

Dove va l'Urbanistica oggi

SILVIA VIVIANI

Le criticità dello strumento del piano, i diversi processi di riforma urbanistica a livello nazionale mai attuati, ma anche un mutamento dei valori e, in generale, del modo di vivere le città, impongono un cambiamento nello sviluppo locale territoriale e nelle politiche di governo del territorio attento alle questioni ambientali e paesaggistiche.

1. IL RUOLO E LE CRITICITÀ DELLA PIANIFICAZIONE

Nel corso degli ultimi decenni l'INU ha sostenuto, invano, la necessità di una legge quadro urbanistica nazionale. Il regionalismo urbanistico e un assetto istituzionale da riformare rendono poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di principi fonda-

mentali per il governo del territorio (ai sensi dell'art 117, comma 3 della Costituzione), che, pure, non è mai stata tanto necessaria quanto in questo momento storico. La progressiva frammentazione legislativa regionale in materia di governo del territorio ha indotto una crescente difficoltà ad aggregarsi intorno a un linguaggio omogeneo e fondamenti condivisi (Rapporto dal Territorio, INU, 2016): lo strumento urbanistico locale che sostituisce il PRG è denominato in sette modi diversi in tredici regioni diverse e, sotto la stessa definizione, vi sono strumenti diversi per natura, efficacia giuridica, contenuti, procedure; il piano operativo, strumento di programmazione temporale delle progettualità selezionate, poco utilizzato nella sostanza poiché resiste il modello del piano regolatore tradizionale, viene definito nei modi più disparati, quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del cosiddetto modello duale (strutturale e operativo) delle riforme urbanistiche regionali a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, peraltro oggi necessariamente da rivedere; gli strumenti attuativi, comunque denominati, non hanno mai capitalizzato l'esperienza dei programmi complessi; i piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto, a cogenza debole ma con intenti di influenza sull'urbanistica locale, assumendo diverse definizioni, si presentano con sovrapposizioni e incongruenze con la pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni.

Oggi, nessuno può negare la lentezza e la fatica del piano, anzi dei piani, troppi, ancora gerarchicamente allineati, invischiati in procedure farraginose, appesantiti da compiti e aspettative che non li riguardano, incapaci di gestire la multidirezionalità, la velocità, la complessità, l'incertezza.

Il processo di pianificazione non può soccombere alla gerarchia dipendente dalle relazioni procedurali. In esso uguale dignità e utilità vanno date agli strumenti della pianificazione strategica e di quella strutturale, agli atti regolativi, ai progetti urbanistici applicati agli ambiti della trasformazione. Il rinvio di efficacia dalla pianificazione strutturale all'urbanistica operativa ha permesso la continua riproposizione del piano regolatore tradizionale. L'attesa dello strumento che conforma il diritto d'uso del suolo ha indebolito il livello adeguato per la realizzazione delle reti e il governo dei flussi utili ai cicli dell'efficienza ambientale delle città e agli equilibri insediativi, un livello che non è confinabile nei limiti amministrativi comunali.

È necessario sottolineare, tuttavia, che le riforme urbanistiche regionali e i processi di pianificazione conseguenti, hanno segnato un punto di non ritorno in merito a



