POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Il governo dei fenomeni sovracomunali: contesto, struttura e forma del Piano intercomunale torinese 1964

Original
Il governo dei fenomeni sovracomunali: contesto, struttura e forma del Piano intercomunale torinese 1964 / Giaimo, C., Vitulano, V., Pantaloni, G.G. - In: Contenuti e strumenti della pianificazione urbana e territoriale. Dalla lezione di Giampiero Vigliano alle prospettive del Green New Deal / C. Giaimo. - ELETTRONICO. - Roma : INU Edizioni, 2022. - ISBN 978-88-7603-241-7. - pp. 23-29

Availability:
This version is available at: 11583/2979096 since: 2023-06-05T10:31:56Z

Publisher:
INU Edizioni

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

25 November 2026

urbanistica online DOSSIER

CONTENUTI E STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

DALLA LEZIONE DI GIAMPIERO VIGLIANO ALLE PROSPETTIVE DEL GREEN NEW DEAL

a cura di
Carolina Giaimo

027
Rivista monografica online

ISBN: 978-88-7603-241-7
Euro 0,00 (Ebook)

INU Edizioni

CONTENUTI E STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

DALLA LEZIONE DI GIAMPIERO VIGLIANO ALLE PROSPETTIVE DEL GREEN NEW DEAL

a cura di
Carolina Giaimo

DALLA CITTÀ STORICA ALLA CITTÀ FUTURA. UNA INTRODUZIONE

Presentazione
ANDREA BOCCO 9

Il Progetto SCaVa_Vi nel contesto della Commissione Risorse documentarie
SARA BONINI BARALDI 10

Tra spazio e tempo: un progetto didattico
CAROLINA GIAIMO 12

L'inventario del fondo archivistico Giampiero Vigliano
ENRICA BODRATO 14

Dalle risorse documentarie al Progetto SCaVa_Vi: la lezione di Giampiero Vigliano
CAROLINA GIAIMO, CHIARA DEVOTI 17

Parte I CONTRIBUTI INTERDISCIPLINARI

STRUMENTI, METODI E MODELLI DELLA PIANIFICAZIONE

Il governo dei fenomeni sovracomunali: contesto, struttura e forma del Piano intercomunale torinese 1964
CAROLINA GIAIMO, VALERIA VITULANO, GIULIO G. PANTALONI 23

Alla ricerca di un'istituzione e un piano per la dimensione sovracomunale
CARLO ALBERTO BARBIERI 30

Milano: figure per una dimensione intercomunale
BERTRANDO BONFANTINI 34

Roma. L'implicita dimensione ampia di una capitale anomala
PAOLO GALUZZI 42

Approcci alla lettura della struttura storica della città: il caso Torino
CHIARA DEVOTI 48

La costruzione di Torino nel '900: piani e architetture
GIULIA BERGAMO 53

Una lettura del Prg di Torino del 1959 sulla base delle collezioni degli ingegneri Mario Daprà e Emilio Clara
IRENE BALZANI 60

Dalla scala urbanistica alla scala edilizia nelle trasformazioni della città
CHIARA BENEDETTI 66

IL RUOLO DEL VERDE E DEI PARCHI NELL'ASSETTO INSEDIATIVO PIANIFICATO

Linee di ricerca nella pianificazione ambientale paesaggistica negli studi e nei piani di Giampiero Vigliano
BRUNO BIANCO 73

Ortodossia o eterodossia di possibili visioni di territorio?
ALBERTO BOTTARI 75

Strategie per il verde e la collina di Torino. Storie e prospettive
BENEDETTA GIUDICE, LUIGI LA RICCIA, GABRIELLA NEGRINI, ANGIOLETTA VOGHERA 79

Il Programma Man and the Biosphere - MaB
LORENZO FOGLIATO 83

MODELLI RESILIENTI DI PIANIFICAZIONE E ORGANIZZAZIONE SPAZIALE

Pianificare la post-carbon city per la resilienza dei territori
GRAZIA BRUNETTA 89

Strategia per la sostenibilità ambientale e resilienza urbana nel Pgt della Città di Milano: il Piano aria clima
CATERINA PADOVANI, CARMEN SALVAGGIO 93

Il progetto "F2C - Fondazione Cariplo per il clima" e la call for ideas "strategia clima"
FEDERICO BEFFA 100

La pianificazione energetica del territorio e le comunità energetiche. Modelli, banche-dati, strumenti e applicazioni
GUGLIELMINA MUTANI 106

Strumenti e database GIS: problematiche e prospettive
FRANCESCO FIERMONTE 110

Obiettivi, strategie e strumenti Enea per le Comunità energetiche
ANTONELLA TUNDO, PAOLO MARINUCCI, LAURA BLASO 112

La Comunità energetica rinnovabile del pinerolese. Un esempio di best practice
GUGLIELMINA MUTANI, SILVIA SANTANTONIO, YASEMIN USTA, SIMONE BELTRAMINO, HASHEM ALSIBAI, MARYAM ALEHASIN, EMANUEL GIRAUDO 117

INTERPRETARE E RAPPRESENTARE LE DINAMICHE DELLA CITTÀ E DEL TERRITORIO

Strumenti e metodi per la rappresentazione e l'interpretazione delle dinamiche territoriali
ANTONIO CITTADINO, GABRIELE GARNERO, PAOLA GUERRESCHI, MAURIZIO INZERILLO 121

Interpretare le dinamiche del passato per prefigurare scenari futuri
GIULIO GABRIELE PANTALONI 130

Parte II ESPERIENZE SUL CAMPO

STRUMENTI, METODI E FORME DELLA PIANIFICAZIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE NEL 2001

Riaprire il cantiere della legge di principi sul governo del territorio
MICHELE TALIA 139

Ancora su urbanistica, piano, leggi
PATRIZIA GABELLINI 144

Forma e contenuti del nuovo piano
CARLO ALBERTO BARBIERI 148

Un caso: il Pug di Bologna fra continuità e innovazione. Una introduzione
VALENTINA ORIOLI 152

