

# La nuova città

Aspetti ambientali dello sviluppo urbano<sup>1</sup>

di Vanni Bulgarelli e Catia Mazzeri

Nei limiti posti alla dimensione di questo contributo all'Annale, ci si propone di cogliere i caratteri essenziali del processo di urbanizzazione del territorio e della città di Modena nel corso del Novecento e delle sue relazioni con l'ambiente preesistente. Si tratta di un quadro complesso, nel quale è possibile riscontrare componenti originali, caratterizzanti il passaggio da una struttura urbana del capoluogo, prodotto di un contesto economico prevalentemente agricolo, ad una nuova, funzionale al modello di economia industriale diffusa. S'intende inoltre mettere in luce il ruolo svolto dall'Amministrazione Comunale, nel governo delle trasformazioni urbanistiche e territoriali, soprattutto nel corso della seconda metà del secolo. A differenza di quanto avvenuto in altre parti del Paese, l'azione degli enti pubblici locali, nel secondo dopoguerra, è stata molto attenta e determinata.<sup>2</sup> Un impegno sancito con l'elaborazione di numerosi e articolati strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, che hanno talvolta anticipato norme nazionali e regionali. Gli esiti sull'ecosistema urbano, dell'applicazione di tali strumenti di regolazione dell'uso del suolo e della rendita fondiaria, soprattutto nelle fasi più acute della crescita socio-economica, sono tuttora oggetto di valutazioni e combinano insieme obiettivi esplicitamente assunti, perseguiti e positivamente raggiunti e risultati imprevisi, prodotti da fattori esogeni al processo pianificatorio.<sup>3</sup>

L'analisi delle dinamiche della città capoluogo è posta in relazione all'area vasta in cui è inserita, approccio indispensabile per cogliere le implicazioni ambientali su matrici naturali esorbitanti i limitati confini amministrativi comunali. Le relazioni storicamente definitesi tra città e territorio, tra sistema urbano e risorse naturali sono affrontate secondo un'accezione propriamente ecologica,<sup>4</sup> ovvero in termini di eco-efficienza delle strutture urbanistiche. Nel sistema insediativo dell'area modenese, caratterizzato oggi come altri, non solo in Italia, dalla "dispersione urbana",<sup>5</sup> non esiste più un dentro e un fuori della città, un unico organismo separato dal territorio, divoratore di risorse naturali, che una volta metabolizzate vengono espulse come inquinanti, secondo un meccanismo doppiamente predatorio. Esistono invece molteplici

1 Il testo richiama i contenuti proposti dagli autori nel volume: *Storia e Ambiente. Città, risorse e territori nell'Italia contemporanea*, a cura di G. Corona e S. Neri Serneri, Roma, Carocci, 2007.

2 Tra i molti contributi sulla storia delle trasformazioni urbanistiche nel secondo Novecento, accompagnate da rilevanti fenomeni speculativi, vedi: *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, a cura di G. Campos Venuti e F. Oliva, Bari, Editori Laterza, 1993.

3 Per un'appassionata e incisiva riflessione sulla politica urbanistica, negli aspetti teorici e applicativi, che richiama, tra le altre, l'esperienza modenese vedi: G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967.

4 Il concetto di ecologia assunto è quello proposto da E. H. Haeckel (1834-1919) come "scienza comprensiva delle relazioni tra l'organismo e l'ambiente" e in questo caso tra ambiente e uomo. In S. Iovino, *Filosofia dell'ambiente*, Roma, Carocci, 2004.

5 Sui fenomeni di dispersione urbana presenti alla scala europea vedi: F. Indovina, *La città diffusa*, Venezia, Daest, Iuav, 1990 e il più recente *L'esplosione della città*, a cura di F. Indovina, Bologna, Editrice Compositori, 2005 e ancora: B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

ci luoghi, che compongono un mosaico di aree rurali urbanizzate, di centri urbani densi, dotati di significative componenti di “naturalità artificiali”, diverse da quelle agricole, ma con analogia o forse maggiore valenza ambientale.<sup>6</sup>

Questo assetto, esplicitamente ricercato durante tutto il corso del Novecento, ha prodotto una frammentazione delle tante e diverse fonti di pressione sugli ecosistemi, rendendo più complicata l’azione di mitigazione, di gestione degli impatti e di efficientamento ecologico del sistema urbano. Si tratta di una condizione che l’area modenese condivide con altre della Pianura Padana, geograficamente ed economicamente simili. Tuttavia, la più recente vicenda storica, che ha segnato il passaggio dalla società rurale a quella industriale, fino ai giorni nostri, nel modificare sostanzialmente il rapporto tra insediamenti urbani, suolo e risorse naturali, ha determinato aspetti originali di un quadro urbanistico e territoriale policentrico. In questo caso, la “città diffusa” si sviluppa a partire dal capoluogo, dai centri storici minori divenuti piccole città e da quelli rurali, costituendo un *continuum* urbano, che anche sul piano della qualità ambientale non sembra più proporre, almeno in alcune aree della pianura, sostanziali differenze tra città e campagna. Questa *città-territorio*, secondo l’efficace espressione usata da Campos Venuti,<sup>7</sup> richiede una visione politica e una strumentazione urbanistica proprie dell’area vasta. L’impatto di tale organizzazione dell’insediamento antropico e delle sue molteplici implicazioni economiche, sociali e culturali sulle principali matrici naturali è, non da oggi, all’attenzione delle comunità, che nel corso del Novecento li hanno affrontati, non senza contraddizioni, prima ancora culturali che politiche o tecniche; tra importanti intuizioni e prassi innovative, sottovalutazioni e qualche promessa mancata. L’oggetto della ricerca costituisce inoltre l’occasione per una duplice verifica: metodologica circa la definizione storica dei rapporti tra urbanistica e ambiente; di contenuto, relativamente agli esiti prodotti da uno sviluppo urbanistico governato da forti opzioni politiche e, seppure non sempre in modo esplicito e consapevole, orientato alla “sostenibilità”.<sup>8</sup>

### 1. I progetti urbanistici tra il XIX e la prima metà del XX secolo

Alla vigilia dell’Unità d’Italia a Modena risiedono 65.000 abitanti, in gran parte entro le mura. Il tasso di crescita demografica nel XIX secolo si attesta sullo 0,75%, un ritmo modesto e sostanzialmente costante. Nel 1861 si registra un sensibile calo della popolazione, che crolla a 58.000 unità, soprattutto a causa della perdita del ruolo di capitale del Ducato Estense e delle relative funzioni, con effetti negativi sull’economia.<sup>9</sup> Il rapporto tra residenti nel territorio provinciale e in città, che nel 1861 è pari a 5,2, resta superiore a 5 fino alla metà degli anni Trenta

6 Il territorio rurale, intensamente utilizzato e antropizzato, non assicura di per sé il mantenimento della qualità delle risorse naturali e degli ecosistemi, ma concorre al loro degrado, ponendo più di un problema sulla moderna agricoltura e la sua funzione “ecologica”. Il “verde urbano”, in determinate condizioni di consistenza e organizzazione, come si è realizzato a Modena, può produrre migliore qualità ambientale, anche se con costi maggiori.

7 G. Campos Venuti, cit. p. 62.

8 Il termine, ora di largo uso, deriva dall’espressione “sviluppo sostenibile”, usata nel “Rapporto Burtland” del 1987, preparatorio della United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) di Rio De Janeiro del 1992, che così lo definisce: “uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”. Il riferimento è alla preservazione delle risorse naturali non rinnovabili.

9 Sulle dinamiche demografiche di Modena tra il secolo XIX e XX, vedi M. Cattini, *Popolazione, spazio ed economia nella Modena dei tempi moderni*, in: *Per un Atlante storico ambientale urbano*, a cura di C. Mazzeri, cit. pp. 155-169



Una gara di aquiloni al Parco Ferrari. (foto B. Marchetti, Ufficio Stampa Comune di Modena)

e oscilla su tale valore fino alla vigilia del secondo conflitto mondiale, confermando il sensibile ritardo dei processi di concentrazione urbana nell'area modenese.<sup>10</sup>

Le spinte demografiche ed economiche della fine del XIX secolo e la situazione igienico-sanitaria della città sono alla base delle prime scelte urbanistiche.<sup>11</sup> Nel 1901 il numero di abitanti sale a 63.626 di cui 26.847 entro le mura, con una densità totale per ettaro di 3,46. L'area urbanizzata copre poco più dell'1% del territorio comunale.<sup>12</sup> Il Piano Regolatore Edilizio del 1893 riprende gli obiettivi del PEG di dieci anni prima, a imitazione tardiva di quanto avveniva in altre città del Nord di analoghe dimensioni.<sup>13</sup> Prosegue l'atterramento delle mura, iniziato nel 1882, "opera pubblica" ritenuta essenziale per l'ampliamento delle strutture urbane, che sollecitano l'eliminazione delle cesure fisiche e ideali esistenti tra la città storica e le aree di

10 Per una accurata e originale analisi sull'uso del suolo nel modenese, tra la fine dell'800 e l'età contemporanea, vedi S. Pezzoli, *Le componenti storico-ambientali del territorio del Comune di Modena: confronto tematico dell'uso del suolo, idrografia, insediamento, viabilità fra XIX secolo e realtà attuale*, in C. Mazzeri, cit., pp. 129-147.

11 La questione igienica è posta con forza dagli esiti delle indagini condotte a livello nazionale e dalla relazione del Medico Capo e Ufficiale Sanitario dott. Antonio Boccolari, la cui elaborazione viene iniziata nel 1905. A. Boccolari, *Condizioni igieniche e sanitarie del Comune e della Città di Modena*, Modena, Società Tipografica Modenese, Modena 1909. La Relazione è corredata da tabelle, grafici e da carte tra cui il *Cartogramma della mortalità e delle condizioni igieniche delle abitazioni (1903-1907) della Città di Modena*, riprodotta a p. 160.

12 Nostre elaborazioni su dati di A. Boccolari indicano in circa lo 0,82% nel 1905.

13 Piano Generale: opere di ampliamento della Città di Modena dal lato di levante (RD 26.5.1887, Martinelli, P. Ferrari) elaborato nel 1882.



Piano regolatore e di ampliamento di Modena, scala 1:10.000, 1909. (Politecnico di Milano. Diap. laboratorio RAPu)

espansione, che con gli attesi sventramenti del centro storico rappresentano il progresso e un pragmatico sostegno all'occupazione.<sup>14</sup> All'obiettivo del risanamento si accompagna la "bonifica" degli avvallamenti e dei ristagni di acqua oltre la cerchia muraria, il cui abbattimento sarà completato nel 1920, con la distruzione della "Cittadella".

Nel 1904 si dà avvio all'elaborazione di un nuovo piano, che sarà approvato dal Consiglio Comunale nel 1906.<sup>15</sup> Vi si affrontano due temi, che lasceranno in seguito tracce permanenti su

14 Sulla genesi e gli sviluppi degli interventi di sventramento e risanamento urbanistico a Modena vedi anche: M. Smargiassi, *Genesi del piccone demolitore. Un secolo e mezzo di trasformazioni urbane a Modena (1760-1915)*, in "Storia Urbana", n. 47, 1989.

