.²⁷²

Uno degli aspetti più innovativi del piano era la sua dimensione normativa e processuale: esso non rappresentava un disegno fisso della città futura, ma piuttosto un insieme di regole e procedure da applicare in modo concertato tra pubblico e privato. L’essenza del piano risiedeva infatti nelle Norme di attuazione, che definivano le condizioni alla base delle trasformazioni ammesse, che avrebbero trovato concreta attuazione attraverso i Programmi Pluriennali di Attuazione (PPA): strumenti operativi introdotti dalla legge 10/1977, destinati a verificare la fattibilità degli interventi e a coordinarne la realizzazione.

Come affermava la Commissione territoriale del 10 marzo 1980 del PCI:

*“è stato più volte detto e ripetuto che il PPA può costituire una svolta decisiva nella gestione del territorio... il PPA deve dunque caratterizzarsi come strumento di raccordo tra pianificazione dell'uso del territorio e capacità di investimento degli operatori pubblici e privati... sarebbe opportuno mettere a punto uno strumento di programmazione con una configurazione prevalente di tipo economico avente una validità di 10-15 anni”.*²⁷³

In parallelo, il *Piano dell’Ottanta* incorporava una riflessione culturale più ampia sulla città storica e il suo patrimonio. L’analisi dei Beni culturali ambientali del Comune di Torino (Dipartimento Casa-Città, Politecnico di Torino, 1984) segnò

²⁷² ASCT Atti municipali, Verbale del Consiglio Comunale, 21 aprile 1980.

²⁷³ Elementi di carattere generale per l’avvio del dibattito sulle proposte nazionali del PCI relative a procedure urbanistiche, legge 10 Commissione territorio, documento interno, Torino 10 marzo 1980, Fipag, Fpc-To, b.355, fasc. 25.

un cambio di paradigma: si superava il concetto di “zona aurica centrale” tipico del PRG del 1959, per estendere la tutela all’intero territorio comunale. Come scriveva Viglino, *“smentendo il concetto di unicità del ‘centro storico’ rispetto ad un continuum indifferenziato del costruito, si evidenziavano... quarantuno insediamenti storici, ciascuno dei quali fungente da “centro” per una parte di città o di territorio”*²⁷⁴.

Venivano così riconosciuti come elementi costitutivi della memoria e della forma urbana, in coerenza con la legge regionale 56/1977.

Il progetto preliminare del Piano Regolatore del 1980 segnò un momento cruciale nella riflessione urbanistica torinese, proponendo un modello di pianificazione profondamente diverso da quello tradizionale. Il piano non intendeva tracciare una visione rigida del futuro assetto urbano, ma configurarsi come un quadro flessibile di principi e procedure, capace di orientare in modo dinamico le trasformazioni della città.

L’impostazione era dunque **relazionale e processuale**, più attenta alla costruzione di regole condivise che alla previsione di forme spaziali definite. L’obiettivo era quello di **coordinare interventi pubblici e privati** in una prospettiva metropolitana, attraverso un sistema di norme e strumenti di concertazione che rendessero il piano uno strumento operativo di governo del territorio, e non solo di controllo. In questo senso, il progetto assumeva un marcato carattere pragmatico, riconoscendo la necessità di confrontarsi con le dinamiche economiche reali e con la presenza strutturale della rendita fondiaria urbana, considerata come un fenomeno che non può essere eliminato ma arginato e contenuto dal potere comunale, per garantire la funzione sociale della proprietà privata.²⁷⁵

Da questa impostazione derivava la scelta del **convenzionamento generalizzato**, che istituiva una netta separazione tra diritto di proprietà e diritto di edificazione,

²⁷⁴ Viglino M., *Beni culturali ambientali, politiche e territorio a Torino: Il valore del tessuto urbano in Torino, non solo nella città barocca*, in Atti e Rassegna Tecnica, LXXII, 2018, p. 66

²⁷⁵ Costituzione della Repubblica Italiana, art. 42, 1948.

in coerenza con quanto previsto dalla **legge 10/1977**.²⁷⁶ Tale principio sanciva che il diritto di edificare fosse prerogativa dell'ente locale, mentre la proprietà costituiva solo una delle condizioni — non esclusive — per accedere ai processi di trasformazione. Il convenzionamento diventava così lo strumento ordinario di regolazione dei rapporti tra pubblico e privato, non solo come vincolo normativo ma come **necessità politica e sociale**, funzionale al controllo pubblico delle trasformazioni e alla garanzia di equità territoriale.

Il piano individuava tre **indirizzi strategici** fondamentali: il decentramento delle funzioni produttive, residenziali e terziarie; la depolarizzazione del centro cittadino; e la riorganizzazione qualitativa delle periferie. Questi obiettivi si traducevano in una serie di **linee d'azione integrate**, che articolavano la visione metropolitana di Torino, come ricostruito da Raffaele Radicioni e Pier Giorgio Lucca Borlera in *Torino Invisibile* (Alinea, 2009).

In primo luogo, la **rilocalizzazione produttiva** mirava a spostare progressivamente le attività industriali verso poli sub-regionali (Rivarolo, Cuorgnè, Chivasso, Crescentino, Carmagnola, Ciriè, Lanzo, Susa, Bussoleno), in coerenza con una strategia regionale di riequilibrio territoriale e con la logica delle convenzioni-quadro tra comuni. Parallelamente, la **rilocalizzazione del terziario** veniva interpretata come motore di una riorganizzazione dei servizi e delle residenze: un processo volto a “depolarizzare il centro di Torino a favore di un sistema di centri urbani coordinati”, capaci di offrire funzioni qualificate anche nelle aree più deboli.

La **terza linea d'azione**, strettamente connessa, riguardava la rilocalizzazione residenziale, volta a trasformare la periferia da spazio marginale a contesto urbano vitale e attrattivo. Tale sviluppo doveva avvenire in modo selettivo e coordinato, “appoggiandosi preferibilmente alla rete dei centri esistenti”, per evitare nuove urbanizzazioni dispersive e consumo di suolo.

Fondamentale era anche la **riorganizzazione del sistema dei trasporti**,

²⁷⁶ Falco L., Saccomani S., *Il progetto preliminare del Piano Regolatore del Comune di Torino*. in Atti e Rassegna Tecnica, 1983, pp. 303-316.

considerata condizione imprescindibile per la riuscita delle strategie insediative. Il piano invitava a evitare la creazione di nuovi poli urbani diffusi, che avrebbero richiesto una rete di trasporto pubblico insostenibile, privilegiando invece il potenziamento delle località già servite e la razionalizzazione della mobilità metropolitana.²⁷⁷

Infine, una quinta linea d'intervento affrontava il tema della **salvaguardia ambientale** e della valorizzazione agricola, in coerenza con la **legge regionale 56/1977**. Contenere il consumo di suolo e valorizzare le aree agricole residue diventavano priorità strategiche, insieme alla creazione di un sistema di parchi regionali e comprensoriali — Stupinigi, La Mandria, le colline torinesi e moreniche, la Vauda, i parchi fluviali dello Stura e del Sangone — intesi come parte integrante della nuova armatura territoriale.

Nel suo complesso, il progetto preliminare del 1980 configurava un modello di **pianificazione concertata**, fondato sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati, sulla flessibilità procedurale e sulla sostenibilità ambientale. Pur privo di una forma urbana definitiva, il piano offriva una chiara visione politica e metodologica: quella di una Torino in transizione, chiamata a trasformare la propria crisi industriale in un'occasione di rigenerazione strutturale e territoriale.²⁷⁸

Il tema del riordino industriale rappresentò uno degli aspetti più delicati e strategici del Piano Regolatore del 1980, poiché si collocava al crocevia tra esigenze occupazionali e trasformazioni urbane. La pianificazione torinese si trovava infatti ad affrontare una **dicotomia di obiettivi potenzialmente contraddittori**: da un lato, la necessità di “confermare il ruolo prevalentemente industriale di Torino”, indispensabile per il mantenimento dei livelli

²⁷⁷ Falco L., Saccomani S., *Il progetto preliminare del Piano Regolatore del Comune di Torino*, in Atti e Rassegna Tecnica, 1983, pp. 303-316.

²⁷⁸ Raffaele Radicioni, Pier Giorgio Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, Firenze 200 pp. 104-110.

occupazionali; dall'altro, l'urgenza di “espellere attività industriali per ordinare e codificare il tessuto urbano”.²⁷⁹

Questa tensione rifletteva la transizione di Torino da città fordista a sistema urbano complesso, in cui la crisi della grande industria e la crescita della rendita fondiaria imponevano una nuova gestione delle aree produttive. Il **Piano Regolatore del 1959**, che aveva destinato all'industria circa **1.578 ettari** della parte pianeggiante del comune, aveva concepito la città come un mosaico di “zone miste”, ovvero «zone con caratteri speciali in cui abitazioni e luoghi di lavoro possono convivere a fianco a fianco». Questa impostazione, tipica della fase di espansione industriale, aveva favorito negli anni Sessanta e Settanta numerose **conversioni di aree produttive in residenziali**, come nel caso emblematico della **Società Viberti**, che trasformò il proprio sito in un quartiere abitativo per circa **9.000 abitanti**.²⁸⁰

Tale processo di riconversione avveniva in un contesto in cui “l'acquisizione della rendita fondiaria urbana operava a totale vantaggio della proprietà”, permettendo trasformazioni spesso speculative e non pianificate. Solo con la stagione normativa inaugurata dalla **legge nazionale n. 10/1977** e dalla **legge regionale piemontese n. 56/1977** si introdusse una svolta decisiva: la separazione tra **proprietà privata e diritto edificatorio**, e la previsione della “**convenzione quadro**” (art. 53), finalizzata a disciplinare “le modalità per la definizione del valore delle singole proprietà immobiliari interessate”. In questo modo “si interruppe [...] il meccanismo automatico in base al quale [...] si dovesse procedere alla trasformazione dell'immobile [...] sulla base delle indicazioni del piano regolatore”, restituendo alla pubblica amministrazione un ruolo attivo nella gestione delle trasformazioni.²⁸¹

²⁷⁹ Città di Torino, *Relazione illustrativa della proposta di Piano Regolatore Generale*, Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980, p. 35.

²⁸⁰ Città di Torino, *Piano regolatore generale*, documento n. 5, Ufficio tecnico dei Lavori Pubblici – Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

²⁸¹ Radicioni, Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, Firenze 200 pp. 103.

Nel nuovo quadro legislativo e socioeconomico, il Piano del 1980 affrontava la riorganizzazione produttiva come **parte integrante di una strategia di riequilibrio metropolitano**. La relazione tecnica sottolineava come tra il 1951 e il 1971 Torino avesse conosciuto un significativo incremento occupazionale che nel primo decennio aveva interessato l'area urbana centrale, mentre nel secondo si era diffuso nell'intero territorio metropolitano. Tuttavia, tale sviluppo aveva rafforzato una vocazione monoculturale, diretta dalla Fiat, con forti dipendenze settoriali e territoriali.

In risposta a questo scenario, il piano si poneva due obiettivi fondamentali: “difendere i livelli occupazionali anche dentro alla città (con speciale riguardo all'occupazione femminile) e migliorare le condizioni ambientali all'interno e all'esterno dei luoghi di lavoro”. Tuttavia, il documento riconosceva i limiti strutturali di Torino, segnalando che “una quota notevole dello spazio urbano [...] risulta difficilmente incrementabile” a causa della competizione tra funzioni industriali, residenziali e di servizio.²⁸²

Da qui derivava l'esigenza di una **gestione flessibile dei processi di ristrutturazione e rilocalizzazione**, da condurre non in modo autoritario né spontaneo, ma attraverso **programmi di attuazione e accordi convenzionati**. Come specificava il testo, la riorganizzazione produttiva “non può nascere sulla base di decisioni unilaterali degli organi di programmazione pubblica né di accordi bilaterali con le imprese”, ma deve basarsi su “una verifica continua delle condizioni, esterne ed interne alle imprese, che impongono e che consentono il trasferimento o il mantenimento di impianti ed attività”.²⁸³

A livello operativo, il piano classificava le aree produttive in tre categorie:

- **impianti da confermare** (circa il 73% del suolo industriale),
- **impianti da riordinare** (16%),

²⁸² Città di Torino, *Piano regolatore generale*, documento n. 5, Ufficio tecnico dei Lavori Pubblici – Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

²⁸³ Radicioni, Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, Firenze 200 p. 104.

- **impianti suscettibili di rilocalizzazione** (11%)²⁸⁴.

A queste si aggiungeva la problematica delle **attività produttive diffuse nel tessuto residenziale**, che coinvolgevano circa il 10% dell'occupazione manifatturiera. La rilocalizzazione, tuttavia, non veniva interpretata come semplice spostamento spaziale, ma come “un ventaglio assai ampio di ipotesi diverse (ampliamento, ristrutturazione, diversificazione produttiva, terziarizzazione interna...)”, aprendo così alla trasformazione qualitativa del sistema produttivo urbano.²⁸⁵

Rispetto al piano del 1959, quello del 1980 rappresentava un vero e proprio cambio di paradigma: si passava da un modello basato sulla flessibilità spontanea del mercato a una logica di governo pubblico e partecipato delle trasformazioni urbane. Come si legge nella relazione, l'obiettivo era quello di rendere la proprietà delle aree (in particolare quelle industriali) tendenzialmente indifferente rispetto a qualsiasi destinazione, riportando la decisione alla logica del piano, inteso come espressione del più generale interesse collettivo.²⁸⁶

In questa prospettiva, la **pianificazione industriale** non era più un semplice tema di zonizzazione, ma diventava una **politica urbana integrata**, in equilibrio tra tutela dell'occupazione, contenimento della rendita e miglioramento ambientale. Il Piano del 1980 rappresentava quindi un tentativo ambizioso di **riconciliare la città industriale con la città pubblica**, restituendo alla pianificazione il compito di mediare tra le esigenze produttive e il diritto collettivo alla qualità urbana.²⁸⁷

Il tema del terziario, insieme a quello industriale, rappresentò uno dei principali ambiti di ridefinizione strategica del Piano Regolatore del 1980. La città, fortemente segnata dalla specializzazione manifatturiera e dalla dipendenza dal gruppo FIAT, si trovava infatti di fronte alla necessità di **diversificare le proprie**

²⁸⁴ Città di Torino, *Relazione illustrativa della proposta di Piano Regolatore Generale*, Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980, p. 37.

²⁸⁵ Città di Torino, *Piano regolatore generale*, documento n. 5, Ufficio tecnico dei Lavori Pubblici – Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

²⁸⁶ Ivi.

²⁸⁷ Radicioni, Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, pp. 114-120.

funzioni economiche, riorganizzando il terziario in modo coerente con il nuovo assetto metropolitano delineato dalla pianificazione regionale.

Il piano riconosceva che il **settore terziario superiore**, ovvero quello rivolto prevalentemente alle imprese, avrebbe conosciuto un notevole sviluppo negli anni successivi, ma ne orientava la crescita verso una **distribuzione policentrica** su scala comprensoriale. L'obiettivo era duplice: evitare la concentrazione di nuove attività nel centro cittadino, già saturo e congestionato, e favorire un **riequilibrio territoriale** che connettesse le nuove polarità terziarie con il sistema metropolitano dei trasporti e degli spazi pubblici.

L'indagine condotta dal **Laboratorio di Geografia Economica dell'Università di Torino**, in collaborazione con gli uffici tecnici comunali, aveva offerto un quadro analitico dettagliato della situazione di partenza. Vengono definite come **“attività terziarie superiori (UTS)”** quelle che “utilizzano una superficie lorda di calpestio superiore a 1.200 mq [...] compresa in uno stesso edificio o in più edifici vicini, entro il raggio di 200 m, purché dipendenti dalla stessa società o ente”. Secondo l'indagine, le UTS ammontavano a **286 unità**, con circa **93.000 addetti** e **2,8 milioni di metri quadrati** di superficie lorda di calpestio, pari a circa **un terzo del settore terziario** complessivo del Comune di Torino. La distribuzione territoriale mostrava un'elevata **concentrazione nel centro storico** (densità di 2.828 mq/ha), che diminuiva drasticamente verso le prime e seconde corone urbane, rispettivamente con **511 mq/ha** e **75 mq/ha**.²⁸⁸

Nonostante questo peso quantitativo, la relazione del piano sottolineava come il terziario torinese rimanesse ancora “ampiamente condizionato dal carattere monoindustriale” della città, “ancora assai lontana dalla condizione di centro metropolitano” propriamente detto.

In risposta a tale squilibrio, la **proposta di Piano del 1980** individuava una serie di **politiche di decentramento e di qualificazione funzionale**, volte a

²⁸⁸ Dematteis G., Di Meglio G., Emmanuel C., *La localizzazione del terziario superiore a Torino. Situazioni e tendenze*, Atti e Rassegna tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti, Torino, 1978.

ridistribuire le attività terziarie secondo una logica di gerarchia territoriale e integrazione con i servizi urbani:

- a) **Decentramento dei servizi di portata regionale** all'esterno dell'area torinese, nei centri individuati dal piano di sviluppo regionale, in coerenza con la strategia di riequilibrio comprensoriale già sperimentata con la vicenda del Centro direzionale Fiat.
- b) **Redistribuzione del terziario superiore**, con la delocalizzazione di uffici e funzioni direzionali (tra cui quelli del gruppo Fiat), la creazione del **Centro Intermodale delle Merci** nel settore sud-ovest dell'area torinese e la **concentrazione di nuovi poli terziari** in corrispondenza delle **stazioni del passante ferroviario**, in particolare Stura e Lingotto.
- c) **Sviluppo del terziario e dei servizi sociali rivolti alle famiglie**, da collocare nei centri di vita urbana entro e fuori dall'area torinese, in stretta integrazione con il sistema dei servizi esistenti e con le attrezzature di quartiere.
- d) **Sviluppo del terziario superiore rivolto alle imprese**, caratterizzato da elevato consumo di spazio e forti esigenze di accessibilità, da localizzare nei **nodi urbani e lungo le direttrici principali del sistema dei trasporti e delle comunicazioni**, come l'intorno del Centro Intermodale, la **Stazione Stura**, la direttrice ovest all'imbocco della **Valle di Susa**, la **SS 11 verso Chivasso** e la **SS 393 verso Moncalieri–Villastellone**.
- e) **Sviluppo delle attività e dei servizi socio-culturali e del tempo libero**, da collocare in integrazione con il **sistema metropolitano e comprensoriale del verde**, a completamento della rete di spazi pubblici e ricreativi.²⁸⁹

Parallelamente, il Piano poneva una forte attenzione al **riequilibrio del sistema dei servizi sociali**, che al momento della formazione del progetto preliminare presentava “drammatiche lacune qualitative e quantitative”²⁹⁰. La superficie destinata ai servizi era pari a soli **8,24 m² per abitante**, a fronte dello **standard minimo di 42,5 m²** previsto dalla **legge regionale 56/1977**. Per colmare questo

²⁸⁹ Radicioni, Lucco Borlera, Torino Invisibile, Alinea Editrice, p. 108.

²⁹⁰ Città di Torino, *Piano regolatore generale*, documento n. 5, Ufficio tecnico dei Lavori Pubblici – Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

divario, l'amministrazione avviò una **politica di integrazione funzionale dei servizi**, volta a razionalizzare gli spazi, ridurre i costi gestionali e migliorare la fruibilità collettiva.

Poiché non era possibile raggiungere immediatamente gli standard di legge, il Piano individuava **traguardi intermedi** da conseguire attraverso **piani esecutivi e progetti convenzionati**. L'obiettivo a medio termine era quello di aumentare le aree per servizi di circa **3 milioni di metri quadrati**, portando la dotazione a **18 m² per abitante**, con la prospettiva di raggiungere, nel lungo periodo, i **50 m² per abitante** complessivi, "superando in tal modo i 42,5 disposti dalla legge regionale".²⁹¹

L'azione amministrativa trovò sostegno politico nella forza rivendicativa del Partito Comunista Italiano, che fin dalla metà degli anni Settanta aveva sostenuto numerose lotte sociali finalizzate a ottenere provvedimenti concreti per rispondere ai bisogni della popolazione. Gli effetti di queste politiche emergono chiaramente dai dati relativi all'espansione delle aree destinate ai servizi pubblici, che passarono dagli oltre **8 milioni di metri quadrati del 1972** a più di **15 milioni nel 1991**, con una crescita costante nel corso di quasi vent'anni. Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, tale incremento subì un rallentamento, evidenziando una progressiva saturazione del sistema urbano torinese.²⁹²

Nonostante i risultati complessivamente positivi, l'analisi dei dati rivelò profonde **disomogeneità territoriali**. La distribuzione dei servizi appariva infatti fortemente squilibrata: nel centro urbano si concentravano le scuole e le attrezzature sanitarie, mentre nelle periferie prevalevano le dotazioni sportive e le aree verdi, spesso però in contesti socialmente isolati e privi di adeguati collegamenti con il resto della città. Le zone intermedie, situate tra centro e

²⁹¹ Raffaele Radicioni, Pier Giorgio Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, pp. 108-114.

²⁹² Città di Torino, *Relazione illustrativa della proposta di Piano Regolatore Generale*, Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

periferia, presentavano invece problemi di congestione, carenza di spazi aperti e degrado edilizio.

Questa situazione spinse l'amministrazione a una riflessione critica sulla **rigidità degli strumenti urbanistici allora vigenti**, in particolare sulla Variante 17 del 1974, giudicata inadeguata a rappresentare la reale domanda di servizi e la loro effettiva fruibilità. Si riconobbe che gli **standard di legge** non bastavano più a misurare la qualità del sistema dei servizi, poiché non tenevano conto di elementi fondamentali come l'accessibilità, la mobilità, la presenza di attrezzature commerciali e terziarie o le condizioni socio-economiche dei diversi quartieri.

Il piano mirava a un duplice obiettivo: da un lato garantire l'adeguamento quantitativo delle dotazioni pubbliche, dall'altro migliorare la **qualità complessiva dei servizi**, concepiti come strumenti di riequilibrio territoriale e sociale. Le previsioni comprendevano oltre **1 milione di metri quadrati per le scuole superiori all'obbligo, 1 milione per le strutture sanitarie e ospedaliere**, e una vasta rete di **parchi pubblici urbani e comprensoriali**, pari a più di **31 milioni di metri quadrati** all'interno della città e **67 milioni** nei comuni limitrofi (tra cui Stupinigi, la Mandria, la fascia del Sangone e il Parco del Po).²⁹³

Il piano riconosceva tuttavia le difficoltà operative nel garantire nuovi spazi per i servizi, soprattutto nel **centro storico**, dove l'elevata densità edilizia impediva significative espansioni. Per questo motivo si propose un incremento di circa **3 milioni di metri quadrati** di aree destinate ai servizi attraverso interventi di **ristrutturazione urbana, rilocalizzazione** e l'uso dei **Programmi Pluriennali di Attuazione (PPA)** introdotti dalla **legge 10/1977**, che consentivano una gestione più flessibile e coordinata degli interventi urbanistici.²⁹⁴

Parallelamente, il piano affrontava anche la questione **residenziale**, legando strettamente il miglioramento dei servizi alla qualità dell'abitare. Si sottolineava la necessità di ridurre le **densità fondiari**, che nel comune di Torino oscillavano

²⁹³ Città di Torino, *Piano regolatore generale*, documento n. 5, Ufficio tecnico dei Lavori Pubblici – Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

²⁹⁴ Radicioni, Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, p. 115.

tra i 7 e i 10 metri cubi per metro quadrato, anche nelle aree di più recente espansione. Tale riduzione era vista come condizione indispensabile per migliorare le condizioni igieniche, decongestionare il tessuto urbano e recuperare spazi da destinare a servizi pubblici. Tuttavia, la diminuzione della densità edilizia avrebbe comportato inevitabilmente il **trasferimento di parte della popolazione** verso aree esterne al comune, rendendo necessaria una pianificazione coordinata a scala metropolitana. Rappresentò così un tentativo concreto di **superare le rigidità del piano del 1959**, introducendo una visione più articolata e sociale della pianificazione urbana. Essa spostò l'attenzione dal mero aumento quantitativo dei servizi alla ricerca della loro qualità e accessibilità, dalla logica espansiva alla **pianificazione integrata e concertata**, e dal livello comunale a quello **metropolitano**, inteso come scala necessaria per garantire un riequilibrio territoriale e sociale dell'area torinese. Nonostante l'ondata migratoria, che aveva caratterizzato i decenni precedenti, stesse rallentando, la questione della casa rimaneva centrale: il censimento del 1971 registrava una situazione critica, con **52.000 abitazioni prive di gabinetto e 88.000 senza bagno**, mentre oltre il **30% delle famiglie viveva in condizioni di sovraffollamento**, con più di una persona per stanza. Le densità edilizie nelle aree urbane oscillavano tra i **7 e i 10 metri cubi per metro quadrato**, anche nei quartieri più recenti, e gli spazi aperti – pubblici o privati – risultavano gravemente carenti.²⁹⁵

Di fronte a tale scenario, il **progetto preliminare del nuovo Piano Regolatore** impostò la politica abitativa su due cardini fondamentali: **il recupero del patrimonio edilizio esistente e la rilocalizzazione residenziale al di fuori del comune**, con l'obiettivo di ridurre la densità abitativa e liberare spazi da destinare a servizi pubblici. Tuttavia, questa strategia comportava un paradosso strutturale: diminuire la densità significava incrementare il fabbisogno abitativo complessivo, stimato tra i **150.000 e i 200.000 nuovi residenti**, e di conseguenza affrontare nuovi costi per la realizzazione di alloggi alternativi e di spazi aperti.²⁹⁶

²⁹⁵ **Città di Torino**, *Piano regolatore generale*, documento n. 5, Ufficio tecnico dei Lavori Pubblici – Ufficio LARTU, Politecnico di Torino, 1980.

²⁹⁶ Radicioni, Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, p. 115

Le politiche di decentramento residenziale furono concepite in coerenza con gli obiettivi di **riqualificazione delle periferie** e di **miglioramento delle condizioni ambientali complessive** della città. Tuttavia, il piano sottolineava l'importanza di mantenere un **controllo sociale ed economico** sulle operazioni di rinnovo urbano, per evitare che il decentramento diventasse un meccanismo di espulsione delle classi popolari verso la periferia, sostituite nei quartieri centrali da gruppi sociali di reddito medio-alto o da funzioni di rango elevato.

Questa consapevolezza condusse il piano a proporre anche il **superamento della zonizzazione tradizionale**, considerata responsabile della **divisione sociale dello spazio urbano**. Si cercò di introdurre elementi di mescolanza funzionale e sociale, attraverso la diffusione di **nuclei di edilizia economica e popolare** anche in zone centrali, dove si erano più accumulati i valori di rendita.

Il progetto preliminare del nuovo Piano Regolatore Generale del 1980 rappresentò, per la Torino di fine anni Settanta, un tentativo ambizioso di ridefinire le logiche di governo urbano, cercando di coniugare una forte intenzionalità pubblica con una visione più flessibile e negoziale del rapporto tra attori istituzionali e privati. Tuttavia, proprio questa tensione innovativa generò una serie di critiche e contraddizioni, sia sul piano disciplinare che politico-istituzionale. Dal punto di vista tecnico e normativo, una delle principali obiezioni riguardava il rapporto problematico con il quadro legislativo vigente. Il progetto torinese, infatti, sottintendeva un processo di governo delle trasformazioni territoriali differente da quello previsto dalle leggi nazionali e regionali — in particolare la legge n. 10 del 1977 e la legge regionale n. 56/1977 — attribuendo al **Programma Pluriennale di Attuazione (PPA)** un ruolo decisamente più centrale e operativo di quanto previsto. In questa prospettiva, il PPA non era più solo uno strumento esecutivo subordinato al piano, ma diventava il vero dispositivo di pianificazione, in grado di orientare nel tempo le trasformazioni urbane e di assumere decisioni di natura anche fisica. Tale interpretazione

“forzata” della normativa suscitò forti perplessità tra tecnici e giuristi, che la giudicarono un eccesso di autonomia rispetto al quadro istituzionale stabilito.²⁹⁷

Sul piano politico, il dibattito intorno al piano mise in luce le tensioni crescenti all'interno della coalizione di sinistra che governava il Comune e la Regione. L'idea di una pianificazione capace di guidare la trasformazione urbana in modo coordinato si scontrò con la realtà di un'amministrazione segnata da contraddizioni interne e da un contesto economico in rapido mutamento. L'adozione del progetto fu seguita da accese polemiche, che portarono progressivamente alla perdita di consenso attorno alla proposta e alla sua sostanziale paralisi. Decisioni successive, come la scelta del 1984 di localizzare i nuovi uffici giudiziari nell'area delle ex caserme Fanti e Sani, segnarono un evidente distacco dalla filosofia del piano, che invece puntava alla **depolarizzazione del centro** e alla creazione di un nuovo polo direzionale lungo l'asse di corso Marche.²⁹⁸

Le critiche più profonde riguardavano, tuttavia, la distanza tra l'ambizione riformista del progetto e la sua effettiva praticabilità. Nel tentativo di innovare il processo di pianificazione, il piano torinese affidava grande peso alla **negoiazione pubblico-privato**, in un contesto urbano caratterizzato da dinamiche economiche incerte e da una struttura decisionale frammentata. L'assenza di un chiaro disegno morfologico della città futura e l'enfasi sugli strumenti attuativi lasciarono molti osservatori perplessi circa la capacità del piano di tradurre in forma concreta la sua visione strategica.²⁹⁹

In questo quadro, il **Programma Pluriennale di Attuazione** — inizialmente concepito come elemento dinamico del piano, capace di collegare scelte strategiche e risorse operative — andò rapidamente incontro a un processo di svuotamento. Nel corso degli anni Ottanta, il PPA perse la sua funzione

²⁹⁷ Mellano F., *Torino 1945-1985, tra Pianificazione ed emergenza*, in Luigi Mazza, Carlo Olmo (a cura di), *Architettura e Urbanistica a Torino 1945/1990*, Umberto Allemandi, Torino 1991, pp. 253.