Il Piano urbanistico generale di Bologna 154
FRANCESCO EVANGELISTI

La piazza scolastica di via Procaccini a Bologna: la sperimentazione di una trasformazione condivisa dello spazio pubblico 158
ROBERTO CORBIA, LEONARDO TEDESCHI, NOEMÌ JULIAN, ALESSANDRO BETTINI, RICCARDO VALENTINI, LUCIA CIRCO, ANGELA CATERINI

UN CASO PARADIGMATICO: IL QUARTIERE FALCHERA A TORINO

Rileggere Falchera: un approccio storico 163
CHIARA DEVOTI, IRENE BALZANI, CHIARA BENEDETTI, GIULIA BERGAMO

Rileggere Falchera: un approccio urbanistico 169
CAROLINA GIAIMO, VIVIANA MARTORANA, VALERIA VITULANO, GIULIO GABRIELE PANTALONI

Nella città di periferia degli anni '70 con Fruttero & Lucentini: note per una topografia urbana e sociale tra Vallette e Falchera 174
GIOSUÈ BRONZINO

Parte III CIMENTANDOSI CON LA CITTÀ E IL TERRITORIO

ESITI DEL PROGETTO DIDATTICO

Next generation: i temi al centro delle riflessioni studentesche 178
VIVIANA MARTORANA

Conoscere il passato per comprendere il presente e progettare il territorio futuro 181
STEFANIA CALAMITA

Attualità del pensiero di Giampiero Vigliano per le sfide contemporanee 183
MATTEO BELTRAMO, NICCOLÒ LUBOZ, ALESSANDRO SCIBILIA

Dalla crescita degli insediamenti alla rigenerazione sostenibile dell'esistente 184
FRANCESCO IMBRUGLIA

Evoluzione dei modelli e degli strumenti della pianificazione per il governo sostenibile del territorio 187
MICHELA CAPELLA, FEDERICO FARINA, ANDREA NINO, VALENTINA PIANTONI

Spunti per una riflessione sulla forma del piano 188
ANDREA SCIRELLI, ROSANNA VALENTINO

STRUMENTI, METODI E MODELLI DELLA PIANIFICAZIONE

Il governo dei fenomeni sovracomunali: contesto, struttura e forma del Piano intercomunale torinese 1964

CAROLINA GIAIMO, VALERIA VITULANO, GIULIO G. PANTALONI

Piani e modelli di ordinamento spaziale

La ricerca della 'giusta dimensione' cui riferire modelli di organizzazione e regole compositive dello spazio urbano e territoriale con l'intento sia di rendere gli insediamenti più 'adeguati' alle caratteristiche dei modelli di sviluppo da perseguire, sia di migliorare le condizioni di vita nelle città per accrescere il benessere delle comunità e della società nelle sue varie forme organizzative, caratterizza la storia delle città, le teorie e gli strumenti dell'urbanistica con continuità temporale dalla seconda metà dell'800 sino ad oggi.[1] Il ricco apparato di riflessioni e pratiche di cui disponiamo ci consegna esperienze e soluzioni concrete, a partire dalle quali è possibile ragionare sullo spessore concettuale della ricerca di una dimensione 'conforme' per la pianificazione. Una finestra temporale particolarmente significativa di questa esperienza si colloca nel secondo dopoguerra, tra gli anni '50 e '60 del "secolo breve" (Hobsbawm 1995) in cui l'Italia conosce un periodo di crescita economica accelerata che ne trasforma in maniera profonda il profilo tanto economico quanto sociale, facendola passare da Paese a economia prevalentemente agricola ad economia industriale. Lo storico britannico Eric J.E. Hobsbawm definisce, infatti, il secondo dopoguerra una nuova "età dell'oro", evidenziando che si trattò di anni di "straordinaria crescita economica e di trasformazione sociale, che probabilmente hanno modificato la società umana più profondamente di qualunque altro periodo di analoga brevità" (*ivi*: 18). Sotto questo aspetto, Torino costituisce certamente un caso paradigmatico per il modo in cui ha cercato di affrontare il governo della crescita per lo sviluppo economico attivando, per prima in Italia, un'esperienza di pianificazione urbanistica intercomunale, utilizzando il disposto previsto dall'art. 12 della Legge 1150/42.

Entro il quadro normativo-istituzionale e tecnico-culturale sopra richiamato, le presenti note costituiscono un primo passo nella direzione di approfondire temi e contenuti del dibattito urbanistico italiano nella fase in cui Giampiero Vigliano, architetto urbanista membro dell'Inu dal territorio della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta, è impegnato nei lavori del VI Congresso Inu "La pianificazione intercomunale" (Torino, 18-21 ottobre 1956) e successivamente incaricato (nel 1959) del coordinamento dell'Ufficio studi per la redazione del Piano regolatore intercomunale di Torino, il cui decennale percorso di formazione prende formale avvio il 23 aprile 1954 quando la Città di Torino inoltra la domanda al Ministero LL.PP. che il mese successivo autorizza, con decreto, la Città a formare il Piano intercomunale del comprensorio da essa proposto.

La nuova prospettiva operativa correlata alla dimensione sovracomunale pone immediatamente all'evidenza una delle questioni problematiche principali destinata a caratterizzarla ovvero quella dei percorsi decisionali. Essi si prefigurano, da subito, come declinabili lungo due paradigmi: uno gerarchico-verticale,[2] con un'autorità superiore di promozione, coordinamento, attuazione; uno più propriamente intercomunale-orizzontale (sussidiario e partecipativo), attraverso l'associazione delle amministrazioni comunali interessate.

1 Il riferimento, non esaustivo, è: ai blocchi urbani di Ildefonso Cerdà nel disegno egualitario della scacchiera dell'ensanche di Barcellona (Cerdà 1867); ai settori radiali di cui si compone l'assetto equilibrato di case e spazi della socializzazione della *garden city* di Ebenezer Howard (Howard 1902); alla *neighborhood unit* teorizzata da Clarence Perry nel Regional Plan of New York and Its Environs, quale principio organizzatore di unità locali integrate di residenze e attrezzature accessibili a piedi (Perry 1929); alle realizzazioni di *new towns* e *garden suburbs* in ambito anglosassone prima e dopo il secondo conflitto mondiale (Stein 1957; Osborn and Whittick 1977), sino alle loro rivisitazioni sviluppate dall'Urban Task Force coordinata da Richard Rogers durante il governo inglese di Tony Blair (Urban Task Force 1999), e dal movimento del New Urbanism (Congress for the New Urbanism and Talen 2013). Analogie possono essere riscontrate in Italia con l'idea di quartiere che, tra il 1949 e il 1963, guida l'attuazione del Piano Ina-Casa (Di Biagi 2001), contribuendo alle riflessioni che porteranno all'emanazione del Di 1444/1968 sugli standard urbanistici; nonché con le tante esperienze passate e recenti, che hanno posto alla base del progetto di piano regolatore "l'attenzione sull'abitabilità" (Gabellini 2018: 22 e ss.).