15 Il Piano Regolatore e di ampliamento, approvato con RD nel 1909, è predisposto dal neo costituito Ufficio Tecnico Comunale diretto dall'ing. Alfonso Modonesi e da Parenti.

parti significative della città contemporanea: l'infrastrutturazione stradale delle nuove aree urbanizzate oltre le mura e la indicazione di una nuova area annonaria, che implica interventi anche nella zona Nord, attorno alla linea ferroviaria Milano-Bologna. Sono poi confermati i principali obiettivi contenuti nel Piano del 1893: il risanamento igienico, che comporta il diradamento edilizio nei rioni più degradati, l'ulteriore copertura dei canali che attraversano il centro ed una ribadita attenzione al verde urbano.<sup>16</sup> Tuttavia, nel piano prevale la destinazione residenziale delle nuove aree e il sostegno all'attività edilizia, organizzando l'urbanizzazione oltre le mura, ancora solo in parte abbattute. Buona parte dei propositi del piano restano, per il momento, inattuati. La nuova lottizzazione persegue una certa discontinuità nella collocazione degli edifici, alternando "villini", case e spazi verdi, occhieggiando i modelli residenziali della "città giardino", con l'edificio al centro del lotto e interrompendo la continuità dell'edificato.<sup>17</sup> Anche nei progetti dell'Istituto Autonomo Case Popolari ed Economiche (IACPE), che a Modena è costituito tra i primi in Italia nel 1910, si seguono tali criteri e il verde pertinenziale assume più funzioni "ambientali" pubbliche. Nel 1913 si decide di destinare a verde l'area a ridosso delle mura a Est e a Sud, per il primo parco urbano della città<sup>18</sup>. L'espansione a Est su aree demaniali acquistate dal Comune e in parte rivendute a privati, poi quella a Ovest, contribuiscono alla formazione di una nuova rendita fondiaria urbana.

Con il "Piano di risanamento interno della città", approvato nel maggio del 1916,<sup>19</sup> organica espressione del "piccone demolitore", si accelerano i lavori di diradamento solo in minima parte condotti. Un minuzioso computo del rapporto tra edificato e "aree libere" e il confronto con altre città d'Italia fa scrivere all'Ufficiale Sanitario Antonio Boccolari: "...a Modena è molto deficiente l'area occupata da strade, da piazze, da cortili e da giardini, in confronto alla superficie coperta da fabbricati, derivandone necessariamente che la popolazione è troppo densa nelle nostre case."<sup>20</sup>

Nel 1923 s'impone un nuovo piano volto a dare più organica risposta ai problemi, solo in parte affrontati dai precedenti.<sup>21</sup> La consapevolezza che si è avviata una fase nuova per la città è più chiara, mentre i problemi del traffico, abitativi, dei servizi pubblici e delle aree produttive si manifestano, in quel momento, più nettamente. La mancanza di una visione strategica nei precedenti progetti ha reso più incoerente la realizzazione delle case popolari, talvolta troppo vicine all'area industriale, ormai solidamente caratterizzata a Nord, o intercluse dalle linee ferroviarie che attraversano la città in zone divenute "centrali". Le demolizioni hanno seguito un andamento non sempre in linea con gli obiettivi dichiarati. In realtà il piano si riduce al reticolo di strade funzionale alla lottizzazione di nuove aree residenziali, con una densità di 140 abitanti per ettaro, prevedendo l'incremento di 30.000 abitanti nei 30 anni di durata del piano. Ancora una volta i detentori della rendita fondiaria fanno sentire il loro peso politico. L'iter burocratico di approvazione del piano da parte del Ministero dei Lavori Pubblici si protrae a lun-

16 Sull'evoluzione del verde urbano a Modena fondamentale il contributo di ricerca in *Natura e cultura urbana a Modena*, Modena, Edizioni Panini, 1983 ed in particolare G. Botti, *Il verde nella città emergente*. Vedi inoltre: M. Gavioli, *Lungo la via Emilia: stagioni pianificatorie e governo delle trasformazioni a Bologna, Modena e Reggio Emilia*, in: *I Piani della città* a cura di R. Parigini, Bologna, Editrice Compositori, 2003.

17 G. Botti, cit. Tale modello insediativo sarà poi largamente seguito nel Novecento, in tutta l'area modenese, con poche varianti.

18 Una delle ragioni principali della scelta sembra essere la difficoltà a vendere i lotti predisposti, che sono gravati di vincoli e obblighi che ne rendono meno appetibile l'acquisto.

19 Il Piano è presentato con enfasi dall'Assessore ai LLPP Carlo Sacerdoti.

20 A. Boccolari, cit., p. 14

21 Il Piano è elaborato dall'ingegnere capo del Comune Domenico Barbanti e adottato nel 1925.

go e l'Assemblea Generale del Municipio di Modena nel 1928, in un contesto politico nazionale e locale profondamente mutato, accogliendo le osservazioni del Consiglio Superiore dei LLPP, di fatto accantona il progetto, concentrando l'attenzione sugli interventi di demolizione e sostituzione, secondo le strategie di modernizzazione fascista delle città.<sup>22</sup> L'elaborazione di un nuovo disegno organico, deliberata dal Podestà nel settembre 1937, è affidata due anni dopo all'ingegnere Alberto Mario Pucci.<sup>23</sup> I documenti, completati nel 1942, non saranno mai approvati, in quanto da adeguare alla legge urbanistica nazionale, nel frattempo emanata.<sup>24</sup>

## 2. Problemi dell'ecosistema urbano

La questione igienica e la salubrità delle attività manifatturiere, che si svolgono in città sono i principali problemi dell'ecosistema urbano e tra gli assi portanti delle politiche urbanistiche. La Relazione Boccolari<sup>25</sup> indica chiaramente, tra le prime cause dell'elevata mortalità e in particolare di quella infantile, le degradate condizioni abitative in diverse zone della città storica. La relazione evidenzia inoltre l'eccessiva densità entro le mura. I residenti aumentano nel suburbio e nelle "ville" a scapito del centro storico, dove però la mortalità, tra i suoi 28.000 abitanti, resta molto alta.<sup>26</sup> Gli strumenti urbanistici si dimostrano inadeguati a migliorare la qualità urbana. Il Regolamento Comunale d'Igiene del 1903<sup>27</sup> dispone l'obbligo di autorizzazione preventiva dei progetti edilizi e solo dopo la verifica di conformità dell'Ufficiale sanitario viene rilasciata l'abitabilità. Tuttavia, la prassi sembra muoversi diversamente se nel 1925 il Comune torna in modo più incisivo sulla materia. Accade infatti che solo a progetto eseguito, l'Ufficiale Sanitario constati l'inadeguatezza dei nuovi locali, di cui il Regolamento definisce dimensioni minime e caratteristiche degli impianti igienico sanitari. Altro aspetto nodale è il progressivo inquinamento dei canali, che attraversano la città e nei quali da secoli sono rilasciati i liquami domestici e gli scarichi delle manifatture.<sup>28</sup> Le mediocri condizioni igieniche dell'abitato, dei "pozzi neri" e dei canali determinavano il sistematico inquinamento dell'acqua destinata a uso potabile. Prosegue la copertura dei canali, progressivamente trasformati in cloache a cielo aperto, avviata dalla fine del XIII secolo, seguendo lo sviluppo urbano e i suoi ritmi. Per le stesse ragioni e per il venire meno delle sue funzioni originarie, nel 1936 sarà "interrata" la Darsena del Canale Naviglio, ancora luogo di bagni dei ragazzi e di bucato, spostata a Nord, dopo la realizzazione della linea ferroviaria Milano-Bologna nel 1858. Il canale declassato da "via d'acqua" a "cloaca maxima", ricettore di tutti i reflui provenienti dalla città, viene successivamente coperto anche nel tratto di via Due Canali.<sup>29</sup>

Meno evidente risulta, nei primi due decenni del secolo, il contributo inquinante dell'attività industriale, ancora limitata a poche unità, tra cui spiccano per dimensione e presumibili impat-

22 Nella stessa seduta del 17 Settembre l'Assemblea rileva come il piano mancasse lo studio sulla fognatura. Il Piano di risanamento nell'abitato di Modena è elaborato nel 1933 dall'ingegnere Antonio Zaccaria.

23 Su A.M.Pucci vedi: L. Montedoro, *La città razionalista. Modelli e frammenti. Urbanistica e architettura a Modena 1931-1965*, Modena, RFM Edizioni, 2003.

24 La legge n.1150 del 1942.

25 A. Boccolari, cit.

26 La carta allegata alla Relazione visualizza efficacemente nelle zone più scure il maggiore degrado. Vedi p. 160.

27 ASCM, Atti del Consiglio Comunale.

28 Oltre alle "acque scure" delle latrine, finiscono nei canali le deiezioni degli animali allevati entro e fuori le mura, problema che permane nell'area urbanizzata fino ai primi anni '60 quando ancora nelle case sparse, nel labile confine tra città e campagna, proseguiva l'allevamento di animali da cortile. Cfr. V. Bulgarelli, *L'ambiente che quasi non si vede*, in questo volume, p. 166.

29 A. Zavatti, *Le risorse idriche*, in questo volume, p. 93.

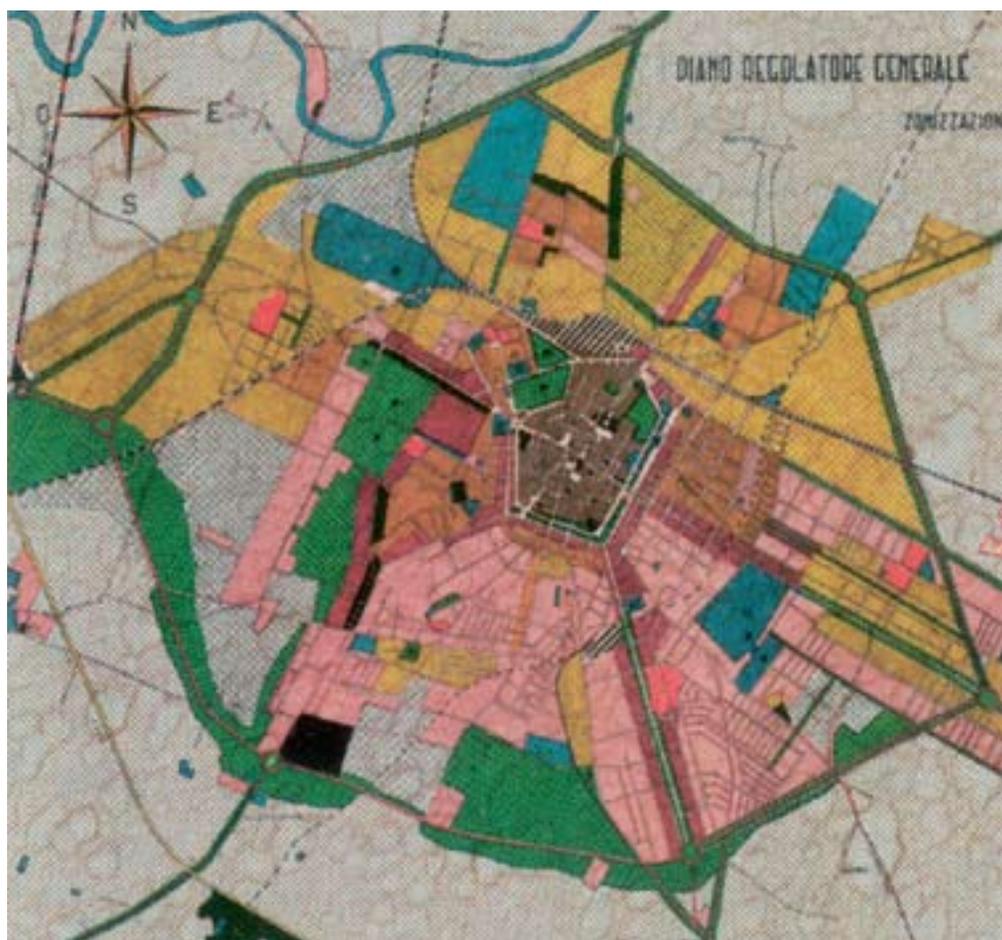


Piano di ricostruzione di Modena, Mario Pucci, 1948 - Zone per le quali si richiede il Piano di ricostruzione, stato attuale, scala 1:5000. (Politecnico di Milano. Diap. laboratorio RAPu)