²⁹⁸ Falco L., Saccomani S., *Il progetto preliminare del Piano Regolatore del Comune di Torino. Atti e Rassegna tecnica, 1983*, pp. 303-316.

²⁹⁹ Radicioni, Lucco Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea Editrice, p. 167.

propulsiva, riducendosi a un mero adempimento burocratico privo di reale efficacia. In sintesi, le critiche alla proposta di piano del 1980 riflettono la crisi più ampia che, tra la fine degli anni Settanta e i primi Ottanta, investì l'urbanistica italiana: la difficoltà di tradurre le istanze sociali e politiche del decennio precedente in strumenti efficaci di governo del territorio, in un contesto economico e istituzionale ormai profondamente mutato.

IV.12 Il dibattito sui beni culturali e della struttura storica dei borghi

Il dibattito sui **beni culturali** oggi è più ampio e consapevole rispetto al passato, ma rimane centrale la questione di definire chiaramente cosa sia un bene culturale nella società contemporanea, superando visioni limitate come quella della “storicità” dei centri antichi. L'approccio proposto non si concentra sulla struttura fisica della città storica, ma sulla sua **struttura storica**, cioè sulla città e sul territorio come risultato di vicende complesse e stratificate.³⁰⁰

Il mutamento del quadro amministrativo cittadino portò in primo piano, anche nel dibattito interno alla Facoltà di Architettura e nelle associazioni sindacali, l'esigenza di rovesciare un processo di edificazione che fino ad allora aveva anteposto l'intervento alla conoscenza.

In tale contesto assume rilievo la **ricerca sui beni culturali e ambientali** promossa dal Comune di Torino nel 1981 e affidata all'**Istituto di Storia della Cultura del Politecnico di Torino**, diretto dalla professoressa **Vera Comoli Mandracci**. L'indagine, che riprendeva e ampliava studi già predisposti in occasione del **Progetto preliminare di Piano regolatore del 1978**, offriva una lettura approfondita e articolata della struttura storica della città.

L'articolo 24 della **Legge Regionale 56/1977** imponeva infatti ai comuni, nella redazione dei propri Piani Regolatori Generali, di individuare su tutto il territorio municipale i beni culturali e ambientali da salvaguardare, comprendendo non solo

³⁰⁰Comoli, V., *Caratteri generali della ricerca*, Politecnico di Torino, Dipartimento Casa - Città, 1985, p. 17.

le “emergenze” architettoniche, ma anche gli elementi caratterizzanti il tessuto urbano, come i borghi storici.

Nel caso di Torino, la ricerca sui beni culturali ambientali ha mirato a integrare **analisi storiche, rilievi diretti e documentazione archivistica** per comprendere il patrimonio urbano e territoriale nella sua interezza. L’obiettivo era promuovere una **riqualificazione integrale** dello spazio urbano e territoriale, rispettando valori storici, ambientali e culturali, e superando un approccio funzionalista e quantitativo al territorio.

La ricerca si è basata su tre categorie principali di beni culturali:

1. **Insediamenti e ambiti urbani**
2. **Nuclei minori, edifici e manufatti**
3. **Aree di interesse paesistico-ambientale**

Per ciascuna categoria, i beni sono stati classificati in:

- Beni di valore storico-artistico
- Beni di valore ambientale o documentario
- Segnalazioni di interesse culturale

L’approccio adottato valorizza i **beni culturali come prodotti di processi storici complessi**, non come elementi separati dalla città e dal territorio. La classificazione tiene conto della **compatibilità dei beni con la trasformazione**, evitando vincoli eccessivamente restrittivi che possano ostacolare il recupero.

Il lavoro integrato tra **storia, documentazione e rilievi sul campo** consente di leggere la città come fenomeno complesso, frutto di stratificazioni, trasformazioni e continuità storica. La ricerca sottolinea l’importanza di un **rapporto sinergico tra storico e progettista**, perché la tutela e il rinnovamento urbano siano guidati da una conoscenza storicamente corretta e da una lettura consapevole della realtà esistente.

Il documento propone un approccio alla città e ai beni culturali che sia **storicamente informato, contestuale e progettualmente operativo**, capace di

conciliare conservazione e innovazione attraverso strumenti di analisi, classificazione e progettazione integrati.³⁰¹

³⁰¹ Comoli, V., & Viglino, M. (1985). *Individuazione e classificazione dei beni culturali mediante relazioni e schede. I. Beni culturali e segnalazioni di categoria 3 (aree ed elementi di interesse ambientale e paesistico, archeologico, paleontologico)*. In: *Individuazione e classificazione dei beni culturali mediante relazioni e schede*. Politecnico di Torino: Dipartimento Casa -Città

Fig. IV. 1

Linee e direttrici di Riorganizzazione territoriale, Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.

Da: *LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.*

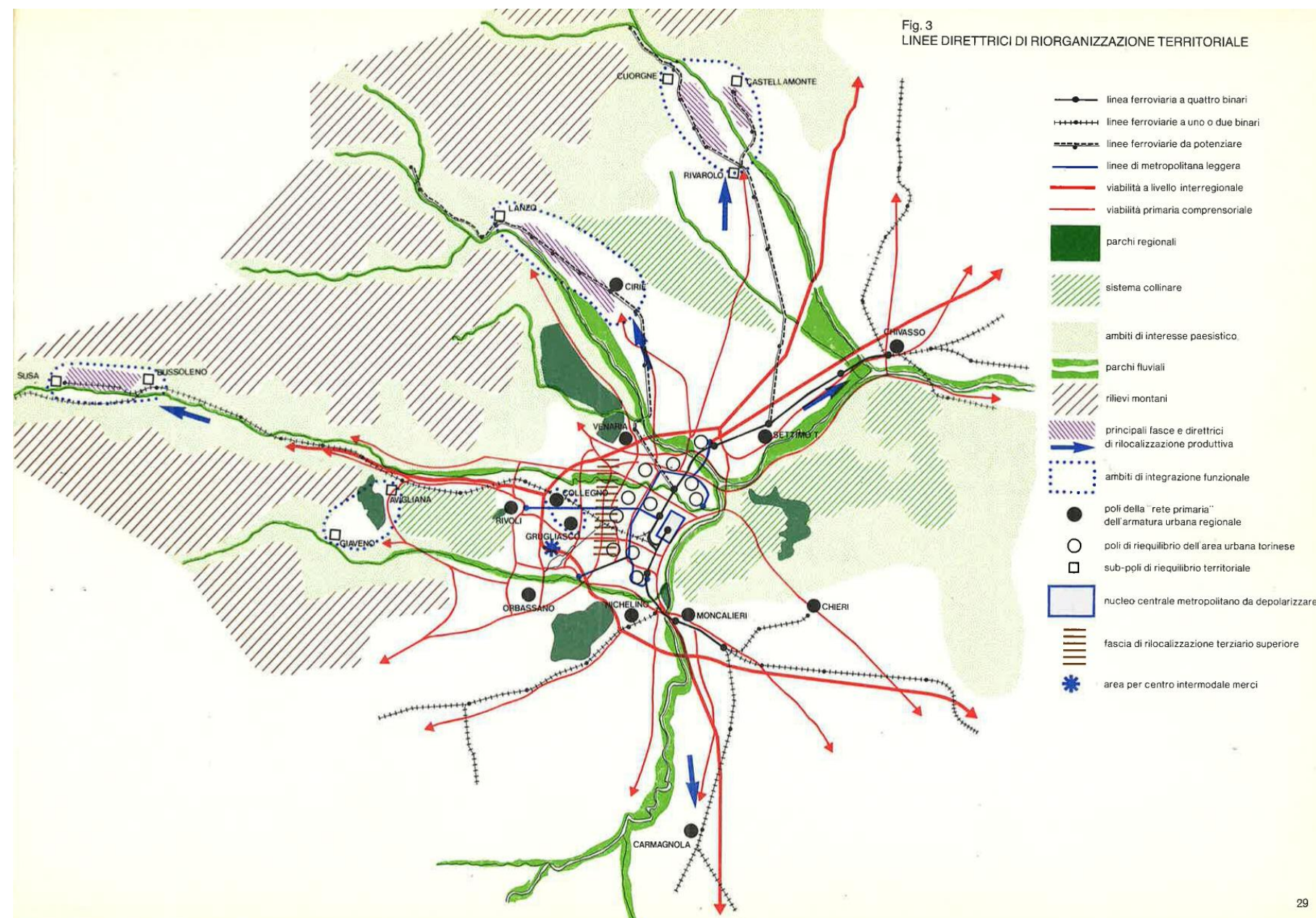


Fig. IV. 2

Studio sulle aree residenziali, Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.

Da: *LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.*

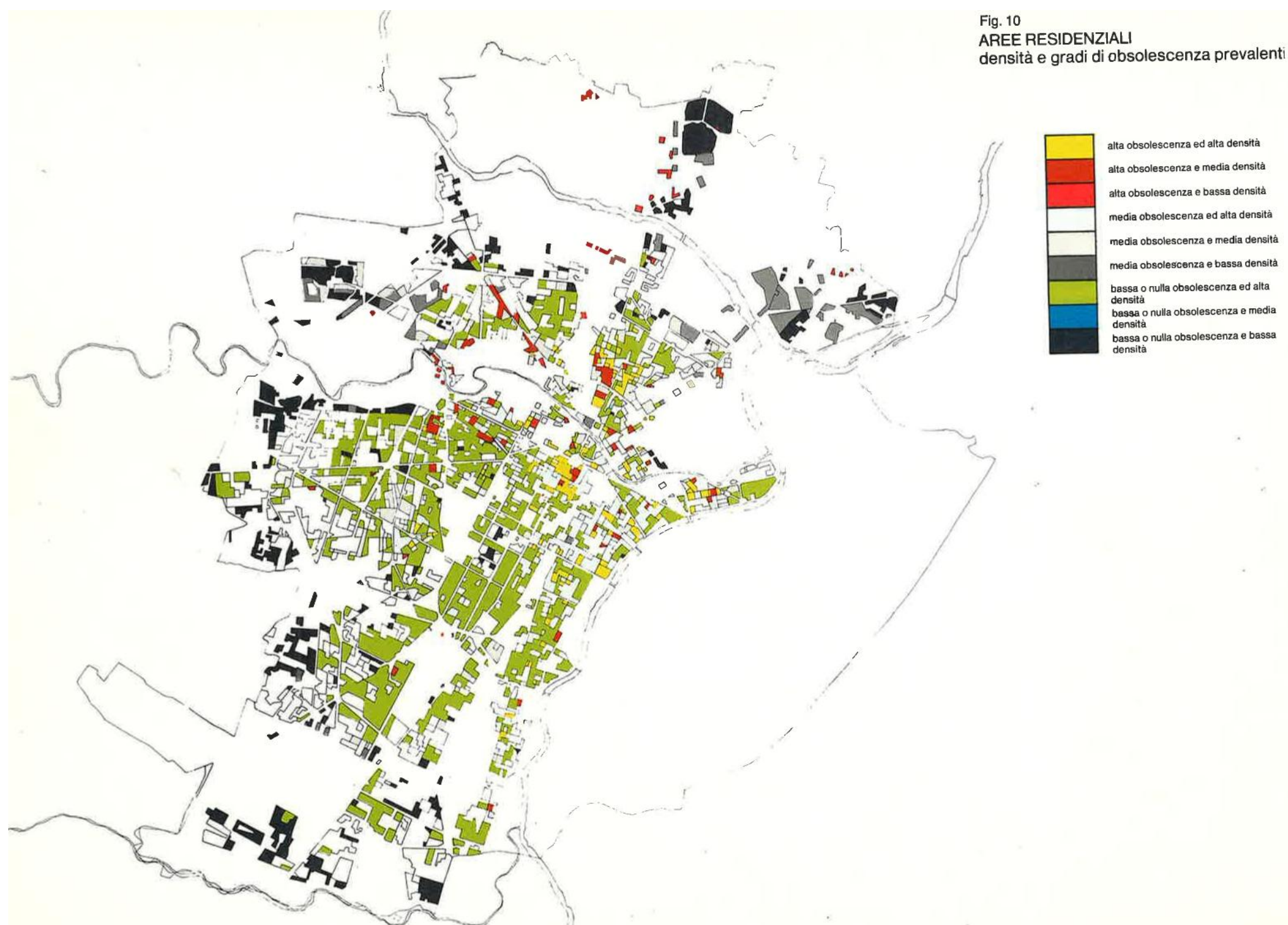


Fig. IV. 3

Schema della riorganizzazione e rilocalizzazione terziaria, Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.

Da: LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.

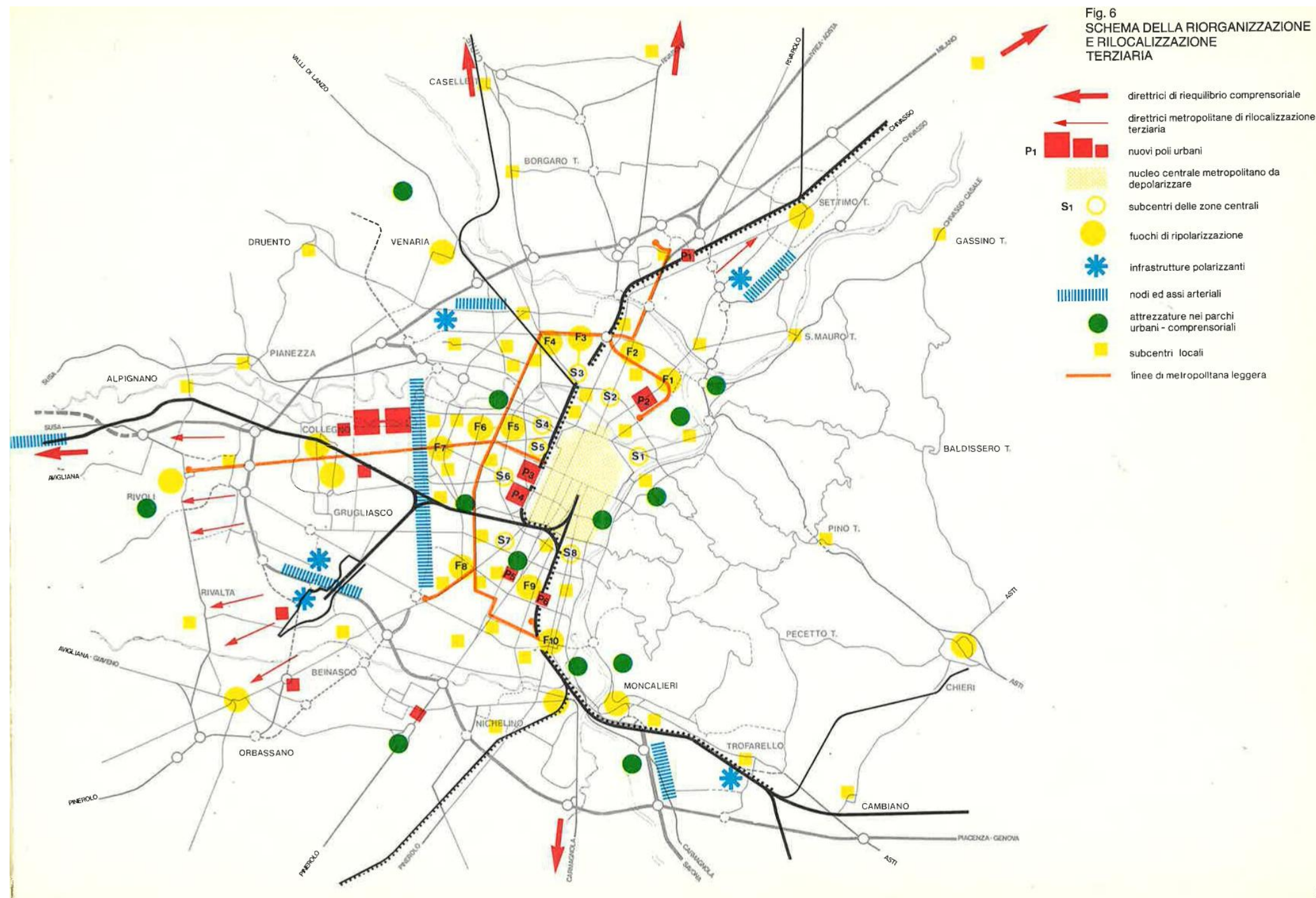


Fig. IV. 4

Sistema del Verde, Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.

Da: LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.

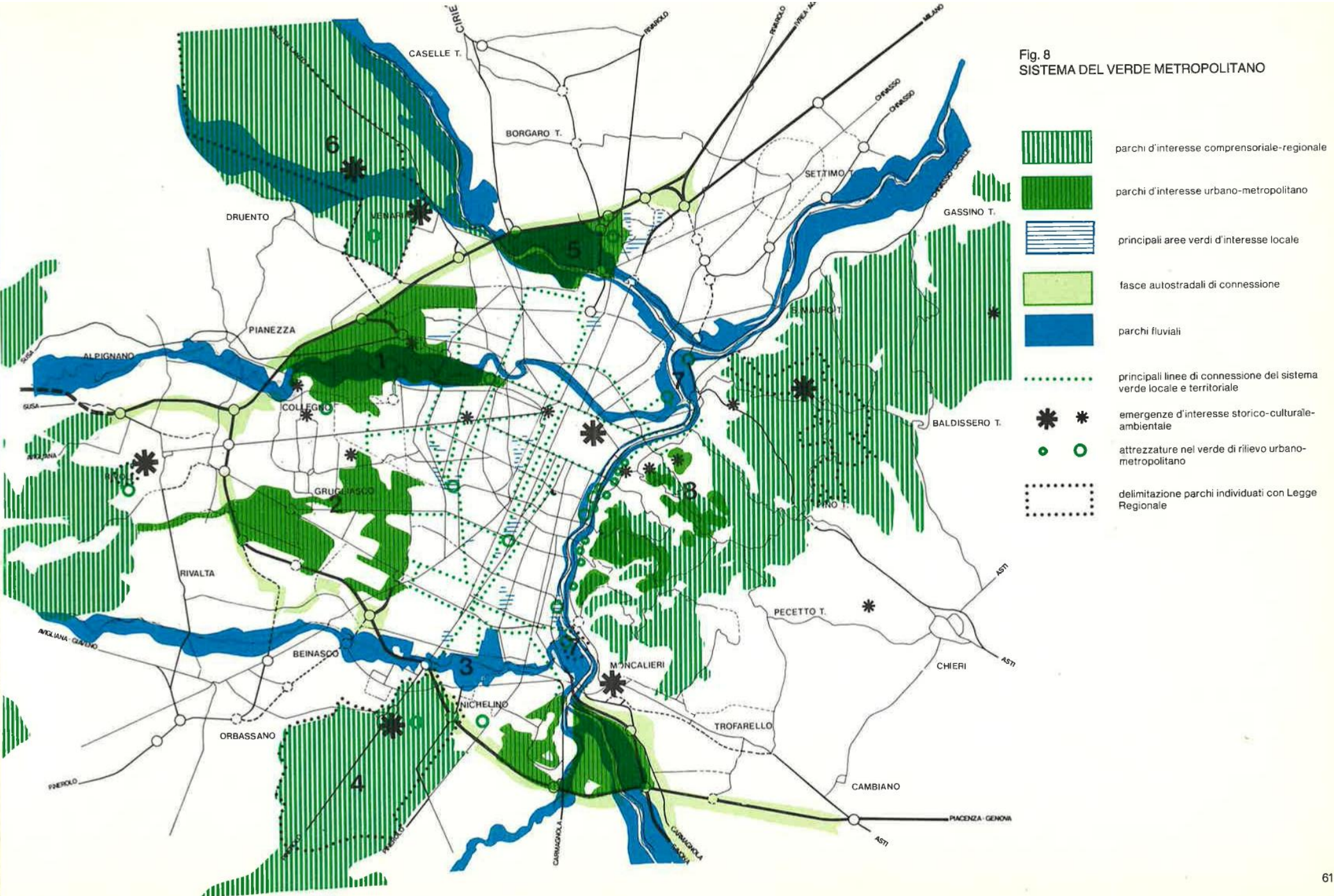


Fig. IV. 5

Schema della riorganizzazione e la rilocalizzazione produttiva Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.

Da: LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.

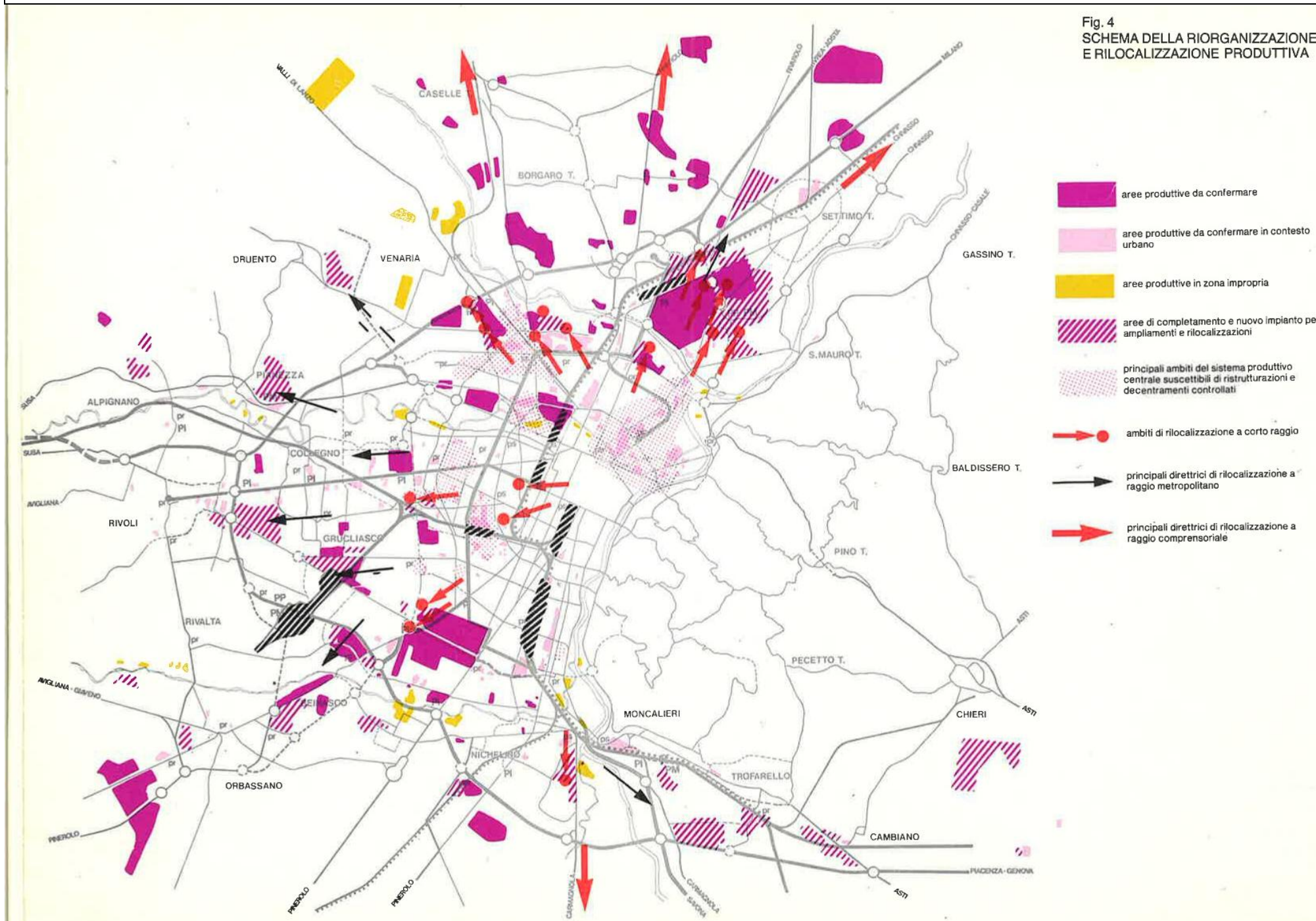


Fig. IV. 5
 Schema della riorganizzazione dei trasporti Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.
 Da: LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.

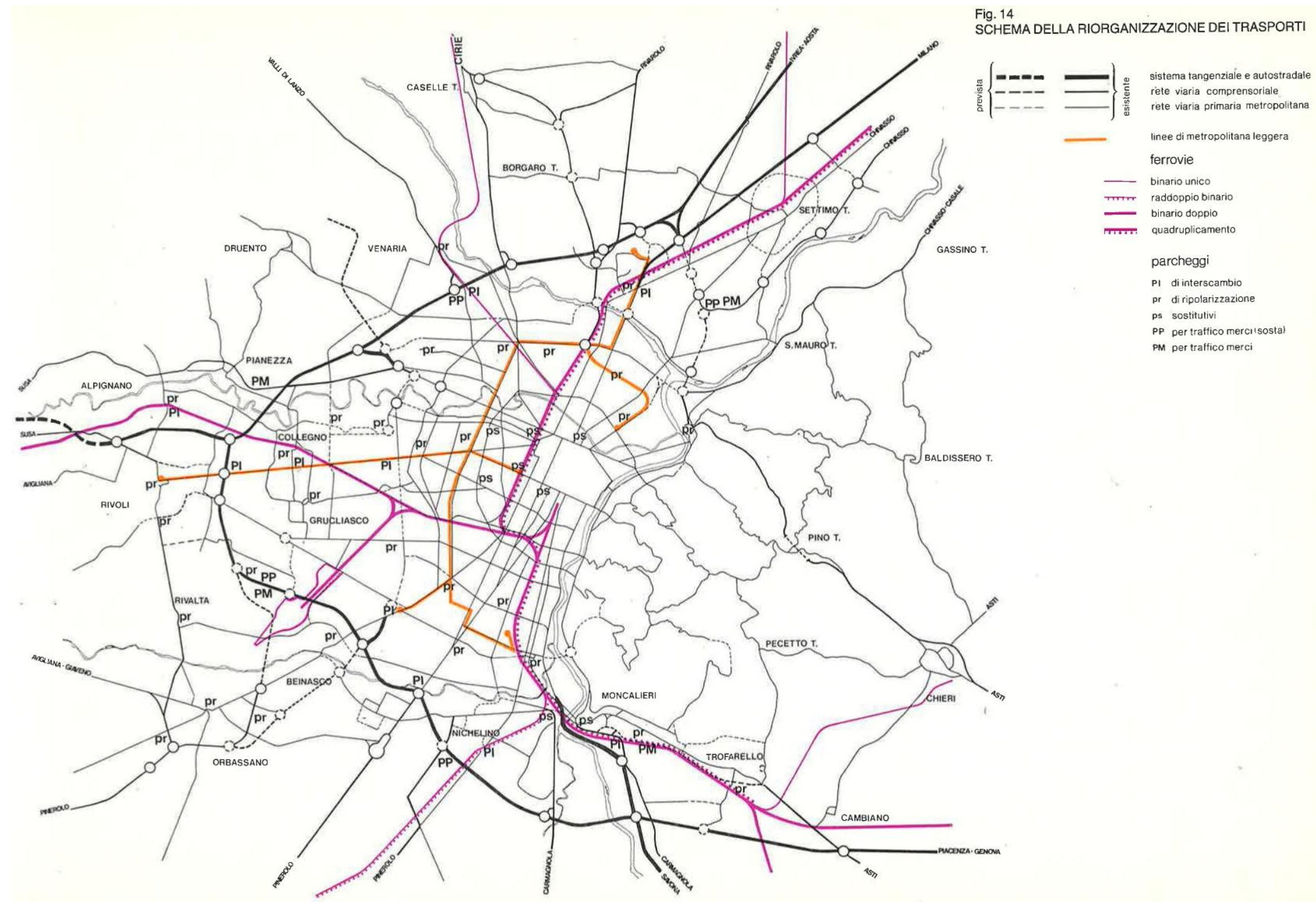
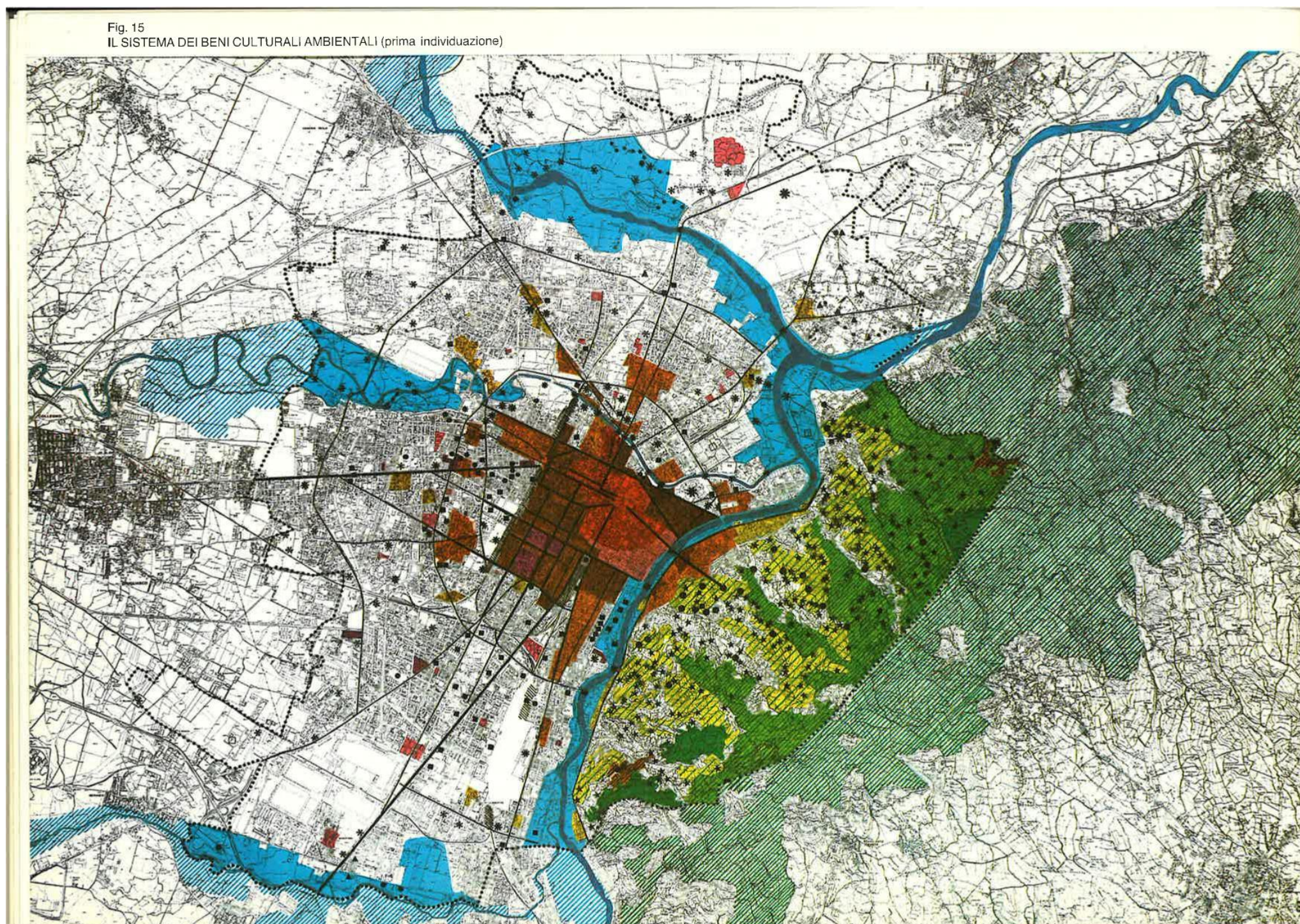


Fig. IV. 5

Il sistema dei Beni culturali ambientali Città di Torino, Piano Regolatore generale, relazione Illustrativa, Torino 1980.