2 È questo il paradigma introdotto dalla Legge urbanistica nazionale 1150/42 per il sistema di pianificazione italiano.

Ambiti spaziali	1951	1961	1967	Variazione 1951-1967 (%)
Torino	710.300	1.025.822	1.112.182	57%
Cintura* (23 comuni)	159.346	229.378	340.978	114%
Totale 24 comuni	878.646	1.255.408	1.453.160	65%

* Costituita dai comuni che compongono l'area del Piano intercomunale torinese.

Tab. 1. Popolazione residente nel territorio del Piano intercomunale di Torino negli anni 1951, 1961, 1967. Valori assoluti e variazione percentuale 1951-1967 (fonte: rielaborazione degli autori a partire da Gabrielli 1967).

Torino: condizioni di contesto, tra processi urbano-territoriali e dibattito Inu

Si assume il 1950 come anno significativo per la cultura urbanistica italiana poiché al termine delle celebrazioni del III Congresso dell'Inu "Possibilità dell'urbanistica nella ricerca di un equilibrio nei rapporti tra individuo e collettività" Adriano Olivetti viene eletto presidente. Lungo i dieci anni della sua presidenza (fino alla sua scomparsa nel 1960) Olivetti si distinguerà "per una crescente disponibilità ad affrontare in forme innovative uno snodo concettuale che costituisce il passaggio forse più complesso del suo approccio all'urbanistica, vale a dire l'intreccio tra saperi tecnici, saperi relazionali e rapporti interscalari (Talia 2022: 49). È questa la fase in cui Giampiero Vigliano si iscrive all'Inu Sezione Piemonte e Valle d'Aosta come socio aderente, divenendo membro effettivo nel 1954.

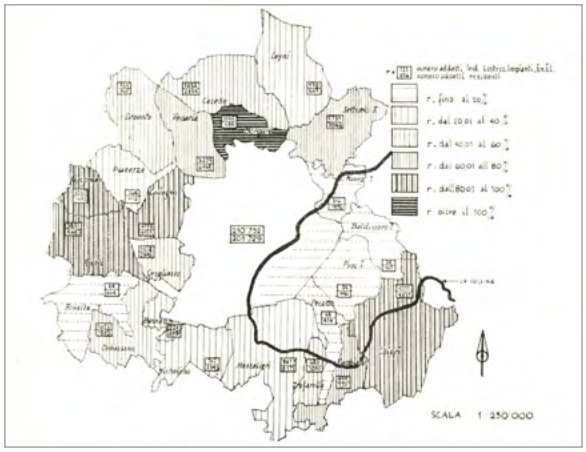
Nel 1950 Torino è un territorio che, come alcuni altri in Italia, sta attraversando una impetuosa e non meglio controllata fase di crescita, che fin da subito viene percepita come 'da guidare', in rapporto ad un territorio urbanizzato la cui espansione 'avanza' oltre il perimetro amministrativo del comune. La questione che emerge riguarda la necessità di definire delle relazioni di esplicito senso insediativo con i territori limitrofi.

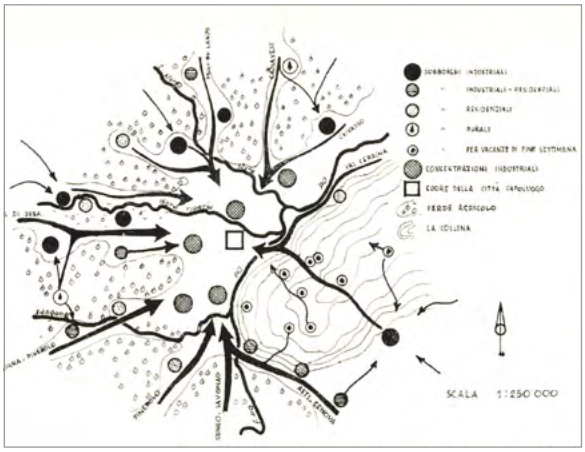
Torino, fra le grandi città italiane, è quella che cresce di più, con un incremento di oltre 300.000 abitanti tra il 1951 e il 1961. A ciò si aggiunge quanto si manifesta nella prima cintura, dove viene registrato un incremento di ulteriori 70.000 abitanti. Se nel 1951 Torino e cintura contavano 878.000 abitanti, 16 anni dopo, nel 1967, questi ammontano a 1.454.000. Osservando gli addetti all'industria, invece, questi passano da 243.000 a 343.000 tra 1951 e '61, con un incremento percentuale del 35% a Torino e di circa il 90% in cintura. In parallelo, ha luogo un enorme sviluppo residenziale e industriale che avviene in assenza di piano, o meglio, di una politica di pianificazione (Gabrielli 1967: 66). Già nel 1948 il territorio comunale di Torino (13.017 ha) è pressoché completamente saturo, ad eccezione della collina che mostra ancora alcune porosità per motivi puramente legati ad esposizione e dislivello e non già alla volontà di conservarne il patrimonio naturale. Quando nel 1952 si svolge a Venezia il IV Congresso dell'Inu sulla pianificazione regionale, le regioni non erano ancora state istituite ma già si discute su come potrebbe e dovrebbe svilupparsi l'attività di pianificazione. In quella stessa fase, nell'amministrazione comunale di Torino è già radicata la consapevolezza della necessità di un coordinamento dello sviluppo su scala intercomunale e, in forza di ciò, propone al dibattito e alla discussione congressuale una relazione che ha per oggetto la proposta di aprire agli studi per una pianificazione di livello intercomunale. Una discussione che, fin dalle prime fasi, chiama in causa l'Ires Piemonte (Istituto di ricerche economico sociali del Piemonte) per lo svolgimento di un articolato insieme di lavori di indagine da porre alla base di un'attività di pianificazione (Ires Piemonte 1959, 1962, 1966, 1967). Gli studi per comprendere le condizioni in cui si trovano Torino e il territorio circostante sono incentrati sui caratteri tipici delle città e degli insediamenti: viene indagato il rapporto con l'area della collina torinese, da sempre un problema nelle vicende della pianificazione di questo territorio ma viene anche discussa la definizione dei 'sobborghi' con cui si intende identificare i comuni limitrofi, indirettamente considerati come luoghi di una periferia. Considerate le notevoli dimensioni con cui i suddetti fenomeni si manifestano, in un intervallo di tempo ristretto e caratterizzato da una forte immigrazione di popolazione proveniente dalle aree più povere del sud Italia, gli studi dell'Ires indicano due possibili strade, alternative, da praticare:

- un piano (o programma) a livello nazionale (volto a gestire e contenere i flussi migratori);
- un piano dell'area metropolitana torinese, con il compito di prevedere e razionalmente insediare popolazione e relative attività.

Nel 1954 il dibattito urbanistico italiano è, ancora una volta, innescato dall'Inu: a Genova si svolge

il V Congresso dedicato al tema della pianificazione comunale nel quadro della pianificazione regionale. Gli urbanisti si interrogano su quale dovrà essere, in futuro, il rapporto tra i contenuti della pianificazione comunale e i contenuti della pianificazione regionale. Questo perché la Legge urbanistica nazionale 1150/42 aveva istituito un sistema di pianificazione che metteva a fuoco due strumenti per due soggetti e livelli istituzionali: il comune, col Piano regolatore comunale (o col Piano regolatore intercomunale), cui affiancare un livello di pianificazione territoriale pensato, allora, di competenza e iniziativa dello Stato ma senza un precisato ambito di riferimento spaziale, attraverso il Piano territoriale di coordinamento.
Nello stesso anno, con una delibera della Giunta e del Consiglio comunale di Torino, viene inviata la richiesta al Ministero dei Lavori Pubblici per formalizzare l'inizio del procedimento di formazione del Piano intercomunale. Nel giro di pochi mesi giunge il Decreto del Ministero che ne autorizza la formazione. L'intenzione del comune di dare vita alla formazione del Piano intercomunale richiedeva di passare attraverso il coordinamento di tale iniziativa con i sindaci dei comuni coinvolti. L'individuazione dei sindaci e dei rispettivi territori comunali costituisce il primo significativo momento di criticità dell'operazione: la questione che dà vita a tensioni e difficoltà politiche è quella di riuscire a perimetrare l'area di competenza di una pianificazione intercomunale che deve sviluppare rapporti di previsione, programmazione e pianificazione con i comuni contermini. La necessità di operare praticando un tipo di relazione biunivoca tra Torino e i restanti comuni da coinvolgere, porta all'identificazione di un territorio composto da 23 comuni. Fin da subito viene ritenuto un ambito 'non adeguato' per lo sviluppo di tale – nuova – fattispecie di pianificazione: un ambito sottostimato rispetto alla dimensione dei problemi che si stavano manifestando e compiendo sul territorio di Torino. Come in altri capoluoghi del nord Italia, la città è oggetto di intense ondate migratorie delle popolazioni del meridione d'Italia che giungono a Torino per lavorare in fabbrica: nel territorio del Prit l'incremento della popolazione nel periodo 1951-1967 (Tab. 1) è quasi interamente dovuto all'immigrazione (Vigliano 1965) e ciò determina un fabbisogno abitativo e di servizi che richiedeva risposta.
Alla data dell'8 marzo 1955, momento della sesta e ultima riunione dei sindaci del territorio del Prit, si devono ancora avviare effettivamente i lavori di redazione del piano; tuttavia, in tale sede avviene un fatto importante, ovvero si approva il regolamento organizzativo che prevede una Commissione generale con funzioni deliberative in materie tecniche e una Commissione di studio, col compito di elaborare il piano.
Nel 1956 si svolge a Torino il VI congresso dell'Inu che ha per oggetto proprio la pianificazione intercomunale: emerge la questione del 'come' definire il profilo tecnico e attuativo di quanto disposto dall'art. 12 della Legge 1150, e subito viene messa in evidenza l'ambiguità dell'esperienza che Torino sta cercando di promuovere in relazione all'identificazione della 'dimensione' di tale piano che si ritiene non idonea. Bruno Zevi (segretario nazionale dell'Inu) a proposito del Piano intercomunale torinese dirà: "si tratta di plasmare, configurare, dare vita e vitalità, forza muscolare ed intellettuale ad un personaggio ancora allo stato trogloditico, ad un bruto dormiente di identità misteriosa e di ignoti genitori, registrato all'ufficio anagrafico dell'urbanistica con il nome arcano di Piano intercomunale [...] Se ne parla, ma nessuno sa bene cosa sia e principalmente cosa possa significare domani se di questo personaggio avremo la capacità di diventarne gli autori" (Zevi





Figg. 1-2. Immagini documentate in Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino no. 10/1956. A sinistra vengono rappresentati i 23 comuni, con l'evidenziazione della collina torinese e il rapporto tra gli addetti all'industria e gli addetti in generale residenti nei diversi comuni: con le righe verticali più dense si vedono i rapporti più alti tra queste due categorie di popolazione. A destra lo schema evidenzia la grande attrattività del capoluogo verso cui si concentrano da tutte le direzioni i flussi di pendolarismo dovuti a motivi di lavori (fonte: Vigliano 1956a: 68-69).