ti su aria e acqua le concerie, la Manifattura dei Tabacchi, la fonderia delle officine meccaniche Rizzi, il “Proiettfificio”, la “fabbrica del gas” ricavato dalla “distillazione” del carbone, impiantata nel 1848, collocate a Nord della città, oltre la ferrovia, a ridosso della attuale via M. Fanti, mentre a Sud, in via C. Sigonio, viene realizzata la centrale per la produzione di energia termoelettrica delle AEM. Nel 1924, l’insediamento delle Acciaierie Ferriere Orsi, poi della OCI-FIAT nel 1929, delle Fonderie Corni, delle Fonderie e Acciaierie Riunite, dei Frigoriferi Generali, si aggiungono alle manifatture e alle officine esistenti tra la ferrovia, via P. Ferrari (ex via Camurri), aperta alla fine dell’Ottocento e via C. Menotti, stringendo le case e le povere residenze esistenti, in un contesto sempre più degradato.<sup>30</sup> Si tratta di attività industriali quasi interamente legate all’agricoltura e alla zootecnia, che richiedono elevate disponibilità di acqua e rilasciano in atmosfera i residui della combustione di carbone e gasolio.<sup>31</sup> Altro insediamento da rilevare, in zona Santa Caterina, località significativamente nota come “le Masse”, è la discarica della città, coi relativi impianti di selezione e smaltimento dei rifiuti. Nel 1903 il Consiglio Comunale aveva deliberato lo spostamento del mercato bestiame dal Foro Boario all’area della Cittadella, in via Monte Kosica, dove resterà fino al 1951. A più riprese il Consiglio Comunale

30 Sullo specifico contesto urbano e industriale del tempo, dell’area denominata Crocetta, vedi: Officina Emilia, *La fabbrica col cortile*, Modena, Edizioni Artestampa, 2007, e O. Nuzzi, *La Crocetta*, Modena, Arcadia, 2005.

31 P. Mazzali, *La qualità dell’aria*, in questo volume, p. 137.



Piano Regolatore di Modena del 1958. (da *Per un Atlante Storico Ambientale urbano*, a cura di C. Mazzeri, 2004)

nei primi decenni del secolo affronta, anche attraverso il Regolamento di Polizia Urbana,<sup>32</sup> problematiche riconducibili alla qualità dell'ambiente. Nei due testi regolamentari del 1903 emerge il quadro di una città ancora intrisa di ruralità, con una diffusa presenza di animali,<sup>33</sup> mentre le questioni ambientali urbane, che riguardano il rumore, problema particolarmente sentito, le polveri, i fumi acri e maleodoranti provenienti dalle case, dalle industrie insalubri e dai laboratori artigiani, sono affrontate essenzialmente dal lato dei comportamenti e non delle azioni strutturali preventive.

### **3. I caratteri originari della struttura territoriale policentrica**

Si è detto della lentezza dei processi d'inurbamento e in particolare di quello del capoluogo per una lunga fase tra i due secoli. A questo esito concorrono più fattori che possono es-

<sup>32</sup> ASCM. Atti del Consiglio Comunale.

<sup>33</sup> Tra le numerose stalle di cavalli presenti in città spiccano per dimensione e importanza quelle presso l'ippodromo e quella dell'Accademia Militare.

sere sinteticamente indicati: nel permanere di un'estesa attività agricola, che mantiene sparsa sul territorio la presenza di contadini e braccianti; nelle ridotte dimensioni fino agli anni Trenta delle industrie del capoluogo, fatta salva la Manifattura dei Tabacchi; nel persistere nei centri maggiori di una attività artigianale e di alcune presenze industriali; nella rete ferroviaria che consente spostamenti rapidi di persone e merci tra i centri principali della provincia, servendo indirettamente i borghi e i villaggi posti sulle linee. La disoccupazione determina ciclici flussi migratori permanenti, o temporanei legati all'attività agricola stagionale, quella delle risaie in primo luogo, che spingono migliaia di braccianti, soprattutto donne, a spostarsi verso altre regioni per periodi di durata variabile. Un fenomeno che negli anni immediatamente precedenti il primo conflitto mondiale tocca valori tre-quattro volte superiori a quelli delle altre province della regione.<sup>34</sup> La formazione di reddito derivato da una temporanea presenza altrove integra i magri guadagni e stabilizza la residenza nel paese di origine.

Nel corso del ventennio fascista, le politiche a favore della ruralità, sostenuta anche al fine di ridurre le concentrazioni operaie e rispondere con politiche economiche autarchiche alle sanzioni, il potenziamento dei servizi di assistenza e in particolare scolastici nelle campagne e nei piccoli centri e un certo sostegno offerto all'attività edilizia tra il 1922 e il 1940 nei centri maggiori della provincia, anche se in misura inferiore ad altre aree della regione, consolida il policentrismo della provincia.<sup>35</sup> È soprattutto il formarsi, nel corso degli anni Trenta, di un sistema industriale diffuso e polisettoriale nei centri di Carpi, Mirandola, Sassuolo, Formigine, Castelfranco, Vignola, che combina insieme il permanere di attività agricole, fabbriche di dimensioni più consistenti e indotto artigianale, a delineare la struttura portante del sistema policentrico modenese. Industrie chimiche con produzioni altamente inquinanti, imprese meccaniche e fonderie di dimensioni contenute, ma con cicli idroesigenti e con forti emissioni in atmosfera, come nel settore ceramico, si sovrappongono alle attività agricole e zootecniche, particolarmente intense proprio nelle aree più fragili della pedemontana, con le relative imprese di trasformazione dei loro prodotti, determinando un carico complessivo consistente e diffuso. Il tempo relativamente breve dell'azione inquinante delle produzioni industriali, fattesi più consistenti, ma non ancora pervasive, presenta ambienti contaminati in più punti, ma, alla vigilia del secondo conflitto mondiale, in assenza di grandi poli industriali, ancora sostanzialmente integro.

#### **4. Governo del territorio e pianificazione urbanistica nel secondo dopoguerra**

L'immediato dopoguerra è segnato nell'area modenese, come in tutto il Paese, dall'avvio di processi epocali di trasformazione del tessuto sociale, economico e territoriale, che avranno conseguenze rilevanti e permanenti sugli assetti urbanistici e sugli ecosistemi. Fino alla metà degli anni Cinquanta l'economia modenese soffre della crisi delle industrie sorte prima della guerra e dei problemi strutturali della sua agricoltura. L'egemonia culturale che accompagna il modello di sviluppo che va affermandosi, non ammette dubbi e marginalizza le isolate critiche circa gli effetti prodotti sul patrimonio storico-ambientale da processi industriali e di urbanizzazione senza regole e governo. Per tutto il corso degli anni Cinquanta e Sessanta, la carente o assente legislazione nazionale, l'accentramento statale dei poteri e l'insufficiente sensibilità politica locale, limitano l'azione regolativa dei comuni per un equilibrato sviluppo urba-

34 G. Muzzioli, cit., p. 130.

35 Nella Relazione sull'andamento economico della Provincia di Modena nel Biennio 1928-29, a cura del Consiglio Provinciale dell'Economia di Modena, viene esplicitamente richiamata l'estraneità dei modenesi alle spinte dell'urbanesimo. Modena, Società Tipografica Modenese 1929.

no.<sup>36</sup> La dimensione ambientale coincide ancora con le problematiche igienico-sanitarie e sociali, che in modo crescente emergono soprattutto nei luoghi di lavoro più coinvolti da processi industriali ad elevato impatto. In questo quadro, le iniziative assunte nel territorio modenese sin dai primi anni Cinquanta, volte ad affermare un preciso ruolo regolatore pubblico nella pianificazione urbanistica, potranno dispiegarsi solo dalla seconda metà degli anni Sessanta. L'attività dell'Amministrazione Provinciale, dei comprensori e soprattutto della Regione Emilia-Romagna, contribuiranno a realizzare un profondo rivolgimento culturale e politico nell'azione dei governi locali sulla qualità dell'ambiente e nella strumentazione urbanistica e della pianificazione territoriale.

I danni della guerra al patrimonio edilizio e al tessuto urbano del capoluogo sono ingenti, anche se non devastanti come in altre città. I bombardamenti del 1944 e degli inizi del 1945 colpiscono in particolare il nodo ferroviario di Modena, le vicine fabbriche e l'abitato circostante, procurando serie lesioni anche nella zona monumentale e allo stesso Duomo. Il 13% dell'edificato è danneggiato. Circa 10.000 sono i senzatetto. Il ricorso alla coabitazione è rilevabile dall'aumento dell'indice di affollamento, che passa da 1,24 a 1,56 persone per vano. L'esigenza di procedere rapidamente alla ricostruzione di abitazioni, officine e infrastrutture danneggiate si lega con una prima riflessione circa le direttrici da assumere per lo sviluppo urbano del capoluogo.<sup>37</sup> Il Piano di Ricostruzione per la città di Modena, predisposto nel febbraio del 1947 dallo stesso Pucci, nel frattempo nominato assessore all'urbanistica e approvato dal Ministero dei LL.PP. nell'aprile 1948, tiene conto della necessità di raccordare problemi strutturali, non prodotti dagli eventi bellici ma accumulati nei decenni precedenti e linee d'intervento per il futuro. Tali prospettive riguardano: l'organizzazione della rete viaria, per separare il traffico di attraversamento da quello di accesso alla città; il risanamento del centro storico, da attuarsi con l'azione di diradamento; l'aumento della densità edilizia nelle aree della nuova periferia, per rendere più efficace la dotazione dei servizi civili; la ridefinizione della zona industriale, da inibire alla residenza; l'azonamento delle aree "secondo i moderni criteri dell'urbanistica".<sup>38</sup> Gli obiettivi non sono molto diversi da quanto indicato negli strumenti di pianificazione della città, che si sono susseguiti tra le due guerre. Tuttavia, nella sua essenzialità, il Piano evita l'urbanizzazione degli spazi verdi disponibili nell'area centrale, come accadeva in altre città, nella concitata fase del dopoguerra.