Da: *LARTU, Politenico di Torino, Relazione n. 5, Piano dell'Ottanta.*



Capitolo V: La crisi di un modello urbanistico

V.1 Tra gli anni '80 e '90: dalla crisi delle riforme legislative alla stagione dell'urbanistica contrattata della città

Negli anni Ottanta, la cultura riformista che aveva animato la stagione precedente entrò in una crisi profonda. Il nodo centrale fu la **mancata riforma del regime dei suoli**, che avrebbe dovuto consentire ai Comuni di controllare la rendita fondiaria e indirizzare in modo equo le trasformazioni urbane. Il progetto di una pianificazione realmente pubblica, già compromesso dal fallimento della “legge Sullo” negli anni Sessanta, subì un colpo decisivo con la **sentenza n. 5 del 1980 della Corte Costituzionale**, che dichiarò incostituzionale il criterio di esproprio a valore agricolo previsto dalla legge Bucalossi (n. 10/1977). Con quella decisione, veniva meno la possibilità per i Comuni di acquisire aree a basso costo per destinarle a usi collettivi: si tornava a riconoscere il **“giusto indennizzo” basato sul valore di mercato**, restituendo così ai proprietari il pieno controllo del processo di valorizzazione immobiliare.

Come osservava Edoardo Salzano,³⁰² la sinistra e i promotori delle riforme urbanistiche mostrarono in questa fase una crisi culturale: pur riconoscendo la necessità di limitare la rendita, non furono in grado di proporre strumenti efficaci per gestirla, né di affrontare la crescente **diffusione della proprietà privata della casa** come fattore di consenso politico. L'idea che il suolo dovesse essere trattato come bene collettivo risultò progressivamente insostenibile in una società in cui la casa era diventata la principale forma di risparmio e di sicurezza economica.

Parallelamente, il quadro legislativo mutava rapidamente. Con la **legge Nicolazzi (n. 94/1982)** e le norme di **“accelerazione delle opere pubbliche”** (legge n. 1/1978), si reintrodussero pratiche discrezionali come la **trattativa privata**, esonerando molti interventi dal rispetto dei Programmi Pluriennali di Attuazione.

³⁰² Salzano E., *Per una proposta INU, Regime degli immobili*, Urbanistica informazioni, n. 72, 1983.

Si sanciva così la **rottura del meccanismo programmatico** costruito negli anni Settanta, a favore di una gestione flessibile e contingente delle trasformazioni urbane. A ciò si aggiunse il **condono edilizio del 1985 (legge n. 47)**, che legalizzò milioni di costruzioni abusive e lanciò un messaggio politico chiaro: l'interesse pubblico poteva essere negoziato, e la violazione delle regole trovava una via di sanatoria.³⁰³

A Torino tra il 1979 e il 1982 vengono sottoscritte undici convenzioni urbanistiche, che riguardano circa **425.000 m² di ex aree industriali** e oltre **250.000 m² destinati a usi residenziali o misti**. L'esperienza torinese di questo periodo si distingue per l'uso sistematico di pratiche negoziali tra settore pubblico e privato: tali strumenti consentono da un lato l'acquisizione di suolo per servizi e infrastrutture pubbliche, e dall'altro l'attuazione di interventi coerenti con gli obiettivi di riqualificazione urbana definiti dall'amministrazione. In questo quadro si colloca il **progetto preliminare del nuovo PRG del 1980**, che — pur non essendo stato adottato definitivamente — rappresenta un tentativo significativo di superare la rigidità della pianificazione tradizionale. Il piano è infatti concepito come uno strumento di indirizzo e di verifica delle trasformazioni proposte, più che come una rappresentazione prescrittiva e immutabile dell'assetto urbano futuro. Nonostante i suoi limiti e gli esiti solo parzialmente raggiunti, l'esperienza torinese costituisce un riferimento importante per comprendere l'evoluzione degli strumenti urbanistici e il ruolo del governo locale nella gestione delle dinamiche fondiarie, della deindustrializzazione e dei processi di riconversione urbana. L'utilizzo dello **strumento della convenzione quadro**, previsto dall'art. 53 della legge regionale piemontese n. 56/1977, trova le sue prime applicazioni operative nella seconda metà degli anni Settanta, nel confronto tra il Comune di Torino, Finpiemonte e alcune grandi imprese industriali. Durante le consultazioni per la redazione del primo Piano Particolareggiato (marzo–aprile 1978), l'Unione Industriale presenta un elenco preliminare di quattordici aziende potenzialmente interessate alla rilocalizzazione o riconversione, tra cui Nebbiolo e CIR, già coinvolte nella Variante 17 del PRG del 1973. Al momento dell'adozione del

³⁰³ Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari 2003.

piano, tuttavia, il quadro normativo regionale non è ancora completo: lo schema di convenzione quadro sarà approvato solo nel febbraio 1979. In questa fase iniziale l'amministrazione comunale prende semplicemente atto dell'interesse manifestato dalle imprese e dichiara la propria disponibilità ad accelerare i processi decisionali e ad aggiornare gli strumenti urbanistici in relazione alle esigenze di trasformazione.

Le prime convenzioni si realizzano con **sei aziende** — Acomea, CRL, LMP, AFOM, OTITA (poi AP Impianti) — cui si aggiungono successivamente Nebbiolo e Ceat. Due casi meritano particolare attenzione:

- **il centro direzionale FIAT di Borgo San Paolo**, che costituisce una delle prime verifiche concrete del funzionamento del meccanismo convenzionale;
- **l'ex area Venchi Unica**, acquisita direttamente dal Comune tramite asta fallimentare, che rappresenta una modalità alternativa di intervento pubblico sulle aree dismesse.³⁰⁴

Un limite evidente di queste operazioni è l'**assenza strutturale dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali** nei processi di contrattazione. Nonostante siano attori direttamente interessati dagli effetti delle rilocalizzazioni – in termini occupazionali, logistici e territoriali – essi non partecipano né alla definizione degli accordi né alla scelta delle nuove localizzazioni. Le convenzioni urbanistiche, per loro natura, restano atti tecnico-amministrativi tra soggetti dotati di interessi economici e potere contrattuale. Tuttavia, se il metodo della concertazione diventa una prassi consolidata e non un'eccezione, si pone con forza il problema di **reformulare il processo decisionale** affinché diventi più inclusivo. Per un'amministrazione comunale, soprattutto se di orientamento progressista, ciò significa rimettere sistematicamente in discussione la propria **legittimità di governo**, rendendo indispensabile un maggiore coinvolgimento dei

³⁰⁴ Chicco, P., Falco, L., Garelli, M., Saccomani, S., Vico, F., *Il convenzionamento per la rilocalizzazione industriale: il riferimento normativo*, in *Contrattazione e trasformazione urbana: un'analisi delle esperienze di convenzionamento industriale e residenziale a Torino*, FrancoAngeli, Milano, 1984, p. 36

soggetti sociali privi di potere economico diretto. Ne deriva la necessità di ripensare le **procedure convenzionali** in funzione di una **democratizzazione dei processi urbanistici**, capace di incidere sui rapporti di forza tra gli attori in campo.³⁰⁵

Dal punto di vista operativo, il **meccanismo del convenzionamento** si configura come un sistema fortemente ancorato alla logica della rendita fondiaria. In termini semplici, l'ente locale acquisisce aree dismesse a un prezzo calmierato e le cede, in parte, ad operatori privati disposti a pagarle in funzione del potenziale edificatorio riconosciuto dagli strumenti esecutivi approvati – spesso ad hoc – dall'amministrazione stessa. La **quantità di area destinabile a usi pubblici** è direttamente correlata alla **redditività attesa** dal privato: quanto più elevata è la densità edificabile e quanto più favorevole la localizzazione, tanto maggiore sarà il valore riconosciuto al suolo e, di conseguenza, la quota che potrà essere trasferita gratuitamente al pubblico. Si tratta di un sistema che, pur ispirato a logiche di mercato simili a quelle speculative degli anni Sessanta, si distingue per la finalità opposta: **massimizzare l'interesse pubblico** attraverso la riconversione guidata e controllata delle aree industriali dismesse.³⁰⁶

Nonostante i risultati conseguiti, molti Piani Particolareggiati presentano criticità rilevanti: le soluzioni progettuali adottate, spesso caratterizzate da edifici multipiano di forte impatto e poca integrazione con il contesto, generano nuove discontinuità urbane e non offrono una valutazione chiara degli effetti a lungo termine sulle condizioni di vita nei quartieri. In questo scenario assume particolare rilievo il progetto preliminare del PRG del 1980, che propone un modello di piano flessibile e aperto, fondato sulla contrattazione regolata. Esso rinuncia a definire un disegno rigido della città futura e stabilisce invece un quadro di regole entro cui i Piani Particolareggiati Attuativi possono delineare le trasformazioni,

³⁰⁵ Chicco, P., Falco, L., Garelli, M., Saccomani, S., e Vico, F., *Analisi delle esperienze di convenzionamento a Torino nel settore delle aree industriali*, in *Contrattazione e trasformazione urbana: un'analisi delle esperienze di convenzionamento industriale e residenziale a Torino*, FrancoAngeli, Milano 1984, p. 66.

³⁰⁶ Ibidem.

invertendo di fatto la gerarchia tra piano e progetto e introducendo una concezione più dinamica e negoziale della pianificazione.

Tra le esperienze più significative di convenzionamento residenziale a Torino si segnalano due interventi, caratterizzati da una dimensione sperimentale e non riconducibili ai tradizionali strumenti normativi. Il primo riguarda l'iniziativa della società Centro Storico Torinese S.p.A. (CST), un consorzio di 36 imprese incaricato della riqualificazione di quattro isolati del centro storico tramite un Piano Particolareggiato di Recupero. La convenzione con il Comune prevede un mix di edilizia sociale e mercato libero, con la cessione di parte delle abitazioni e dei servizi alla città a prezzi calmierati, garantendo al contempo la permanenza delle famiglie residenti e limitando fenomeni di sostituzione sociale. Elemento distintivo dell'operazione è la natura collettiva del promotore privato: non una singola impresa, ma un'associazione imprenditoriale che coordina gli interventi e agisce come interlocutore unitario dell'amministrazione. L'obiettivo non è la massimizzazione della rendita, bensì la riattivazione del settore edilizio nel campo del recupero urbano, in risposta alla saturazione delle aree edificabili e alla necessità di nuovi modelli di intervento. Questo caso rappresenta dunque un'interessante forma di cooperazione tra pubblico e privato, anticipatrice delle logiche della pianificazione contrattata e capace di coniugare obiettivi sociali e strategie produttive del settore edilizio³⁰⁷

Questa esperienza si configura, quindi, come un interessante tentativo di **ibridazione tra iniziativa privata e finalità pubbliche**, in cui il meccanismo della convenzione viene utilizzato non solo come strumento tecnico per aggirare vincoli o accelerare i tempi di realizzazione, ma anche come **dispositivo negoziale capace di generare cooperazione tra attori con interessi differenti**. Pur in assenza di un quadro normativo consolidato, essa anticipa alcune delle logiche che saranno successivamente formalizzate nei modelli di **pianificazione contrattata**, e offre spunti significativi per ripensare il ruolo degli operatori

³⁰⁷ Chicco, P., Falco, L., Garelli, M., Saccomani, S., Vico, F., *Il convenzionamento nel settore residenziale*. in *Contrattazione e trasformazione urbana: un'analisi delle esperienze di convenzionamento industriale e residenziale a Torino*, FrancoAngeli, Milano, 1984.

economici nel governo delle trasformazioni urbane, in una prospettiva più equilibrata tra interesse pubblico e privato.

V.2 La trasformazione della partecipazione cittadina: il ruolo dei comitati di quartiere in rapporto alle circoscrizioni

L'esperienza dei comitati di quartiere torinesi affonda le sue radici nella metà degli anni Sessanta, quando iniziarono a formarsi i primi nuclei spontanei di partecipazione civica. La loro nascita fu favorita in modo decisivo dalle ACLI, che promossero forme organizzate di intervento sociale nei quartieri come risposta a uno scenario politico rigidamente polarizzato tra i due grandi soggetti collettivi della Torino del dopoguerra: la Chiesa e il Partito Comunista. L'obiettivo, come ricorda chi partecipò a quelle esperienze, era creare «spazi intermedi, per chi non voleva riconoscersi né nell'uno né nell'altro», generando luoghi di attivazione popolare non vincolati a forme tradizionali di appartenenza. Questi comitati, nei primi anni, si caratterizzarono per una composizione eterogenea — giovani, militanti di base, attivisti civici, parrocchie progressiste, piccoli gruppi politici — e diedero vita a un tessuto di iniziativa dal basso che mantenne vigore fino alla fine degli anni Settanta. Proprio in quegli anni, tuttavia, il processo di istituzionalizzazione del decentramento iniziò a trasformare il quadro: le circoscrizioni, istituite nel 1978 e inizialmente guidate da consigli nominati dai partiti, ridussero progressivamente lo spazio operativo dei comitati. La riforma del 1985, che portò le circoscrizioni da 23 a 10 ampliandone drasticamente la scala demografica, e soprattutto l'introduzione dell'elezione diretta, contribuirono a spostare la partecipazione popolare dal terreno spontaneo a quello istituzionale, avviando il declino delle esperienze originarie.³⁰⁸

È all'interno di questa fase di transizione che si colloca il dibattito del Consiglio comunale del 2 marzo 1981³⁰⁹, durante il quale il ruolo dei comitati spontanei

³⁰⁸ Testo elaborato in base ad un'intervista a Giorgio Sacchi, responsabile del Centro di Documentazione Storica di Lucento, ed ex partecipante del Comitato di Quartiere di Lucento e Vallette, 15 ottobre 2025-

³⁰⁹ ASCT, Atti Consiglio comunale, *Dibattito sul ruolo dei comitati di quartiere spontanei*, 2 Marzo 1981.

diventa oggetto di un confronto politico particolarmente significativo. L'assessore Spagnuolo, intervenendo in risposta a un'interrogazione sul tema, afferma con nettezza che «la realtà dei comitati spontanei anche dopo la elezione diretta dei consigli di circoscrizione ha ancora a tutt'oggi un suo peso importante». Egli riconosce in essi «una delle voci della partecipazione», e insiste sul fatto che la loro vitalità rappresenta un valore democratico: «la partecipazione deve essere un momento vivo, non totalmente incanalato». Spagnuolo difende inoltre la legittimità della loro presenza nei quartieri e la necessità di mantenerne gli spazi operativi, ricordando che «le sedi dei comitati spontanei non sono state né sono attualmente mai decise dalle circoscrizioni», rivendicando quindi l'autonomia delle loro forme di radicamento territoriale. L'assessore propone anche una prospettiva evolutiva, auspicando un «sempre più stretto collegamento tra l'attività svolta dai consigli di circoscrizione e tutte le forme della partecipazione», includendo esplicitamente «la vita dei comitati spontanei di quartiere» come parte integrante di un ecosistema partecipativo plurale. La sua posizione non appare isolata: Spagnuolo riferisce infatti che, durante la commissione consiliare, «esiste una pluralità di convergenza» sull'impostazione da lui espressa, e annuncia che il tema troverà nuove sedi di approfondimento nelle imminenti discussioni su decentramento e partecipazione.

Su un fronte opposto si colloca l'intervento del consigliere Martinat, che critica radicalmente l'azione dell'amministrazione e la legittimità stessa dei comitati. La sua obiezione non riguarda soltanto il merito politico, ma anche la loro natura giuridica: li definisce «privati cittadini» a cui, secondo lui, non sarebbe lecito destinare risorse pubbliche, e denuncia gli oneri a carico del Comune, citando il caso del comitato di San Donato per cui «il comune paga 400.000 lire al mese più riscaldamento». Martinat afferma che si tratta di «milioni e milioni che vengono buttati via», sostenendo che tali fondi dovrebbero essere destinati a emergenze sociali come gli sfrattati o ai salari dei dipendenti comunali. Da qui la richiesta di trasformare l'interrogazione in interpellanza, con l'obiettivo di verificare la legittimità amministrativa delle spese e mettere in discussione l'intero impianto di sostegno ai comitati.

Dal confronto tra queste due posizioni emerge una rappresentazione bifronte dei comitati spontanei nel quadro del decentramento torinese degli anni Ottanta. Per Spagnuolo, essi incarnano la continuità della partecipazione popolare nata negli anni Sessanta: una partecipazione plurale, non istituzionalizzata, radicata nella vita quotidiana dei quartieri e ancora capace di contribuire al governo locale. Per Martinat, al contrario, rappresentano un residuo opaco e improprio, privo di riconoscimento pubblico e fonte di spreco di risorse. Il dibattito del 1981 cattura così un passaggio storico cruciale: l'attrito fra un modello di partecipazione civica di origine spontanea e un nuovo assetto istituzionale destinato, nel giro di pochi anni, a inglobare — e in parte soppiantare — quelle forme originarie di attivazione dal basso.

V.3 La fine della Giunta Novelli

Nel corso degli anni Ottanta l'amministrazione torinese guidata da PCI e PSI si trovò in difficoltà di fronte ai rapidi mutamenti legislativi, alla crisi economica e al processo di ristrutturazione industriale. Emblematica fu la vicenda del nuovo Palazzo di Giustizia: inizialmente la giunta puntò sull'area del Campovolo, ritenuta coerente con le linee di politica territoriale precedentemente definite. L'assessore all'urbanistica Raffaele Radicioni ne aveva illustrato le ragioni nel settembre 1980, sottolineando *“i buoni collegamenti pubblici con il centro di Torino linea 1 della metropolitana leggera, l'ottima accessibilità dei mezzi privati..., la disponibilità di spazi adeguati..., l'ottenimento di un discreto decongestionamento del centro storico”*.³¹⁰

Il progetto innescò un acceso confronto tra forze politiche e attori urbani: DC, INU e ANCSA criticarono la soluzione, mentre gli ordini professionali si opposero al decentramento degli uffici giudiziari. Sollecitata a una decisione, la giunta scelse nel 1984 l'area della ex caserma Sani e Pugnali, contraddicendo quanto lo stesso Radicioni aveva affermato nel 1980, quando definiva quell'ipotesi come prova che *“noi in realtà non abbiamo costruito nessuna*

³¹⁰ Proposta per una nuova sede degli uffici giudiziari, Torino, 1 settembre 1980

*politica ma solo chiacchiere... attuiamo noi l'ampliamento del centro storico".*³¹¹

L'episodio mise in luce tensioni profonde all'interno della maggioranza, che si sarebbero acuite con il caso del Lingotto.

In una fase iniziale l'attenzione si concentra sulle conseguenze occupazionali, ma la Fiat — forte della sua posizione dominante dopo il 1980 — dichiara di non voler discutere del problema del lavoro, pur manifestando disponibilità a definire con gli enti locali le nuove destinazioni del complesso. Con il diretto interessamento di Giovanni Agnelli, nel 1984 l'azienda promuove una consultazione internazionale tra venti studi di architettura, retribuiti con 50.000 dollari ciascuno e liberi da vincoli preliminari.

La mostra dei venti progetti, inaugurata nel maggio 1984 nello stesso Lingotto, crea un clima quasi unanime: il complesso è celebrato come patrimonio della storia produttiva torinese e come occasione strategica per il futuro della città. Le proposte immaginano un sistema polifunzionale: università, congressi, servizi, commercio, cultura, spettacolo, incubatori. Così, ciò che i piani regolatori del 1959 e del 1980 destinavano rigidamente all'industria viene riconfigurato come emblema dell'innovazione urbana. Anche i programmi territoriali di Regione, Provincia e Comune vengono accantonati.³¹² La chiusura dello stabilimento FIAT, annunciata nel marzo 1982, aprì un dibattito sul futuro dell'area: prima si discusse dell'impatto occupazionale, poi dell'utilizzo del complesso. La FIAT, forte del vantaggio acquisito dopo il 1980, dichiarò di non voler trattare la questione del lavoro e avviò una consultazione internazionale tra venti studi di architettura, presentata nel maggio 1984.³¹³ L'iniziativa, sostenuta da figure di rilievo internazionale, contribuì a diffondere l'idea che il Lingotto fosse un'occasione strategica per Torino.³¹⁴

Nello stesso periodo il Politecnico intervenne nel dibattito: Roberto Gambino ricordò che la domanda non era “*come intenda la Fiat utilizzare il Lingotto, ma*

³¹¹ ASCT, *Atti del Consiglio comunale, Un nuovo complesso per l'edilizia giudiziaria a Torino: problemi e scelte relative*, 3 settembre 1980.

³¹² Radicioni, Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice, p.48.

³¹³ De Rossi A., Durbiano G., *Torino 1980-2011, La trasformazione e le sue immagini*, Umberto Allemandi 2006.

³¹⁴ Radicioni, Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice, p.49.

come usare il Lingotto per risolvere i problemi di Torino”, mentre il preside Lorenzo Matteoli riteneva legittima anche *“la parziale o totale demolizione” dell’edificio*. Il sindaco Novelli, al contrario, rivendicò il valore storico del complesso per la memoria operaia e mise in guardia dalla sua riduzione a monumento estetizzante: *“C’è da chiedersi se il Lingotto non sia stato proprio il paradigma di un edificio funzionale alla produzione... e un bel paradosso...”*.³¹⁵

La FIAT, dimenticando impegni precedenti, come il centro direzionale di Collegno, accusò la giunta di inefficienza. Giovanni Agnelli dichiarò: *“Lingotto può diventare la dimostrazione di come si riesce a non sprecare nulla delle occasioni che ci si presentano”*.³¹⁶ Critiche giunsero anche dall’assessore regionale Gigi Rivalta, secondo cui erano *“fuorvianti e mistificatori gli entusiasmi” sul riuso del Lingotto e mancava qualsiasi riferimento al contesto urbano complessivo: “l’improvvisato coro... è indicatore di una persistente sudditanza politica alle scelte della Fiat”*.³¹⁷

La gestione della trasformazione rimase comunque nelle mani dell’azienda, che continuava a essere proprietaria dell’area. I vincoli del piano regolatore – che destinavano il Lingotto a funzioni industriali non ebbero alcun peso. In questo clima nacque la filosofia della “Spina centrale”, insieme a nuove visioni sulla riorganizzazione urbana. Intanto lo schema del Piano comprensoriale del 1976 veniva dimenticato, mentre prendeva forma l’idea di rivedere il progetto preliminare del PRG approvato nel 1980.³¹⁸

La stessa idea di piano regolatore entrò in crisi, sostituita dalla proposta della “progettazione per parti”, sostenuta dalla gran parte delle forze politiche, incluse componenti delle sinistre. Si dà per acquisito il cambio di destinazione d’uso e si immagina una radicale rifondazione urbana: spostamento della stazione centrale da Porta Nuova al Lingotto, nuovi uffici, impianti espositivi, congressi, alberghi,

³¹⁵ Gambino, R., 1984. *Intervento al seminario sul Lingotto*. Seminario presso il Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura, 19 giugno, Fondo Diego Novelli.

³¹⁶ Agnelli, G. intervento al Convegno, *Lingotto: un’occasione per Torino*, Unione Industriale Torino, 22 giugno 1984, Fondo Diego Novelli.

³¹⁷ Rivalta G., *Lo spazio eguale, in nuova Società, speciale Che fare del Lingotto? Un vuoto da colmare nel cuore di Torino*, 27 marzo 1982.

³¹⁸ Radicioni, Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice, p. 50.

commercio, residenze. Su queste ipotesi, insieme alle aree della Dogana, dei Mercati generali e dello scalo ferroviario.³¹⁹

Nel tentativo di uscire dallo stallo, nel novembre 1984 il PCI presentò il “*documento direttore del piano regolatore*”:³²⁰ la disponibilità di vaste aree dismesse alimenta la convinzione che Torino disponga di spazi per ogni esigenza: casa, servizi, terziario, svago. L’ultima amministrazione di sinistra tenta, faticosamente di salvare il processo urbanistico, proponendo un modello basato sullo schema delle radialità intercettate, dove le aree industriali dismesse formano un sistema autonomo e periferico, in dialogo con la cintura urbana ottocentesca.

L’obiettivo è connettere i nuovi riusi con le strutture verdi, i trasporti, e gli organismi urbani storici, concentrando le trasformazioni in quattro settori: Lingotto–Bengasi a sud, Borgo San Paolo–Lancia a sud-ovest, Corso Marche–Certosa a ovest, ex Teksid–Rebaudengo–Stura a nord. Il documento non arrivò mai in consiglio comunale: nel gennaio 1985 cadde la giunta Novelli, travolta dallo scandalo delle tangenti e dalla perdita di consenso. Il progetto di nuova città viene abbandonato. Con la caduta della giunta, il progetto comunista per una nuova città si chiuse senza che fosse stato possibile approvare il piano regolatore. La debolezza della proposta del 1980 derivò anche, secondo alcune letture, dalla mancata integrazione fra cultura urbanistica e decisione politica. Pur avendo cercato di riorientare Torino, l’amministrazione non riuscì a realizzare la propria strategia di riequilibrio territoriale. Quando nel 1985 la giunta comunista si dissolse, terminò anche il tentativo di dare a Torino un’organizzazione urbana alternativa: da quel momento la storia della città prese un’altra direzione.³²¹

V.4 La formazione del nuovo Piano Regolatore: crisi politica, evoluzione normativa e avvio del processo (1985-1989)

Dopo la caduta della Giunta Novelli, Torino attraversò una fase di forte instabilità politica, con il susseguirsi delle amministrazioni Cardetti, Magnani Noia (1987-1990), Zanone (1990-1991), Cattaneo e Incisa, fino all’elezione della Giunta

³¹⁹ Ibidem.

³²⁰ ASCT *Atti del Consiglio comunale*, 30 ottobre 1984.

³²¹ Radicioni, Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice, p. 52.

Castellani nel 1993. In questo clima incerto, il sindaco Magnani Noia sottolineò come la definizione del futuro assetto territoriale della città costituisse una delle responsabilità più rilevanti per un'amministrazione comunale, anche perché le previsioni urbanistiche allora vigenti risalivano a circa trent'anni e i tentativi successivi di aggiornarle erano rimasti incompiuti.

Il Comune disponeva di un Piano Regolatore Generale approvato nel 1959, anteriore al DM 1444/1968. Già nel 1966 era stata riconosciuta la necessità di una variante generale, e nel 1969 una commissione scientifica incaricata dall'amministrazione aveva proposto un aggiornamento organico del PRG, coordinato con il nuovo piano territoriale comprensoriale e con gli standard urbanistici del 1968. A queste iniziative seguirono varianti significative: la n. 13/1972, volta a salvaguardare le aree disponibili attraverso la revisione degli indici di fabbricabilità, e la n. 17/1976, mirata all'integrazione dei servizi e all'adeguamento al DM 1968 nella parte di città a sinistra del Po.

Nel frattempo, il quadro legislativo nazionale e regionale si era ampliato con la legge 10/1977, la legge 457/1978 e la legge regionale 56/1977, oltre a sentenze della Corte Costituzionale che avevano inciso sulla durata dei vincoli espropriativi. Tuttavia, la mancata riforma complessiva della normativa urbanistica continuava a rendere difficile l'attuazione di scelte di lungo periodo e il raggiungimento degli standard di servizi pubblici previsti dal piano.

Negli anni successivi il Comune aveva predisposto numerosi strumenti esecutivi e piani di recupero, sfruttando le opportunità offerte dalla legge 457/1978 per interventi di edilizia residenziale pubblica e convenzionata, per la localizzazione industriale e per la gestione patrimoniale del patrimonio immobiliare. Tra le iniziative più significative figurava la variante n. 31 del 1987, che disciplinava gli interventi legati al programma urbanistico comunale. Nel frattempo, la delibera programmatica era stata adottata in più fasi: inizialmente per la sola zona collinare (1977), poi estesa all'intero territorio comunale (1979), fino al progetto preliminare del 1980, che tuttavia non giunse a una fase definitiva.

A livello comprensoriale, la situazione rimase altrettanto carente: il piano comprensoriale di Torino non venne mai redatto, mentre lo schema di piano dei

comprensori (1985) e lo stralcio paesistico-ambientale (1987) subirono ritardi dovuti ai pareri provinciali. In questo contesto, per le linee programmatiche dell'amministrazione, la formazione del nuovo PRG divenne una priorità dell'assessorato all'urbanistica.