1956). Gli atti congressuali documentano quanto la discussione in seno al Congresso Inu fosse molto aperta su come si dovesse praticare tale pianificazione intercomunale (Vigliano 1956b).
Le esperienze e i dibattiti dei decenni successivi mostreranno che il punto chiave di tale esperienza di lavoro di coordinamento fu l'assenza di una cultura di leale cooperazione e collaborazione, perché la grande preoccupazione dei comuni della cintura fu, fin da subito, quella di una prevaricazione incontenibile dell'azione del comune capoluogo nei confronti dei cosiddetti 'sobborghi' della città, percepiti come i territori su cui depositare il fabbisogno insediativo e la localizzazione delle nuove attività produttive. Dopo il VII congresso dell'Inu del 1958, intitolato "Bilancio dell'urbanistica comunale nel quadro della pianificazione territoriale e paesistica", che quindi discuterà non solo della pianificazione comunale ma anche di quella territoriale e paesistica,[3] la Città di Torino delibera la formazione dell'Ufficio studi del Piano regolatore intercomunale per il coordinamento del quale, nel 1959, viene chiamato Giampiero Vigliano.
Nel 1960 si mette a punto un primo schema di Piano che sarà elaborato con scarsa considerazione di una serie di importanti contenuti tecnici, politici e disciplinari che l'Inu in quegli anni sta focalizzando, e che prenderanno corpo nel Codice dell'urbanistica, quel tentativo di proposta di riforma urbanistica che l'Inu avanzerà nel suo congresso del 1960.

Forma e contenuti del Piano intercomunale torinese 1964

La Commissione generale – una delle due gambe su cui si regge tutta l'attività di redazione del Piano intercomunale – individua gli elementi programmatici per un Piano intercomunale torinese e definisce la struttura dello schema di piano, individuando obiettivi e oggetto del piano oltre che i temi delle ricerche che l'Ires Piemonte avrebbe dovuto condurre (e che condurrà) a supporto della redazione del piano stesso. Gli obiettivi esplicitano la necessità del coordinamento delle attività pubbliche e private sul territorio e la formulazione di un programma di massima per attuare il coordinamento nel campo di quei temi che sono ritenuti al centro dell'attività di pianificazione (gli insediamenti e le loro funzioni, la rete delle comunicazioni e i servizi). Oggetto del piano sono le destinazioni funzionali del territorio, le vie di comunicazioni, la rete della viabilità e i servizi di interesse generale.
Nel primo schema di Piano intercomunale del giugno 1960, è possibile riconoscere una serie di nodi e contenuti molto significativi, che si riproporranno nei decenni successivi divenendo un lascito importante di questa fase della discussione sulla pianificazione intercomunale torinese. Per quanto questa vicenda non si concluderà con atti concreti formalizzati e istituzionalizzati, in compenso la discussione verterà su alcuni contenuti che daranno ugualmente corpo e struttura al territorio: tra questi si riconoscono l'attraversamento nord-sud della città che oggi corrisponde alla spina centrale, una visione di strutturazione della mobilità che peraltro aveva già caratterizzato alcune proposte del concorso per il Piano regolatore di Torino e che si ripropone come necessità importante. Il territorio infatti si presenta caratterizzato da una conformazione geografica che chiedeva da una parte di raccordare, quasi ai piedi di montagne e colline, i sistemi insediativi posti attorno alla Città di Torino, ma allo stesso tempo di favorire un attraversamento veloce nord-sud. In forza di tale intenzione, viene disegnato quello che possiamo considerare il tracciato anticipatore del sistema tangenziale torinese, con la funzione di inanellare i territori ai quali lo schema di piano immagina di destinare le grandi previsioni industriali e residenziali.
Per quanto riguarda le zone industriali, vengono identificate quattro principali direttrici di sviluppo: la prima è a ridosso del territorio del Comune di Moncalieri; una seconda direzione ad ovest che riguarda i Comuni di Rivalta e Orbassano; salendo verso nord incontriamo le ipotesi di localizzazione industriale nel Comune di Venaria; verso est troviamo l'asse di Settimo-Chivasso, verso Milano.
Per le zone residenziali, torna il tema della ricerca della giusta dimensione: in quegli anni vengono sviluppati studi che riguardavano le unità residenziali decentrate autosufficienti e dotate di servizi, che in questo schema vengono chiamate "città-satelliti", ipotesi avanzate come localizzazioni per il decentramento insediativo rispetto alla città di Torino, assieme a una seconda soluzione di definire unità residenziali organiche che siano integrate ai centri già esistenti sia nel territorio della città che in quello dei comuni della cintura.
Lo schema del 1960, portato avanti dalla Commissione di studio, è destinato ad essere in parte smentito, in quanto la commissione non trova supporto politico-amministrativo dai sindaci dei comuni esterni a Torino, i quali vivono con una certa diffidenza la non chiarita questione del rapporto normativo formale: la legge del '42, infatti, non precisava il tipo di rapporto che avrebbe legato la previsione del piano rispetto alla pianificazione

3 Soprattutto, già nel 1958, della necessità di mettere mano alla riforma della legge 1150/42, che evidentemente non interpreta le tensioni e le necessità che via via si stanno definendo nell'Italia repubblicana, e che quindi non potevano basarsi su una legge che aveva tutti i caratteri e contenuti tipici della fase storica in cui era stata prodotta.

comunale a cui tutti erano più abituati. Il timore, peraltro non infondato, era che le scelte fossero compiute dall'alto, da un gruppo politico fortemente guidato dalla Città di Torino, mentre i sindaci dei comuni esterni al capoluogo rivendicavano la loro autonomia e il diritto di decidere secondo quali modalità e prospettive indirizzare il rispettivo sviluppo.
Nel 1962 Vigliano presenta nuovamente lo schema del Piano intercomunale alla Commissione generale, che è sensibilmente diverso da quello precedente. Peraltro, tale schema non solo non si confronta molto con i contenuti del Codice dell'urbanistica dell'Inu (1960), ma nemmeno con il progetto di Legge Zaccagnini del 1961 e con la proposta del ministro Fiorentino Sullo del 1962, che hanno fortemente segnato la vicenda urbanistica italiana in quegli anni. Lo schema di piano presentato nel 1962 riprende, soprattutto da un punto di vista dell'assetto infrastrutturale e del sistema della mobilità, le assialità principali lungo le quali insediare lo sviluppo industriale. Compare per la prima volta un disegno esplicito dell'asse oggi denominato "tangenziale est" sulla collina torinese, che mette in evidenza la necessità di creare un sistema anulare da concludere, ad ovest, con un'assialità nord-sud – oggi denominata Corso Marche – generando quell'anello di viabilità che avrebbe consentito lo scorrimento anulare sul territorio. Sono identificate in maniera esplicita anche le aree destinate all'agricoltura e ad un verde agricolo a supporto della realizzazione di cunei verdi tra il comune centrale e quelli circostanti.
Nel periodo successivo continuano i lavori e nel 1963 l'assessore di Torino presenta al Consiglio comunale un progetto di Piano regolatore intercomunale che riesce a portare in approvazione nei primi mesi del 1964, inizialmente con l'approvazione dell'azzonamento, poi della rete viaria ed infine delle norme.