SILVIA VIVIANI

Architetta Presidente dell'INU
Istituto Nazionale di Urbanistica



questioni irrinunciabili per la cultura urbanistica. Nel progressivo estendersi della legislazione regionale riformista in materia urbanistica, che connota la fine del Novecento e i primi anni Duemila, quando, oltre allo sviluppo locale territoriale, le questioni ambientali ed ecologiche (soprattutto) entrano a far parte dei processi di governo territoriale, si cominciano a sperimentare approcci metodologici innovativi, integrando le conoscenze interdisciplinari, (geologia, geografia, botanica, zoologia, biologia, antropologia, agronomia, paesaggio) nel percorso di formazione delle scelte urbanistiche. Alla pianificazione territoriale e urbanistica, finalizzata allo sviluppo sostenibile, le leggi regionali assegnano il compito di definire obiettivi e limiti nell'uso delle risorse e di individuare azioni di prevenzione e di adattamento, prioritarie rispetto agli interventi di mitigazione, ai fini della tutela delle risorse naturali e degli effetti benefici del loro stato sulla qualità della vita umana e animale. In questo modello di pianificazione, la Valutazione ambientale strategica viene considerata un metodo intrinseco e integrato della pianificazione territoriale e urbanistica, che non prescinde dal livello di operatività del piano che si va formando. Tuttavia, come è ben illustrato e documentato nel Rapporto dal Territorio dell'INU (2016), anche in materia di VAS la produzione regionalista ha moltiplicato leggi generali e di settore: la definizione dei caratteri e dei contenuti della VAS si trova nelle leggi di governo del territorio ma, spesso, anche in apposite leggi di settore, dovendosi poi trovare i necessari raccordi di merito, di metodo e di procedura; sul riconoscimento e l'individuazione delle autorità competenti e le relazioni di queste con le autorità procedenti si hanno soluzioni disparate; l'utilità della Valutazione è adombrata dall'incidenza della medesima, in termini di tempo e risorse, sul complessivo processo di approvazione del Piano. La burocratizzazione del processo ne ha troppo spesso soffocato l'efficacia.

Il riassetto istituzionale, necessario per geografie territoriali e amministrative fra di loro coerenti e rispondenti al Paese reale, si è arenato nell'incompiuto percorso delle riforme. Le relazioni fra Stato, Regioni, Province, Comuni, Unioni dei Comuni e Città Metropolitane vanno ridefinite in riferimento alle finalità di ogni diverso ente, secondo assetti anche variabili, che permettano una pianificazione

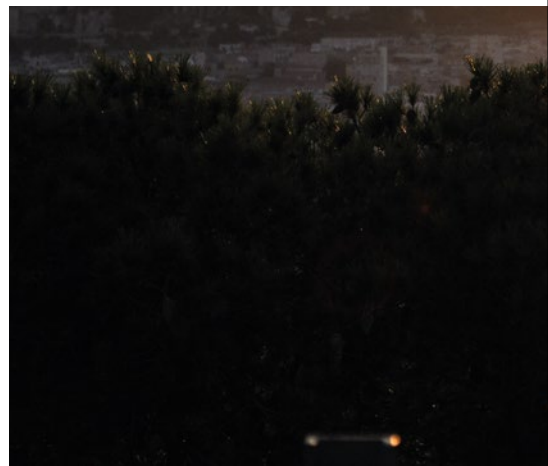
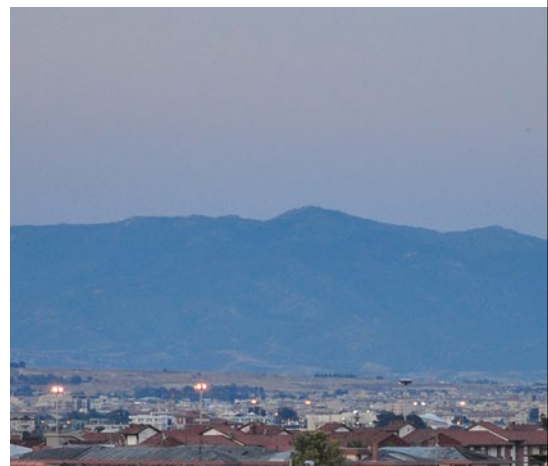
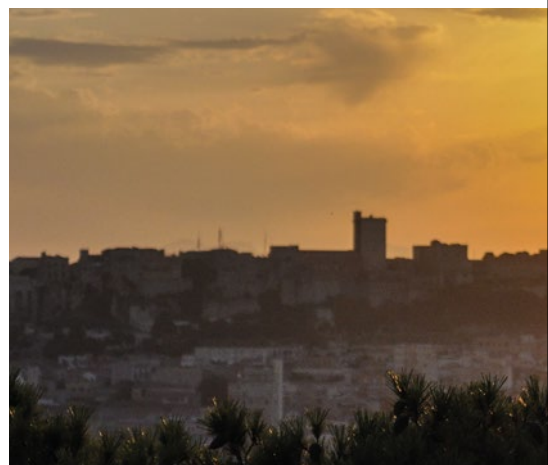
capace di interpretare il futuro, utile a valorizzare le relazioni e le caratteristiche del territorio italiano: policentrico, fortemente caratterizzato dalle culture e dalle risorse locali.