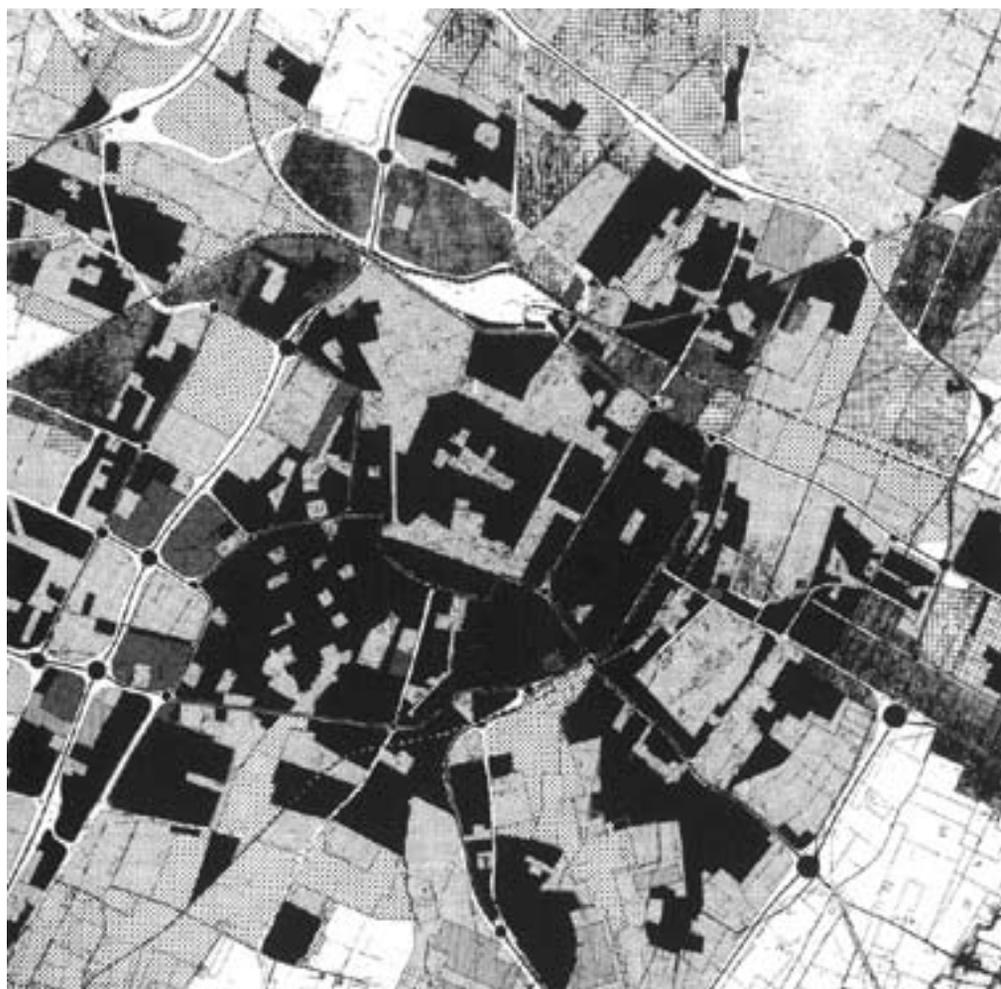
## 5. Dal PRG del 1958 a quello del 1965

Nel 1946 la popolazione modenese è salita a 105.437 abitanti dei quali 28.909 risiedono in centro storico, 31.980 nel *forese* e i restanti nel suburbio. Negli anni immediatamente successivi, dopo una prima stasi, la popolazione riprende a crescere e raggiunge le 111.364 unità nel 1951. Nel 1953, su impulso del Sindaco Alfeo Corassori e dopo un lungo confronto politico avviato nel 1949, iniziano i lavori per il primo Villaggio Artigiano nel quartiere della Madon-

36 Per un quadro particolarmente efficace dei percorsi seguiti e delle problematiche affrontate dall'urbanistica italiana contemporanea, anche in relazione ai problemi normativi e agli aspetti politico-culturali, vedi: G. Campos Venuti e F. Oliva, cit. Per una più ampia descrizione delle trasformazioni urbanistiche in relazione ai caratteri del territorio italiano vedi: B. Secchi, *Storia ed ecologia nello sviluppo urbano*, in *Città e ambiente tra storia e progetto*, a cura di V. Bulgarelli, cit., pp. 23-51

37 Archivio Piani DICOTER, Ministero dei Lavori pubblici, *Piano di ricostruzione di Modena. Relazione illustrativa*, 1948.

38 *Piano di ricostruzione di Modena, Relazione*, cit., p. 8.



Piano Regolatore di Modena del 1975. (da *La città promessa*, a cura di G. Villanti, 2003)

nina, allora unico esempio in Italia.<sup>39</sup> La contestuale presenza di attività industriali, seppure di modeste dimensioni e residenza, comporterà non pochi problemi di coesistenza “ambientale” e negli anni Settanta maturerà una diversa modalità di pianificazione degli insediamenti produttivi.<sup>40</sup> La stesura del PRG, sempre a cura dell’assessore-urbanista Pucci, inizia nel 1953 e nel luglio 1958 è adottato. Altre città del Nord in quegli anni affrontano il problema di dare forza e regole alla crescita urbana, spinta da quella economica.<sup>41</sup> Il Consiglio Superiore dei Lavo-

39 Sulla emblematica esperienza dei “villaggi artigiani”, tra i molti contributi, vedi: G. Muzzioli, cit. pag. 335, e S. Brusco, A. Rinaldi *Gli anni della democrazia: vicende e protagonisti dell’economia*, in P. Golinelli, G. Muzzioli, cit., p. 1021.

40 Una accurata ricostruzione delle presenze artigiane nel “Villaggio” e, al contempo, sensibile testimonianza di valori idee e fatti collegati all’esperienza in: B. Manni, *Un villaggio tra la ferrovia e la campagna*, Modena, Edizioni Il Fiorino, 2006.

41 Tra quelle confrontabili per dimensioni a Modena si richiamano: Vicenza con l’architetto Plinio Marconi nel

ri Pubblici, che ha l'obbligo di valutarlo prima dell'assenso ministeriale, lo rinvia con proposte emendative nel giugno del 1961. Tre anni di attesa che si aggiungono ai cinque della sua elaborazione. Le modifiche approvate dal Consiglio Comunale nel maggio del 1962 non sono considerate, dal Ministero dei LLPP, idonee a rispondere alle obiezioni avanzate in precedenza. Il progetto di PRG propone, infatti, un quadro previsionale in più di un aspetto discutibile. La potenzialità edificatoria è sovradimensionata e di conseguenza la dotazione di servizi risulta fortemente sottodimensionata. Il verde resta relegato alla fascia esterna, mentre la densificazione dell'area periferica è particolarmente forte.<sup>42</sup> Un'impronta espansiva che determinava sensibili incrementi della rendita fondiaria, mentre ci si proponeva di ridimensionarla.<sup>43</sup> Nella seduta del Consiglio del 3 maggio 1960, in sede di controdeduzioni alle osservazioni, le dimensioni iniziali del piano sono comunque drasticamente ridotte alla capacità insediativa massima di circa 200.000 abitanti, a fronte di una crescita demografica stimata, per i trenta anni successivi (1990), a 175.000 abitanti. Le aree verdi periferiche vengono limitate, pur mantenendo l'obiettivo di 14m<sup>2</sup> di verde per abitante. Si eleva l'altezza ammessa degli edifici nelle aree estensive e semiestensive, come ad esempio in via Giardini, alle quali si assegna un indice di edificabilità di 1 su 10, prevedendo "larghe superfici di terreno a verde privato".<sup>44</sup>

La svolta a sinistra nella politica del governo nazionale produce due provvedimenti normativi molto importanti e manca di poco l'attesa riforma della legge urbanistica. La proposta del Ministro dei LLPP Fiorentino Sullo avrebbe forse risolto alla radice il problema della rendita fondiaria urbana.<sup>45</sup> La reazione interna alla DC, pressata dagli interessi della speculazione edilizia, che stava saccheggiando le città italiane, bloccava definitivamente nell'aprile del 1963, in piena campagna elettorale, l'iter del disegno di legge, che non giungerà mai in Consiglio dei Ministri. Tuttavia, con la legge 18 aprile 1962 n. 167 sull'edilizia economica e popolare e con la legge 5 marzo 1963 n. 246 sull'istituzione dell'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili, vengono messi a disposizione dei comuni due rilevanti strumenti: "né i più efficaci, né i più semplici", come commenterà l'Assessore Ezio Bompani nella seduta del Consiglio Comunale del 13 maggio 1963, che tuttavia consentiranno di aprire una fase nuova per la città e non solo nella pianificazione urbanistica. Nell'accesa discussione sul bilancio di previsione del Comune per l'anno 1963, la minoranza DC giunge ad accusare la giunta di avere assecondato la speculazione edilizia, mantenendo regolamenti urbani e edilizi incongrui. Le risposte dell'assessore all'urbanistica Veliardo Bonfatti e del nuovo Sindaco Rubes Triva, che aveva sostituito alcuni mesi prima Corassori, sono nette e riprendono tra l'altro l'affossamento del progetto Sullo, come segno di subalternità della DC ai protagonisti della speculazione.

Nel 1962, al momento della decisione di elaborare il Piano per l'Edilizia Economica e Po-

---

1958, Padova con Luigi Piccinato nel 1954.

42 ACCM. Si prevede una potenzialità espansiva fino a 526.000 abitanti con una densità per ettaro tra i 250 (minimo) e i 620 (massimo) abitanti. Il PRG viene comunque approvato dal Consiglio Comunale all'unanimità.

43 ACCM. Le dinamiche della rendita fondiaria urbana erano state stimate sulla base degli andamenti demografici ed economici del primo decennio del secondo dopoguerra. Tuttavia, la situazione era sensibilmente cambiata e tra il 1955 e il 1965 la popolazione insediata nella periferia veniva stimata in 70.000 unità; una dimensione tale da concentrare la domanda sulle aree private urbanizzate, che così incrementavano enormemente il loro valore.

44 ACCM. Circa il dimensionamento del Piano, nella replica Pucci afferma "...legare strettamente il numero della popolazione alla progettazione del Piano è assurdo".