Attualità e limiti del Prit: spunti di riflessione

Il disegno tecnico del Prit non indica un azzonamento puntuale su tutto il territorio, poiché si intendeva favorire, a livello locale, un certo margine di 'adattamento' alle direttive che sarebbero dovute arrivate dalla programmazione nazionale e dal Piano regionale di sviluppo, pur allora assenti. In particolare, alle "Zone da riservare alla disciplina del Prg" viene attribuito il compito di definire il limite fisico massimo (limite che, tuttavia, sarà largamente superato) di espansione per i centri urbani, ammettendo tutte le destinazioni d'uso con dimensionamento ed ubicazione stabiliti dai singoli Piani regolatori comunali: con ciò Vigliano intende praticare quello che egli stesso definisce come concetto di pianificazione flessibile".
Dunque il Piano intercomunale, effettuando una previsione quantitativa totale sui 23 comuni, assegna le *performance* massime da raggiungere nei singoli territori comunali, i quali sono soggetti alla regolazione di dettaglio da parte delle rispettive amministrazioni, comunali che hanno il compito di definire gli ambiti di localizzazione della crescita quantitativa entro il perimetro assegnato, un perimetro che peraltro non era particolarmente apprezzato dai comuni, che invece stavano perseguendo modelli di sviluppo più spregiudicati.

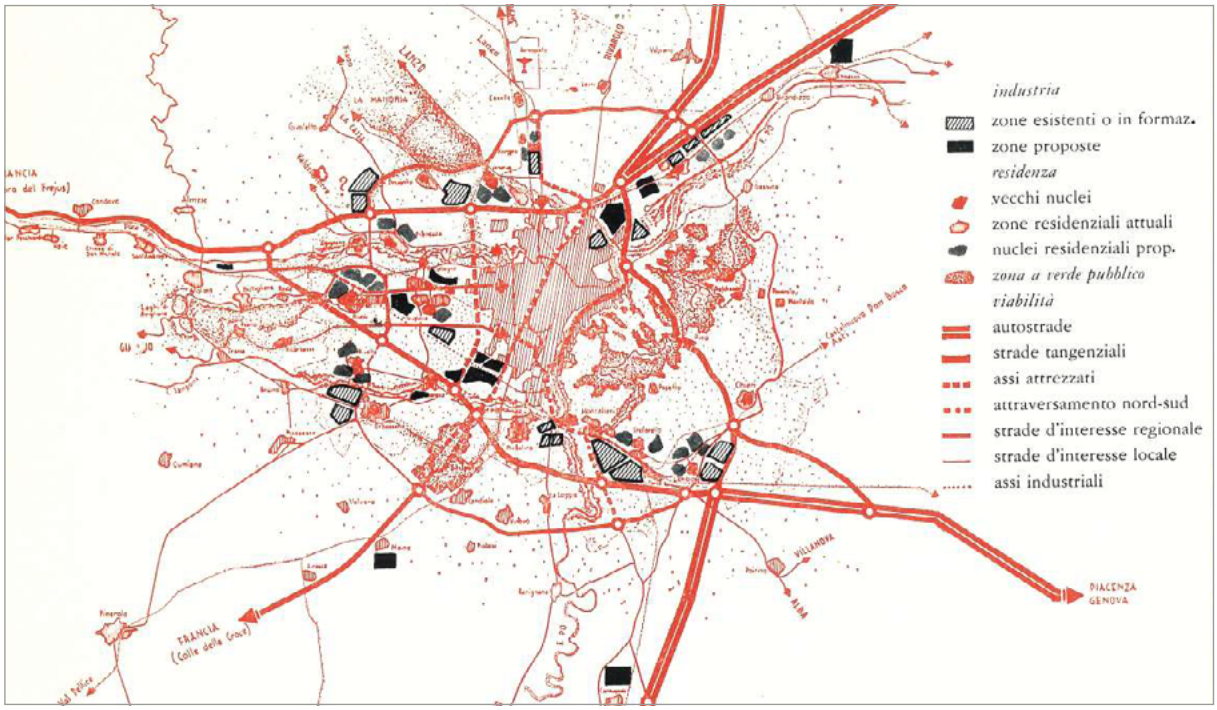


Fig. 3. Schema del Piano intercomunale di Torino, giugno 1960 (fonte: Gabrielli 1967: 79).