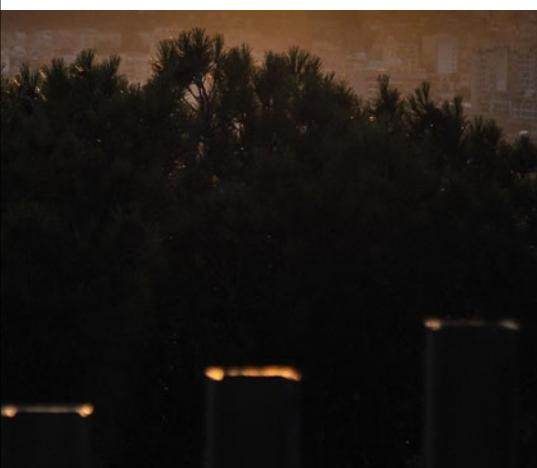
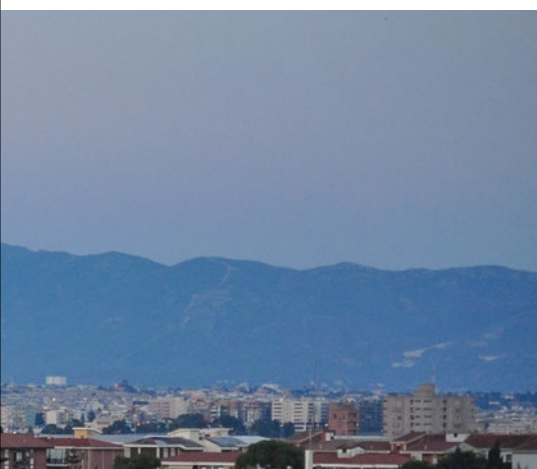
Il livello di area vasta, ove dovrebbe strutturarsi la rete che connette città metropolitane, aree interne e città medie è una piattaforma ove vige la sovrapposizione di più piani, privi di coerenza, a contenuto incerto, ai quali, tuttavia, compete il poter incidere sulle scelte urbanistiche locali, seppur diversamente secondo i differenti testi regionali in materia di governo del territorio

2. SOSTENIBILITÀ E CONSUMO DI SUOLO

Le nostre città, pur tutte diverse, sono accomunate dal progressivo incremento del consumo di suolo, dalla densità dei degradi, dallo scarso investimento in dotazioni infrastrutturali, dalla radicalizzazione di sistemi di mobilità sostanzialmente affidati al trasporto privato su gomma, dall'esposizione ai rischi indotti dai grandi cambiamenti climatici. Gli anni Duemila, di boom immobiliare, ci lasciano edifici vuoti e alloggi invenduti, aree dismesse come macerie urbane, progetti rimasti sulla carta, numeri nei bilanci. La città contemporanea si rivela in una varietà di forme che sfugge ai modelli classici di analisi e di progettazione, ha connotati negativi in termini di ricadute ambientali, caratteri dispersivi e costi collettivi, dipesi dall'organizzazione degli individui e delle famiglie (i minori costi delle abitazioni, la prossimità, l'accessibilità ai servizi, la dimensione unifamiliare dell'alloggio, la disponibilità di limitate ma preziose componenti di verde privato autonomo). La progressiva frammentazione ecologica, effetto del consumo di suolo che disperde le prestazioni funzionali eco-sistemiche, ha impatti rilevanti in termini di esposizione della popolazione ai diversi rischi. La produzione di ricerche e di analisi sul consumo di suolo, sempre più raffinata nelle tecniche e nei metodi di misurazione, da parte di soggetti molteplici e diversi per competenze disciplinari, segnala l'importanza di rafforzare le valutazioni qualitative e non esclusivamente quantitative del suolo consumato. Bisognerebbe anche porre una qualche attenzione alla gestione e manutenzione del suolo urbanizzato, dei suoi spazi aperti, della loro impermeabilizzazione, degrado, accumulo di rifiuti, spesso inquinanti e dannosi per la salute. In questo quadro, appena tratteggiato, ove le condizioni date alla convivenza nelle diverse forme urbane sembrano non resilienti alle pressioni dei cambiamenti climatici, sociali, economici, tecnologici, che inducono innovazioni accelerate e strutturali, lo scenario legislativo nazionale si presenta privo di una politica unitaria per le città; troppo spesso le necessarie innovazioni sono affrontate in via frammentaria; prevale l'attenzione agli aspetti edilizi; si registrano tentativi non organici, tramite inserti parziali in testi che non intendono trattare di riforma urbanistica, ma, di fatto, influiscono, anche direttamente, sui contenuti della pianificazione.