45 E. Salzano, *Gli anni del dibattito sulla riforma urbanistica*, in: *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 1998

polare (PEEP), Modena si trova senza uno strumento di pianificazione vigente, ma i venti di una rinnovata politica riformista, che spirano non solo a sinistra, danno forza ad una nuova idea della pianificazione e dell'urbanistica, al servizio di un nuovo progetto politico di società e di città.<sup>46</sup> Il PEEP, è tempestivamente predisposto e adottato nel giugno del 1964, contestualmente all'espressa intenzione di accompagnarlo con un nuovo coerente schema di PRG. L'incarico della redazione del piano era stato affidato nel Novembre del 1962 agli architetti Luigi Airaldi e Giuseppe Campos Venuti, supportati dalla Cooperativa Architetti ed Ingegneri di Reggio Emilia, fondata con altri nel 1952 dall'architetto Osvaldo Piacentini, il cui impegno civile e professionale segna in termini culturali, prima ancora che progettuali, i caratteri portanti dei piani modenesi<sup>47</sup>. Lo stesso gruppo elabora in breve tempo il PRG, seguendo le linee proposte dall'INU<sup>48</sup> e adottando una prassi di "urbanistica riformista militante", che incide anche sulla cultura professionale del pianificatore, avanza una proposta innovativa, che azzerò il piano Pucci ed è approvata dal Consiglio Comunale il 20 dicembre del 1965.<sup>49</sup> Campos Venuti, nel suo contributo a questo volume, espone con grande efficacia gli elementi essenziali, politici e culturali, che informarono il percorso e i suoi esiti. Come ricorda, il piano è uno dei frutti emblematici della nuova amministrazione Triva, che come avviene in altre città emiliane e in primo luogo a Bologna, assume la linea politica nazionale voluta dal PCI, attuandola dove il partito è radicata forza di governo e laboratorio di un originale *riformismo emiliano-romagnolo*.<sup>50</sup> Altro prodotto, di una stagione per molti versi straordinaria, è la proposta di elaborazione contestuale del Piano Regolatore Intercomunale, che coinvolge, oltre al capoluogo, i comuni di: Bastiglia, Bomporto, Campogalliano, Castelfranco, Castelnuovo, Formigine, Nonantola, Ravarino, San Cesario e Spilamberto. L'Amministrazione Provinciale aveva promosso nel 1962 la costituzione dei "Consorzi intercomunali per l'uso condiviso del territorio", la programmazione degli interventi e la gestione di servizi. Era tra l'altro una risposta indiretta alle accuse delle minoranze del Consiglio Comunale, di volere realizzare, con il PRG del 1958, la *Grande Modena* a scapito dei comuni minori e della montagna. Nella seduta del Consiglio il 13 aprile 1964, nel presentare la delibera di richiesta di autorizzazione preventiva al Ministero dei LLPP, l'assessore Bonfatti precisa che: "Gli insediamenti residenziali ed agricoli dovranno respingere l'urbanesimo e contenere tutti i servizi...". Lo stesso Triva, commentando la partecipazione auto organizzata dei cittadini di Baggiovara alla discussione sul PRG ribadiva: "...noi non siamo per la città metropoli...".<sup>51</sup>

46 G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista a Bologna dalla ricostruzione all'espansione*, in *Storia illustrata di Bologna*, a cura di Walter Tega, Milano, Nuova editoriale Aiep, vol. 5, 1990, pp. 81-120.

47 Oltre ad Airaldi, Campos Venuti e Piacentini, collaborano al PRG gli architetti C. Morelli, A. Tosi, F. Valli e T. Lugli. Sul contributo culturale di Piacentini, al dibattito sulla pianificazione sociale e ambientale, vedi: M. Maccaferri, *Dalla razionalizzazione del territorio ai limiti dello sviluppo: la pianificazione sociale e ambientale di Osvaldo Piacentini*, Common Ground, *Converging Gazes: Integrating the social and Environmental in History*, International Conference, Paris 11-13 September 2008.

48 Il riferimento esplicitato nella Relazione è al Codice dell'Urbanistica presentato durante il Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) del 1960.

49 Il dibattito si snoda per cinque intense sedute e il piano è approvato dalla maggioranza con l'astensione del Gruppo Consigliare DC. Vedi G. Campos Venuti in questo volume, p. 67.

50 Tra i molteplici testi storici e politici sul cosiddetto "riformismo emiliano-romagnolo" vedi: F. Anderlini, *Terra rossa. Comunismo ideale e socialdemocrazia reale*, Istituto Gramsci Emilia-Romagna, Bologna, Casa Editrice Il Nove, 1990. Anderlini descrive l'azione del PCI in Emilia-Romagna negli anni '60 come "socialdemocrazia locale", ivi p. 86.

51 ACCM. Seduta del 25 maggio 1964.

La questione, che oggi viene definita “dell’area vasta” s’intrecciava con il dibattito sul senso politico e culturale della programmazione, molto presente in quegli anni in ambito nazionale e modenese. Grande importanza al rapporto tra ambiti regionale, comprensoriale e comunale è data negli interventi del consigliere Luciano Guerzoni del PCI e dal nuovo assessore all’urbanistica Germano Bulgarelli, che segue direttamente la predisposizione dei piani.<sup>52</sup>

In un contesto di fermenti culturali e politici di tale intensità, viene rafforzata la prassi, già adottata a partire dal dopoguerra, della partecipazione dei cittadini e delle forze organizzate della società modenese alle decisioni relative alla vita della città, anche su temi complessi come il PEEP ed il nuovo PRG. Il 22 giugno del 1964 un’affollatissima seduta pubblica del Consiglio Comunale è organizzata presso la Sala della Cultura, che non riesce a contenere tutti gli intervenuti. Nel successivo mese di Luglio il PEEP è presentato in Piazza Grande, gremita di cittadini. Gli obiettivi del piano erano stati tra l’altro elaborati in forza di un questionario rivolto a 10.000 tra impiegati e operai, per conoscere meglio le loro esigenze. Con il PEEP s’intendeva passare dal 10% di edilizia pubblica al 40%, pari al 50% del fabbisogno previsto di nuovi insediamenti, pianificati con riferimento all’area vasta” del PRI. Comprensibile l’enfasi del Sindaco Triva nell’affermare che il PEEP non era un “mero esercizio urbanistico ma patrimonio della città”, per questo era da discutere e condividere con i cittadini. Il metodo era in gran parte consultivo e anche per il PRG si procederà a una estesa attività di incontri e assemblee, svolti sulla base degli atti deliberati. Sul piano politico, come scrive Campos Venuti, l’orientamento prevalente della DC modenese, guidata da Ermanno Gorrieri, favorisce un fattivo confronto e un’ampia condivisione delle scelte ed esprimerà in Consiglio Comunale un voto di astensione.

I caratteri portanti del nuovo PRG, che doveva inoltre creare le condizioni per realizzare il PEEP, riguardano in primo luogo la regolazione e il contenimento della rendita e una netta torsione sociale, con risposte forti alle gravi carenze nella dotazione e nella dislocazione dei servizi essenziali. Più decisa è la scelta della zonizzazione delle aree da destinare a funzioni omogenee prevalenti, con forte riduzione delle densità e decentramento dell’insediamento, in una logica di “piano aperto”. Tra gli aspetti non solo formali emerge l’esplicita scelta di riorientare l’asse dello sviluppo urbano dalla direttrice prevalente Ovest-Est, segnata dalla via Emilia, a quella Nord-Sud. Grande attenzione è posta all’inquadramento sistemico, di macro area, delle proposte di sviluppo territoriale, soprattutto per gli aspetti dell’infrastrutturazione viaria e ferroviaria, quest’ultima riproposta in controtendenza all’affermarsi del primato dell’auto.

Una sottolineatura merita l’attenzione rivolta al mantenimento della funzione centrale di Modena, in una nuova gerarchia territoriale caratterizzata dal suo maggiore inserimento in una rete di relazioni qualitative socio-economiche e spaziali.

Gli aspetti morfologici, che caratterizzano il progetto circa l’orientamento dell’asse di sviluppo urbano, hanno un’esplicita conseguenza ambientale. L’enfaticizzazione prodotta dal piano della scelta definita “spontanea” nella Relazione Illustrativa, in realtà storicamente maturata, di collocare a Nord le aree destinate agli insediamenti produttivi e anonari e a Sud quelli residenziali, “eliminando per quanto è possibile la commistione fra abitazioni e fabbriche”, avrà conseguenze significative soprattutto in relazione alle esigenze di mobilità e all’urbanizzazio-

---

52 ACCM. id. Nel suo intervento il consigliere Guerzoni, a nome del PCI, afferma: “...ci permettiamo di raccomandare alla Giunta...di garantire che il Consiglio Comunale operi in futuro con una mentalità aperta a superare la dimensione municipale, aperta a comprendere i problemi del comprensorio...Al di fuori di questa dimensione nuova non sarà possibile prospettare soluzioni organiche per i maggiori problemi sociali della nostra città...nell’affrontare i problemi urbanistici, dell’istruzione, dell’edilizia scolastica..”.



Piano Regolatore di Modena del 1989. (da *La città promessa*, a cura di G. Villanti, 2003)

ne delle aree a Sud, caratterizzate da una elevata fragilità dei suoli e del sistema idraulico naturale, ancora presente alla fine degli anni Cinquanta.

Il mantenimento di aree verdi viene assunto tra gli aspetti formali da conferire alla città, ponendosi in diretto collegamento con un tema ambientale decisivo per l'ecosistema urbano. "La penetrazione del verde per quanto è ancora possibile fin nelle zone edificate più centrali, sarà un nuovo fattore di caratterizzazione morfologica, ma contribuirà anche a creare un rapporto, fin ad oggi assente, fra l'area urbanizzata e la campagna che la circonda."<sup>53</sup> Il tema viene posto con grande forza e declinato su più piani. In primo luogo viene assegnata al verde una significativa funzione sociale, confermando una prassi da tempo perseguita a Modena, che tuttavia per la prima volta assume il duplice carattere di componente essenziale nelle strutture

<sup>53</sup> Comune di Modena, Piano Regolatore Generale, Relazione Illustrativa: 1. *Il territorio e la città*, p. 12.



Case Ina-Casa in viale Storchi, Mario Pucci con Vinicio Vecchi, 1950.

dei servizi sociali e di elemento portante della futura forma della città. È poi esplicitato il tentativo di produrre, non solo su questo piano, una ricucitura tra città e campagna, con l'obiettivo sotteso di confermare i legami storici tra la città e il suo territorio, e di avviare la costruzione di aree verdi di elevata consistenza, funzionali al mantenimento di un ecosistema naturale urbano, fondamentale, per la promozione di una più elevata qualità ambientale e sociale. Vengono in totale destinati all'urbanizzazione 4.443 ettari di cui circa il 37% ai servizi, comprendenti 480 ettari per il verde pubblico attrezzato, di cui 92 effettivi, il 21% alla residenza; il 7% alle aree produttive, il 22% alla viabilità e il 13% ad area privata vincolata. In particolare viene introdotto uno standard urbanistico minimo per il verde pubblico particolarmente impegnativo, pari a  $12\text{m}^2$  per abitante, quando la consistenza disponibile era rimasta invariata nei precedenti 30 anni a  $1,7\text{m}^2$ . Si tratta di "verde pubblico attrezzato", non solo di parchi, declinando così aree integrate complesse, ospitanti servizi di diversa natura e rango. Per la prima volta il verde è dunque elemento strutturale del Piano e integrato negli standard dei servizi, adottando una specifica classificazione e articolazione: di quartiere, di vicinato o "verde attivo", cioè destinato ai bambini e ai ragazzi e organizzato per questi secondo le diverse fasce di età. Questo aspetto, con altri a cui si è fatto cenno, farà scrivere a Piacentini: "Il Piano di Modena rappresentò un contributo insostituibile alla formazione della "legge ponte" e del decreto ministeriale sugli standard urbanistici".<sup>54</sup> In effetti, con la "legge ponte" si apre un primo importante spiraglio verso una nuova strumentazione normativa, per il governo del territorio e per uno sviluppo qualificato delle città. La concezione del verde urbano conosce così una sostanziale innovazione e una rottura con il passato estetizzante e igienista, ma il prevalente approccio "so-

<sup>54</sup> Legge 6 agosto 1967 n. 765 di modifica e integrazione della legge 1150/1942. Osvaldo Piacentini in: "Parametro", n. 31, 1974.

ciale”, non consente ancora di proporre anche la funzione ecologica, di una robusta rete di verde urbano.