A settembre del 1964 il Consiglio comunale di Torino adotta il Prit: la procedura concordata prevedeva che i 23 comuni coinvolti dovessero anch'essi adottare il Piano, per poi trasferirlo al Ministero dei Lavori Pubblici. Tuttavia, la diffidenza che aveva accompagnato in quegli anni la redazione del Piano permaneva e nel 1967 solo otto comuni lo avevano adottato.
In aggiunta ai suddetti nodi problematici, uno degli aspetti tecnici più critici dello strumento di piano intercomunale riguardava la sua efficacia attuativa: una volta formato dal comune proponente, richiedeva poi di essere implementato da ogni comune, e ciò richiedeva di fare chiarezza sul rapporto esistente a livello normativo tra pianificazione intercomunale e i (sottostanti?) piani dei comuni e, soprattutto, su dove si sarebbero trovate le risorse economiche per l'implementazione delle previsioni.
Il nucleo del problema sarà, dunque, sempre quello riguardante la natura del Pri: un piano di coordinamento dei Prg dei singoli comuni o un piano territoriale di minore estensione? E, di conseguenza, quale organo amministrativo ne deve assumere la responsabilità diretta (Gabrielli 1967)?
Prende così corpo la discussione intorno al tema dei consorzi: l'idea condivisa, ad esempio in sede di dibattito Inu, è quella di dare vita alla formazione di consorzi per la gestione e attuazione del Piano intercomunale, quale forma giuridica dotata anche di un bilancio e di risorse economiche per realizzare uno dei contenuti dei piani all'epoca indispensabile, ovvero le urbanizzazioni (spesso assenti nei nuovi insediamenti, dove la crescita espansiva avveniva in assenza di Prg).
La soluzione prospettata con i consorzi sembrava rappresentare la possibilità di conferire al territorio una struttura e un modello di sviluppo più equilibrato, soprattutto nella situazione torinese, dove il modello spazial-funzionale e si presentava fortemente polarizzato sul comune capoluogo.
Nel 1966 Giovanni Astengo viene eletto assessore all'urbanistica della Città di Torino con un programma politico che prevede i) di mettere mano al Prg del 1959, attraverso il tentativo di redazione di una 'Variante organica' e ii) di revisionare il Prit, prima di tutto perché ritenuto sbagliato nella dimensione troppo 'stretta' individuata e, dunque, sicuramente da ampliare. Ciò che caratterizza questa fase del dibattito urbanistico riguardava la nascente questione di una condizione tutta italiana che chiedeva a territori particolari, come i grandi capoluoghi candidati a diventare i capoluoghi metropolitani del Paese, di affrontare il tema della programmazione: non si disponeva di un'esperienza consolidata di supporto, né di chiari dispositivi normativi e, meno ancora, della capacità e volontà politica di costruire quell'indispensabile collaborazione e cooperazione alla base di un'efficace azione di governo del territorio.
Il Pri di Torino, seppur molto spesso analizzato criticamente per l'eccessiva superficialità con cui aveva definito le ipotesi insediative del territorio intercomunale – assieme alla mancata individuazione di obiettivi, il mancato chiarimento della dimensione spaziale e temporale dello strumento, la mancanza di strumenti tecnici, normativi, amministrativi e finanziari –, fin dagli studi preliminari presenta contenuti di assoluta attualità e

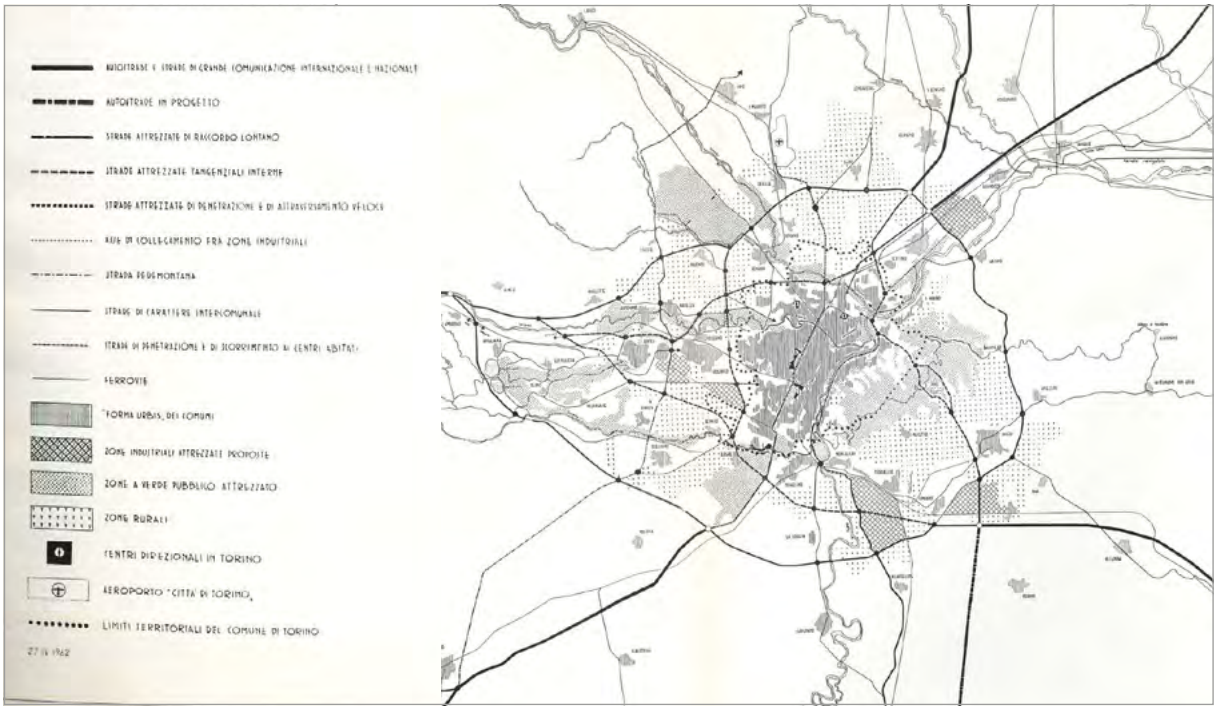


Fig. 4. Schema del Piano intercomunale di Torino presentato alla Commissione generale del Prit nella seduta del 27 aprile 1962 (fonte: Vigliano 1962).

riconoscibilità, come quello riguardante l'assetto del sistema della mobilità o del sistema del verde metropolitano. Rispetto a quest'ultimo, il disegno del Prit riconosce ed esplicita il sistema dei grandi parchi della collina torinese a est, della Mandria a nord, di Stupinigi a sud e dell'importante sistema delle aree verdi lungo l'asse del fiume Po, lungo la Stura e la Dora; un assetto generale della città e del suo territorio che in qualche modo diventerà un'eredità per le fasi politiche e istituzionali successive, a partire dal sopra citato tentativo di Astengo e dalla successiva esperienza del Comprensoriale di Torino, operante dal 1977 al 1985 (Barbieri 2023 in questo stesso volume).

Riconoscimenti

Il testo restituisce alcuni esiti del lavoro di studio, coordinato da Carolina Giaimo, svolto dai tre autori su parte dei materiali del fondo Archivistico Vigliano depositato presso il Dist. In particolare i paragrafi "Piani e modelli di ordinamento spaziale" e "Attualità e limiti del Prit: spunti di riflessione" sono da attribuire a Carolina Giaimo; i paragrafi "Torino: condizioni di contesto, tra processi urbano-territoriali e dibattito Inu" e "Forma e contenuti del Piano intercomunale torinese" sono da attribuire a Valeria Vitulano e Giulio G. Pantaloni in parti uguali.