Eppure, la città resiste, attrae, produce; è la leva più preziosa per il progetto del futuro. La valorizzazione delle risorse esistenti e di quelle generabili è finalità ineludibile di una necessaria agenda nazionale per le città. È più che mai necessario adeguare il modo di affrontare il governo del territorio al profondo cambiamento di prospettive sul quale vi è generale condivisione, che orienta e piega gli strumenti attualmente disponibili dall'espansione verso la rigenerazione. Comunque sia aggettivata (smart, green, more inclusive, learning, solidale, sostenibile, intelligente), la città chiede progetti tendenti alla distribuzione di costi e benefici sociali, alla salvaguardia dei beni comuni, a condizioni migliori per la vivibilità e la convivenza. Le iniziative di cambiamento prendono vita a partire da un'immagine di città accogliente e amicale, inclusiva e attrattiva, che non può fare a meno della dimensione collettiva dei progetti. Le città sono protagoniste del futuro, nel quale si candidano a essere produttive. Alle tante e diverse città può rispondere una nuova urbanistica, adattiva ed esplorativa, rigorosa ma ricca di immaginazione. In un nuovo scenario, le risorse diventano beni collettivi esenti da retorica, sono valutabili, il loro uso è monitorabile. La distribuzione dell'incremento di valore dei suoli urbani e lo scambio di capitali sociali entrano nella definizione delle politiche, la solidarietà sociale e l'efficienza pubblica diventano indicatori dell'esistenza delle nuove geografie urbane, istituzionali, amministrative. L'urbanistica, perciò, deve porre condizioni per limitare il consumo dei suoli, ma anche promuovere la cura dei suoli e la rigenerazione di quelli degradati, il restauro dei sistemi idrografici





delle acque superficiali per irrigare, accumulare, depurare, umidificare spazi urbanizzati riattivando processi biotici, depurare i suoli inquinati. L'intervento sulle forme dell'urbanizzazione è necessario e attraverso la programmazione ambientale, paesaggistica, territoriale e urbanistica. Strategie pubbliche allineate sui temi principali dell'agenda urbana europea (formazione e crescita culturale, innovazione tecnologica, adattamento climatico, inclusione) possono anche promuovere un diverso coinvolgimento degli interessi economici.