## 6. L'impatto ambientale del modello di sviluppo urbano e territoriale

L'urto della seconda fase dell'industrializzazione della provincia modenese, che dalla metà degli anni Cinquanta del secolo scorso assume ritmi consistenti, interessando, come avvenuto nella prima fase degli anni Trenta, tutti i comprensori, carica sull'ecosistema una serie di formidabili pressioni che interessano ancora l'acqua, il suolo e in modo consistente l'aria. Il rapporto tra gli abitanti nella Provincia e nel capoluogo passa da 3,67 a 3,31, a conferma di processi di concentrazione urbana relativamente contenuti. Nel 1981 la densità media della Provincia è di 221ab/km<sup>2</sup>, con punte di 1.040ab/km<sup>2</sup> nel Comune di Sassuolo. Nel capoluogo dal 1950 al 1987 la popolazione residente cresce del 60%, ma la superficie edificata aumenta del 500%. Verde pubblico e servizi occupano uno spazio rilevante raggiungendo una dotazione da primato: oltre 40m<sup>2</sup> per abitante.<sup>55</sup> La struttura policentrica della provincia, rafforzata con le politiche nazionali e locali di sostegno allo sviluppo, la progressiva zonizzazione della città, con gli insediamenti produttivi che la circondano sul lato Nord da Est a Ovest e il crescente peso del terziario, costituiscono nel loro insieme una miriade di punti generatori di mobilità individuale, sempre meno canalizzabile attraverso il sistema di trasporto collettivo.

Altro punto di criticità è l'impermeabilizzazione dei suoli dovuta all'espansione degli insediamenti residenziali e produttivi e alle infrastrutture, che torna più volte nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente della Provincia (RSA), redatta per la prima volta nel 1983.<sup>56</sup> Una stima puntuale indica nel 15% l'estensione delle superfici urbanizzate nelle aree di conoide, fondamentali per la ricarica delle falde, ovvero nelle zone permeabili che più concorrono all'alimentazione dei campi acquiferi. La destinazione dei suoli disposta per le diverse funzioni, dagli strumenti urbanistici comunali vigenti nei primi anni Ottanta, presenta un quadro particolarmente interessante ai fini delle analisi che si propongono in questo testo. La superficie provinciale coperta, rispetto a quella totale, calcolata sulla base dell'indice di copertura (Q), per le diverse tipologie insediative, è il 3,64%, ma decisamente più significativo è il dato aggregato per aree omogenee. Il valore s'innalza, infatti, a oltre il 6% nei comuni dell'area centrale della provincia, che include il capoluogo e al 7,47% nella fascia pedecollinare, con punte rispettivamente del 12,49% e del 15,15% di superficie urbanizzata sul totale. I dati sono ottenuti attraverso valutazioni e interpolazioni complesse, ancora incomplete, ma certamente indicative di un quadro di pressioni esercitate su vaste porzioni del territorio provinciale e non solo nella città.

La Variante Generale del PRG del Comune di Modena del 1975 tenta un primo approccio al problema posto dalle contraddizioni dello sviluppo economico e messe in evidenza dalle problematiche ambientali, ormai all'attenzione nell'opinione pubblica a livello nazionale e locale. La risposta è in parte nel solco del PRG del 1965 e si traduce in un rafforzamento quantitativo e qualitativo degli standard di verde e servizi, nel frattempo fissati dalla prima normativa regionale: dai 24m<sup>2</sup> per abitante del 1965 ai 46m<sup>2</sup>. L'elemento innovativo è costituito da una prima ipotesi progettuale di *green belt* periurbana, che utilizza tutelandoli gli spazi esterni opportunamente raccordati con i corridoi inedificati, penetranti nella città, per ricavarne una *rete ecologica* integrata. Una scelta, questa, rafforzata dal previsto trasferimento dell'aereo-au-

55 Il solo verde pro-capite nel 2001 raggiunge i 30,83 m<sup>2</sup> mentre nel 1961 era di 4,4 m<sup>2</sup>, pari a complessivi 5,5 kmq di superficie sui 38,91 km<sup>2</sup> urbanizzati, che nel 1961 erano 13,6 km<sup>2</sup>.

56 La RSA della Provincia di Modena costituisce il primo documento di questa natura a livello nazionale.



Consorzio agrario provinciale, 1955 circa. (foto Bandieri, Fotomuseo Giuseppe Panini, Modena)

todromo, che libererà una vasta area divenuta centrale, per realizzarvi un secondo grande parco urbano.<sup>57</sup> Solo nei due decenni successivi e con il nuovo PRG del 1989 tali decisioni diventeranno progetti organici.<sup>58</sup> Viene inoltre reso più selettivo l'insediamento di nuove industrie, escludendo quelle ceramiche. Grazie alla legge n. 865 del 22 ottobre 1971, che prevede tra l'altro la predisposizione di Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP) e con la successiva costituzione nel 1975, anche in questo caso iniziativa prototipale a livello nazionale, del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi tra 13 comuni, evolve in modo decisivo la storica esperienza dei villaggi artigiani, con significativi risvolti ambientali, circa la qualità del progetto insediativo.<sup>59</sup>

Assume poi in quegli anni, sulla spinta dell'esperienza bolognese e di altre città e della concreta necessità di affrontare i gravi problemi aperti, l'attenzione per il recupero e la riqualificazione del centro storico nel frattempo rimasto degradato, in gran parte abbandonato dalla residenza e con importanti edifici monumentali disponibili, da destinare a nuovi usi e funzioni.<sup>60</sup> Un profondo mutamento culturale nel rapporto tra tutela e trasformazione della città, orienterà le scelte dell'Amministrazione Comunale e porterà a definire strategie di recupero e conservazione del patrimonio storico edilizio e architettonico. Importante, in tale direzione,

<sup>57</sup> Quello che poi diventerà il Parco Enzo Ferrari.

<sup>58</sup> Per la progettazione dell'area, circa un milione di mq, per il 70% destinati a verde saranno incaricati nel 1987 Leonardo Benevolo e Vittorio Gregotti, per il parco Sir. Geoffrey Jellicoe. Solo il contributo di quest'ultimo sarà effettivamente utilizzato.

<sup>59</sup> Coi PIP e la realizzazione delle opere di urbanizzazione da parte del Consorzio, le aree individuate vengono cedute a prezzi convenzionati alle imprese, selezionate sulla base di un apposito regolamento, consentendo un attrezzamento preventivo dell'insediamento eliminando il rischio di abusi.

<sup>60</sup> Il riferimento è al Piano di P.L. Cervellati per il Centro Storico di Bologna del 1969 e il PEEP progettato nel 1975 da L. Benevolo a Brescia nel 1975. Alla fine degli anni Settanta la residenza in centro storico si contrae a circa 11.000 abitanti.

sarà il contributo di intellettuali, cittadini, forze legate all'Associazione Italia Nostra. Nel corso degli anni Ottanta e Novanta prenderà corpo e sarà attuato l'imponente programma di interventi riguardanti le reti dei servizi ambientali, il risanamento edilizio di diversi comparti, il recupero di grandi edifici storici, i "contenitori", destinati a ospitare prevalentemente attività culturali pubbliche e di alta formazione, scelta non scontata, che segnerà un indirizzo politico, "un'idea della città", stabile nel tempo. All'ideazione e all'attuazione di tanti progetti ha partecipato, con il suo appassionato contributo professionale e culturale l'architetto Franca Stagi. Il recupero di parti significative del centro costituisce inoltre l'occasione per una discussione non episodica sulla *cultura dei luoghi*, che tuttavia resta prevalentemente incentrata sulla città storica, mentre cresce una periferia, in più di un punto, di alta qualità, ma anonima. Si propone cioè il problema per Modena e i modenesi di "vivere nel moderno", di fare cioè i conti con le forme urbane e architettoniche contemporanee. L'elaborazione del Piano per il Centro Storico fu affidata all'architetto Pier Luigi Cervellati e la sua approvazione avvenne nel 1987.<sup>61</sup> Oltre agli interventi di riqualificazione e recupero di numerosi comparti, il piano è affiancato da un analogo strumento di riorganizzazione dell'accesso e della circolazione dei veicoli. È estesa la Zona a Traffico Limitato, si ampliano le aree pedonalizzate, il tutto sottoposto ad un questionario rivolto ai cittadini, di verifica del consenso sulle scelte, volte a ridurre inquinamento atmosferico e acustico nelle strette vie della città storica. Nell'aprile del 1981 era entrata in funzione la nuova dogana a Campogalliano, consentendo di liberare l'area di viale Monte Kosika e Montecuccoli dall'asfissiante presenza di camion e TIR.

## 7. Il Progetto Ambiente nel PRG del 1989

Seguendo la cadenza decennale di revisione del PRG il Comune avvia nel 1985<sup>62</sup> l'elaborazione di una nuova variante generale, che diverrà un nuovo PRG di "terza generazione" e costituirà un autentico spartiacque verso la piena implementazione delle problematiche ambientali negli strumenti urbanistici.<sup>63</sup> Tante sono le innovazioni culturali, metodologiche e tecniche introdotte, come la formazione di un quadro conoscitivo di base di straordinaria ampiezza, che troverà completa e avanzata organizzazione nel SIT (Sistema Informativo Territoriale), tra i primi in Italia. C'era inoltre la consapevolezza politica di una fase critica dello sviluppo urbanistico della città, alla fine della breve ma intensa fase espansiva, che si riteneva sostanzialmente irripetibile e conclusa. Tale convinzione portava a formulare una sorta di bilancio dell'esperienza condotta nei venti anni precedenti, confrontato con il quadro, per molti versi desolante, di altri territori del Paese. "Nell'Italia del condono edilizio e del dissesto idrogeologico, delle città paralizzate dal traffico e dei centri storici condannati al degrado, delle nuove periferie senza servizi e senza qualità prodotte dalla speculazione, la realtà di Modena può essere sintetizzata nella descrizione di una città ancora a misura d'uomo". Così scrive Pier Camillo Beccaria, assessore alla pianificazione territoriale del Comune di Modena, poi per una purtroppo breve stagione Sindaco della città, nella presentazione delle 16 Tesi per il Piano Regolatore di Modena, pubblicate nel 1987, per presentare la sintesi degli obiettivi proposti.

La consapevolezza degli obiettivi raggiunti e di rappresentare un'esperienza d'eccellen-

61 ACCM.

62 Il PRG sarà adottato con delibera n. 310 del 3.3.1989 e approvato con delibera della Giunta Regionale n. 5354 del 26.11.1991, pubblicata sul n. 30 del BUR del 4.3.1992.