La responsabilità tecnica per la revisione del PRG fu affidata nel 1986 allo studio Gregotti e Associati, affiancato da sei professionisti, che nel 1987 presentarono la prima bozza della delibera programmatica. Tale documento fu poi approfondito attraverso verifiche, elaborazioni e confronti con organizzazioni economiche, sociali e culturali. Con la successiva adozione della delibera programmatica—primo atto dell'iter del nuovo PRG previsto dalla L.R. 56/1977—si pose finalmente avvio al processo di aggiornamento della pianificazione urbanistica torinese.³²²

V.5 La scelta culturale del nuovo piano regolatore

Le differenze di contenuto tra la proposta di piano del 1980 e il nuovo piano regolatore, avviato con l'incarico alla Gregotti & Associati nel 1986, sono numerose e significative. Tuttavia, il vero cambiamento riguarda soprattutto l'impostazione culturale, che trascina con sé una serie di scelte, grandi e piccole, capaci di incidere sull'intera città di Torino e di oltrepassare persino i confini regionali. Il confronto tra le due impostazioni mostra come i presupposti e gli obiettivi siano stati profondamente ridefiniti. In tal senso, la sintesi espositiva della nuova delibera programmatica chiarisce con precisione il contesto e le ragioni del mutamento, come evidenziato dall'ampia citazione:

«Oggi sappiamo che, negli anni '70, quando gli esiti della ristrutturazione del gruppo Fiat erano ancora incerti, fu in gioco la sopravvivenza stessa della base economica della città. Ma ciò era visto allora soprattutto come un problema del capitale privato. Il clima sociale, politico e culturale dell'epoca non portava infatti a identificare gli interessi collettivi con quelli aziendali. L'immagine dominante era ancora quella della crescita selvaggia degli anni '50-'60: il

³²² ASCT *Deliberazione programmatica per la formazione del Piano Regolatore Generale comunale* a norma dell'art. 15 LC. Della L.U.R. N. 56/77, Adozione, 17 dicembre 1989.

problema era quello di esigere il “debito” che il grande capitale privato aveva contratto con la città e, in particolare, con le sue componenti più svantaggiate.

Questa spinta aveva portato le sinistre al governo della città nel 1975 e tale tensione sociale permeò la filosofia del nuovo piano regolatore, secondo gli espliciti enunciati della delibera programmatica del 1979 e del progetto preliminare del 1980. Ma, mentre questi importanti documenti venivano elaborati, la realtà stava già cambiando. La ristrutturazione della grande impresa era ormai un fatto compiuto, che anticipava in gran parte ciò che si sarebbe manifestato più tardi: dalla marcia dei 40.000 all'apparente dissolvimento della classe operaia, dai grandi vuoti urbani alla glorificazione del Lingotto, fino all'attuale filosofia dell'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo economico della città.

Un obiettivo capace di ricomporre interessi pubblici e privati prima contrapposti era ora quello di promuovere la riqualificazione urbana. Questa parola chiave sostituisce, in un certo senso, quella precedente del riequilibrio, poiché ne reinterpreta i problemi. Per esempio: il rapporto tra il centro e le periferie non è più affrontato in termini di redistribuzione della centralità attraverso la rete dei trasporti e dei servizi e la rilocalizzazione delle attività più qualificate — obiettivi fondamentali del progetto di piano del 1980.

La centralità è oggi presentata come un bene raro, motore dello sviluppo urbano fondato su attività innovative e su nuove classi sociali: un bene da non disperdere, ma da concentrare, perché in Europa e nel mondo è in atto tra le grandi città una competizione dura per la sopravvivenza del più adatto. Nelle interpretazioni oggi dominanti, la ricentralizzazione è dunque la conseguenza del fatto che la città riesce a svilupparsi, inserirsi e mantenersi nella rete internazionale degli scambi tecnologici, finanziari e commerciali: non è più una scelta di politica urbana locale, né nazionale, ma una necessità.

Le scelte locali riguardano soltanto i mezzi più efficaci per riqualificare la città, sia nelle parti centrali sia nelle periferie, ma non tanto per realizzare un maggiore equilibrio tra le due, o tra le classi sociali che vi abitano, quanto per renderla più competitiva nel suo complesso. Se l'obiettivo del riequilibrio era quello di rendere più equa la distribuzione delle risorse e delle opportunità create dal mercato,

l'obiettivo della riqualificazione è di produrre le condizioni di massima efficacia del mercato stesso, rendendo più competitivo quel segmento dell'economia urbana che assicura una sorta di trasmissione diretta tra la macchina degli scambi internazionali e i meccanismi dello sviluppo cittadino.

In quest'ottica, le richieste degli abitanti per un miglioramento delle condizioni ambientali e della vivibilità urbana non si giustificano di per sé: anzi, possono essere considerate una minaccia alla sicurezza collettiva se contrastano, in qualche modo, i meccanismi dello sviluppo. Sono invece ritenute legittime se si presentano come condizioni necessarie allo sviluppo stesso.»³²³

Da questa citazione emerge chiaramente che la scelta di considerare la centralità come un bene raro, da non disperdere ma da concentrare, non riguarda solo la dimensione del territorio comunale, bensì le aree già dotate di potenzialità e infrastrutture tali da poter supportare investimenti immediati. Anche nella fase precedente, tra il 1976 e il 1985, la politica di piano mirava al riequilibrio regionale, ma in un contesto più ampio, orientando l'azione verso la città e la sua area di influenza, con l'obiettivo di qualificare territori periferici attraverso trasporti e decentramento delle funzioni di comando. A partire dal 1985, invece, Torino assume un ruolo egemonico, dotandosi di infrastrutture capaci di agire non più solo su scala regionale, ma su quella competitiva del centro-nord del Paese e, idealmente, dell'Europa centro-meridionale. La scelta fondamentale del nuovo piano, dunque, è quella di rilanciare l'economia torinese, colpita dalla crisi industriale, attraverso la riqualificazione delle aree dismesse, in collaborazione con i principali attori immobiliari e industriali, quali Fiat e Ferrovie dello Stato. Tale decisione trova le condizioni favorevoli nella concomitanza di due fattori: da un lato, l'esaurirsi della spinta culturale verso la pianificazione regionale; dall'altro, il tramonto temporaneo di ogni tentativo di controllare la formazione della rendita urbana privata, consentendo così un'azione pianificatoria coordinata e strategica.

³²³ Ibidem.

V.5.1 Verso il nuovo PRG: scelte, priorità e interventi immediati a partire dalla Delibera Programmatica (1989)

La delibera programmatica in discussione al Consiglio Comunale di Torino³²⁴ si fonda sulla constatazione che, in attesa dell'approvazione del nuovo Piano Regolatore, risulta necessario avviare una serie di interventi urbanistici urgenti e mirati, sia per evitare l'immobilismo del settore edilizio sia per dare risposta a esigenze di riqualificazione, riequilibrio ambientale e trasformazioni già maturate sul territorio. La necessità di procedere deriva dal fatto che il quadro urbanistico vigente consente alcuni interventi coerenti col PRG del 1959, ma ne blocca altri che, pur richiesti da soggetti privati o promossi dall'amministrazione, risultano in contrasto con le norme allora vigenti e richiedono varianti. Poiché anche le varianti richiederanno tempi lunghi, la delibera propone di elaborarle contestualmente al progetto preliminare del nuovo PRG, così da garantire coerenza e rapidità, puntando ad adottare e approvare entrambi entro un anno dall'avvio della fase programmatica. L'amministrazione prevede dunque di redigere varianti parziali per trasformazioni rilevanti, di predisporre uno specifico strumento per la riqualificazione di aree degradate, e di definire interventi immediatamente realizzabili sulla base di studi di fattibilità già compiuti. Non si tratta di aprire un periodo transitorio, ma di anticipare solo quelle parti del futuro piano già mature, assicurando continuità tra questa fase e il regime del nuovo PRG, con un intenso coordinamento tra varianti e progetto preliminare. La sequenza proposta di adempimenti consentirà alla città di adottare e inviare alla Regione varianti parziali che, dopo l'approvazione regionale, permetteranno di avviare trasformazioni puntuali di rilievo; di stabilire nuove norme per gli operatori; di connettere coerentemente ogni iniziativa alla formazione del nuovo piano; e di attuare le previsioni immobiliari non appena le varianti saranno efficaci. La stessa procedura consentirà anche alla Regione di valutare in modo coerente le varianti riguardanti la collina e le aree spondali del Po, per evitare ulteriori compromissioni ambientali nella fase antecedente all'adozione del nuovo PRG. All'interno delle varianti parziali rientrano quegli interventi che, pur

³²⁴ Ibidem.

trasformando le linee del PRG del 1959, contribuiscono alle scelte fondative del nuovo piano: tra essi la Spina Centrale – con l’anticipo delle parti connesse al raddoppio del Politecnico, ai servizi indotti dal Palazzo di Giustizia, e alla sistemazione del nodo di Porta Susa in relazione all’interramento del passante ferroviario – e le aree delle Acciaierie e limitrofe, per le quali si richiede di considerare una capacità edificatoria orientativa pari a $2 \text{ m}^3/\text{m}^2$, concentrata laddove possibile per liberare spazio per parchi pubblici. Altre varianti riguardano le aree Giardino, Comau e Framteck, già oggetto di studi di fattibilità e ritenute idonee a dare risposte rapide alla domanda di residenza e di servizi attraverso sperimentazioni integrate pubblico–private. Un ulteriore intervento anticipabile riguarda l’area Italgas di corso Regina Margherita, da destinare all’ampliamento del polo umanistico dell’Università per decongestionare il complesso di via Sant’Ottavio e rafforzare la concentrazione di funzioni universitarie nell’area centrale. Viene inoltre richiamata la necessità di affrontare con urgenza le criticità ambientali e idrogeologiche dell’area del Parco Stura, compromessa dalla presenza di discariche, estrazioni e accumuli di inerti, mediante un progetto complessivo di bonifica, riassetto del suolo e revisione delle destinazioni d’uso produttive oggi previste. A queste anticipazioni si aggiunge il pacchetto di aree destinate all’edilizia residenziale pubblica – tra strada di Settimo, corso Vigevano, viale Unità d’Italia e altri ambiti – da sottoporre a piani particolareggiati o varianti specifiche per soddisfare i fabbisogni più urgenti, integrarli con servizi di zona e coordinarli con i futuri assetti del PRG. Un ulteriore intervento riguarda l’area tra corso Unione Sovietica e via Biscaretti, già in passato vincolata a funzioni di edilizia economica e poi a servizi, per la quale si propone una variante che destini fino a un terzo della superficie a residenza (pubblica e privata) e il resto a servizi e verde pubblico, in coerenza con le richieste della circoscrizione e con gli indirizzi del nuovo piano. La delibera contempla poi una sezione dedicata alle trasformazioni urbane diffuse, prevedendo studi e strumenti – anche in variante – per consentire la ristrutturazione di edifici residenziali degradati o carenti di servizi, specialmente nelle periferie, con obiettivi di adeguamento sociale, qualificazione ambientale, miglioramento dell’immagine urbana e sperimentazione di forme concertate di intervento pubblico–privato. Infine, una

variante specifica è destinata al territorio collinare e alle aree spondali del Po, con l'obiettivo di tutelarne attivamente le caratteristiche ambientali, definendo regole per gli interventi ammissibili in relazione alle diverse condizioni presenti, in coerenza con il nuovo PRG in elaborazione.³²⁵

V.5.2 Il dibattito in Consiglio Comunale sulla Deliberazione programmatica per la formazione del Piano Regolatore Generale Comunale

La relazione tecnica che accompagnò la delibera programmatica adottata dal consiglio comunale di Torino nel dicembre 1989 riflette la debole attenzione dell'amministrazione comunale verso la pianificazione territoriale regionale, provinciale e comprensoriale, privilegiando suggestioni di carattere formale e astratto, come il cosiddetto completamento della radio-centricità urbana, non pienamente coerente con le caratteristiche fisiche della città, in particolare per la barriera naturale costituita dalla dorsale collinare a est. Il documento proponeva di superare questa anomalia valorizzando il versante orientale della collina e le aree di espansione future, in grado di rispondere ai fabbisogni abitativi della città, attraverso infrastrutture strategiche come il completamento della tangenziale est e la realizzazione di ipotetici trafori radiali verso il centro. Il piano mirava a rafforzare la centralità del nucleo storico, tutelandone il patrimonio storico-culturale e promuovendo una ricomposizione sociale tramite un mix equilibrato di funzioni terziarie e residenziali, pubbliche e private, con l'idea di creare un sistema lineare di servizi e attività lungo la cosiddetta "spina centrale", realizzata con l'interramento del passante ferroviario da Stura a Lingotto e la costruzione di un grande boulevard che collegasse aree industriali dismesse e scali ferroviari inattivi, configurando un nuovo polo urbano di rilevanza metropolitana. La densità edificabile prevista per questa zona, fissata a 0,7 metri quadrati per metro quadrato, avrebbe dovuto garantire elevata redditività e concentrazione verticale degli edifici, pur lasciando spazi verdi e servizi, ma studi e simulazioni dell'epoca evidenziavano come tali previsioni fossero difficilmente compatibili con le

³²⁵ Ibidem.

carenze preesistenti di spazi pubblici e servizi. Il piano mirava dunque a creare un forte nucleo centrale urbano, sostenuto da ingenti investimenti infrastrutturali, ma in pratica le destinazioni terziarie e di servizi furono progressivamente ridimensionate, mentre la componente residenziale, inizialmente prevista in minoranza, arrivò a coprire quasi il 60% della superficie edificata entro il 2007. L'insieme di queste scelte evidenzia la tendenza a favorire uno sviluppo monocentrico della città, concentrando risorse e interventi nella spina centrale a scapito di un'articolazione più diffusa del territorio urbano, con costi elevati e limitata capacità di intervento in altri settori o aree della città.

Il dibattito consiliare avvenuto il 17 Dicembre 1989 sulla delibera programmatica del nuovo piano regolatore ha messo in luce tensioni e convergenze tra diversi livelli di analisi e interessi, dai rappresentanti delle circoscrizioni agli assessori e ai consiglieri comunali. La Circoscrizione 4 (Campidoglio, San Donato, Parella) Sottolinea *“l'inadeguatezza della normativa che impone alle circoscrizioni di esprimere un parere positivo o negativo” e l’“insufficienza dei tempi assegnati”*. Esprime *“parere positivo sulla parte della relazione tecnica e sulle prospettive della città”*, subordinato ad approfondimenti sul centro storico, l'espansione oltre la collina, la concertazione con altri comuni e le periferie urbane, nonché sulle modalità di utilizzo dei contenitori dismessi. Sulla spina centrale esprime perplessità: *“non sostanzialmente decongestionante del centro storico”* e sui rapporti tra volumetrie e aree verdi raccomanda di privilegiare destinazioni a parco. Infine, segnala la necessità che la delibera consideri anche le condizioni degli anziani e dei disabili.

Anche la Circoscrizione 6 (Regio Parco, Barriera di Milano, Falchera) Evidenzia criticità sul passante ferroviario (incertezza di finanziamento e rapporto tra volumetrie ed aree verdi), sull'espansione oltre la collina (necessità di concertazione con altri comuni e impatti del traforo), sulle periferie urbane (carente riqualificazione e uso dei contenitori dismessi), sul centro storico e sui parchi urbani (compatibilità tra nuove insediamenti e parchi).

La visione generale e gli obiettivi del piano regolatore furono espressi dall'intervento dell'assessore all'urbanistica Marzano, il quale sottolinea all'inizio del suo intervento che Torino dal 1959 è regolata da norme ormai obsolete:

“L’accelerazione dello sviluppo economico, i mutamenti sociali e lo sviluppo demografico hanno reso tremendamente obsoleto il piano del 1959.... Occorre una nuova sensibilità per l’uso dei beni culturali e ambientali” e una visione della città come “città tecnologica in un’ottica europea”. Il piano deve rispondere ai bisogni fondamentali: occupazione, infrastrutture, verde, trasporti, arredo urbano, servizi sociali. Marzano ricorda il percorso procedurale lungo: “incarico del 1986, discussioni in commissione dal 27 ottobre al 15 dicembre 1989, audizioni di circa 30 enti su oltre 40. Definisce la delibera programmatica come “la delibera dei cittadini... che vogliono più verde, opportunità per i disoccupati, meno traffico e inquinamento”.

Il consigliere Chiappo (MSI) sottolinea che lo studio Gregotti Associati ha lavorato senza adeguati indirizzi politici:

“Mai uno studio si è trovato così orfano di indirizzi politici... dovevano poter volare alto da architetti innovativi... non restando prudenti”. Critica la prudenza dello studio dovuta alla mancanza di un “collaboratore politico”. Chiappo evidenzia come la delibera programmatica sia cambiata rispetto a quella iniziale, ma apprezza il contributo degli architetti: “L’unico vero cambiamento innovativo... è la visione della città in tre centralità: la spina centrale, l’asse di Corso Marche e l’asse del Po”.

Invece il Consigliere Barcucci (MSI) mette in evidenza l'importanza di un approccio integrato e ambientale: *“L’unità minima di sopravvivenza non può più essere l’individuo... dobbiamo considerare il rapporto uomo-ambiente”.* Critica la metodologia delle anticipazioni di piano: *“Si va a proporre delle anticipazioni con varianti... senza garanzia che le linee innovative si realizzino... rischiamo di fare un magnifico libretto di intenti che resterà in un cassetto”.* Propone interventi concreti: riapertura dei passaggi pedonali, smantellamento del capolinea di piazza Hermada, trasformazione di aree industriali dismesse in verde o servizi di quartiere. Richiede anche la partecipazione dei cittadini: *“Occorre organizzare un*

servizio permanente per informazioni e documentazione sullo stato di elaborazione del Piano... promuovere mostre temporanee... facilitare l'accessibilità delle informazioni a livello circoscrizionale".

Interessante riportare la riflessione della consigliera Bianchi (PCI) riguardo l'offerta dei servizi che non può essere valutata solo quantitativamente: *"Dovrà prestare attenzione alla qualità e funzionalità dei servizi stessi... non basta guardare ai metri quadri"*. Evidenzia problemi nell'interpretazione dei dati (ospedali e cimiteri considerati insieme) e la necessità di integrazione e accessibilità: *"Si deve garantire la possibilità di fruire dei servizi in raggi limitati, riducendo bisogni di spostamento e migliorando la qualità ambientale"*.

Bercucci e Chiappo rilevano che la delibera programmatica non garantisce una gestione effettiva a lungo termine: *"Assenza di una proposta di autorità di piano a livello metropolitano... il meccanismo ha prodotto limiti come concessioni senza controllo"*. Sulla spina centrale e le aree strategiche (Lingotto, Mercati Generali) denunciano un approccio frammentario: *"Si opera sull'oggi senza sapere e determinare quanto succederà domani... rischio di accentrimento del traffico"*.

Anche il Consigliere Vindigni (PCI) esprime il suo punto di vista in merito alla delibera richiamando il legame imprescindibile tra città e contesto regionale, sottolineando come *"non si può fare una delibera programmatica se non inquadrandola all'interno di un piano territoriale di coordinamento... la necessità di una politica regionale come retroterra... la vera sfida è sviluppare idee guida capaci di dinamizzare la vita politica regionale"*, evidenziando infrastrutture strategiche come *"le ferrovie per la valle di Lanzo e per il Canavese... l'autostrada della Valle di Susa... cambiano radicalmente i tempi di vita della popolazione Torinese"* e la centralità della qualità ambientale e della progettazione metropolitana: *"Porre la questione di un confronto serio con il mercato significa agire in termini di aree metropolitane... opportunità concreta da realizzare"*.

Le osservazioni emerse nel dibattito sulla delibera programmatica del piano regolatore evidenziano una pluralità di temi interconnessi. Le circoscrizioni hanno sottolineato criticità normative e tempi insufficienti per esprimere pareri completi,

richiamando l'attenzione su centro storico, periferie, espansione oltre la collina, spina centrale, aree verdi e servizi per anziani e disabili. L'assessore Marzano ha posto l'accento sulla necessità di superare l'obsolescenza del piano del 1959, proponendo una visione strategica e tecnologica della città che integri esigenze economiche, sociali e ambientali. I consiglieri hanno discusso l'approccio integrato alla complessità territoriale, la qualità e l'integrazione dei servizi urbani, la gestione delle aree centrali e periferiche e la partecipazione dei cittadini, evidenziando rischi di frammentazione e la necessità di strumenti di governo urbano più efficaci e coerenti. Complessivamente emerge un dibattito incentrato sulla necessità di conciliare visione strategica, sostenibilità ambientale, qualità urbana e partecipazione civica, evitando soluzioni parziali o eccessivamente tecnocratiche.

V.6 Delibera del Consiglio comunale del 1991: indirizzi e il dibattito politico sul nuovo PRG

Gli indirizzi del Consiglio Comunale del 1991 rappresentano l'evoluzione della precedente delibera programmatica: ne **recepiscono le linee guida**, aggiornandole alla nuova fase di trasformazione urbana, e le **trasformano in obiettivi operativi** per il futuro PRG. Se la delibera programmatica definiva il quadro concettuale e le priorità emergenti (dismissioni industriali, infrastrutture, riuso delle aree), gli indirizzi del 1991 ne costituiscono la **formalizzazione politica**, fissando un orizzonte demografico e integrando le grandi opere in corso nella strategia complessiva della città.³²⁶ Introduce gli indirizzi fondamentali del nuovo Piano Regolatore Generale, elaborato in un contesto di profonde trasformazioni economiche e urbane. Negli anni Ottanta e Novanta, la ristrutturazione industriale, la dismissione di grandi impianti e il trasferimento di servizi pubblici hanno liberato vasti comparti cittadini, rendendo possibile un'imponente operazione di riqualificazione urbana. L'accordo tra Comune, Regione e Ferrovie dello Stato permette di integrare questi interventi infrastrutturali con la strategia di riutilizzo delle aree liberate, assumendo il 2007 come orizzonte demografico di riferimento

³²⁶ ASCT Atti del Consiglio Comunale, 19 Dicembre 1991.

(circa 900.000 abitanti), ma garantendo servizi adeguati anche in previsione di un'eventuale crescita fino a un milione di residenti.

Il Piano affronta in maniera articolata i diversi settori di trasformazione. Per il residenziale, a fronte di un fabbisogno stimato di circa 100.000 vani, viene definita un'offerta ottenuta principalmente da trasformazioni e completamenti dei tessuti esistenti, con l'obiettivo di evitare nuove espansioni e di favorire interventi integrati che includano quote significative di edilizia economica e popolare senza creare fenomeni di ghettizzazione. Per il settore produttivo, il PRG conferma le principali aree industriali ma riconosce i limiti della città nel rispondere a nuove domande localizzative, demandando una parte delle scelte al livello metropolitano; contestualmente promuove poli per l'innovazione tecnologica, come quello previsto lungo la Dora e la riserva nella zona di strada del Francese. Sul fronte terziario, il piano intende ridurre la pressione sul centro, oggi congestionato dagli uffici privati, attraverso la creazione di due poli specializzati lungo la Spina centrale e il Lingotto, ben collegati dal passante ferroviario e inseriti nei nuovi ambiti di trasformazione urbana.

Infine, un ruolo centrale è attribuito ai servizi pubblici e al verde, la cui dotazione complessiva viene più che raddoppiata, con un'attenzione particolare ai servizi per l'infanzia, gli anziani, l'università e le fasce deboli. Il PRG introduce una politica innovativa che prevede l'acquisizione di aree per servizi senza oneri finanziari per il Comune, in cambio di una limitata edificabilità, modello ritenuto essenziale per superare i vincoli della finanza locale. L'intero impianto del Piano mira dunque a orientare le trasformazioni in corso verso un disegno urbano coerente, capace di integrare infrastrutture, residenza, attività produttive e servizi all'interno di uno scenario di profondo cambiamento sociale ed economico.

Nel processo di consultazione sul nuovo Piano Regolatore Generale, diverse circoscrizioni torinesi hanno espresso rilievi critici significativi, evidenziando sia questioni di merito sia criticità di metodo. La Circoscrizione 6 formula il parere più articolato, fondato in primo luogo sulla percezione di un "presunto eccesso di edificabilità consentita, il cosiddetto aspetto di colata di cemento", chiedendo pertanto un drastico abbassamento dell'indice di cubatura. La stessa circoscrizione

segnala la “mancanza di individuazione delle aree a servizi e di attenzione verso le periferie” e sottolinea come il PRG non sembri aver assunto “la dimensione piena dell’area metropolitana”. Particolarmente critiche sono anche le osservazioni sul sistema del verde, ritenuto “penalizzato e ridotto”, oltre che la contrarietà verso alcune opere infrastrutturali quali la “diga sul Po, il nuovo ponte su corso San Maurizio, i nuovi sottopassi e la riapertura del canale Michelotti”. La circoscrizione contesta inoltre la direzione nord-est della grande viabilità, la collocazione della discarica, alcune previsioni della Spina 4 (in particolare su piazza Sofia e strada di Settimo), la viabilità locale e la “mancata indicazione di aree per i nomadi”.

La delibera risponde puntualmente a tali critiche, affermando che il piano assume “chiare decisioni progettuali”, tra cui l’arresto dell’espansione urbana incontrollata e la riconfigurazione delle frange edificabili, osservando che, contrariamente alle accuse di cementificazione, “le trasformazioni proposte... liberano e restituiscono a verde e a servizi intere porzioni di territorio”. Viene richiamato, a questo proposito, il progetto della Spina che prevede la trasformazione di tre milioni di metri quadrati con il recupero di “ben due milioni di metri quadri da destinare a verde e a servizi”, includendo anche aree su soletta, ritenute equivalenti al verde tradizionale. L’amministrazione sottolinea inoltre che il PRG dedica specifica attenzione alle periferie, frutto di studi e indagini condotte da istituti universitari, e che gli indici edificatori, pari a 0,7 mq/mq nella maggior parte delle zone, non possono essere ridotti senza compromettere “la convenienza economica del meccanismo escogitato per l’acquisizione gratuita delle aree a servizi”.

Anche la Circoscrizione 3 esprime un parere critico, sebbene maggiormente concentrato sulle modalità di consultazione, ritenute insufficienti e non adeguatamente rispettose delle osservazioni formulate. Sul piano dei contenuti, la circoscrizione solleva rilievi sull’inquadramento metropolitano, condivisi in parte dalla stessa amministrazione, che si impegna a coordinarsi con il futuro piano territoriale dell’area metropolitana. Il Consiglio respinge invece le critiche sulla presunta carenza di soluzioni per la viabilità e per il sistema produttivo, richiamando gli elaborati del progetto preliminare e precisando che gli

emendamenti introdotti tutelano le attività produttive esistenti, consentendone il mantenimento e l'ampliamento fino all'attuazione delle trasformazioni. Non viene inoltre accolta la richiesta di riservare interamente "il 50% all'ERP" nelle aree di anticipazione, rimandando tali definizioni alla futura delibera quadro di convenzionamento.

La Circoscrizione 4, a sua volta, contesta l'emendamento relativo all'innalzamento dell'indice edificatorio nelle aree di trasformazione residenziale, da 0,7 a 1 mq/mq, ritenendolo eccessivo. L'amministrazione difende la scelta sostenendo che tale incremento è necessario per rendere possibile l'utilizzazione edificatoria delle aree a parco e per garantire l'acquisizione pubblica delle superfici destinate a servizi. La circoscrizione manifesta inoltre preoccupazioni rispetto all'insediamento della grande distribuzione in alcuni ambiti, rilievo cui l'amministrazione replica ricordando che la quota massima destinata alla grande distribuzione è limitata e regolamentata.

Infine, sia la Circoscrizione 6 sia la Circoscrizione 8 formulano un parere complessivamente negativo sugli emendamenti, denunciando un "generale allentamento della normativa" e una scarsa chiarezza nei meccanismi di trasferimento di cubatura, oltre al mancato recepimento di precedenti osservazioni. Le loro contestazioni si concentrano dunque non solo sul merito delle scelte pianificatorie, ma anche sul metodo adottato dall'amministrazione, percepito come poco partecipativo e non pienamente trasparente.

Nel dibattito consiliare sul progetto preliminare del nuovo Piano Regolatore Generale emergono con forza, attraverso gli interventi dei consiglieri, due temi centrali: il rapporto tra pubblico e privato nella produzione della rendita urbana e la necessità di garantire una partecipazione più matura e trasparente ai processi decisionali. Il consigliere Giangrande sottolinea innanzitutto come la maggioranza condivida *"l'impianto generale e la filosofia"* del piano, intesa come sviluppo *"armonico"* e capace di trasformare le grandi aree dismesse della città. Nel suo intervento, di notevole estensione, pone però un accento critico sul metodo, dichiarando di *"non credere più in questo modo... di gestire la nostra funzione istituzionale e politica"* e richiamando l'esigenza di un rinnovato rapporto con la

cittadinanza, *“il nostro unico referente”*. Giangrande affronta poi in modo esplicito il tema della rendita, affermando di non ravvisare *“niente di male nel crimine italiano della speculazione”* quando essa è *“pulita”* e inserita in un equilibrio virtuoso tra interesse privato e pubblico: solo tramite tale equilibrio, a suo avviso, è possibile ottenere i servizi necessari in un contesto di finanza comunale limitata. L'intervento prosegue denunciando gli effetti delle varianti urbanistiche precedenti, accusate di aver *“immobilizzato questa città per 15 anni”*, e riconoscendo che quello in discussione è solo *“un piano preliminare”*, un quadro di riferimento che stabilisce le tracce per un futuro piano definitivo.