Riferimenti

Barbieri C.A. (2023), "Alla ricerca di un'istituzione e un piano per la dimensione sovracomunale", in C. Giaimo (a cura di), "Contenuti e strumenti della pianificazione urbana e territoriale. Dalla lezione di Giampiero Vigliano alle prospettive del Green New deal", *Urbanistica Dossier*, no. 27, p. 30-33.
Cerdà I. (1867), *Teoría General de la Urbanización y applicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
Congress for the New Urbanism, Talen E. (2013), *Charter of the New Urbanism*, McGraw-Hill, New York.
Di Biagi P. (a cura di) (2001), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Donzelli, Roma.
Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma.
Gabrielli B. (1967), "Formazione e crisi del Piano Intercomunale Torinese", *Urbanistica*, no. 50-51, p. 66-98.
Hobsbawm E. (1994, 1° edizione inglese), *Age of Extremes The Short Twentieth Century 1914-1991*, Pantheon Books-Random House, New York (ed. italiana 1995, Il secolo breve, Rizzoli editore, Milano).
Howard E. (1902), *Garden Cities of To-Morrow*, S. Sonnenschein & Co., London (tr. it., 1972, La città giardino del futuro, Calderini, Bologna).
Ires Piemonte (1959), P*rospettive di sviluppo della Provincia di Torino*, Torino.
Ires Piemonte (1962), "La localizzazione delle industrie nella cintura di Torino", *Piano regolatore intercomunale di Torino*.
Ires Piemonte (1966), "Linee per l'organizzazione del territorio della regione", *Quaderno*, no. 19, Torino.
Ires Piemonte (1967), "Rapporto per il piano di sviluppo regionale piemontese", *Quaderno*, no. 20, Torino.
Istituto nazionale di urbanistica (1960), "Il codice dell'urbanistica dell'Inu", VIII Congresso nazionale di urbanistica, Roma 16-18 dicembre 1960, *Urbanistica*, no. 33, aprile 1961.
Osborn F.J., Whittick A. (1977), *New Towns. Their Origins, Achievements and Progress*, Hill, Routledge & Kegan Paul, London, Boston.
Perry C.A. (1929). "The Neighbourhood Unit: A Scheme of Arrangement for the Family-Life", in Regional Planning Association, *Regional Plan of New York. Regional Survey of New York and Its Environs*, vol. VII, p. 22-140, New York.
Stein C. S. (1957), *Toward New Towns for America*, Reinhold, New York (tr. it., 1969, Verso nuove città per l'america, Il Saggiatore, Milano).
Talia M. (2022), "Il contributo dell'Inu all'evoluzione della cultura urbanistica italiana. The Inu's contribution to the evolution of the urban-planning culture in Italy", *Urbanistica*, no. 165-166, p. 49-58.
Urban Task Force (1999), *Towards an Urban Renaissance*, Spon, London.
Vigliano G. (1956a), "Il Piano Regolatore Intercomunale di Torino", *Atti e Rassegna tecnica della Società degli Ingegneri ed Architetti di Torino*, a. 10, no. 2, p. 60-69.
Vigliano G. (1956b), "Il VI Congresso Nazionale di Urbanistica (Torino, 18- 21 ottobre 1956)", *Atti della società degli ingegneri e degli architetti in Torino*, no. 12, pp. 480-481.
Vigliano G. (1962), "La politica urbanistica di Torino nei confronti della pianificazione intercomunale", in Comune di Torino (a cura di), *Piano Regolatore Intercomunale di Torino*, Ciclo di conferenze della società ingegnerie architetti, dicembre 1961 - marzo 1962.
Vigliano G. (1965), "Il piano intercomunale di Torino", *Casabella*, no. 297, p. 16-39.
Zevi B. (1956), "L'organizzazione del VI congresso di urbanistica", *Istituto Nazionale di Urbanistica, La pianificazione intercomunale, Atti del VI congresso nazionale di urbanistica*, Torino 18-21 ottobre 1956.

DOSSIER urbanistica online

Dicembre 2022

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma
n. 3563/1995
Iscr. Cciaa di Roma
n. 814190

Codirettori:
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria generale:
MONICA BELLI
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
F. SBETTI (presidente),
G. CRISTOFORETTI (consigliere),
D. DI LUDOVICO (consigliere),
D. PASSARELLI (consigliere),
L. POGLIANI (consigliera),
S. VECCHIETTI (consigliera)

Redazione, amministrazione e pubblicità:
INU Edizioni srl – Roma
tel. 06/68134341, 335-5487645
http://www.inuedizioni.com

Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU:
ALBERTI FRANCESCO, ARCIDIACONO ANDREA, BARBIERI CARLO ALBERTO, BIANCHI VITTORIO EMANUELE, BRUNI ALESSANDRO, CENTANNI CLAUDIO, CERRONI FERONI CAMILLA, COLAROSSI PAOLO, ENGEL MARCO, FABBRO SANDRO, FIORA GIANFRANCO, FREGOLENT LAURA, GALUZZI PAOLO, GIAIMO CAROLINA, GIANNINO CARMEN, LICHERI FRANCESCO MARIA, LOMBARDINI GIAMPIERO, MASCARUCCI ROBERTO, MOCCIA FRANCESCO DOMENICO, PASSARELLI DOMENICO, POGLIANI LAURA, RAVAGNAN CHIARA, ROTONDO FRANCESCO, SCORZA FRANCESCO, SEPE MARICHELA, SGOBBO ALESSANDRO, STRAMANDINOLI MICHELE, TALIA MICHELE, TODARO VINCENZO, TROMBINO GIUSEPPE, VECCHIETTI SANDRA, VIGANÒ ANNA

Progetto grafico:
ILARIA GIATTI

Composizione:
VIVIANA MARTORANA,
LUISA MONTOBBIO,
VALERIA VITULANO

INU
Edizioni

DOSSIER

urbanistica online