3. IL SUPERAMENTO DELLO ZONING

I nuovi contenuti dell'azione di governo della città, rivolti alla sua rigenerazione, dovranno guidare nella ricerca per adeguare la forma del piano. Al piano, oggi, va riassegnata utilità sociale, per rispondere a domande di casa e spazio pubblico, miglioramento dello stato ambientale ed ecologico delle città, resilienza ai cambiamenti climatici e salubrità, accessibilità ai servizi urbani, sostenibilità dei sistemi per la mobilità di persone, merci e dati, conservazione dei valori paesaggistici e storico culturali, bellezza e sicurezza degli ambienti di vita. In definitiva, la cultura urbanistica deve esprimere chiari e innovativi orientamenti. Sono prioritari, per tali intenzioni, due campi d'azione. Il primo riguarda l'applicazione di dispositivi fiscali capaci di incidere nei processi di urbanizzazione attraverso un'apprezzabile riduzione dei margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi. Il secondo è quello della rigenerazione urbana. Qualunque strategia per la limitazione del consumo di suolo va integrata con politiche di sostegno alla rigenerazione e riqualificazione della città esistente, che riguardino non solo gli interventi di riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e sottoutilizzato, ma anche, diffusamente, la messa in efficienza di quegli ambiti urbani consolidati dove le condizioni di performance energetica e di sostenibilità sociale e abitativa sono critiche. Il successo delle azioni di cambiamento delle città in chiave ambientale è dimostrato dall'alto grado di abitabilità che connota le città nelle quali sono stati sviluppati interventi integrati di efficienza ecologica e funzionalità dei servizi. L'investimento in chiave ecologica e paesaggistica dimostra di saper produrre ambienti urbani accoglienti e favorevoli allo sviluppo di attività economiche che sanno assegnare valore all'offerta relazionale, materiale e immateriale, fra spazi e servizi, nei diversi contesti. La progettazione urbanistica ha bisogno del raccordo con le politiche pubbliche e i programmi promossi per l'utilizzo dei fondi di investimento straordinari, a favore di un moderno e corretto partenariato pubblico privato e della convergenza di risorse per la qualità del variegato sistema urbano, ove accettare la labilità dei confini, riconoscere le interdipendenze, mutare le geometrie e le geografie anche per le differenze delle aspettative e delle pratiche sociali. La regolamentazione dovrebbe occuparsi, in questo nuovo quadro, dei parametri dell'efficienza dei servizi e degli spazi pubblici, articolati e diversi, qualitativi e riferiti sia alla programmazione che alla gestione e manutenzione, adattabili ai luoghi e ai tempi delle diverse popolazioni che si insediano nelle città. Infatti, agli spazi urbani e a quelli interni agli edifici viene chiesta l'adattabilità che non è concepibile nella pianificazione classica, conformatrice d'uso e pre-dimensionatrice delle funzioni. Appare giunto il momento di modificare i parametri non idonei al progetto della città esistente quali la densità edilizia e gli standard tradizionali, la predeterminazione di assetto e di funzioni, il pre-dimensionamento quantitativo. In secondo luogo, occorrono azioni che concretamente mettano in opera l'integrazione di attori, risorse e politiche, sotto la regia pubblica, che deve organizzarsi secondo modalità di lavoro intersettoriale. In terzo luogo, va innescato un processo di riurbanizzazione della città, per rifondarne l'urbanità, riorganizzare spazi per adattarsi alle nuove esigenze, alle nuove fragilità.

4. IL RUOLO DEL PAESAGGIO E L'IDENTITÀ TERRITORIALE

Abitiamo forme urbane complesse, poco rispondenti ai modelli di analisi e di progetto consolidato e tradizionali, diverse per contesti morfologici nei quali si distendono, per caratteri e ranghi rispetto alle aree di influenza, che tuttavia hanno in comune molti tratti collegati al fenomeno di crescita e di urbanesimo che investe l'Italia come il resto del mondo. Più della metà della popolazione italiana abita città che perdono progressivamente la compattezza del nucleo antico centrale,



sgranandosi in ambiti periferici, fino agli insediamenti più lontani a bassa densità insediativa, in una progressiva rarefazione della trama urbana pubblica e nella commistione di vuoti e residui agricoli in mezzo a nuclei abitativi, poli commerciali o produttivi, infrastrutture. I paesaggi urbani sono densi di degradi, mentre quelli rurali e naturalistici soccombono all'abbandono e alla mancanza di manutenzione, in un quadro climatico che ne fa scempio improvviso e duraturo.