Il consigliere Garesio si sofferma invece sulla funzione strategica del preliminare, ricordando che *“un piano regolatore... è un indirizzo che può determinare elementi molto positivi o restare sulla carta”* a seconda dell'impegno amministrativo e delle condizioni future. Richiama la lunga elaborazione culturale e politica che dagli anni Ottanta ha portato a definire un'idea condivisa di città, e invita a considerare il preliminare come *“una prima tappa”* necessaria, pur con difetti e lacune, verso una visione complessiva di Torino proiettata nelle sfide economiche e innovative dei decenni successivi.

Diversamente, il consigliere Bresan esprime una critica più strutturata, soprattutto rispetto alla dimensione metropolitana del piano, affermando che il progetto *“prende in considerazione le situazioni torinesi all'interno della cinta daziaria dimenticando l'immediato contorno”*. Egli invoca maggiore certezza del diritto, lamentando che non sia stato chiarito *“quanto e come ogni cittadino potesse intervenire sui lotti di sua proprietà”*, e giudica complessi e poco agili i meccanismi di attuazione. Bresan introduce una riflessione significativa sul tema dei parchi e dei servizi, interrogandosi sulla reale capacità di gestione pubblica di una così ampia quota di territorio destinata a verde, e discute apertamente la questione della rendita fondiaria nelle aree di trasformazione. A tal proposito porta l'esempio dei *Docks* di Londra, dove il governo britannico avrebbe consentito interventi radicali e liberalizzati, osservando che una simile impostazione, pur invocata in astratto come *“europea”*, sarebbe probabilmente respinta dagli stessi promotori se applicata nel contesto torinese. Pur con queste riserve, Bresan

conferma il voto favorevole al preliminare, riconoscendo il lavoro di mediazione dell'assessore e la necessità di un avvio rapido dell'iter verso il piano definitivo.

Nella sua replica, l'assessore all'urbanistica Galasso difende la visione complessiva del piano e risponde alle critiche della minoranza sulla scarsa disponibilità al dialogo. Egli afferma che molti sono *“scese nel particolare”* senza cogliere la struttura d'insieme del progetto, che potrà essere apprezzata meglio *“allontanandosi nel tempo”*, come un quadro che richiede distanza per coglierne i colori. Galasso richiama inoltre la condizione della città – priva di aree di espansione e povera di risorse – e rivendica come innovativo il meccanismo che consente l'acquisizione delle aree a parco, definendolo capace di *“superare la ristrettezza delle aree urbane e la scarsità delle risorse finanziarie”*. Tale meccanismo, secondo l'assessore, rappresenta l'unica strada concreta per sostenere le trasformazioni urbane necessarie a proiettare Torino verso una dimensione europea. Chiude il dibattito il Sindaco Zanone, rivendicando il valore politico del momento e sottolineando come Torino sia *“l'unica città fra le grandi città italiane”* che abbia avuto il coraggio e la capacità di tentare l'adozione di un nuovo piano regolatore complessivo.

Dall'insieme degli interventi emerge con chiarezza che la rendita urbana costituisce uno dei principali terreni di confronto politico: per alcuni, come Giangrande, essa rappresenta un elemento fisiologico e persino necessario nel processo di trasformazione urbana, purché incanalata in un equilibrio trasparente tra interesse privato e pubblico; per altri, come Bresan, essa è un fattore critico da governare con regole certe, per evitare distorsioni e garantire una distribuzione equa dei vantaggi.

Parallelamente, il tema della partecipazione democratica ricorre come critica trasversale: Giangrande denuncia la distanza tra istituzioni e cittadini; Bresan richiama l'esigenza di processi decisionali meno affrettati e più trasparenti; la minoranza, richiamata dall'assessore, lamenta un'occasione mancata di confronto più fecondo. Ciò evidenzia come, al di là dei contenuti tecnici, il nuovo PRG sia percepito come un banco di prova per ridefinire il rapporto tra decisione politica, interessi privati e aspettative della cittadinanza.

V.7 L'elezione diretta del nuovo sindaco Castellani e il rapporto con il nuovo PRG (1993)

Fino al 1993, in Italia il sindaco non veniva scelto direttamente dai cittadini: era il Consiglio Comunale eletto a eleggere, fra i suoi membri, la figura del sindaco. Con l'approvazione della legge n. 81 del 25 marzo 1993, che introduceva per i comuni la elezione diretta del sindaco, si inaugurava una svolta istituzionale significativa: il sindaco sarebbe d'ora in poi espressione diretta della volontà popolare, con la possibilità di scegliere la Giunta e nominare assessori, ridefinendo profondamente il rapporto fra cittadinanza, rappresentanza e governo locale. In questo quadro di rinnovamento, le elezioni comunali del 1993 a Torino rappresentano una cesura storica: per la prima volta i cittadini torinesi erano chiamati a scegliere direttamente il loro sindaco, un cambiamento che non riguardava solo la forma elettorale, ma un mutamento della cultura politica e amministrativa della città. Alla guida della coalizione di centrosinistra si presentò, come candidato sindaco, Valentino Castellani, docente di ingegneria al Politecnico di Torino, figura espressione della cosiddetta "società civile", non un politico di carriera, ma un tecnico e intellettuale legato ad ambienti universitari e del cattolicesimo sociale.

Il suo sfidante al ballottaggio fu l'ex sindaco Diego Novelli, già in carica negli anni '70-'80, sostenuto da nuove forze politiche emergenti (tra le quali varie liste di sinistra e movimenti civici). Al primo turno Novelli risultò il più votato (con circa il 36,0 % dei voti), mentre Castellani raccolse circa il 20,3 %. Ma al secondo turno, Castellani vinse con il 57,3 % contro il 42,7 % di Novelli.

La sua elezione segnò l'insediamento della prima Giunta torinese guidata da un sindaco direttamente eletto: fu l'inizio di un nuovo sistema di governo locale, con una composizione della giunta e del consiglio costruita secondo la nuova legge, e con la possibilità per il sindaco di nominare assessori anche esterni al consiglio. La Giunta guidata da Castellani, pur sostenuta da una coalizione di centrosinistra, rappresentava un modello di amministrazione "tecnico-politica", in cui il sindaco, espressione di una lista civica e del riformismo, aveva una forte capacità di

indirizzo. Questo conferiva al PRG un ruolo centrale: non un mero strumento urbanistico, ma un vero piano strategico per la riconversione urbana di Torino.³²⁷

V.7.1 Il dibattito emerso dal Consiglio Comunale del 16 dicembre 1993 sull'approvazione del Nuovo Piano Regolatore della città

Nel dibattito consiliare sul nuovo Piano Regolatore Generale, avvenuto durante il consiglio comunale del 16 Dicembre del 1993 emergono posizioni articolate che si concentrano su alcuni nodi strategici della trasformazione urbana. Il consigliere Molino (Lega Nord) sviluppa un'analisi estremamente ampia e critica, ponendo al centro la relazione tra innovazione, struttura economica cittadina e capacità del piano di accompagnare i mutamenti in corso.³²⁸ Egli osserva che *“una prima vocazione si può prevedere nello sviluppo che la ricerca scientifica potrà dare all'apparato industriale (...) la capacità di creare nuove culture della tecnologia offre il motore indispensabile per innestare un processo di sviluppo nuovo”*³²⁹, lamentando che tale prospettiva non trovi adeguato riconoscimento all'interno del PRG. Molino estende la propria critica alla gestione del terziario, sostenendo che: *“la esclusiva concentrazioni di terziario può soltanto contribuire ed esaltare ancora il peso della grande industria a scapito di quella piccola e media”*³³⁰, e mette in guardia contro l'espulsione delle attività minute insediate nelle aree liberate, quando: *“la collocazione prevista dal nuovo PRG su tutte queste aree di funzioni economicamente forti e di prevalenza di nuove residenze certamente ne provocherà l'espulsione”*.³³¹ Altre osservazioni riguardano la rigidità normativa, la gestione delle osservazioni al piano: *“l'unico arbitro delle osservazioni è stato il progettista tecnico”*, la mancanza di una visione metropolitana dinamica, i rischi di illegittimità e l'assenza di un disegno efficace sulla mobilità: *“la mobilità dovrebbe costituire lo scheletro portante del PRG (...) ma così non è”*. Il suo

³²⁷ Radicioni, Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice, p.55.

³²⁸ ASCT *Atti Consiglio Comunale*, 16 Dicembre 1993

³²⁹ Ibidem.

³³⁰ Ibidem.

³³¹ Ibidem.

intervento si conclude con un netto giudizio politico: *“esprimo il voto assolutamente negativo del gruppo della Lega Nord Piemonte”*.³³²

In senso diverso, il consigliere Vietti rivendica invece la continuità tra il piano preliminare e il definitivo, riconoscendo al centrodestra precedente la paternità del progetto: *“possiamo con una certa soddisfazione dire che i risultati ci danno ragione (...) avevamo avuto ragione a volere questo piano regolatore, avevamo avuto ragione ad approvare il progetto preliminare”*. La sua analisi insiste sul valore politico di tale continuità, leggendo nell’atteggiamento del PDS una conferma implicita: *“siamo contenti che anche il PDS (...) si appresta a votare il nostro piano regolatore”*. Tuttavia, Vietti non rinuncia a evidenziare carenze e nodi irrisolti, in particolare la debolezza delle strategie metropolitane per i trasporti *“il piano (...) deluda un po' le attese di un pronunciamento sui temi della pianificazione del trasporto pubblico in una dimensione di area metropolitana”*³³³, l’insufficiente attenzione alla riqualificazione delle periferie e la gestione poco ambiziosa dei diritti edificatori pubblici. Egli richiama inoltre un proprio emendamento non accolto, relativo al vincolo di investire *“almeno il 50% dei diritti edificatori generali sulle aree pubbliche”* in progetti pubblici, poi trasformato in un ordine del giorno giudicato meno incisivo.

Infine, il consigliere Rosental offre un intervento sintetico ma politicamente significativo, focalizzato sulla fase successiva all’approvazione. Egli sottolinea la centralità della gestione e della collaborazione istituzionale, dichiarando che *“la nuova amministrazione ha dichiarato più volte che porgerà massimo impegno nella gestione del nuovo PRG; tutti noi opereremo in sinergia con la giunta e il sindaco perché questo avvenga”*.³³⁴ Il suo contributo, pur privo di rilievi tecnici, evidenzia il ruolo cruciale dell’attuazione nella riuscita dello strumento urbanistico.

Il consigliere Ferrero, invece esprime: *“Il piano, diciamo, premia considerevolmente lo sviluppo in altezza, a quello che non si può trovare nella*

³³² Ibidem

³³³ Ibidem

³³⁴ Ibidem

superficie piana e anche sotto, per quanto riguarda i parcheggi. Credo che la previsione di un aumento potenziale di 130.000 abitanti per una città come Torino, che invece sta perdendo abitanti, sia una prescrizione che non può solo invertire la dinamica che nei fatti c'è, ma ne prevede un'inversione di una certa rilevanza, caratterizzata da un'idea di sviluppo ancora una volta in questo senso”³³⁵.

Detto questo, il piano è stato profondamente criticato per la sua filosofia di fondo: Ferrero lo ha definito “*informato della logica dello scambio: servizi da una parte, cemento dall'altra, dove si costruisce per avere un po' di verde si costruisce in altezza*”.³³⁶ Secondo il consigliere, vi è una scelta residenziale e verso il terziario che ha definito «immobiliarista». In generale, Ferrero ha giudicato il piano un'occasione persa per Torino, poiché non coglieva la possibilità offerta dalle numerose aree urbane libere derivanti dalla crisi industriale, che avrebbero potuto essere ristrutturate con una logica di verde e servizi, senza applicare indici di cubatura uniformi come lo 0,7.

Ferrero ha sostenuto che Torino difficilmente potrà registrare una crescita quantitativa della popolazione nel medio periodo, e che il problema della città è come migliorare la politica urbana, riqualificare il tessuto produttivo e aumentare la qualità della vita, più che incrementare il numero degli abitanti. Ha aggiunto che il piano «immobiliarista» non risponde a queste esigenze, e ha sottolineato due nodi fondamentali: le risorse disponibili per l'amministrazione e la concezione della città come crescita qualitativa piuttosto che quantitativa.

Tra le proposte dell'opposizione, Ferrero ha indicato la salvaguardia dei vuoti urbani nelle zone centrali, il mantenimento dei voti urbani, la protezione del verde e del tessuto produttivo artigianale e industriale, e il potenziamento di una rete di trasporto pubblico integrata, non limitata alla metropolitana Porta Nuova–Campo Volo. Inoltre, ha rilevato criticità procedurali, come la mancata acquisizione dei pareri dei quartieri e la gestione delle osservazioni e controdeduzioni previste dalla legge.

³³⁵ Ibidem

³³⁶ Ibidem

In conclusione, Ferrero ha sottolineato che l'opposizione non si limita a dire «no», ma cerca di proporre un piano regolatore alternativo che tenga insieme lavoro, ambiente e qualità della vita, evitando conflitti tra sviluppo urbano e ambiente.

La consigliera Nigra espone il suo intervento: *“Dal momento che questa città è formata da parecchie centinaia di persone, gli operai mi sembrano una componente rilevante”*.

Nigra ha riportato osservazioni del Vicariato della zona 7, che evidenziavano l'elevata densità fondiaria e la mancanza di inquadramento metropolitano del progetto. Ha citato contributi di associazioni ambientali come Italia Nostra, Legambiente, Lipu, Amici della Terra, Comitato Basse di Stura e altri comitati spontanei di quartiere, i quali segnalavano che il progetto avrebbe comportato un incremento della cubatura e una vera e propria «colata di cemento».

Secondo Nigra, il progetto riserva scarsa attenzione agli effetti sul tessuto produttivo esistente, rischiando di trasformare i proprietari di immobili in operatori immobiliari e di spingere le attività produttive a cedere le aree agli operatori privati. Gli effetti sull'ambiente sono rilevanti: si prevedono circa 200.000 nuovi vani residenziali, due milioni di metri quadrati di superficie terziaria, per circa 100.000 addetti potenziali, con un incremento stimato di circa 30 milioni di metri cubi di nuove costruzioni. Inoltre, i nuovi abitanti e addetti avrebbero bisogno di servizi ulteriori, generando congestione urbana e traffico.

Il consigliere Tartaglia ha spiegato che il principio del PRG consiste nel compensare vincoli e restrizioni con facoltà edificatorie. Tuttavia, ha osservato che in una città già in larga misura saturata, compensare vincoli con possibilità edificatorie equivale a trasferire cubature, incrementando la volumetria complessiva senza migliorare realmente la città.

Ha criticato la concezione tradizionale secondo cui investire nell'edilizia possa rilanciare l'economia, definendola superata e inefficace in un contesto di tessuto industriale in declino e forte concorrenza internazionale. Tartaglia ha inoltre sfatato il mito che l'edilizia crei occupazione stabile e qualificata, sottolineando che l'occupazione legata ai cantieri è per definizione precaria e integrativa.

Il consigliere ha sottolineato la mancanza di una reale cultura imprenditoriale a Torino e la dipendenza del piano dagli interessi finanziari degli operatori immobiliari. Ha ricordato che la realizzazione concreta del piano dipenderà dai progetti già pronti di alcuni grandi operatori, in particolare per l'accordo con le Ferrovie dello Stato, mentre le altre previsioni hanno bassa probabilità di realizzazione, condizionate dal mercato e dai tempi amministrativi.

Quindi ha evidenziato che il piano, pur essendo formalmente approvato, comporta rischi significativi per la gestione urbana e per l'intera città, in quanto le grandi operazioni immobiliari seguiranno logiche speculative e privilegeranno pochi soggetti rispetto all'interesse pubblico.

Il dibattito sul Piano Regolatore Generale di Torino ha evidenziato un profondo dissenso tra le diverse forze politiche, con particolare attenzione da parte delle coalizioni di sinistra, contro quelle di destra. I consiglieri Ferrero, Nigra e Tartaglia hanno criticato la logica «immobiliarista» che privilegia lo sviluppo residenziale e terziario, l'incremento in altezza e la speculazione edilizia a scapito della qualità urbana, del verde e del tessuto produttivo esistente. È stata sottolineata l'impossibilità, nel medio periodo, di una crescita quantitativa della popolazione, suggerendo invece la necessità di uno sviluppo qualitativo centrato sulla riqualificazione urbana, sulla tutela dell'ambiente e sulla qualità della vita. Criticità procedurali e di governance sono emerse riguardo alla mancata partecipazione dei quartieri e alla centralità degli interessi privati, in particolare degli operatori immobiliari e delle Ferrovie, rispetto all'interesse pubblico. L'analisi tecnica e ambientale ha evidenziato rischi concreti di congestione urbana, aumento della densità edilizia e impatti sul tessuto produttivo e sulla mobilità. Così, il dibattito ha messo in luce la contrapposizione tra una visione dello sviluppo urbano centrata sulla speculazione e una concezione alternativa volta a salvaguardare spazi pubblici, qualità urbana e sostenibilità, proponendo un modello di città che integri lavoro, ambiente e servizi, senza subordinare la pianificazione agli interessi esclusivamente economici.

Il **16 dicembre 1993** il Consiglio Comunale di Torino adottò ufficialmente il nuovo **Piano Regolatore Generale (PRG)**, segnando un passaggio cruciale nella

pianificazione urbanistica della città. Questa adozione rappresentò il completamento di un lungo percorso di progettazione iniziato a metà degli anni Ottanta, con l'obiettivo di riorganizzare spazi industriali dismessi, ridefinire le aree di trasformazione urbana e introdurre grandi assi viari come la Spina Centrale. Pur essendo adottato, il PRG non acquisì immediata efficacia normativa: la sua **approvazione definitiva da parte della Regione Piemonte** avvenne solo nel 1995, sancendo l'entrata in vigore ufficiale delle norme e delle prescrizioni previste dal piano. L'adozione del 1993, quindi, segnò soprattutto un momento politico e amministrativo, anticipando interventi e discussioni che avrebbero influenzato profondamente lo sviluppo urbano di Torino negli anni successivi.

V.7.1 (Scheda) Piano Regolatore Gregotti e Cagnardi

La struttura del Piano si fondava su tre assi principali di trasformazione. L'elemento portante era la **Spina Centrale**, un asse nord-sud tracciato lungo il passante ferroviario interrato, destinato a collegare i principali scali dismessi e a configurare una nuova centralità metropolitana. La Spina prevedeva alte densità residenziali e terziarie integrate con grandi spazi verdi, con un indice territoriale di 0,7 m²/m², incrementabile a 0,8 mediante meccanismi di perequazione dei diritti edificatori. Il secondo asse seguiva il corso del Po, destinato a ospitare spazi per il tempo libero e parchi urbani, mentre il terzo asse, Corso Marche, fungeva da centralità secondaria, connettendo Torino alle periferie e a Grugliasco. Il Piano includeva anche progetti specifici come il nuovo polo ospedaliero e di ricerca, lo spostamento delle Molinette, l'integrazione con l'Università, e interventi residenziali di alta qualità, tra cui la costruzione di torri e grattacieli come il progetto di Renzo Piano per San Paolo. Le aree industriali dismesse di Rebaudengo, Stazione Nuova e Dora, Susa e Zappata furono individuate come grandi ambiti di trasformazione urbana.

Il PRG classificava il territorio in zone normative con caratteristiche morfologiche e funzionali omogenee, indispensabili per la pianificazione degli interventi. La **zona urbana storica centrale** era destinata alla tutela del patrimonio culturale e residenziale pregiato, mentre la **zona urbana consolidata mista** comprendeva aree residenziali e terziarie consolidate, soggette a interventi ordinari di

manutenzione e riqualificazione. Le **zone urbane di trasformazione (ZUT)** riguardavano le grandi aree industriali dismesse e prevedevano schede progettuali dettagliate con parametri tecnici specifici, come l'indice di edificabilità fondiaria e territoriale. Le **aree da trasformare a servizi (ATS)** erano destinate a infrastrutture, parchi urbani e fluviali, parcheggi e standard pubblici, con possibilità di perequazione dei diritti edificatori per bilanciare le esigenze dei proprietari privati e del Comune. Altre zone includevano le aree collinari e boscate, soggette a forti limitazioni edilizie e vincoli paesaggistici.

Nel Piano Regolatore Generale, le scelte riguardanti le aree industriali, pur inserite in un quadro più ampio che attribuisce al settore terziario un ruolo centrale per la prospettiva economica e sociale di Torino, confermano comunque la centralità del sistema produttivo di beni industriali come elemento imprescindibile per la città. Tuttavia, è più difficile trovare riscontro concreto di tale centralità nella definizione operativa delle capacità insediative industriali.

Il dimensionamento delle superfici destinate ad attività produttive sembra derivare da un'analisi preliminare delle aree industriali esistenti: secondo il PRG del 1959, il complesso delle aree industriali ammontava a 13.633.912 m², di cui 9.398.165 m² risultavano già occupati. Da questo dato, si poteva ipotizzare una disponibilità residua di circa 4 milioni di m², che, considerando un rapporto di occupazione del suolo pari al 50%, avrebbe teoricamente consentito di localizzare fino a 20 milioni di m² di nuove attività produttive.

Tuttavia, valutando l'effettiva realizzazione del Piano, si ritiene più realistico considerare una capacità insediativa pari a circa 2 milioni di m² di superficie effettivamente utilizzabile per attività industriali, e non ai 20 milioni ipotizzati in precedenza. Infatti, nel capitolo del Piano dedicato alla verifica delle aree destinate a servizi pubblici, si rileva che la superficie complessiva delle aree produttive o misto-produttive ammonta a circa 10,4 milioni di m², per i quali il Piano prevede un'adeguata dotazione di spazi pubblici pari a circa il 10% della superficie, in linea con la legge regionale 56/77. Resta quindi da verificare se

all'interno di questa entità sia effettivamente collocabile la capacità residua di 2 milioni di m² destinabili a nuove attività industriali.³³⁷

Per comprendere meglio il trattamento delle aree industriali e la loro distribuzione nel Piano, è utile considerare le principali categorie di destinazione individuate dal PRG:

- **Zone urbane di trasformazione (ZUT)**, destinate a interventi strutturali su aree esistenti o dismesse;
- **Aree M1**, isolati misti prevalentemente residenziali, con presenza limitata di attività produttive;
- **Aree M2**, isolati con edifici a funzioni miste caratterizzati da una forte presenza di attività produttive;
- **Aree MT**, complessi di difficile destinazione, comprendenti funzioni produttive, artigianali, commerciali e di servizi, anche in presenza di residenza;
- **Aree IN**, complessi di edifici a destinazione produttiva inseriti in zone consolidate destinate ad attività industriali.
- **Aree ZUSA**, storico-ambientali tessuti insediativi storici non monumentali in cui il riconoscimento delle qualità originarie guida scelte di conservazione e trasformazione compatibile

Questa classificazione consente di distinguere i diversi regimi insediativi e di identificare le aree effettivamente disponibili per nuove attività industriali, evidenziando al contempo le difficoltà legate alla loro integrazione con il tessuto urbano esistente e con le dotazioni di servizi pubblici previste dal Piano.

Il Piano analizzava dettagliatamente i fabbisogni di servizi pubblici e infrastrutturali. Nelle sette circoscrizioni centrali (Centro, Crocetta, San Paolo, Cenisia, San Donato, Valdocco e Barriera di Milano), la superficie complessiva era di circa 20.032.000 metri quadrati, ospitando 341.676 abitanti. Le superfici

³³⁷ Radicioni, Lucca Borlera, *Torino Invisibile*, Alinea editrice, p. 55.

destinate a servizi pubblici ammontavano a 3.840.698 m², comprensive di aree esistenti e previste dal Piano, pari a una dotazione media di soli 11,24 m² per abitante, ben al di sotto dei 42,5 m² previsti dalla normativa regionale. Le superfici destinate ad attività terziarie ammontavano a 6.751.596 m², di cui solo il 20,17% erano effettivamente destinate a servizi, evidenziando una forte discrepanza tra fabbisogni normativi e disponibilità reale. Inoltre, le necessità legate alle attività industriali e artigianali, calcolate come il 10% delle aree occupate da tali funzioni, rendevano quasi completamente assorbita la capacità insediativa disponibile, limitando le possibilità di nuove trasformazioni urbane.

Dal punto di vista della tutela dei beni culturali, il PRG si concentrava principalmente sul patrimonio barocco e residenziale di pregio, mentre gli edifici industriali di valore, anche moderno, venivano spesso destinati alla demolizione o a radicali trasformazioni. Solo interventi successivi, spesso promossi da iniziative pubbliche o private eccezionali, riuscirono a salvare alcune strutture significative, come le Officine Grandi Motori di Corso Novara. Per quanto riguarda l'attuazione del Piano, furono previsti meccanismi complessi di perequazione e trasferimento dei diritti edificatori. Nelle ZUT, l'indice fondiario di 0,7 m²/m² poteva essere incrementato a 0,8 tramite cessione dei diritti da aree destinate a parchi e standard pubblici. Nelle ATS, il Piano applicava un doppio regime: una parte dell'edificabilità era ceduta al Comune, mentre il resto poteva essere utilizzata dai privati, in modo da garantire la realizzazione di spazi pubblici e rispettare gli standard urbanistici. Le cessioni gratuite comprendevano anche la costruzione di strade e parcheggi, con l'obiettivo di colmare i deficit pregressi di spazi pubblici e servizi. Nel Piano Regolatore Generale, i parchi urbani e fluviali sono soggetti a un indice territoriale (IT) molto basso, compreso tra 0,01 e 0,05 mq/m², a indicare la limitata edificabilità consentita su queste aree. L'attuazione di tali spazi avviene secondo un "doppio regime": da un lato tramite esproprio diretto da parte del Comune, dall'altro attraverso la cessione gratuita delle aree combinata con il trasferimento dei diritti edificatori verso le zone urbane di trasformazione (ZUT). In pratica, se un privato possiede un terreno destinato a parco, può essere espropriato o, alternativamente, cedere gratuitamente l'area al Comune, trasferendo il diritto di costruire su un'altra area ZUT, creando così un

meccanismo di perequazione urbanistica che consente di tutelare gli spazi verdi senza penalizzare economicamente i proprietari. Infine, il PRG prevedeva diverse modalità di attuazione: interventi diretti dei privati, perequazione dei diritti edificatori, varianti per ridurre gli indici di edificabilità in caso di costi eccessivi, e strumenti strategici legati al piano decennale della città. Nonostante la qualità del disegno urbano e l'ambizione delle trasformazioni, il Piano incontrò difficoltà di attuazione dovute agli alti costi di bonifica, alle quantità elevate di nuove costruzioni e alla limitata capacità del mercato immobiliare di assorbire le superfici terziarie previste. Le numerose varianti, oltre 300 in vent'anni, testimoniano la necessità di adattare continuamente il PRG alla realtà economica e sociale della città.³³⁸

³³⁸ Gregotti, V., & Cagnardi, P. (1993). *Piano Regolatore Generale della Città di Torino*. Comune di Torino.