63 L'impianto politico-culturale del nuovo PRG risente delle idee di Campos Venuti, alle quali guardava Piero Beccaria, Assessore all'urbanistica. Vedi: G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano Franco Angeli, 1985.

za nel panorama italiano, non offuscava la capacità di analizzare criticamente i problemi e di avanzare con coraggio risposte. Il contesto normativo nazionale restava segnato dall'assenza di una legge urbanistica, in grado di dare ai comuni certezza circa la potestà regolativa reale dello *jus aedificandi* e della rendita fondiaria, situazione resa ancora più difficile dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1980, che dichiarava illegittime alcune parti fondamentali della legge n.10 del 1977.<sup>64</sup> Per ovviare alle distorsioni che tale carenza produceva e tra queste la sostanziale impossibilità di dare attuazione ai PEEP, controllando a fini pubblici la rendita fondiaria, le norme di piano introducono per la prima volta meccanismi di perequazione, finalizzati a meglio distribuire i vantaggi dell'urbanizzazione alle proprietà interessate del medesimo comparto, a favorire la realizzazione di case a costi concordati e ottenere una migliore dislocazione dei servizi e degli spazi pubblici. Le aree PEEP possono così essere replicate, senza oneri diretti di esproprio per l'Amministrazione pubblica, che può disporre fino al 70% delle aree per gli interventi di edilizia agevolata o convenzionata, mentre il restante 30% è trasformato dall'operatore privato. Negli anni successivi, mentre gran parte dei comuni italiani abbandonano di fatto la politica dei PEEP, Modena la riconferma e sviluppa, anche nella versione relativa alle aree destinate alle attività produttive (PIP). Il piano è elaborato utilizzando risorse professionali di prim'ordine cresciute nel Settore Pianificazione e Tutela del Territorio del Comune, con il coordinamento del responsabile Ezio Righi e la competente e appassionata supervisione dello stesso Beccaria. Tra le innovazioni più importanti, anche ai fini di questa analisi, l'articolazione del piano in una parte strutturale (Piano Strutturale) e in una attuativa (Piano Operativo), finalizzata a migliorare tempi e trasparenza della pianificazione, anticipando di quindici anni i contenuti della legge regionale n.20 del 2000. Un secondo punto riguarda le concatenate priorità della limitazione dell'espansione e del recupero delle aree industriali dismesse o in dismissione a ridosso della fascia ferroviaria. È poi confermata la destinazione a grande parco urbano dell'area dell'ex autodromo, che porterà una dote di verde urbano di oltre 70 ettari.

Nella copiosa mole di studi, analisi e ricerche volte a definire un quadro conoscitivo esauritivo, per la formulazione di una proposta organica, viene per la prima volta concepito il Progetto Ambiente<sup>65</sup> con lo scopo duplice di: "cercare le risposdenze sul piano urbanistico necessarie allo sviluppo delle politiche di settore in campo ambientale" e di costruire percorsi e strumenti "finalizzati al conseguimento di un Piano Regolatore autenticamente improntato a principi di tutela ambientale preventiva".<sup>66</sup> Si esplicita in tal modo l'obiettivo perseguito nei due decenni precedenti: produrre qualità ambientale attraverso il governo dello sviluppo urbano. L'introduzione negli strumenti del PRG di principi di tutela ambientale preventiva comporta un affinamento tra mezzi, procedure, norme giuridiche e tecniche, sensibilmente difforni negli ambiti della pianificazione urbanistica e ambientale.<sup>67</sup>

Il Progetto Ambiente, coordinato dal responsabile del Settore ambiente Alberto Muratori,

64 La "legge Bucalossi" aveva offerto ai comuni, insieme alla "legge per la casa" n. 865 del 1971, importanti strumenti, tra cui la separazione, secondo il preminente interesse pubblico, del diritto alla proprietà da quello all'edificazione. La Corte riaffermava il primato della proprietà e del diritto di edificazione come sua espressione, eliminando così gran parte delle possibilità di azione non onerosa da parte dei comuni.

65 Il Progetto Ambiente viene elaborato attraverso numerosi studi, che coinvolgono strutture tecnico-scientifiche interne all'Amministrazione e universitarie.

66 Comune di Modena, PRG 1989, 1.2 Riferimenti, Relazione Illustrativa, p.2.

67 Sul tema dell'integrazione normativa urbanistica e ambientale vedi: P. Colletta, R. Manzo, *Pianificazione urbanistica e ambientale: aspetti del quadro normativo*, in V. Bulgarelli, op cit., pp. 52-82. Per una ipotesi di integrazione degli strumenti operativi vedi anche: V. Bulgarelli, a cura di, *Pianificare con l'ambiente*, Coordinamento Nazionale Agende 21 Locali Italiane, Gruppo di lavoro Città Sostenibili, Modena, 2004.



Pista ciclabile lungo Viale delle Rimembranze, anni '90. (foto B. Marchetti, Ufficio Stampa Comune di Modena)

la cui appassionata competenza inciderà anche su numerosi altri aspetti delle politiche ambientali comunali di quegli anni, esprime la *domanda ambientale* rivolta al PRG. Sono individuati a tale scopo: un elenco delle attività consentite in ambito urbano, i criteri di loro classificazione, le modalità di intervento urbanistico e in particolare indici edificatori e standard d'uso, la distribuzione degli insediamenti, le norme di carattere generale relative alla progettazione particolareggiata e alle prescrizioni da inserire nel Regolamento (RUE) e nelle procedure autorizzative. Nella Relazione Illustrativa del Progetto Ambiente si fa inoltre esplicito riferimento alla necessità di costruire “indici ambientali” riferibili ai “parametri di controllo” degli impatti delle attività umane insediate e agli “indicatori vocazionali” delle diverse porzioni di territorio al fine di orientare le destinazioni più coerenti e compatibili, ovvero di valutare “...il grado di adattabilità del territorio alle sollecitazioni indotte dal sistema insediativo.”<sup>68</sup>

Nell'articolare i tematismi delle due categorie di indicatori, grande peso viene assegnato ai parametri riferiti al sistema idraulico territoriale e, in misura minore, alle emissioni in atmosfera e alla rumorosità dell'area urbana. L'attenzione alle condizioni di carico idraulico dei bacini di scolo, alla portanza dei suoli, alla propensione al dissesto idrogeologico, alla vulnerabilità delle acque superficiali e sotterranee, al bilancio idrico, alla permeabilità dei suoli e al recapito degli scarichi è attestata dalle complessive e puntuali indagini per individuare, appunto, indicatori, criteri, obiettivi e regole. Nel 1981 il Comune aveva elaborato e approvato il “Piano per la tutela e l'uso delle risorse idriche” e nel 1984 il “Piano comunale delle attività estrattive”. La matrice acqua, come si nota, costituisce, per ragioni storiche e pratiche, una priorità

68 ACCM. Comune di Modena, PRG 1989, cit. p. 8.

ritenuta essenziale ai fini della salvaguardia ambientale e della protezione degli insediamenti. Uno dei principali esiti del Progetto Ambiente, ribaltato su norme di Piano all'avanguardia, riguarda la permeabilità di superficie dei suoli e la necessità di assicurare valori adeguati alla ricarica delle falde, all'assorbimento del suolo per limitare il ruscellamento delle acque meteoriche e il loro scarico nel sistema fognante, favorendo la funzionalità di quello scolante, in particolare nelle aree a bassa permeabilità, per contenere il rischio di allagamenti.<sup>69</sup>

Le innovazioni introdotte dal Progetto Ambiente non si limitano agli aspetti più propriamente ecologici, ma affrontano in modo organico anche quelli paesistici, con particolare riferimento al patrimonio naturale e storico testimoniale collocato nelle aree interessate dalla presenza di corpi idrici. Nel nuovo PRG l'aspetto storico-ambientale non è affrontato solo in termini applicativi, ma è proposto, anche in questo caso, come prototipo di valenza nazionale, nell'assunzione, nei documenti cartografici e nelle norme del Piano, della Carta Archeologica Comunale, predisposta in precedenza dal Museo Archeologico ed Etnologico del Comune di Modena e dalla Soprintendenza ai Beni Archeologici dell'Emilia-Romagna<sup>70</sup>.

## 8. Tendenze e nuove dinamiche

Nella Provincia di Modena, tra il 1987 e il 1997, anno di approvazione del primo PTCP, la superficie urbanizzata, sulla base degli strumenti urbanistici dei singoli comuni, raggiunge il milione e mezzo di metri quadrati, quantità eguagliata nei successivi otto anni. Malgrado gli obiettivi di contenimento, definiti nei documenti della pianificazione provinciale e locale ed una nuova più avanzata strumentazione previsionale si rileva una maggiore velocità di occupazione di suolo. Infatti, "Assai meno rassicurante appare invece la relazione spaziale che intercorre tra aree pianificate a fini urbani e gli ambiti di alimentazione degli acquiferi sotterranei... Su queste delicate porzioni di territorio... si sale dai 71 kmq del 1986 ai 84,5 kmq del 2002 (+19%) di aree urbane."<sup>71</sup> La percentuale complessiva di queste aree sull'intera superficie disponibile è l'8,5% e nel Comune di Modena al 2001 raggiunge il 21,3%: venti volte quella di un secolo prima, con un numero di abitanti nello stesso periodo solo triplicato. Tra il 1951 e il 2001 il patrimonio abitativo della provincia di Modena è quasi triplicato, mentre la popolazione è aumentata del 28,4%. L'indice di affollamento è sceso nel 2001 a 2,1 persone per abitazione e nel capoluogo nel decennio 1991-2001 sono state realizzate 7.259 nuove residenze, ma oltre il 10% delle abitazioni non risultano occupate<sup>72</sup>. Sulla base dei dati di censimento e delle rilevazioni statistiche dell'attività edilizia comunale emerge che tra il 1951 e il 1981 vengono realizzate 44.842 abitazioni, mentre i nuclei familiari residenti a Modena nello stesso periodo aumentano di 33.019 unità, con un surplus abitativo rilevato dal censimento del 1981 che registra 8.610 abitazioni non occupate, il 12% del patrimonio abitativo esistente. Nel 1977, per la prima volta dopo i due anni terribili della seconda guerra mondiale, 1943 e 1944, il saldo demografico naturale diventa negativo e lo resterà fino ad oggi. Tra il 1981 e il 1991 si ha un forte rallentamento nella costruzione di nuove abitazioni, solo 4.566 e nello stesso periodo le famiglie residenti aumentano di 5.536 nuclei. La conseguenza è una variazione negativa della popolazione residente che si riduce di 3.450 unità. Nel decennio successivo 1991-2001 la costru-

69 A. Zavatti, *Le risorser idriche*, cit., p. 119.

70 Il lavoro relativo alla Carta Archeologica Comunale è ideato da Andrea Cardarelli, allora direttore del Museo.

71 A. Manicardi, *Introduzione*, in *Sviluppo urbano e previsioni urbanistiche in Provincia di Modena, attraverso i Piani Regolatori Generali dei Comuni 1986-2003*, Provincia di Modena, 2005.