Eppure, nel nostro Paese, pare persistere una “vocazione alla bellezza” (Corrado Augias, 2017), un “miracolo” che ha permesso di creare “una ricchezza che non si trasformò in potenza, ma si trasfigurò in bellezza” (Giorgio Ruffolo, 2008). A questa dimensione non è estranea una componente etica. La fiducia nella declinazione congiunta di sviluppo e tutela, la possibilità di rispondere ai bisogni sociali e ai progetti economici sia utilizzando i patrimoni culturali e paesaggistici esistenti sia generandone di nuovi, caratterizzano un impegno, una “obbligazione al quotidiano lavoro” (Adriano Olivetti, 1956), insita nell'urbanistica come attività, “prima che tecnica, morale, che esige una precisa forza psicologica: quella di non stancarsi” (Bruno Zevi, 1955).

Ogni argomentazione che voglia affrontare le relazioni tra piani e paesaggio, tra governo del territorio e protezione del paesaggio e dei beni culturali, tra rigenerazione urbana e tutela dei centri storici, sembra non poter fare a meno di confrontarsi con le tappe che, nel corso del Novecento, hanno segnato la distanza fra obiettivi che diventano progressivamente antitetici (conservazione e sviluppo); competenze e soggetti spesso in conflitto (Stato, Regioni, Comuni); compiti, professioni e strumenti che corrono su strade parallele senza incontrarsi. Questa criticità, che attiene alla tendenza alle separatezze e alle settorialità, incide anche nell'attuale stagione della pianificazione paesaggistica. La sperimentazione di pratiche di co-pianificazione, di partenariati tra pubblico e privato, il coinvolgimento sociale e la partecipazione pubblica, l'importanza dell'interpretazione del paesaggio come riferimento per il piano locale, sono segnali di una crescente attenzione al progetto e al processo di attuazione del piano. Inoltre, si riconosce una maggiore propensione all'integrazione tra la dimensione regolativa e la dimensione progettuale, che chiama in causa diversi strumenti, interessi e attori della trasformazione territoriale: dai progetti strategici o integrati, agli strumenti di indirizzo come linee guida, abachi, manuali, che, in misura diversa e con differente efficacia, accompagnano il piano. Tuttavia, si deve constatare che sono ancora deboli l'integrazione del paesaggio nelle politiche e nella pianificazione territoriale e di settore, l'identificazione di soggetti pubblici e privati responsabili della gestione e dell'attuazione, lo stanziamento di appropriate risorse finanziarie per l'attuazione. Permane una visione della pianificazione paesaggistica come strumento di protezione dagli assalti sul territorio per mano della pianificazione urbanistica ordinaria. Si potrebbero, invece, rendere i beni culturali e paesaggistici e in essi i centri storici, i paesaggi agrari storicamente consolidati, i tessuti urbani della città moderna, i borghi antichi, centri di una progettualità che unisca responsabilmente protezione ed evoluzione. In fondo, il paesaggio non appare estraneo neanche alle dimensioni contemporanee della smart city, della quale attraversa le cinque dimensioni principali (Attilia Peano, 2015): la mobilità, l'ambiente, il turismo e la cultura, l'economia della conoscenza e della tolleranza, le trasformazioni urbane per la qualità della vita. In questo scenario, il paesaggio sostiene il progetto delle forme e degli spazi delle città, portando alla cura dei diritti alla vita urbana (qualità estetica e ambientale, sicurezza, servizi), anche di fronte al “Trionfo della città” o al “Secondo Rinascimento urbano”, con il dubbio “se ciò sia vero o, soprattutto, se di questo trionfo beneficino tutti” (Giandomenico Amendola, 2016). Non c'è modo, quindi, di esimersi dalla responsabilità, di tutti e di ognuno, di farsi carico della conservazione dei paesaggi e di una lungimirante capacità di elaborare progetti. Il paesaggio come risorsa, per la crescita del benessere sociale delle comunità locali, da preservare per le generazioni future, scioglie il conflitto fra tutela e sviluppo, se l'idea della conservazione “non si oppone al necessario processo di modernizzazione del nostro Paese. Al contrario, l'idea è di farsi carico dell'immenso carico di risorse e beni presenti sul territorio italiano al fine di percorrere traiettorie originali per lo sviluppo, senza eludere peraltro il confronto con un mondo le cui rivolgenti e diffuse trasformazioni sono appena avvertite” (Romano Viviani, 2005).