Progetto definitivo, Piano Regolatore Generale di Torino, dicembre 1993

Da: Città di Torino, assessorato per l'assetto Urbano

Fig. V.1 (sopra) e Fig. V.2 (sotto)

Schema di sintesi

Studio Unitario della Spina centrale

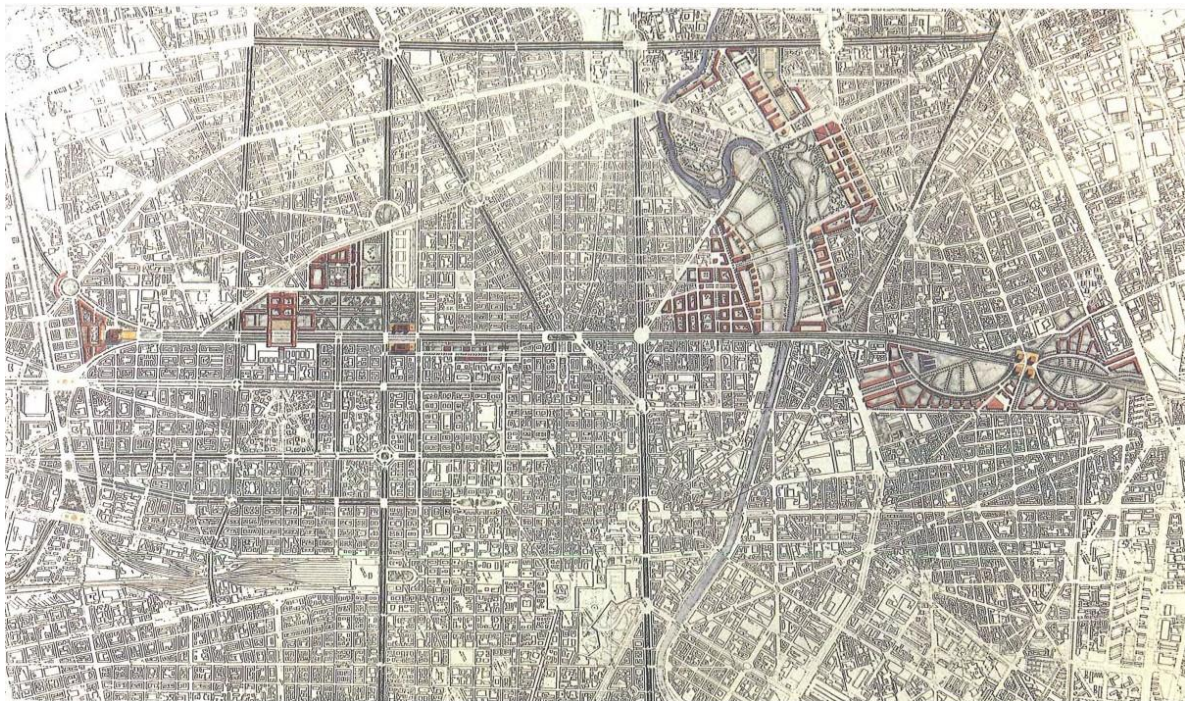
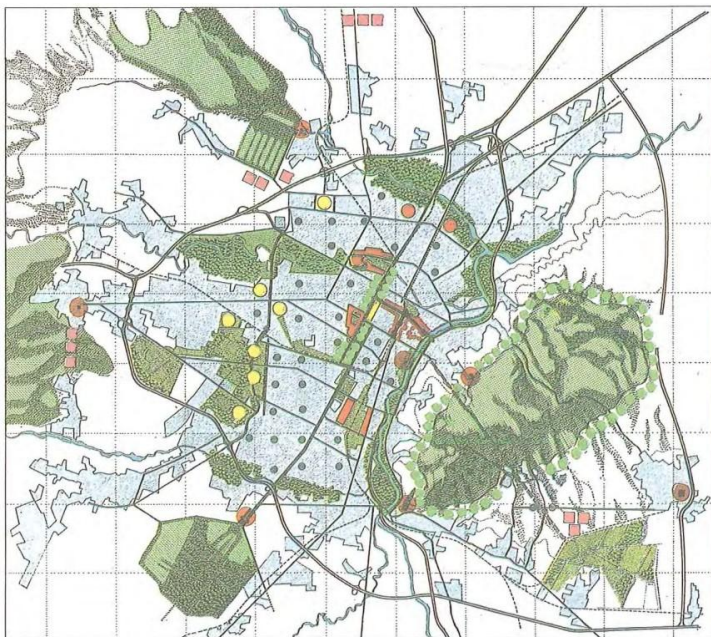
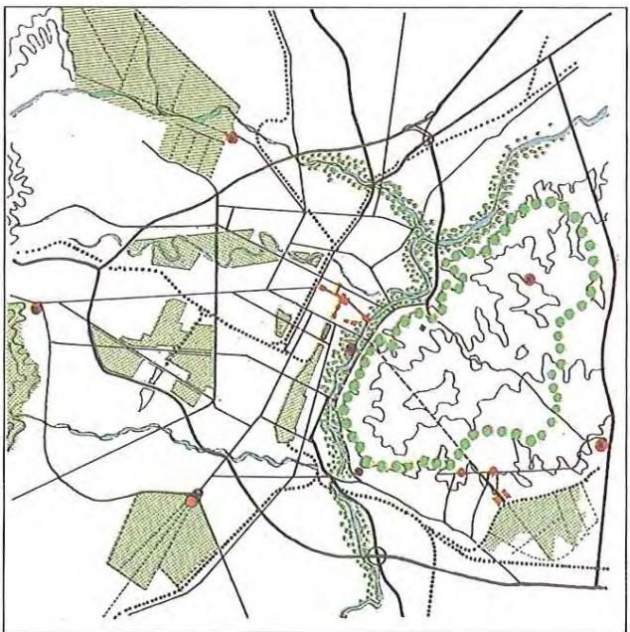
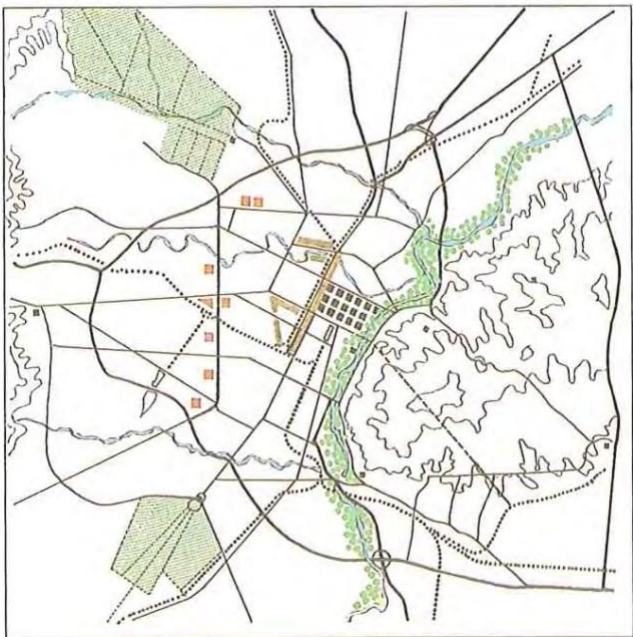


Fig. V.3 (sopra) e Fig. V.4 (sotto)

Luoghi Eccezionali: sistema territoriale Barocco

Tre nuove centralità, l'insieme delle riforme individua tre nuove centralità: l'asse della Spina, per il servizio pubblico, Corso Marche per le funzioni di servizio metropolitano e Via Po, l'asse del loisir e riposo



Conclusione

La presente ricerca si colloca all'interno di questo quadro interpretativo, approfondendo non solo l'evoluzione degli strumenti urbanistici torinesi, ma soprattutto il modo in cui tali trasformazioni vennero discusse, negoziate e contestate all'interno della sfera pubblica cittadina. Attraverso l'analisi sistematica degli Atti dei Consigli Comunali e del dibattito politico che accompagnò la redazione dei principali piani, la tesi ricostruisce il ruolo svolto dagli amministratori locali nella definizione delle scelte territoriali, evidenziando conflitti, priorità e visioni differenti di città. Parallelamente, la ricerca indaga il contributo dei comitati di quartiere, osservando come – in particolare nella stagione riformista – questi organismi abbiano sviluppato forme di partecipazione attiva capaci di incidere sul contenuto dei piani e sulla costruzione del tema, allora emergente, del diritto alla città e all'accesso ai servizi. Attraverso la lettura integrata di materiali eterogenei (giornali di quartiere, volantini, documentazione tecnica e cartografica), insieme a fonti archivistiche non ancora inventariate che si intende approfondire in futuro, è stato possibile delineare il rapporto tra pianificazione istituzionale e pratiche dal basso. In questo senso, la tesi non si limita a descrivere la sequenza dei piani, ma mette in luce i processi decisionali, le forme di partecipazione e le controproposte dal territorio, mostrando come la produzione dello spazio urbano torinese sia stata il risultato di una continua negoziazione tra potere pubblico, tecnici e società civile.

Le trasformazioni territoriali di Torino durante gli anni presi in esame dalla ricerca, rappresenta un caso emblematico per comprendere l'alternarsi dei modelli di governo del territorio che hanno attraversato la storia urbanistica italiana. Seguendo l'articolazione proposta da Campos Venuti, i tre Piani Regolatori succedutisi dal secondo dopoguerra a oggi mostrano chiaramente il passaggio dalla stagione espansiva a quella riformista, fino all'urbanistica contrattata che caratterizza la fase più recente. Il Piano del 1956, elaborato nel quadro della legge urbanistica del 1942, rispondeva alla logica della crescita quantitativa e dell'espansione continua del perimetro urbano. La città, in questa visione, era un contenitore da riempire attraverso l'addizione di volumi edilizi, spesso in deroga

allo stesso piano regolatore. L'interesse pubblico risultava subordinato al processo di valorizzazione fondiaria, mentre la pianificazione era intesa come un esercizio tecnico-amministrativo volto a gestire la domanda edilizia più che a orientare lo sviluppo territoriale.

Con il Piano Radicioni, elaborato durante la giunta Novelli, Torino tenta invece di inserirsi nella stagione riformista. È un piano che assume consapevolmente la complessità del territorio attraverso una pianificazione multilivello – regionale, comprensoriale, comunale – e che introduce il tema, allora innovativo, della partecipazione dei comitati spontanei dei quartieri. La città non è più solo un oggetto da regolare, ma diventa un organismo sociale che richiede processi decisionali condivisi, trasparenti e inclusivi. La mancata attuazione del piano rivela tuttavia la fragilità politica della stagione riformista e la difficoltà, in Italia, di trasformare principi urbanistici culturali in prassi consolidate.

Il Piano Gregotti–Cagnardi approvato nel 1993 segna l'ingresso nella terza generazione dell'urbanistica individuata da Campos Venuti: quella della contrattazione tra pubblico e privato nel piano disegnato. L'adozione di un indice edificatorio omogeneo e particolarmente elevato per l'intero territorio comunale, pur giustificato come strumento di semplificazione, ha di fatto favorito la rendita urbana, spostando l'asse della pianificazione da una logica redistributiva a una logica negoziale. La partecipazione dei comitati, centrale nel piano precedente, perde peso a vantaggio di processi decisionali chiusi, orientati alla valorizzazione immobiliare e alla competizione urbana.

In questo clima il rapporto tra pubblico e privato mutò radicalmente. Le grandi imprese immobiliari e finanziarie assunsero un ruolo predominante, spostando l'attenzione dalla programmazione alla valorizzazione del patrimonio. Come denunciava Salzano, *“non è più l'ente pubblico a comandare, ma la proprietà”*, poiché ciò che conta non è tanto costruire, quanto *“mettere in portafoglio il valore di un'area” trasformata in edificabile*.³³⁹ La riflessione sulla rendita urbana diventa, dunque, il filo conduttore di questo mutamento. Mentre negli anni Sessanta e Settanta il problema della rendita era considerato un ostacolo da redistribuire o da contenere, negli anni Ottanta e Novanta essa si trasformò nel

³³⁹ Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 194-195

motore stesso delle politiche urbane. La pianificazione non cercava più di governarla, ma di cavalcarla, assumendo la valorizzazione del suolo come condizione per finanziare la spesa pubblica locale. Così, l'urbanistica contrattata non fu semplicemente il risultato di un indebolimento tecnico della pianificazione, ma l'espressione di una più ampia resa politica e culturale: la rinuncia dello Stato e degli enti locali a esercitare un controllo pubblico sul territorio in nome dell'efficienza del mercato e della flessibilità negoziale.³⁴⁰

La stagione dell'urbanistica contrattata segna la fine dell'idea moderna di piano come strumento di equità e regolazione, e l'inizio di una fase in cui il valore della città coincide con la sua rendita. In questa sequenza, Torino diventa un osservatorio privilegiato per riflettere sulle conseguenze che differenti modelli di urbanistica producono sui diritti dei cittadini. In Eguaglianza e libertà, di Norberto Bobbio, sottolinea come la democrazia non possa ridursi a un insieme di regole procedurali, ma richieda forme concrete di partecipazione attraverso cui i cittadini possano incidere sulle scelte che determinano le loro condizioni di vita.

L'uguaglianza, per Bobbio, non è solo un principio astratto e passivo: è un obiettivo da perseguire attraverso politiche pubbliche attive capaci di distribuire opportunità e risorse.

Applicata all'urbanistica, questa prospettiva suggerisce che il diritto al territorio – inteso come accesso equo ai servizi, alla mobilità, agli spazi pubblici, alla qualità dell'abitare – può essere garantito solo attraverso processi di pianificazione realmente partecipati. Laddove prevale la logica della negoziazione privata, il territorio tende a trasformarsi in merce e la città rischia di perdere la sua dimensione di bene comune.

³⁴⁰ Intervento di **Radicioni, Raffaele**, dalla conferenza: *La rendita urbana parassitaria*, Associazione culturale Antonicelli, maggio 2015.

Interviste

Angelo Marzi (18/11/25)

Come ho conosciuto Giovanni Astengo e in che periodo o contesto ho collaborato?

Mi sono laureato nel 1970 presso il Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura (Prof. Paolo Verzone, Storia e Stili dei Monumenti) con una tesi sull'Architettura romanica nel Verbano, ma seguivo con interesse le lezioni dell'urbanista Sandro Molli Boffa che chiedeva agli studenti di costruire simulazioni di Piani Regolatori Comunali. Con Federico Prandi allestii un falso Piano Regolatore di Stresa.

Dal 1943 al 1955 Astengo insegnò "Elementi Costruttivi" in una oscura aula della Facoltà di Architettura, dove le cattedre di Urbanistica erano occupate dai docenti in servizio prima della guerra. Nel 1948 Samonà gli chiese di trasferirsi a Venezia, e non esitò ad accettare: vi insegnerà per 36 anni.

Ma per quali ragioni rinunciò ad insegnare al Valentino?

Ancora alla fine degli anni '50 lo scenario culturale accademico era desolante. All'urbanistica veniva assegnato un ruolo di assoluta neutralità, in un rapporto ancillare con la politica e con l'architettura, perché « ...tutto ciò che esula dalla tecnica urbanistica è politica, e gli architetti non se ne devono occupare ». Tale era l'interpretazione del docente Giulio Rigotti. La disciplina era ridotta a semplice manualistica e le lezioni consistevano nell'esposizione di esempi di grandi opere edilizie: stadi, aeroporti, ospedali costruiti in Italia, Europa o in America.

Nel 1970 viene istituito a Venezia il corso di laurea in Urbanistica, distaccato dall'Università I.U.A.V. e diretto da Astengo: *«È arrivato il momento di formare nuovi quadri tecnici, con una cultura diversa da quella degli architetti e ingegneri, nella pubblica amministrazione e nella libera professione »*. Si propone di formare non solo progettisti liberi professionisti, ma anche operatori delle amministrazioni pubbliche, tecnici del « buon governo ». La sede

del nuovo corso è spostata a Preganziol (presso Treviso), per segnare la sua indipendenza anche materiale dall'Università di Venezia.

Negli anni 1976-1980 fui invitato a frequentare come ricercatore l'Osservatorio Urbanistico Regionale del Piemonte diretto dal Prof. Giovanni Astengo, aperto al piano terreno dell'abitazione del Professore medesimo in Corso Umberto 51. Vi operavano come volontari dieci/quindici architetti recentemente laureati a titolo gratuito. Era un centro studi privato collegato con Preganziol e con l'Università di Venezia e corrispondeva alla sua esigenza di poter disporre di una struttura di ricerca a Torino, non potendo far conto sulla facoltà di Architettura. Coincideva per il Piemonte con gli obiettivi già individuati a Preganziol nella facoltà di Urbanistica: il nostro scopo non è soltanto quello di formare questi urbanisti a servizio degli enti pubblici, ma è anche quello di sviluppare delle ricerche all'interno dei nostri istituti, dei nostri corsi, di istituire all'esterno dei punti di osservazione per raccogliere i dati di informazione e rielaborarli. Ogni anno ci impegniamo a redigere una specie di rapporto annuale sullo stato della gestione del territorio, che potrà significare all'esterno il risultato delle nostre analisi e quali sono gli obiettivi alternativi che noi presentiamo al paese.

Nel 1973 l'Osservatorio condusse una ambiziosa ricerca urbanistica sul territorio regionale, proponendosi di pubblicare un *Atlante delle condizioni insediative e dell'urbanizzazione in Piemonte*: è un impegnativo sforzo di conoscenza della storia urbana delle città e dei centri urbani di media consistenza. A partire dai censimenti della popolazione, dell'industria e dell'agricoltura, si analizzano le dinamiche di sviluppo dei 1209 Comuni della Regione e si estraggono dagli archivi, con intenti didattici e divulgativi, elaborati e tavole grafiche degli strumenti urbanistici approvati a partire dalla fine dell'Ottocento.

Come si esprime Giovanni Astengo sulla Variante dei Servizi e l'Osservatorio Urbanistico Regionale?

Negli anni 1964-1965 Astengo è consigliere comunale a Torino, capogruppo

per il Partito Socialista, ed assessore all'urbanistica dal 1966 al 1967, quando si dimette (« disarcionato») per il rinvio a giudizio emesso da un giudice di Perugia a proposito del Piano Regolatore di Gubbio. È la conseguenza di una campagna diffamatoria della stampa locale per una vicenda, nella quale viene ingiustamente coinvolto, e viene assolto nel 1968. Dopo l'assoluzione, pubblica a sue spese nel 1968 il libro *Urbanista sotto accusa a Gubbio*.

Nel dicembre del 1972 organizza un *Seminario di Studi sull'area metropolitana torinese*, che costituisce una pietra miliare per la storia urbana della città; con l'aiuto di studiosi e professionisti locali vengono analizzati i guasti prodotti dal PRG Rigotti adottato nel 1956, si chiariscono le dinamiche industriali e il fenomeno dell'immigrazione degli anni '60, si interviene nel dibattito sulla *Variante dei Servizi*. Nelle conclusioni Astengo lamenta « Il fatto paradossale è che noi ci siamo spostati dalla nostra sede veneziana, mentre l'Università di Torino non ha mai indetto un seminario su questi problemi » 17. L'esigenza di procedere alla revisione del *Piano Rigotti* era emersa nel 1967 con la prima Giunta di centrosinistra; in ottemperanza al Decreto Ministeriale del 1968 sugli standards urbanistici il Comune di Torino pose mano nel 1975 alla «Variante n. 17 dei Servizi » al PRGC, che era stata parcheggiata fra le nebbie dall'assessore Picco nei primi anni Settanta e soltanto nel 1972 era pervenuta in Consiglio comunale.

Come si traduceva la sua idea di pianificazione partecipata a livello regionale?

Con l'affermazione delle giunte di sinistra in Comune e in Regione, dal 1975 Astengo è Assessore Regionale per la Pianificazione e Gestione Urbanistica. può finalmente sperimentare, all'interno dell'istituzione, la formazione dei quadri di funzionari urbanisti, che operano secondo le normative predefinite dalla Regione. (*Il modello urbanistico della Regione Piemonte (1975-1980)*).

Con la Legge Urbanistica Regionale 56 i PRGC furono imposti a tutti i 1210 Comuni piemontesi. L'obiettivo finale consisteva nella pianificazione del territorio realizzata presso gli stessi uffici pubblici con tecnici preparati ad hoc e compiti di gestione e verifica dell'attuazione. Il polveroso teatrino del C. U. R. (acronimo di *Comitato Urbanistico Regionale*) nel sottotetto della sede dell'Assessorato all'ottavo piano di corso Bolzano 44, riproduce fisicamente un'aula universitaria di Preganziol: gli studenti sono gli assessori comunali, i tecnici locali e i sindaci che firmano i piani, ma anche i funzionari dell'Assessorato che istruiscono in Regione i piani medesimi. Il Piano sottoposto al giudizio del C.U.R. è appeso alla parete, il Professore è in cattedra con una lente di ingrandimento e la busta delle fotografie aeree e smentisce i sindaci sulla entità e consistenza delle espansioni in atto, con l'intento di contrastare il consumo di suolo agricolo.

Al Sindaco ed ai progettisti incaricati che chiedevano di includere un'area nelle espansioni edificabili per giustificare l'aumento di abitanti previsto dal Piano, Astengo mostrava le riprese aeree estraendole dalla busta dell'Alifoto, dichiarando che in quei terreni si coltivava il granoturco; se il Sindaco assicurava che erano già urbanizzate, opponeva l'indagine avviata dall'Assessorato sulle reti di fognature e acquedotti, dove non risultava che in periferia esistessero reti sotterranee. Insomma il Professore interrogava e faceva l'esame a sindaci e urbanisti, mostrando al tempo stesso come si doveva procedere correttamente con le analisi che precedevano le decisioni. Le destinazioni contenute negli elaborati cartografici appesi al muro venivano smontate per pezzo per pezzo e rimontate con le proposte di revisione. Il "teatrino" era dunque una occasione didattica e l'esame si concludeva con una promozione del Piano o un rinvio per approfondimenti.

Ma Astengo vuole convertire in realtà il sogno di fotografare l'intero territorio regionale dall'aereo, al fine di documentare con una nuova cartografia alle scale più opportune lo stato di fatto casa per casa, prato per prato... La conoscenza del territorio, finalizzata al controllo pubblico, diviene obiettivo politico prioritario:

era indispensabile che la Regione si dotasse e mettesse a disposizione dei Comuni la cartografia tecnica costruita con le tecnologie più avanzate, come già avveniva nei paesi europei, in particolare nel Nord Europa. Un progetto ambizioso, che richiedeva normative e mezzi specifici, e che tuttavia si poteva realizzare nell'arco di una successiva legislatura.

Come è noto la vicenda del Cartografico, provvisoriamente ospitato nel Palazzo del Lavoro di Italia '61, ebbe un triste epilogo: fu distrutto nell'ottobre del 1981 da un incendio doloso, che si innescò mentre l'impianto di spegnimento era stato disattivato. Tutto era predisposto; si stava per assumere e formare il personale, ma in seguito alla distruzione dei costosi macchinari: kartoscan, plotter, stereo restitutori, raddrizzatori ecc.) l'Amministrazione che succedette nel 1981 fece decadere la legge istitutiva. Emersero al tempo stesso le oscure manovre innescate dalle ristrutturazioni e dalle forniture elettroniche: lo "scandalo Zampini" costituì, di fatto, un'anteprima delle vicende nazionali di "mani pulite" (1992-94). Il 2 marzo del 1983 la Procura della Repubblica emise 18 comunicazioni giudiziarie per assessori, funzionari, politici regionali e comunali, dieci dei quali furono arrestati per interesse privato in atti d'ufficio, concorso aggravato di più persone, frode nelle pubbliche forniture ecc. Nel corso dell'istruttoria Astengo fu interrogato presso la caserma dei Carabinieri di Venaria dai procuratori Marzachi, De Crescenzo, Vitari, ma dopo un'ora fu congedato con tante scuse.

Nell'attesa si doveva quantomeno produrre una cartografia a grande scala, che sostituisse le *cartine* turistiche e automobilistiche: nell'arco di pochi mesi fu realizzata dalla Cooperativa C.S.U. (Cooperativa di Servizio Urbanistico, formatasi per opera dei reduci dell'Osservatorio Urbanistico) una grande carta del Piemonte in scala 1/100 mila, composta di sei fogli 70 x 100, che documentava, oltre al paesaggio naturale ed agrario ed alle reti stradali, le conurbazioni dei centri maggiori, con l'indicazione simbolica delle dimensioni e del numero di abitanti per i centri minori, compresi i nuclei frazionali censiti dall'ISTAT e le delimitazioni dai confini comunali. Dunque una prima Carta Urbanistica del Piemonte, presa a modello e perfezionata poi dalla Regione Emilia con i suoi Piani Paesistici.

L'articolo 24 della nuova L. 56 *legge regionale n. 56 del 5-12-1977* «Tutela e uso del suolo», approvata nel 1977, sul censimento dei beni culturali ambientali e paesistici divenne un modello per le leggi urbanistiche regionali in Italia. Tuttavia la normativa sull'obbligo di perimetrare i «centri storici» fu criticata da coloro che pensavano in termini idealistici crociani, cioè quelli dell'architettura *regina delle Arti*, a cui non piacque la definizione stessa di “centro storico”; gli *archistar* del tempo (in particolare quello della *casa di Erasmo*) espressero polemicamente le loro riserve nelle conferenze della G.A.M., denunciando il pericolo che i gioielli *liberty* risultassero esterni alle perimetrazioni. Ma essendo lo stile architettonico *Liberty* nato in Europa per reazione all'*eclettismo* architettonico ottocentesco, la produzione di edifici *neoliberty* costituiva di fatto un *revival* eclettico antistorico e marginale, che di fatto non valicò il perimetro della cinta daziaria torinese. Ma, come era ovvio, per *centro storico* si intendeva il complesso di isolati formato da edifici con muri portanti nei quartieri di età preindustriale, esenti dalle strutture a gabbia in cemento armato e con sezioni stradali inadeguate al traffico automobilistico. Era dunque una definizione provvisoria e strumentale, concepita in funzione della normativa urbanistica.

L'indagine sulle infrastrutture sotterranee produsse un evidente coinvolgimento dei comuni nella partecipazione al progetto degli strumenti urbanistici. Fra le competenze dell'Assessorato erano comprese la verifica dei progetti e l'erogazione di cospicui finanziamenti per la costruzione di acquedotti e fognature. Con l'obiettivo di porre termine alla distribuzione clientelare a pioggia dei contributi pubblici, i 1209 comuni divennero oggetto di una colossale indagine diretta sullo stato delle infrastrutture sotterranee, condotta da tecnici esterni coordinati dall'Assessorato presso gli uffici dei Comuni medesimi. L'indagine consentiva al tempo stesso di perimetrare il suolo edificato ed urbanizzato nell'intero territorio piemontese, dal momento che talora gli amministratori dotavano preventivamente di reti infrastrutturali le aree inedificate delle periferie, al fine di inserirle successivamente nei Piani urbanistici, mettendo in tal modo gli estensori del piano di fronte al fatto compiuto.

Quando nella primavera del 1975 Astengo prese possesso del suo nuovo ufficio di assessore al sesto piano di corso Bolzano, si informò anzitutto sugli strumenti

cartografici a disposizione. Gli furono mostrate 1209 copie eliografiche dei territori comunali piemontesi in scala 1/10 mila, ricavate per ingrandimento dalle tavolette dell'Istituto Geografico Militare in scala al 25 mila ed aggiornate negli anni '50, sulle quali era sovrapposto il perimetro comunale tracciato a pennarello; quella cartografia dunque non serviva per la pianificazione, ma unicamente per identificare i siti ed i confini geografici delle amministrazioni pubbliche. Secondo la prassi in uso le carte necessarie a progettare i Piani regolatori comunali venivano desunte dai professionisti incaricati con l'assemblaggio delle mappe catastali e pertanto i confini non coincidevano con quelli dei comuni contigui.

L'Assessore ritenne che la Regione dovesse offrire tale servizio alle amministrazioni, e predispose a tal fine un vasto programma di restituzione dei voli aerei, prefigurando l'Istituto Cartografico. La legge istitutiva n. 48 del 12 ottobre 1977, «Formazione della cartografia regionale di base» prevedeva l'archiviazione automatica dei documenti con la restituzione di ortofotografie, i capitoli per le riprese aerofotogrammetriche e la formazione della cartografia tecnica C.T.R. (oggi disponibile per chiunque con i mezzi informatici).

Astengo ricordava con ironia ai suoi collaboratori lo stato della cartografia disponibile negli anni del "dopoguerra", quando nel 1947 aveva pubblicato su *Metron* la famosa "tavola grafica della distribuzione e dimensione delle industrie in Torino" a partire dal censimento degli addetti degli anni 1937-40. Aveva localizzato le fabbriche sulle carte stradali della città in scala 1/15 mila: la "Pianta di Torino" Paravia e la "Guida Eredi Botta", le uniche esistenti prima della guerra. I grafici dimensionali con il numero degli addetti, desunti dalle fonti statistiche del tempo, erano finalizzati alla quantificazione del pendolarismo ed al dimensionamento della viabilità). Allo scadere dei cinque anni di governo Astengo volle realizzare un ultimo « progetto editoriale», pubblicando cinque volumi di grande formato stampati a colori con le tecniche di stampa elaborate nella redazione della rivista «Urbanistica»: il *Rapporto sulla Pianificazione e Gestione Urbanistica in Piemonte*, pubblicato nel 1980, conteneva un bilancio completo di cinque anni di lavoro e una sintesi dettagliata dell'azione svolta in Regione in VI volumi: I: *La legislazione urbanistica. Compendio normativo per la pianificazione e la gestione urbanistica*; II: *Il processo di pianificazione locale*

dal 1950 al 1980; III: La gestione dei piani: prime esperienze dei Programmi Pluriennali di attuazione; IV: Le perimetrazioni dei centri abitati e le delimitazioni dei centri storici; V: Lo stato delle infrastrutture sotterranee; VI: Il laboratorio cartografico regionale; Allegato: Manuale delle opere di urbanizzazione, standard tipologici per strade, edilizia scolastica.

Con il coordinamento di Astengo, i sei volumi del *Rapporto* sono stati redatti da Paolo Morello, Paolo Castelnovi, Mario Fadda, Angelo Marzi, Mario Torre, Luigi Mingozi, Angela Barbanente, Sandra Camicia, Vera Quaranta, Angelo Puricelli, Guido Gorla. Cfr. inoltre: G. ASTENGO, *Per una pianificazione operativa*, Assessorato Pianificazione e Gestione Urbanistica, Regione Piemonte 1975; ID., *Linee di indirizzo per la legge urbanistica regionale*, 1975; ID., *Introduzione alla legge regionale n. 56 del 5-12-1977 «Tutela e uso del suolo»*, 1977; ID., *Motivazione delle modifiche e integrazioni alla legge n. 56*, 1980; ID., *Per una efficace e democratica pianificazione e gestione del territorio*, documento n. 10, 1980.

All'atto della presentazione pubblica, Picco ed i consiglieri dell'opposizione montarono una polemica pretestuosa sui costi e sulla “mancanza di obiettività” dei contenuti, quasi che l'urbanistica potesse essere una disciplina scientifica neutrale, come diceva il Rigotti. L'assessore fece notare che il Rapporto consisteva nelle riproduzioni quasi anastatiche di planimetrie e documenti ufficiali: “qui carta canta”.

Con le elezioni amministrative del 1980 Giovanni Astengo fu rieletto con oltre dieci mila preferenze, ma il suo partito non ritenne opportuno confermarlo all'Assessorato: al suo posto fu eletto un politico, l'Avvocato Simonelli.

Evidentemente i suoi atteggiamenti e il suo operato nei confronti degli enti locali furono ritenuti troppo rigidi: una “testa calda” che governava l'Assessorato sacrificando sull'altare “dell'utopia e di una astratta “urbanistica” i rapporti, i voti e le preferenze dei comuni, alienandosi il favore dei Sindaci. Il nuovo Assessore non presiedeva le riunioni nel teatrino del CUR, ma si limitava a comparire di

sfuggita ricevendo gli amministratori locali. La stagione delle riforme strutturali si era chiusa, si affacciava in prospettiva la prassi dell' "urbanistica contrattata".

Negli anni 2005-2010 fu Presidente della Regione Piemonte Mercedes Bresso; ma a partire dal 2010 subentrò alla presidenza Roberto Cota della Lega Nord: forse la Bresso scontò gli esiti delle effimere olimpiadi invernali del 2006, durate cinque giorni e finanziate dallo Stato e dalla Regione Piemonte con due miliardi di Euro per le opere e un miliardo per le spese di gestione. Evidentemente ai Piemontesi le olimpiadi non piacquero; infatti presero atto delle rovine abbandonate sul territorio (il trampolino di Pragelato, la pista bob di Cesana ma anche alcuni faraonici edifici per il ghiaccio edificati a Torino ed usati occasionalmente, magari per giustificare l'esistenza). Storici e urbanisti produrranno un "rapporto costi/benefici che giustificherà gli impegni intrapresi dalla Regione e dai protagonisti delle iniziative olimpiche (a cominciare dall'avvocato Agnelli, dal Sindaco Castellani e dalla iconografica Christillin.