72 Vedi: Provincia di Modena, *Edifici ed abitazioni in provincia di Modena*, 2005.



I lavori di abbattimento delle Mura, nel tratto dalla Barriera Garibaldi al Baluardo San Pietro, 1911-13. (foto U. Orlandini, Fotomuseo Giuseppe Panini, Modena)

zione di nuove abitazioni mantiene i ritmi del precedente mentre rallenta ulteriormente il numero dei nuclei famigliari di nuova residenza. Il censimento del 2001 rileva il permanere di un consistente numero di abitazioni, 8.458, non occupate.

L'incremento dell'urbanizzazione pianificata per la residenza, il 31,1% tra il 1986 e il 1996, pare disgiunto dalla dinamica demografica, in valori assoluti stabile. L'impatto crescente dell'immigrazione, soprattutto straniera, è assorbito, per quanto riguarda il fabbisogno abitativo, dal mercato dell'affitto, nel frattempo liberalizzato. Gli immigrati vanno ad occupare gran parte dell'area grigia dell'edilizia povera dei centri storici o della prima periferia, o i contenitori composti da piccole e piccolissime unità abitative o affollano nella coabitazione appartamenti più ampi: tutte soluzioni rifiutate dalle giovani coppie modenesi. Gli assetti prevalenti della proprietà immobiliare, che mantengono modesta la quota di case disponibili per un affitto spesso molto oneroso, l'aumento dei nuclei famigliari autonomi con ridotto numero di componenti, la spinta all'investimento immobiliare per necessità o come bene-rifugio, caratterizzano la domanda, che deve fare i conti con le rigidità del mercato e gli elevati incrementi di valore degli immobili. La domanda trova così risposta in misura crescente nei comuni limitrofi, dove minore è il costo dei nuovi immobili. Sul finire del secolo, comuni come Formigine, Castelfranco, Campogalliano, Bastiglia e Bomporto favoriscono con proprie dinamiche urbanistiche

il decentramento residenziale e produttivo.

L'andamento ciclico dell'economia locale in quegli anni, non sembra influire in modo sensibile sulla richiesta e sull'offerta di nuove aree per le attività produttive, che restano elevate. Tra il 1986 e il 1996 le superfici destinate a tali usi crescono del 23,3%, raggiungendo i 10km<sup>2</sup>(!), oltre un quarto dell'urbanizzato, con l'esplosione di quelle dedicate alla direzionalità e al terziario, che in soli sei anni, dal 1996 al 2002 hanno un incremento del 360%, effetto anche dell'avviata fase di bonifica, riqualificazione e recupero delle aree industriali storiche dismesse a Nord della ferrovia.<sup>73</sup> Il gettito fiscale da immobili e soprattutto gli oneri di urbanizzazione, sui quali, a partire dal 1993, si fonda parte crescente della finanza comunale, danno ulteriore impulso all'espansione urbana pianificata.

La scelta reiterata di mantenere basse densità nello sviluppo urbano nella città e negli altri centri principali, caratterizzati da una tipologia edilizia, che privilegia la casa unifamiliare, la piccola palazzina a pochi piani o le "case a schiera" ha trasformato il sistema policentrico in una conurbazione diffusa *medio-metropolitana*<sup>74</sup>, che occupa l'area centrale della provincia tra colline e prima pianura. La città ha smesso di essere un organismo unitario. Le dinamiche economiche, sociali ed ecologiche sono sempre meno controllabili entro i suoi confini e la strumentazione dell'"urbanistica ben temperata", che per un lungo periodo ha visto Modena all'avanguardia in Italia, non sembra in grado di governare completamente i nuovi fenomeni, pur enunciandone l'intento. I modelli teorici e le prassi urbanistiche seguite si scontrano con due evidenti problemi. Il primo è la manifesta inefficacia di un sistema di pianificazione che rinvia alle scelte di area vasta solo gli elementi di inquadramento generale e i vincoli, mentre i comuni decidono in proprio l'uso reale dei suoli. L'effetto è la somma contraddittoria di tante scelte, in apparenza formalmente corrette.

Il secondo problema riguarda la capacità di cogliere, nella contraddizione ambientale, non un limite per l'urbanistica, ma un'occasione per una sua decisa innovazione. L'efficienza ecologica di un insediamento, urbano, rurale o "disperso", espressa in termini di bilancio ambientale, o di "bilancio energetico d'insediamento" non veniva posta come obiettivo della pianificazione urbanistica. La strumentazione adottata, seppure formalmente orientata agli aspetti ambientali, non modificava la prassi, che restava quella della fase espansiva dello sviluppo urbano. Con questa impostazione sono state affrontate anche la riqualificazione e il riuso delle aree industriali dismesse, occasione straordinaria di risanamento ambientale e riorganizzazione funzionale di tutta la città.<sup>75</sup> La via intrapresa tra la metà degli anni Settanta e i primi anni Novanta, sul finire del secolo, sembra divenire più tortuosa e contraddittoria. Si ripropongono problemi noti e nuovi emergono, in parte riconducibili all'assetto urbanistico e territoriale e ovviamente al sistema socio-economico della "fabbrica diffusa", che si aggiunge alla forte vocazione terziaria, propria dei capoluoghi.

L'estesa impermeabilizzazione del suolo, unitamente alla pressione sul sistema scolante del reticolo idraulico minore, interessato dall'espansione urbana, in concomitanza con gli

73 Provincia di Modena, *Sviluppo urbano e previsioni urbanistiche in provincia di Modena*, Modena 2005. Il piano di recupero dell'area, definito dal PRG del 1989 e il Piano dell'architetto Giovanni Astengo nelle sue linee generali conosce diverse complesse fasi di progettazione e attuazione.

74 V. Bulgarelli, *Una città in movimento*, Modena, 2002.

75 Tra gli strumenti innovativi utilizzabili in tale senso c'è la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSAT) introdotta dalla L.R.20/2000 quale processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di proposte politiche, programmatiche e pianificatorie, finalizzato ad assicurare che queste vengano incluse in modo completo fin dalle prime fasi del processo decisionale.

eventi meteorologici estremi divenuti più frequenti, moltiplica gli allagamenti di parti della città. Questo comporterà poi ulteriori interventi di risistemazione della rete fognaria e scolante.<sup>76</sup> L'inquinamento acustico, dovuto in buona parte al traffico veicolare, sugli assi di maggiore carico, a ridosso delle residenze, imporrà il ricorso a sistemi di contenimento puntuale (barriere acustiche). Negli anni Novanta, il potenziamento del servizio di trasporto collettivo, lo sviluppo di un'estesa rete di piste ciclabili, l'adozione in via sperimentale di modelli di condivisione dei veicoli (*car e bike sharing*) e la promozione di quelli a basso impatto, messi in campo dall'Amministrazione Comunale, orienteranno la mobilità urbana verso modalità più sostenibili, ma non intaccheranno in modo significativo alcuni parametri dell'inquinamento dell'aria prodotto dai mezzi di trasporto a benzina e gasolio, mentre più efficaci risulteranno a questo scopo le innovazioni introdotte nei motori e nei carburanti.<sup>77</sup> Nel 1993 un nuovo Piano del traffico riorganizza gli assetti della pianificazione precedente, soprattutto nella percorribilità dei viali perimetrali del centro storico. Il piano è coordinato con quello contestuale del potenziamento e revisione del trasporto pubblico. Le piste ciclabili hanno raggiunto uno sviluppo di 40 km, ma l'aumento del 122% delle auto circolanti rispetto alla metà degli anni Settanta e la crescita della domanda di mobilità non permetteranno di marcare una effettiva svolta verso una "mobilità sostenibile". Anche in questo caso, sono il sistema insediativo policentrico e l'attività economica diffusa a fare da motore di flussi crescenti in entrata e in uscita dalla città, come accade in altri capoluoghi del Nord. Inoltre, negli ultimi anni del secolo si delineano i termini di quella che si porrà in seguito come vera e propria emergenza: la questione energetica. La progettazione e la realizzazione degli edifici destinati alla residenza e alle attività produttive, nonché gli stessi strumenti della pianificazione urbanistica, non tengono ben conto dell'efficienza energetica di edificio e di insediamento. Le aree destinate alle attività produttive sono ancora urbanizzate e cedute senza prevedere una loro organizzazione ecologica, che sarà poi espressamente prevista dalla legge regionale n. 20/2000. Passeranno ancora diversi anni prima che si ponga mano concretamente a qualche progetto modenese di "area ecologicamente attrezzata".<sup>78</sup>

La rottura della città storica confinata entro le mura e la lenta espansione urbana della prima metà del Novecento sono avvenute, nell'area modenese, in un contesto di precoce contaminazione ambientale tra città e campagna, attenuata solo dalla dimensione contenuta dei fenomeni insediativi. In queste condizioni l'azione pubblica di governo del territorio agiva su fattori relativamente circoscritti. Lo sviluppo economico del secondo dopoguerra ha frammentato le relazioni territoriali, le ha poi enormemente allungate, rendendole più complesse e meno controllabili attraverso le collaudate politiche pubbliche comunali. Per una lunga fase gli enti locali, con la programmazione e la pianificazione, hanno assunto la sfida e perseguito l'ambizione di governare i processi, nell'interesse collettivo, con esiti economici e sociali strutturati e persistenti. Tuttavia, il dilagare della città, le sue periferie senza confini e la campagna urbanizzata, con le loro criticità ambientali, interrogano quelle politiche e quegli strumenti, circa la loro efficacia e la loro riproducibilità. Lo sfruttamento pianificato e controllato del suolo a fini insediativi, residenziali e produttivi, è stata una delle leve più potenti delle amministrazioni

76 A. Zavatti, cit., p. 105.

77 P. Mazzali, cit., p. 147.

78 Le "aree ecologicamente attrezzate" sono previste dall'art. A-14 della L.R. n. 20 del 2000 della Regione Emilia-Romagna. Erano state introdotte nella legislazione nazionale dal D.Lgs. n. 112 del 1998. La Regione Marche le aveva previste con propria legge regionale n. 48 del 1996.

comunali per sostenere sviluppo e welfare locale. Dal controllo delle aree e delle risorse ricavate dal suolo e dall'ambiente sono venuti parte dei mezzi necessari a realizzare investimenti nei servizi sociali, nella residenza economica per tutti, nelle infrastrutture civili urbane. Questo "scambio", fino ad un certo punto virtuoso, ha spinto una crescita dell'occupazione del suolo, per molti versi ai limiti della sostenibilità.

La nuova città è da tempo delineata. La *Grande Modena* c'è già. Agli inizi del Novecento l'abbattimento delle mura ha rappresentato l'avvio simbolico dell'apertura al nuovo secolo, alle sue promesse di benessere e di modernità. A conclusione di quello straordinario processo di sviluppo e di generalizzato miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, la nuova città è oltre le mura metaforiche dei confini amministrativi comunali, è in quel territorio complesso fatto di centri minori e aree rurali, che vanno tra loro riconciliate, in una prospettiva integrata di governo condiviso della *città-territorio*, in cui stanno le risorse naturali indispensabili per il futuro.