Piano e paesaggio sono giunti all'obbligo di incontrarsi, per affrontare anche un persistente malfunzionamento del nostro sistema amministrativo, che si traduce in un inevitabile conflitto fra gli enti e in un disagio pesante nei confronti di ogni categoria di utenti. Appare perciò convincente l'opzione del piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, che permette di considerare la valorizzazione come il risultato di una conservazione attiva, che si fa carico di trasferire al futuro paesaggi protetti per la loro eccellenza, paesaggi risanati, paesaggi nuovi. È nell'integrazione che potrebbe inverarsi un concreto riunirsi di cultura, tecniche e politiche, per costruire un progetto di società matura tanto da potersi impegnare ad assolvere obblighi e non solo a rispettare divieti.

5. LA PARTECIPAZIONE NELLO SVILUPPO TERRITORIALE

L'impegno collettivo verso il rinnovo dell'urbanistica italiana, per la quale occorrono condizioni e responsabilità politiche e culturali, potrebbe contribuire a costruire un linguaggio comune, base necessaria per l'efficacia delle politiche di tutela, di valorizzazione e di risanamento dei nostri patrimoni urbani e territoriali, ambientali e paesaggistici e per imprimere un diverso modello di sviluppo al Paese, che possa contare su un diverso modello di progettazione e gestione urbanistica. In questo s'impongono il ri-orientamento delle professioni, della formazione, dei principi e degli obiettivi della pianificazione urbanistica, degli strumenti per il governo di città e territori. Vi appartiene anche una responsabile attività di partecipazione. Il percorso di formazione di piani, programmi e progetti pubblici è caratterizzato da dichiarazioni e azioni che si riferiscono alla partecipazione e alla consultazione, all'inclusione e a processi decisionali deliberativi. La questione riguarda la possibilità di inserire nella riforma delle pratiche istituzionali quel che serve per la qualità della pubblica amministrazione, mentre resta, sullo sfondo, una ambigua sovrapposizione fra partecipazione e rappresentanza. Non v'è dubbio che la partecipazione vada intesa soprattutto come risposta a una domanda, variamente espressa, più facilmente individuabile laddove raccoglie malumore, ma fondamentalmente rivolta alle forme di governo: una domanda di rigenerazione, il cui portato è anche simbolico, strettamente legata alla questione della rappresentanza, agli aspetti etici, agli scenari di valori, alla dimensione istituzionale, al discorso pubblico. Per i 150 anni dell'Unità d'Italia, il Censis aveva svolto una ricerca sui valori degli italiani, nella quale è tracciata un'onda lunga della soggettività, confluita nell'attuale diffuso disagio sociale e ripiegamento collettivo. Segnali dell'impoverimento della condizione umana, della perdita di senso di cittadinanza, si trovano nelle pratiche minute e quotidiane come nelle patologie individuali e collettive: la crescita dell'aggressività diffusa, dalla corruzione del linguaggio alla distruttività dispiegata; l'aumento delle malattie individuali di rinserramento e dell'indifferenza alla vita collettiva; la mancanza di senso del futuro; la crisi delle istituzioni. Nel contempo, si è visto crescere il bisogno di autorità terze, garanti di ordine. Le questioni di cui occuparsi, nell'integrare la partecipazione alla formazione delle scelte di evoluzione delle città e dei territori, sono l'esplicitazione degli obiettivi che ci si pone, il ruolo degli attori coinvolti, le competenze e i mezzi a disposizione, l'applicazione integrata e trasversale ai diversi settori della pubblica amministrazione, un buon utilizzo degli strumenti di e-government ed e-democracy. La risposta procedurale, perciò, è perdente. L'occasione, invece, va colta nel senso di un ritorno a condividere l'idea e la pratica dell'urbanità, per riparlare di solidarietà e città pubblica. Un insieme che tratteggia la riconquista da parte dei cittadini dei diritti alla vita urbana, mai estranei al progetto dello spazio pubblico, che si confronta con bisogni plurali e progetti di vita, tanto liberamente scelti quanto obbligati.