Negli anni Novanta l'Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica diviene "Assessorato ai Rapporti con il Consiglio Regionale, Urbanistica e programmazione territoriale, paesaggio, edilizia residenziale, opere pubbliche, pari opportunità". Il Presidente Cota attua una riforma sostanziale dell'urbanistica in Piemonte con la Legge Regionale n. 3/2013, *Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n.56 (Tutela ed uso del suolo)*. L'epitaffio sulla pietra tombale che giubilava in gran parte la 56 recita: "La Legge n. 3/2013 ha rivolto attenzione agli aspetti tecnici e procedurali, attribuendo la titolarità diretta a Province e Comuni per l'approvazione dei propri strumenti di pianificazione, perseguendo al contempo due obiettivi prioritari: semplificare e coordinare...".

Il testo della legge Cota riconosce il processo di "variante "semplificata" agli strumenti urbanistici, che riduce la tempistica e semplifica le procedure in caso di trasformazioni indotte da speciali discipline statali o regionali (accordi di programma, fondi europei, interventi di recupero urbano); tuttavia offre al tempo stesso ai comuni l'occasione per conquistare, con le facilitazioni e le semplificazioni ormai disponibili, maggiori poteri e più facili procedure per le varianti ai PRGC. Infatti con l'allargamento delle possibilità di avvalersi di

varianti parziali e con le “Varianti facilitate” dell’art 17bis, la L. 3/2013 può consentire il ricorso ordinario e frequente ai diversi tipi di varianti al Piano Regolatore ma anche di intervenire in “deroga” ad esso.

I professionisti incaricati per la redazione dei PRGC sono reclutati tra coloro che esprimono il loro consenso alle politiche del Comune con l'Amministrazione in carica: l' “urbanistica neutrale” insegnata dal Rigotti negli anni 50-60 ovviamente non esiste. Ma i tecnici scelti per motivi clientelari o politici

Intervista Ennio Matassi (21/09/25)

Torino nei primi anni '70: la variante 17 al Piano Regolatore

Cosa stava accadendo a Torino nel 1972?

Nel 1972, il Comune di Torino stava elaborando la cosiddetta *variante 17* al Piano Regolatore Generale. Era una fase cruciale: il documento urbanistico si trovava in una fase di pubblicazione e discussione pubblica, e l'amministrazione — allora guidata da una giunta di centrodestra con il sindaco Porcellana — stava cercando di promuoverlo come un passo avanti per la città.

In quel periodo, i *Comitati di Quartiere* rappresentavano un movimento sociale forte, radicato e molto attivo sul territorio. Tuttavia, mancavano di competenze tecniche e di una lettura urbanistica autonoma della variante. Per questo motivo mi chiesero, come ricercatore dell'Osservatorio e membro dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, di redigere una relazione tecnica che interpretasse criticamente la variante 17.

La presentazione avvenne in un luogo simbolico: la Galleria d'Arte Moderna di Torino. Fu un momento importante — un vero incontro tra la società civile e la cultura tecnica.

Le rivelazioni sulla variante: gli spazi pubblici e le “aree strategiche”

Cosa rivelò quella relazione tecnica?

L'analisi mise in luce due elementi fondamentali che smentivano la narrazione ufficiale.

Il primo riguardava gli spazi pubblici. Secondo la giunta, la variante avrebbe migliorato sensibilmente la dotazione di aree pubbliche, ma dai nostri calcoli — realizzati attraverso una tabella accurata — risultò che gli spazi pubblici passavano solo da 2 a 2,8 metri quadrati per abitante, una cifra insignificante rispetto agli standard richiesti.

Per capire la portata di questo dato, bisogna ricordare che nel 1968, in seguito alla tragedia di Agrigento, un decreto ministeriale aveva fissato per la prima volta gli standard urbanistici nazionali, prevedendo almeno 18 metri quadrati per abitante di spazi pubblici.

Il divario era dunque abissale: la variante 17 rappresentava non un miglioramento, ma un grave passo indietro.

Il secondo punto critico riguardava le cosiddette *aree strategiche*: terreni industriali dismessi (come la Conrand e altri) che il Comune intendeva riconvertire con indici di fabbricabilità molto elevati, in cambio di pochi servizi pubblici.

La mia relazione dimostrò che questa operazione mascherava un tentativo di trasformare radicalmente il piano regolatore, di fatto creando un nuovo piano urbanistico sotto forma di variante.

Le conseguenze politiche: la caduta della giunta Porcellana, Quale fu l'impatto politico di quella relazione?

Le evidenze erano talmente chiare da scuotere profondamente l'amministrazione. La giunta di centrodestra — al potere da vent'anni — si dimise poco dopo la pubblicazione della relazione.

Fu un momento di svolta per Torino: il dibattito urbanistico si intrecciava con una forte mobilitazione sociale, e le istanze dei quartieri trovavano finalmente un riscontro tecnico e politico.

La svolta socialista e la nascita della legge urbanistica regionale

Cosa accadde dopo la crisi del 1972?

Dopo la caduta della giunta, nel 1975 si tennero le elezioni regionali. Vinse il centrosinistra — socialisti e comunisti — e Giovanni Astengo, socialista, divenne assessore regionale all'urbanistica.

Astengo era un urbanista di grande visione: tra i protagonisti del Piano

Intercomunale di Torino, fu anche promotore della legge urbanistica regionale n. 56 del 1977, che rifondò l'intera pianificazione piemontese.

Quella legge fu rivoluzionaria: estese l'obbligo di redigere un piano regolatore a tutti i 1209 comuni piemontesi, non solo a quelli maggiori previsti dalla legge del 1942, e aumentò gli standard urbanistici da 18 a 25 mq per abitante.

5. Torino e l'espansione urbana degli anni '60-'70

Qual era il contesto urbano e sociale in cui tutto ciò avveniva?

Tra il 1971 e il 1981, Torino visse un'espansione edilizia senza precedenti: furono costruiti circa mezzo milione di vani. Era l'epoca della grande migrazione interna, con migliaia di persone che dal Sud si spostavano al Nord, spinte dalla Fiat e dall'industrializzazione.

L'urbanistica di quegli anni cercava di rispondere — spesso in modo disordinato — a un disagio sociale profondo. I quartieri popolari erano luoghi di tensione ma anche di partecipazione.

Fu in questo clima che maturò la necessità di una pianificazione più equa e coordinata: nacque così l'idea del Piano Regolatore Intercomunale di Torino, promosso da Astengo e Vigliano.

Anche se non venne mai approvato formalmente, servì da base per molte scelte successive: localizzazione di discariche, carceri e grandi infrastrutture.

Dalla crisi al rinnovamento: verso il Piano Regolatore del 1995

Come si arriva dal piano del 1959 al nuovo piano del 1995?

Dopo anni di crisi politiche e cambi di amministrazione, la stagione del rinnovamento urbanistico culminò con la redazione del nuovo Piano Regolatore Generale, promosso dal sindaco Valentino Castellani negli anni '90.

Il piano fu affidato a Gregotti e Cagnardi, due figure di rilievo nazionale, e prese avvio dai temi e dalle criticità già sollevate nella variante 17.

Attorno a loro operò una rete di consulenti e tecnici di alto profilo: Edoardo Detti, Marcello Vittorini, Bruno Dolcetta e Gabrielli.

Un ruolo importante lo ebbe Francoi Corsico, accademico e cattolico di formazione, che coordinò i progetti strategici del nuovo piano e contribuì a ridefinire la “spina dorsale” di Torino, trasformando il “muro” urbano in una connessione, in linea con la visione di Astengo.

Astengo e il PCI: il conflitto interno e il compromesso storico: perché Astengo fu estromesso dal Partito Comunista?

Nonostante il suo contributo fondamentale, Astengo venne allontanato dal PCI dopo cinque anni. Il suo approccio era considerato troppo innovativo e radicale, soprattutto in un momento in cui il partito cercava compromessi con le forze liberali e industriali (siamo negli anni del *compromesso storico*).

Fu un periodo di grande fermento culturale: gli architetti piemontesi fondarono anche una rivista, di breve durata, che proponeva una nuova visione urbanistica e politica per la regione.

La spinta innovativa, però, si scontrò presto con la resistenza delle vecchie élite amministrative e industriali.

Dalle origini al futuro: il lascito di Astengo e della legge 56/1977

Qual è oggi l’eredità di quella stagione?

La legge regionale del 1977 e la stagione riformista che la accompagnò segnarono l’inizio di un nuovo modo di concepire l’urbanistica: partecipata, territoriale, intercomunale.

Sebbene molte intuizioni di Astengo e dei suoi collaboratori non abbiano trovato piena realizzazione, il loro impianto teorico resta un riferimento imprescindibile.

A distanza di quasi cinquant’anni, la legge 56 del 1977 continua a essere il pilastro della pianificazione piemontese, e il percorso che va dalla *variante 17 al piano del 1995* rappresenta una delle parabole più emblematiche della storia urbanistica italiana del dopoguerra.

Intervista a Mariangela Rosolen (19/09/25)

Qual è stata la sua formazione?

Io sono veneta e ho ricevuto un'educazione cattolica, apostolica, romana. Ho studiato in collegio.

Mi sono appassionata alle lingue straniere e ho frequentato una scuola sperimentale di lingue a Milano.

Ho trovato subito lavoro in una compagnia aerea: così mi sono emancipata, all'inizio degli anni '50.

Dopo la laurea alla Bocconi, mi sono trasferita a Torino e ho iniziato le mie attività nel sindacato e nel movimento delle donne. In quegli anni la FIAT era come una famiglia per chi abitava a Torino, rappresentava una forma di status sociale.

Era cominciato il processo di decentramento industriale, che ha portato alla situazione attuale. Il grande accordo tra l'Unione Sovietica e la FIAT fu molto importante: non si trattò di spostare la produzione esistente, ma di avviare una nuova produzione pensata per il mercato sovietico. Fu uno dei primi grandi accordi industriali internazionali e diede inizio alla produzione di massa dell'automobile.

Io avevo il compito di tradurre gli accordi della FIAT: licenze, consulenze, contratti commerciali. Era un posto privilegiato per capire come si muoveva l'azienda e, più in generale, l'economia industriale italiana.

Mi racconti la sua esperienza come consigliera comunale durante gli anni '70 a Torino.

Sono entrata in Consiglio Comunale nel 1975, quando Diego Novelli venne eletto sindaco. Alle elezioni comunali il Partito Comunista e il Partito Socialista ottennero la maggioranza assoluta. Io fui eletta come "consigliere anziano", la seconda per numero di voti dopo Novelli.

In quegli anni si parlava di decentramento produttivo: la FIAT, che era concentrata nel quartiere San Paolo, si era progressivamente spostata verso Chivasso.

Quell'area offriva più spazio e consentiva di aumentare la produzione, soprattutto grazie all'automazione.

Il decentramento non significava semplicemente spostare modelli o reparti, ma cambiare radicalmente il modo di produrre: nascevano nuovi macchinari, nuovi spazi, mai concepiti prima.

Non si parlava apertamente di questo processo: si diceva che la FIAT si sarebbe “rinnovata”, ma in realtà il disegno era un altro — cessare la produzione in Italia e spostarla all'estero, anche per il mercato interno. Non era ancora chiaro nei dettagli, ma si capiva che il cambiamento sarebbe stato enorme.

Quando arrivai in Comune, il contatto con gli urbanisti fu per me illuminante: l'assessore all'urbanistica era Giovanni Radicioni, che considero un maestro. Ai Lavori Pubblici c'era Giuseppe Chiezzi, poi subentrò Vindigni. Con loro, e con persone come Manfredi, Borlera e Todros, si lavorava in un clima di forte tensione ideale e culturale. Parlare con loro fu come spalancare un mondo.

Dalla percezione di ciò che stava cambiando — senza ancora sapere esattamente come — nacque anche la spinta dei nuovi delegati sindacali per superare il vecchio sistema delle commissioni interne.

A Torino, in via Passo Buole c'era una sede del PCI e in via Cercenasco quella del sindacato: dopo i consigli comunali la sera si facevano lezioni e discussioni, a cui partecipavo spesso. Fu lì che ebbi i miei primi veri contatti con gli urbanisti.

Radicioni capì subito che la città stava entrando in una fase di cambiamento radicale: milioni di metri quadrati di aree industriali sarebbero stati svuotati. Le aree dismesse — Mirafiori, le Ferriere e altre — ammontavano a circa dieci milioni di metri quadrati.

Già allora ci chiedevamo: dove andrà tutta questa produzione? Prima in Polonia, poi in Spagna, in India, in Sud America. La produzione veniva delocalizzata, non solo i reparti: intere linee produttive.

Dal 1975 al 1980 si verificò questo cambiamento: una trasformazione profonda, che segnò la fine di un'epoca.

A partire dagli anni '80, cosa è cambiato?

Nell'80, con l'entrata in vigore della legge sulla parità di genere, entrarono in FIAT migliaia di donne. Prima le liste di assunzione erano separate per uomini e donne; una volta unificate, molte donne furono finalmente assunte. Ma già l'anno dopo iniziarono i licenziamenti: non servivano più. Circa 40.000 lavoratori finirono in cassa integrazione.

A Mirafiori lavoravano allora 90.000 persone in tre turni: quando facevo i picchetti, era impressionante vedere le ondate di operai che entravano.

Sono stata in Parlamento dal 1976 al 1983, periodo in cui approvammo la legge sulla riconversione industriale. Era un momento difficilissimo: bisognava prendere atto dei cambiamenti strutturali in corso. Uno dei principi che cercavamo di affermare era quello della mobilità da posto a posto di lavoro, per gestire il passaggio da un modello produttivo all'altro.

Radicioni, in quegli anni, perse il suo incarico di assessore all'urbanistica proprio perché aveva compreso con lucidità la portata del cambiamento. Da assessore aveva colto ogni occasione per acquisire come Comune gli stabilimenti industriali in dismissione — come nel caso della Nebbiolo — per creare un patrimonio pubblico di aree strategiche.

L'obiettivo era chiaro: dotare la città di un patrimonio urbano su cui pianificare liberamente il futuro, senza dover dipendere dalle trattative con i privati. Per questo Radicioni divenne “il nemico numero uno”.

In quel grande abbandono produttivo, vedeva invece un'occasione per ridisegnare fisicamente la città, riducendo congestione e densità urbana.

Aveva organizzato gli uffici dell'urbanistica in modo nuovo: convocava una conferenza dei servizi ogni mese, spiegando ai funzionari gli obiettivi dell'amministrazione e la direzione che si voleva dare alla trasformazione.

Ma subì attacchi durissimi. Stava lavorando a un nuovo Piano Regolatore, ma fu allontanato dal Comune. Poi subentrò Vindigni, mentre Chiezzi andò in Regione. Ci fu un convegno regionale in cui Radicioni cercò ancora di mantenere la sua

linea. Successivamente, Gregotti e Cagnardi elaborarono il nuovo Piano Regolatore.

Cagnardi esprime perplessità sul tracciato dell'autostrada previsto dal piano. In generale, il nuovo piano prese una direzione opposta rispetto all'impostazione di Radicioni e non fu condiviso dal gruppo originario del PCI.

Quel gruppo dirigente, forte e idealista, si era ormai svuotato: molti erano passati ad altri ruoli istituzionali. Subentrò una generazione di dirigenti comunisti più pragmatici, meno legati all'idea di un ente pubblico forte — tra questi Chiamparino. Io non riuscivo a rassegnarmi al cambiamento del partito e infatti, negli anni '90, sono tornata a fare politica con Rifondazione Comunista.

Le circoscrizioni di allora corrispondevano ai vecchi quartieri, 23 in tutto. Successivamente, con una delle giunte successive (non ricordo quale), furono accorpate: questo rese la partecipazione popolare molto più difficile. Fu un atto che scoraggiò la democrazia di base.

Nel tempo, il PCI cambiò visione: invece di trasformare la realtà, finì per adattarsi a essa.

Come mai la proposta di Piano Regolatore del 1980 non è stata approvata?

La ragione fondamentale è che la visione urbanistica di Radicioni sul futuro della città era incompatibile con gli interessi economici dominanti di allora.

Aveva capito che il settore automobilistico sarebbe entrato in crisi, anche se nel 1975 non era ancora evidente.

Novelli, per sensibilizzare il Consiglio comunale, aveva persino invitato il sindaco di Detroit a Torino per raccontare come la città americana stava affrontando la crisi dell'auto.

Radicioni voleva sfruttare quella crisi per costruire una visione positiva del futuro: colmare carenze storiche — servizi, verde, trasporti — ripensando l'uso del suolo urbano. Ma le pressioni degli interessi economici e finanziari furono enormi. La maggioranza del Consiglio non ebbe la forza di sostenerlo. Quando Radicioni capì che la sua linea non sarebbe passata e che si volevano compromessi, rifiutò ogni mediazione e si dimise.

Mi potrebbe dare un parere tra il Piano Regolatore del 1959 e quello del 1995?

Il primo Piano Regolatore del dopoguerra nacque tra gli anni '50 e '60. Dal 1959 al 1995 ci furono migliaia di varianti, ma mai una vera visione d'insieme.

Il primo vero discorso urbanistico avvenne negli anni '70, quando, ricostruita la città e concluso il "miracolo economico", la struttura produttiva italiana cominciò a trasformarsi. Gli amministratori più lungimiranti capirono che a Torino, con il suo enorme apparato industriale, la trasformazione fisica della città era inevitabile. Novelli chiamò il sindaco di Detroit proprio per discutere la deindustrializzazione: negli atti del Comune se ne trova traccia.

C'era una consapevolezza diffusa del cambiamento, ma il nuovo gruppo dirigente era privo di una visione alternativa come quella di Radicioni, Chiezzi, Manfredi, Borlera, Astengo e Berlanda. Con la crisi economica e le delocalizzazioni, la città liberava milioni di metri quadrati di aree, ma il prestigio politico di quella classe dirigente si perse, e con esso la credibilità della sinistra. La giunta cadde, e in seguito fu portata avanti la riforma sanitaria.

Nella tesi dove potrei approfondire il tema della trasformazione urbanistica?

Io partirei dal Piano Regolatore del dopoguerra, per poi concentrarmi sul periodo dal 1975 in poi. Quella fu una grande occasione di trasformazione urbana che è andata perduta: una classe dirigente capace avrebbe potuto guidarla, ma la forza delle idee non è stata alimentata dai nuovi dirigenti del PCI.

I proprietari dei dieci milioni di metri quadrati di aree dismesse erano la FIAT, le Ferrovie dello Stato e l'IRI.

Quando Cagnardi fece le trattative sugli indici di edificabilità con Rocco Trane (portaborse del ministro del Lavoro Signorini, PSI), ottenne l'edificabilità teorica sui binari ferroviari: dallo 0,3% all'indice del 10%. In pratica, fu concesso di costruire sopra le aree ferroviarie, e da lì nacquero i due grattacieli. C'è un documento di Assemblea 21 sul Piano Regolatore che valuta il fallimento della sua revisione proprio per i criteri che l'avevano guidata.

Sono importanti anche gli interventi del consigliere Garavini in Consiglio comunale: offrono una visione lucida delle prospettive urbanistiche di quell'epoca.

Intervista a Giorgio Sacchi (25/09/25)

Quando nascono i comitati di quartiere a Torino e in quale contesto si sviluppano?

Io ho iniziato a partecipare ai comitati di quartiere verso la fine degli anni '70. I primi esperimenti, però, risalgono già alla metà degli anni '60: si cercò di creare un coordinamento cittadino.

Le ACLI ebbero un ruolo decisivo nella loro nascita: furono loro a mettere in piedi le prime esperienze di comitati, per smuovere una situazione bloccata tra due poli forti — la Chiesa e il Partito Comunista — che, nel dopoguerra, dominavano la scena politica torinese. C'era bisogno di spazi intermedi, per chi non voleva riconoscersi né nell'uno né nell'altro.

In molte parrocchie si aprirono così luoghi di confronto, spesso in tensione con la stessa Chiesa. Un esempio è il comitato di Santa Caterina, dove alcuni esponenti della parrocchia parteciparono attivamente, nonostante l'opposizione della Chiesa locale.

Dopo il 1948, le ACLI e la CISL — nate dalla scissione cattolica della CGIL — si radicalizzarono progressivamente e divennero un punto di riferimento per la costruzione dei comitati di quartiere, in dialogo con il PCI e con il mondo sindacale.

L'elezione di Giovanni XXIII nel 1958 e il Concilio Vaticano II aprirono nuove possibilità di confronto dentro la Chiesa. Alcune componenti cattoliche, di ispirazione antifascista, iniziarono a collaborare con esperienze laiche o di sinistra: fu un terreno fertile per i comitati.

Come interpretava Sereno Regis il rapporto tra potere e partecipazione nei comitati?

Sereno Regis, con la sua esperienza nel movimento non violento, promosse una partecipazione più ampia e pacifica.

Il suo punto di vista era molto lucido: il potere tende a volere una partecipazione di consenso, non di confronto. Sereno Regis, invece, sosteneva che la vera partecipazione dovesse sollecitare il dissenso, non evitarlo.

È una riflessione molto utile anche per il tuo lavoro, perché evidenzia come i comitati di quartiere siano stati anche spazi di democrazia critica. Nei comitati confluivano molte anime: cattoliche, comuniste, laiche, pacifiste. Tra queste, il contributo legato alla non violenza fu particolarmente significativo.

La teoria della non violenza attiva prevedeva che tutti i cittadini avessero diritto a partecipare criticamente alle trasformazioni urbane.

Era una cultura diffusa: in quegli anni maturava una consapevolezza critica nella società, che univa cattolici del dissenso, laici e movimenti studenteschi.

Nel suo libro biografico, il capitolo quarto è particolarmente interessante perché mostra come Sereno Regis non abbia fondato i comitati, ma abbia contribuito a farli uscire dalle loro singole particolarità, favorendo la nascita di un coordinamento cittadino.

L'idea era che i vari comitati, nati in modo spontaneo nei quartieri, potessero impegnarsi in azioni comuni, come il coordinamento dei servizi.

Sereno Regis era fortemente influenzato da Aldo Capitini e da don Primo Mazzolari: quest'ultimo, dopo l'esperienza come cappellano militare nella Prima guerra mondiale, aveva assunto posizioni apertamente non violente. Da Gandhi, Sereno Regis ereditò il concetto di non violenza attiva, che non è semplice astensione dal conflitto, ma partecipazione critica e costruttiva alla vita civile.

Per lui, i comitati di quartiere rappresentavano una forma di azione non violenta locale: un modo per esercitare democrazia dal basso, attraverso il confronto e il dissenso.

Sereno Regis ebbe contrasti con la Chiesa torinese?

Sì, alla fine degli anni '50 aprì una forte polemica con l'arcivescovo di Torino (prima di Michele Pellegrino). In quegli anni la FIAT organizzava viaggi religiosi a Lourdes, con la collaborazione dei cappellani di fabbrica.

Sereno Regis denunciò pubblicamente questa pratica: secondo lui, “manca solo che la FIAT gestisca anche la religione, oltre al dopolavoro, alla mutua e alla casa”. Era una critica alla commistione tra Chiesa e industria, che considerava pericolosa.

Alcuni ordini religiosi, come i salesiani, erano molto legati alla FIAT: basti pensare alla Scuola Allievi Fiat (SCAF) vicino a Mirafiori, esempio di un collateralismo educativo e religioso con il potere industriale.

Un contributo importante venne anche dai valdesi, che a Torino hanno sempre rappresentato una voce indipendente. Non è un caso: già ai tempi dello Statuto Albertino, la libertà religiosa era un tema controverso, e persino don Bosco si oppose a quella apertura. Questo dimostra quanto il pluralismo religioso torinese abbia inciso nel tempo sulla vita civile.

Come cambia il rapporto tra partiti e comitati di quartiere dopo il '68?

Con il movimento studentesco del '68, i comitati di quartiere trovano nuova linfa. È un movimento meno conosciuto, ma strettamente legato a quell'ondata di partecipazione operaia e studentesca.

All'epoca, la presenza dei partiti nei comitati era gradita: si riteneva che la partecipazione politica, cattolica o comunista, potesse rafforzare la dimensione popolare dei comitati.

I cattolici critici — vicini alle ACLI o ai preti operai — acquisirono peso. L'esperienza dei preti operai, già diffusa in Francia, si affermò anche in Italia.

Riflessioni politiche e culturali più ampie

Possiamo collegare l'esperienza dei comitati di quartiere a processi politici più ampi, come il compromesso storico?

Sì. L'idea di unire le forze popolari — comunisti, socialisti, cattolici — era già presente nei comitati di quartiere.

Basta ricordare che Enrico Berlinguer, nel 1973, con il documento sul compromesso storico, cercava una sintesi tra queste componenti, proprio come avveniva nei comitati. Era un tentativo di superare la “democrazia imperfetta” di cui parlava Galli, aprendosi a una cooperazione tra culture politiche diverse.

Dopo il colpo di stato in Cile, Berlinguer e Ingrao compresero che il PCI doveva rinunciare all'ambizione totalizzante tipica dei partiti comunisti internazionali.

I comitati di quartiere torinesi, in questo senso, furono un laboratorio di democrazia pluralista, in cui la collaborazione tra forze diverse anticipava i dibattiti nazionali. Esperienze simili si svilupparono anche altrove — ad esempio a Bologna, che meriterebbe di essere approfondita nel tuo lavoro

Come cambia la situazione con la nascita delle circoscrizioni?

Quando sono arrivato io, alla fine degli anni '70, le circoscrizioni erano già state istituite (1978). I comitati di quartiere esistevano ancora, ma in una fase di transizione: i consigli circoscrizionali erano nominati dai partiti, non eletti direttamente.

Nel 1985, le circoscrizioni passarono da 23 a 10, e la media di abitanti per circoscrizione raddoppiò. Questo cambiamento ridusse ulteriormente lo spazio d'azione dei comitati. L'elezione diretta dei consigli di circoscrizione, poi, ne decretò quasi la fine: la partecipazione popolare si spostò sul piano istituzionale.

Verso i primi anni '90, l'esperienza dei comitati era ormai esaurita. L'introduzione di organismi elettivi aveva “normalizzato” la partecipazione, togliendo spazio alla mobilitazione spontanea.

I comitati erano attivi in modo omogeneo in tutta la città?

No, dipendeva molto dalle aree. Nelle zone collinari o più borghesi, i comitati faticavano a trovare una base sociale e politica. Al contrario, nelle periferie — come Santa Caterina, Lucento e Vallette — le emergenze erano concrete: doppi turni a scuola, mancanza di strade, trasporti, negozi, servizi sanitari.

A Santa Caterina, ad esempio, si andava fino al capolinea del 13 per raggiungere la chiesa di Lucento, in condizioni difficili. Anche l'assistenza sanitaria era problematica: prima del Servizio Sanitario Nazionale, bisognava ricorrere alle mutue aziendali o a istituti specifici.

Che ruolo ebbero le scuole nei comitati di quartiere?

Le scuole furono fondamentali. A Santa Caterina, nella scuola elementare *Nino Costa*, arrivarono giovani insegnanti con idee nuove: da lì nacque la sperimentazione del *tempo pieno*, un modello inclusivo e solidale, pensato anche per i figli di famiglie in difficoltà.

Il quartiere divenne un laboratorio educativo: si lavorava sull'inclusione dei ragazzi con disabilità e sul legame tra scuola e territorio. Figure come Alfieri (poi assessore nella giunta Novelli) e Milano, un insegnante più alternativo, contribuirono alla nascita del Movimento di Cooperazione Educativa (MCE).

Al contrario, a Lucento, dove c'era la "scuola medico-pedagogica", la separazione tra alunni disabili e "normali" durò più a lungo, mostrando i limiti di un modello più chiuso.

Come mai la Giunta Novelli cadde e come i comitati di quartiere si sono relazionati con il piano regolatore del 1995?

Con il piano del 1995, i comitati intervennero attivamente, soprattutto durante le audizioni pubbliche organizzate da Cagnardi. Partecipammo con osservazioni puntuali, ad esempio sulla tutela dei centri storici delle borgate, come Santa Caterina: non chiedevamo solo di salvare i monumenti, ma di salvaguardare gli interi tessuti urbani.

In quegli anni, il rapporto tra urbanistica e politica era molto acceso. Dopo la caduta della giunta Novelli (in seguito al "caso Zampini"), il Partito Socialista premeva per un nuovo orientamento del piano. Su alcuni aspetti — come la tangenziale, la seconda pista di Caselle o la metropolitana — i socialisti e la DC ebbero una visione più lungimirante del PCI, che si mostrò contrario. Tuttavia, sui temi della speculazione fondiaria avevano ragione i comitati: i rischi di consumo di suolo e di perdita dei residui agricoli erano evidenti.

Negli anni '80 il Comune cominciò a riconoscere e finanziare alcune attività dei comitati. Ma ormai la loro fase espansiva era finita: rimanevano attivi solo dove le emergenze erano ancora vive. Quando, nella prima metà degli anni '90, si avviò la redazione del nuovo piano regolatore del 1995, i comitati furono invitati come interlocutori, ma rappresentavano ormai una realtà in declino.

Qual è il bilancio complessivo dell'esperienza dei comitati di quartiere?

I comitati hanno avuto un ruolo decisivo nel costruire una cultura della partecipazione urbana e nella denuncia delle disuguaglianze territoriali. Hanno

influenzato la pianificazione, la scuola, i servizi e il modo stesso di pensare la città.

Ma con la loro istituzionalizzazione — e poi con la nascita delle circoscrizioni — hanno perso forza. Resta però la loro eredità: un'idea di città costruita dal basso, attraverso il conflitto, la solidarietà e la partecipazione.

Intervista Gianna Guelpa (8/11/25)

Mi racconti dell'esperienza personale che ha vissuto riguardo alle vicende del Comitato Inquilini di Corso Taranto?

Io avevo frequentato il liceo linguistico dalle suore domenicane. Durante quegli anni sono diventata scout e questo ha cambiato i miei obiettivi: volevo aiutare le persone. Così, dopo il diploma, sono diventata assistente sociale.

Finita la scuola sono stata un periodo in Francia, a Orléans, a lavorare in una comunità di *chiffonniers*, gli “straccivendoli”: passavamo di casa in casa a ritirare vestiti usati. Alla BPIER ho conosciuto persone da tutto il mondo. L'anno successivo sono nati i campi di lavoro della BPIER a Torino: due sedi, una alla Profilattica di Venaria e l'altra in una scuola in collina. Facevamo moltissimo: giravamo per comuni e parrocchie raccogliendo scarti — giornali, mobili vecchi — in un periodo in cui la cultura del riciclo praticamente non esisteva. Poi li rivendevamo.

Durante un'assemblea all'Alfieri c'era il presidente dell'Istituto Case Popolari. Rimase molto colpito dal nostro lavoro. Stavano per consegnare gli alloggi di corso Taranto e mi propose un'assunzione per occuparmi dell'organizzazione di comunità. Mi riservarono un alloggio da usare come ufficio e centro sociale.

Sono partita da zero: ho conosciuto la gente, ho organizzato assemblee nella sede del comitato. In quelle case c'era molta povertà — non miseria, ma povertà vera — famiglie immigrate dal Sud, spesso con molti bambini. Organizzai anche la pulizia delle scale con le inquiline: un lavoro pagato, anche se in nero.

Con l'ISPES, ente finanziato dalla Cassa del Mezzogiorno per l'integrazione degli immigrati a Torino, abbiamo lavorato sulla scarsa alfabetizzazione e organizzato corsi. Torino negli anni Sessanta aveva assunto moltissima gente, e il problema principale era la casa. Molti arrivavano con la valigia di cartone e c'era tanto sospetto verso i meridionali — si diceva persino che coltivassero il basilico nella vasca da bagno.

I problemi nel quartiere erano tanti: molti lavoravano a Mirafiori, ma non c'era un autobus diretto; mancavano negozi e scuole. Nella scuola di corso Taranto c'erano doppi e tripli turni. Abbiamo lottato molto perché c'erano troppe bocciature e poca inclusione. Ricordo un'assemblea alla scuola media con cinquecento persone. Dopo quella mobilitazione ottenemmo più attenzione: allora mancava totalmente la mentalità dell'integrazione.

Quando nel 1975 vincemmo le elezioni ricordo una piazza San Carlo pienissima: che bei tempi... c'è sempre un po' di malinconia a ripensarci.

Il comitato inquilini accettò anche gli studenti, che tenevano le loro riunioni nella stessa stanza. Facevano discorsi molto concreti: nel quartiere mancava tutto, persino uno spazio per i bambini. Fu assurdo quando proposero di costruire un'altra casa proprio lì: quando iniziarono i lavori, gli abitanti smontarono il cantiere. C'era grande sensibilità per la cultura popolare. Sul palco venne anche Rosa Balistreri, suonava e cantava girando per il quartiere. C'era il Canzoniere Padano, e avevamo organizzato uno spettacolo teatrale ispirato a Barbiana: si chiamava *Il dovere di non ubbidire*.

Le assemblee le facevamo nella chiesetta di legno: una vera fucina della rivoluzione. La domenica si celebrava la messa, ma durante la settimana si tenevano incontri e spettacoli. I due preti erano straordinari. Uno era Fredo Olivero, che ha lavorato per gli immigrati per tantissimi anni: prima per la Diocesi, poi per il Comune di Torino. Era decisamente una persona di sinistra. L'altro parroco poi era andato in Africa; in seguito fu parroco a San Salvatoro, una persona notevole, anche se meno rivoluzionaria di Olivero. Negli ultimi anni diceva messa in via San Francesco d'Assisi, dove si riunivano i latinoamericani — soprattutto cileni — cantando e parlando in spagnolo. Ora vive in Barriera di Milano.

I comitati inquilini sono andati avanti e per un periodo hanno avuto uno sviluppo enorme, con grande partecipazione. Anche le giunte di sinistra, in Regione, venivano da quelle lotte: il presidente era socialista, il vice comunista, Egidio Sulotto, uno che aveva combattuto in Fiat. Lo avevano anche licenziato: era un tecnico, poi diventato parlamentare. Negli anni Ottanta, con la crisi petrolifera e

l'aumento del costo del riscaldamento, nacque l'idea dell'autogestione degli inquilini, soprattutto sul tema del riscaldamento. I comitati inquilini diventarono comitati di autogestione: fu il periodo d'oro. I comitati eletti organizzavano vere assemblee condominiali.

Con i cambiamenti delle leggi di assegnazione, però, l'inquilinato cambiò: le case andavano a chi aveva più problemi (più punti se eri più disgraziato). La composizione sociale cambiò e con essa anche l'autogestione. Nell'83 esistevano ancora, ma faticavano, non erano ovunque. Il sistema iniziò a entrare in crisi, anche per la gestione delle manutenzioni. All'inizio avevamo la sensazione di partecipare a un cambiamento; poi ci si accorse che molte cose erano rimaste come prima.

Novelli seguì molto i comitati: girava i quartieri, capiva i problemi. La sua giunta cadde soprattutto perché Radicioni era contrario alla rendita fondiaria. Con la successiva giunta di centrodestra, tutto cambiò.

Arch. Flavia Bianchi (15/10/25)

Fino a quando i comitati di quartiere spontanei hanno svolto un ruolo politico a Torino?

C'erano i comitati di quartiere spontanei: negli anni '80 erano ventitré in tutta la città. Quando furono poi istituite le circoscrizioni, i comitati spontanei continuarono comunque ad esistere per diversi anni, convivendo con quelli istituzionali.

Ricordo che durante l'elaborazione del piano regolatore del 1995, le osservazioni al progetto preliminare furono presentate sia dalle associazioni ambientaliste — io all'epoca ero in Legambiente — sia dal coordinamento dei comitati spontanei.

Fino ai primi anni Novanta questi comitati hanno avuto un ruolo importante.

Io, da giovane, seguivo molto il comitato di quartiere di Mirafiori Nord, dove abitavo. Lì veniva pubblicato un opuscolo che si chiamava *Q Dodici*, che è stato chiuso solo pochi anni fa.

Durante gli anni '80, come si inserisce il lavoro sui piani regolatori?

Uno dei primi atti della giunta Novelli fu l'adozione, nel 1980, del progetto preliminare del nuovo piano regolatore. L'assessore all'urbanistica era Radicioni. Io, allora studentessa di Architettura e già molto appassionata alle questioni urbanistiche, entrai in consiglio comunale.

Chiezzi era l'assessore al Verde e ai Lavori Pubblici; poi, nel 1983, entrai anch'io in giunta come assessora all'Ambiente. Seguivo Radicioni nella presentazione del piano in tutti e ventitré quartieri della città.

La giunta Novelli cadde nel gennaio 1985, in gran parte proprio a causa delle tensioni legate all'approvazione del piano regolatore. La nuova amministrazione, insediatasi subito dopo, si mosse rapidamente per vararne uno nuovo.

Qual era l'idea di città di Novelli?

L'idea di Novelli era quella di una città *policentrica*. Nella relazione al piano si trova chiaramente questa visione: non concentrare i servizi e le opportunità solo nel centro, ma distribuirli in modo equilibrato in tutto il territorio urbano.

Radicioni, in particolare, si concentrava molto sul tema della mobilità. Non una città centripeta, ma una città capace di “diffondere l'effetto città”, in modo che in

ogni quartiere ci fossero le stesse opportunità di lavoro, servizi e spazi pubblici.

Era un tentativo di superare il modello dei quartieri dormitorio.

Questa impostazione si collegava anche a un grande lavoro di ascolto e partecipazione: una delle prime iniziative della giunta Novelli, già nel 1975, fu di girare tutti i quartieri per analizzare i fabbisogni locali e capire cosa mancava.

L'idea era costruire un progetto di città basato sia su analisi scientifiche — come le ricerche della professoressa Vera Comoli — sia sulle segnalazioni spontanee dei cittadini.

Da questo lavoro nacque l'idea di un piano regolatore policentrico, in equilibrio con i comuni della cintura. Torino non doveva essere più il solo polo di riferimento, ma parte di una rete territoriale connessa e più equilibrata.

C'erano resistenze, all'interno delle istituzioni, rispetto al tema della partecipazione?

All'inizio no: fino ai primi anni Ottanta c'era un'impostazione abbastanza compatta. Ma quando cadde la giunta sul piano regolatore, le cose cambiarono. A mio avviso fu il Partito Socialista a cambiare posizione: fino ad allora aveva condiviso l'idea di un'urbanistica partecipata, ma poi, anche a livello nazionale, quella visione fu abbandonata. L'urbanistica divenne sempre più legata agli interessi immobiliari e meno alla pianificazione pubblica.

E in quel periodo cosa stava succedendo sul piano economico e industriale?

Erano gli anni della grande crisi Fiat. Nell'autunno del 1980 ci furono mesi drammatici: 23.000 operai in cassa integrazione, scioperi, tensioni sociali.

La produzione industriale stava cambiando, con l'introduzione dei robot e delle nuove tecnologie. Questo provocò un lento processo di dismissione delle aree industriali: un fenomeno che in Italia era diffuso, ma che a Torino si manifestò con particolare forza.

Le grandi fabbriche cominciarono a lasciare spazi vuoti — le aree Michelin, Ceat, Fiat, e quelle che poi saranno chiamate “le Spine”.

Che impatto ebbe tutto questo sull'urbanistica?

Nel 1980, proprio mentre esplodeva la crisi industriale, la Corte costituzionale emise la sentenza n. 5, che di fatto ribaltò l'impostazione della legge Bucalossi del

1977.

La Bucalossi aveva introdotto il principio della *concessione edilizia* al posto della licenza: l'idea era separare lo *ius edificandi* (il diritto di costruire) dal diritto di proprietà, affermando che costruire era una funzione pubblica, da concedere dal Comune e non un diritto automatico del proprietario.

La sentenza n. 5 del 1980, però, reinterpretò questo principio, stabilendo che il diritto di edificare è comunque insito nella proprietà privata. Le conseguenze furono pesantissime: le aree non avevano più un valore agricolo calmierato, ma acquisivano immediatamente un valore urbanistico molto più alto.

Questo rese per i Comuni impossibile acquistare terreni a prezzi accessibili per destinarli a servizi pubblici o edilizia popolare, come era invece previsto dalla legge 167 del 1962.

E come reagì la giunta Novelli a questo cambiamento?

Radicioni cercò di mantenere un equilibrio: attraverso la valorizzazione degli interventi privati, voleva che una parte delle nuove trasformazioni servisse a recuperare spazi e servizi per la collettività.

L'idea era: “Usiamo queste aree per rispondere ai fabbisogni della città — verde, scuole, spazi pubblici — e solo in parte per nuove edificazioni private”.

Ma le pressioni speculative erano fortissime. Le aree industriali dismesse divennero rapidamente oggetto di interesse immobiliare, e la giunta Novelli finì per cadere anche a causa di contrasti interni, dentro lo stesso PCI, e con il PSI.

Cosa succede poi con il piano regolatore del 1995?

Il piano del 1995, firmato da Gregotti e Cagnardi, ribaltò completamente quell'impostazione. Retoricamente, si disse che il progetto delle Spine avrebbe “ricucito” le parti marginali della città, ma in realtà quel recupero avvenne attraverso una fortissima edificazione, e non tramite l'espansione dei servizi pubblici.

L'indice edificatorio medio, fissato a 0,7 mq per abitante, era altissimo — tanto che nella Spina 3 dovette essere ridotto a 0,6 per ragioni di sostenibilità.

Alla fine, le aree ex industriali furono densificate al massimo, e i servizi recuperati furono pochissimi rispetto ai bisogni reali dei quartieri.

Intervista ad Angela Dogliotti (17/10/25)

Mi racconti sulla figura di Sereno Regis in rapporto ai comitati di quartiere

La mia esperienza nasce dalla lotta per l'obiezione di coscienza.

Mio marito è stato incarcerato più volte per questo. Una figura fondamentale per noi è stata Sereno Regis: un partigiano che non aveva combattuto, molto attivo nella GIAC, la Gioventù Operaia Cristiana. Don Primo Mazzolari — con il suo libro *Non uccidere* — era molto presente nel mondo dei cristiani di base, e ha influenzato profondamente quell'ambiente.

Quando sono nati i comitati spontanei di quartiere, Sereno Regis li ha seguiti molto, considerandoli una naturale prosecuzione del suo impegno antimilitarista e nonviolento. Quegli ideali si intrecciavano con le esperienze di cittadinanza attiva che i comitati stavano sviluppando.

Nel 1982 si decise di fondare il Centro Studi Sereno Regis, che aveva come obiettivo sostenere i movimenti di base nonviolenti e antimilitaristi. Un evento importante per noi era stato il processo a Pietro Pinna, il primo obiettore di coscienza in Italia.

La prima sede del Centro era in via Assietta, dove già si trovava il coordinamento dei comitati di quartiere. Io non ho conosciuto direttamente l'esperienza dei comitati e non ho avuto un rapporto personale con loro, ma so che in diversi quartieri — come Borgo Vittoria — c'era un forte desiderio di partecipazione.

Quel movimento di cittadinanza attiva, in parte, esiste ancora oggi. C'è tuttora una presenza di volontariato culturale nei quartieri, che lavora sulla storia locale: a Lucento, per esempio, c'è un importante punto di riferimento.

Via Assietta divenne quindi anche la sede del Centro Studi Sereno Regis, che oggi si trova in via Garibaldi. È interessante osservare come questi due movimenti — da un lato la lotta per l'obiezione di coscienza e la nonviolenza, dall'altro la partecipazione popolare dei comitati di quartiere — si siano intrecciati e influenzati reciprocamente.

Intervista a Giuseppe Chiezzi (16/10/25)

Cenni biografici

Mi racconti che ruolo ha avuto in Consiglio comunale.

Ho studiato ingegneria per capire com'era fatto il mondo: nasco come tecnico. Poi ho provato a immaginare come cambiarlo, e così ho iniziato a fare politica.

Il mio primo impegno amministrativo è stato come sindaco di Gassino Torinese, negli anni '70. Successivamente sono entrato nel PCI e sono stato consigliere comunale a Torino dal 1975 al 1985. Dopo quell'esperienza, sono passato al Consiglio Regionale, dove sono rimasto in opposizione per diciotto anni.

Sono entrato in Consiglio Comunale con l'elezione di Diego Novelli a sindaco, nel 1975. Mi sono occupato in particolare della difesa del verde della collina torinese, che allora era minacciato dalla privatizzazione.

Si cercava di utilizzare il Piano Regolatore come strumento per trovare un equilibrio tra pianificazione economica e urbanistica, mediando tra interessi pubblici e privati.

Abbiamo avviato i primi interventi di decentramento per contrastare la speculazione edilizia, in un periodo in cui le rendite urbane stavano diventando il motore principale dell'economia privata. Noi volevamo tagliare le rendite, riequilibrare le disuguaglianze.

Purtroppo questa idea di socialismo, questa visione collettiva della città, ha finito per perdersi nel tempo.

Mi potrebbe segnalare gli interventi più importanti del Piano Regolatore del '59 in relazione agli standard?

È stata molto importante l'approvazione della Variante 17 al Piano Regolatore del 1959. All'epoca la legge nazionale sugli standard urbanistici non veniva pienamente applicata. La legge regionale proposta da Astengo fu fondamentale, perché garantiva i servizi pubblici: fu una legge socialista e illuminista.

Aumentò la quantità minima inderogabile di aree per servizi pubblici da 18 a 25 metri quadrati per abitante, un passo decisivo. Alla base c'era l'idea che le regole e l'interesse collettivo dovessero prevalere su tutto. Io ho contribuito in particolare sul sistema del verde, con il progetto dell'Anello Verde negli anni '80.

Intervenimmo ampliando il Parco della Maddalena e le sponde del Po. Noi eravamo favorevoli a una città “a griglia”, razionale, e consideravamo i trasporti una priorità: il metrò doveva essere l’asse portante. Alla base c’era un’idea di uguaglianza: volevamo una città accessibile a tutti.

Ho partecipato anche al piano della casa, al piano dei mille alloggi, cercando di sviluppare un Piano Regolatore che difendesse i servizi pubblici. Abbiamo definito una nuova pratica urbanistica attraverso il programma pluriennale di attuazione, che selezionava gli interventi in base a criteri di interesse collettivo. L’interesse collettivo era la nostra via maestra. Il programma pluriennale era un nuovo strumento urbanistico: io fui responsabile del primo.

In base a criteri stabiliti — come il decentramento, la distribuzione equilibrata delle attività terziarie e l’uguaglianza nell’accesso ai servizi — venivano autorizzati gli interventi richiesti dai privati.

Come si è attivata la partecipazione del vostro governo con i comitati di quartiere?

Con la nostra amministrazione abbiamo lavorato molto per favorire la partecipazione dei comitati di quartiere. Durante la redazione del Piano Regolatore del 1980 facevamo bilanci partecipati e raccoglievamo le istanze di ogni comitato, portandole dentro la proposta di piano. Era l’assessore Radicioni che andava direttamente a parlare con loro. La battaglia dei comitati era nata già durante il Sessantotto, con la proposta del piano dei servizi. All’epoca il sindaco era Porcellana e l’assessore all’urbanistica Picco. Quei movimenti popolari segnarono l’inizio di una nuova stagione di partecipazione urbana.

Come mai non è stata approvata la proposta di Piano Regolatore del 1980?

Il motivo principale fu la caduta dell’amministrazione Novelli nel 1984. Siamo riusciti ad arrivare solo al progetto preliminare. Poi arrivò il nuovo sindaco Castellani.

Io nel frattempo passai in Regione, dove ho fatto opposizione per diciotto anni, sempre in maniera democratica, a tutti i governi che si sono succeduti.

Cosa ne pensa del Piano Regolatore del 1995?

Lo considero sintomatico del fallimento della città contemporanea e della sua amministrazione. Oggi ci sono interessi economici potentissimi, e lo strumento del Piano Regolatore non è più efficace: non ci sono più le condizioni per farlo funzionare come una volta. La città non è più il risultato di un progetto pubblico, ma di interessi privati. Io penso di aver voltato pagina: tante cose le ho dimenticate e ho deciso di occuparmi d'altro.

Bibliografia

Libri e monografie

1946

- Astengo G., Bianco M., *Agricoltura e urbanistica*, Torino, Viglongo, 1946.

1964

- De Carlo G. (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell'area del torinese*, Venezia, Marsilio, 1964.

1968

- Astengo G., *Urbanista sotto accusa a Gubbio*, Torino, Arti Grafiche Rosada, 1968.
- Lefebvre H., *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968.

1970

- Lefebvre H., *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio, 1970 (trad. it.).
- Gribaudo-Rossi E., *Cascine e ville della pianura torinese*, Torino, Gribaudo, 1970.
- Novelli D., *Dossier Fiat*, Roma, Editori Riuniti, 1970.

1975

- Recuperati G., “La politica scolastica”, in AA.VV. (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, tomo 2, pp. 873–914, Torino, Einaudi, 1975.
- Ceri P., *Case, città e struttura sociale*, Roma, Edizioni Riuniti, 1975.

1977

- Bonatti C., Manghi B., Curto F., et al., *Partecipare nella città*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1977.
- Bottino F., *Il nuovo regime dei suoli*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1977.

- Brusasco P. L., Dellavecchia S., *Chi decide per la città?*, Torino, SEI, 1977.
- Di Giovane A., Maggiora E., *I quartieri di Torino: dai consigli spontanei ai consigli circoscrizionali elettivi*, Torino, La Cartostampa, 1977.
- Meneghetti L., *Leggi urbanistiche, cultura urbanistica*, Milano, CLUP, 1977.

1978

- Abriani A., *Torino tra le due guerre*, Torino, Città di Torino, 1978.

1980

- Grelli A., *Strumenti urbanistici, pratica amministrativa e potere locale a Torino (1945–1975)*, Torino, INU – Sezione Piemontese, 1980.
- Rochat G., Sateriale G., Spano L. (a cura di), *La casa in Italia 1945–1980*, Bologna, Zanichelli, 1980.

1984

- Chicco P., Falco L., Garelli M., Saccomani S., Vico F., *Contrattazione e trasformazione urbana*, Milano, FrancoAngeli, 1984.

1991

- Falco L., Saccomani S., *Programma pluriennale di attuazione e industria*, Torino, Cortina, 1991.
- Indovina F. (a cura di), *La ragione del piano: Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Milano, FrancoAngeli, 1991.
- Mazza L., Olmo C. (a cura di), *Architettura e Urbanistica a Torino 1945/1990*, Torino, Allemandi, 1991.

1992

- Di Biagi P., Gabellini (a cura di), *Urbanisti italiani*, Bari, Laterza, 1992.

1993

- Belforte S., *Segni del passato, regole del presente*, Firenze, Alinea, 1993.
- Castronovo V. (a cura di), *Torino fra ieri e oggi*, Milano, Elio Sellino, 1993.

1995

- Castagnoli A., *Torino dalla ricostruzione agli anni Settanta. L'evoluzione della città e la politica dell'Amministrazione provinciale*, Milano: Franco Angeli, 1995.
- Recuperati G., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, tomo 2, Torino, Einaudi, 1995.

1997

- Scrivano P., Dal Co F. (a cura di), *Storia dell'architettura italiana. Il secondo Novecento*, Milano, Electa, 1997.

1998

- Tranfaglia N. (a cura di), *Storia di Torino. Gli anni della Repubblica*, vol. 9, Torino, Einaudi, 1998.

1999

- Castronovo V., *Fiat, 1899–1999*, Milano, Rizzoli, 1999.
- Falcone F., *Morte di un militante siciliano*, Torino, Lighea Edizioni, 1999.

2000

- Angeli L., Castrovilli A., Seminara C., *Corso Taranto: trent'anni di vita, speranze, progetti*, Torino, Officina della Memoria; Città di Torino, 2000.

2001

- Biagi P. (a cura di), *Il Piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, Donzelli, 2001.
- Pace S., “Oltre Falchera”, in P. Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione*, Roma, Donzelli, 2001.

- Castronovo V., *Torino: un'antica sapienza di lavoro*, Torino, Edizioni del Capricorno, 2001.

2004

- Maida B., *Alla ricerca della simmetria. Il PCI a Torino, 1945–1991*, Torino, Fondazione Gramsci, Rosenberg & Sellier, 2004.

2006

- De Rossi A., Durbiano G., *Torino 1980–2011*, Torino, Allemandi, 2006.
- Magnaghi A., Monge M., Re L., *Guida all'architettura moderna di Torino*, Torino, Celid, 2006.

2009

- Radicioni R., Lucca Borlera P. G., *Torino Invisibile*, Firenze, Alinea, 2009.

2010

- Settis S., *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino, Einaudi, 2010.
- Silvetti P., *Il villaggio Fiat a Settimo Torinese*, Savigliano, L'Artistica, 2010.

2011–2014

- Moroni S., Urbani P., *Introduzione all'urbanistica*, Roma–Bari, Laterza, ca. 2011–2014.
- Balocco P., Aurora, Rossini, *Regio Parco*, Torino, Graphot, 2014.
- Berdini P., *Le città fallite*, Roma, Donzelli, 2014.

2015

- Di Biagi P., *Giovanni Astengo urbanista*, Padova, Il Poligrafo, 2015.

2017

- Adorni D., D'Amuri M., Tabor D., *La casa pubblica*, Roma, Viella, 2017.

2019

- Settis S., *Architettura e democrazia*, Torino, Einaudi, 2019.

2024

- Adorni D., Tabor D. (a cura di), *Pensare la città*, Roma, Viella, 2024.

Articoli e riviste

1947

- Astengo G., Bianco M., Renacco N., Rizzotti A., *Il piano regionale piemontese*, Metron, n. 14, 1947.

1948

- Astengo G., Renacco N., Rizzotti A., *Progetto per il Concorso per il Piano Regolatore Generale del Comune di Torino. Relazione*, Politecnico di Torino, 1948.
- INU – Istituto Nazionale di Urbanistica, *IV Congresso Nazionale di Urbanistica. La pianificazione regionale*, Venezia, 1948.

1949

- Rigotti L., *L'ordine nel territorio e i consorzi urbanistici*, Atti e Rassegna Tecnica, nuova serie, anno III, n. 11, novembre 1949.

1952

- *Relazione sul Piemonte*, in IV Congresso Nazionale di Urbanistica, Venezia, 18–21 ottobre 1952.

1955

- Astengo G., *Antefatti del piano regolatore di Torino*, Atti e Rassegna Tecnica della Società degli ingegneri e degli architetti di Torino, nuova serie, anno III, n. 11, 1955.

1957

- Borio F., *Luciano Jona*, in I sindaci della libertà; Relazione sul I anno di attività – agosto 1956–luglio 1957, Torino, 1957.

1960

- ANCSA – Associazione Nazionale per i Centri Storico-Artistici, *Carta di Gubbio*, Gubbio, 1960.

1962

- Adorni D., Tabor D., D'Amuri M., *Discorso del sindaco Anselmetti*, La Stampa, 8 maggio 1962.
- Denzani M., *Lineamenti per una politica della casa: il programma dell'Istituto Case Popolari*, Edilizia, n. 14, 1962.
- Denzani M., *L'attività dell'edilizia popolare ostacolata dagli alti tassi sui finanziamenti*, Edilizia, n. 24, 1962.
- Gabetti R., *Le abitazioni popolari: ieri e oggi*, Atti e Rassegna Tecnica, n. 7, 1962.

1963

- Città di Torino, *Relazione sull'attività della civica amministrazione della città di Torino, gennaio–dicembre 1962*, Torino, 1963.

1964

- INU – Sezione Piemontese, *Osservazioni al progetto di Piano Intercomunale di Torino*, Torino, settembre 1964.

1974

- Novelli D., *La vocazione monodirezionale di Torino*, in *Osservatorio di urbanistica regionale del Piemonte. Contributi di analisi urbanistica regionale sull'area metropolitana torinese (Atti del seminario – Torino, 1972)*, Torino, 1974.

1975

- Città di Torino, Assessorato al Decentrimento e alla Partecipazione, *Consultazione popolare – ottobre 1975. Documentazione*, Torino, 1975.

- Regione Piemonte, Assessorato alla Pianificazione, *Per una pianificazione operativa, Documento n. 1*, Torino, 1975.
- Rivalta G., *Rivendicazioni e lotte sulla casa...*, Costrospazio, n. 1, 1975.

1976

- Astengo G., *Rapporto sulla pianificazione e gestione del territorio in Piemonte*, Torino, 1976.

1977

- Astengo G., *Introduzione*, in *Progetto editoriale sulla pianificazione in Piemonte, Volume I*, Regione Piemonte, 1977.
- Radicioni R., *Il risanamento a Torino...*, intervento al convegno Centro storico, Città, Regione, Torino, 27–29 maggio 1977.

1978

- Dematteis G., Di Meglio G., Emanuel C., *La localizzazione del terziario superiore a Torino*, Atti e Rassegna Tecnica, nov.–dic. 1978.

1980

- INU – Sezione Piemonte; Bertoli L.; Corsico F.; Falco L., *Il programma pluriennale di attuazione di Torino*, Milano, FrancoAngeli, 1980.
- Politecnico di Torino, *Piano regolatore generale, documento n. 5*, Ufficio tecnico – LARTU, 1980.

1981

- Piazza G., *La pianificazione nella legge regionale*, Urbanistica, n. 72–73, dicembre 1981.

1983

- Falco L., Saccomani S., *Il progetto preliminare del Piano Regolatore del Comune di Torino*, Atti e Rassegna Tecnica, 1983.

1984

- Agnelli Giovanni, *Intervento al Convegno Lingotto: un'occasione per Torino*, Unione Industriale Torino, 22 giugno 1984, Fondo Diego Novelli.
- Gambino Roberto, *Intervento al seminario sul Lingotto*, Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura, 19 giugno 1984. Fondo Diego Novelli.

1985

- Comoli V. (a cura di), *Caratteri generali della ricerca*, in *Introduzione*, p. 17, Torino: Politecnico di Torino, Dip. Casa-Città, 1985.
- Comoli V., Viglino M., *Individuazione e classificazione dei beni culturali mediante relazioni e schede*, Torino, Politecnico di Torino, 1985.

1990–1999

- Biagi P., *Giovanni Astengo e la costruzione dell'urbanistica italiana 1942–1990*, Quaderni didattici, IUAV.

2000–2009

- INU – Sezione Piemonte Valle d'Aosta; Giaimo C.; Giudice M. (a cura di), *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche. Atti del seminario nazionale*, Torino, 30 marzo 2000.
- Museo Torino, *Da città a metropoli – sezione mostra Storia di una città: descrizione del PRG 1956 di Giorgio Rigotti*, 2009.

2010–2019

- Marzi Angelo, *L'eredità di Giovanni Astengo nell'esperienza piemontese*, Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino, CXII, n. 2, 2014.
- Rinaldi Giuseppe, *Davanti ai cancelli. L'incontro tra studenti e operai nel 1968–'69*, Città Futura Online, 31 dicembre 2018.
- Viglino M., *Beni culturali ambientali, politiche e territorio a Torino*, Atti e Rassegna Tecnica, LXXII, 2018.

TESI

- Carapellucci, A., *L'area ex Viberti a Torino (1918–2019). Trasformazioni e attori tra industrializzazione e urbanistica contrattata*, Politecnico di Torino, 2019.
- Greco, E., *Le politiche territoriali del PCI e lo sviluppo urbano di Torino: 1945-1985* (Tesi di laurea specialistica in Architettura – Progettazione Urbana e Territoriale, Politecnico di Torino, 2009.
- Tremoloso M. G., *il decentramento Amministrativo: l'istituzione dei quartieri*, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Torino, 1984.
- Sismondi, M., *Il quartiere 33: analisi sociologica della vita di un quartiere a Torino*. Tesi di laurea, Facoltà di Magistero, Università di Torino, 1970.