

5 giugno 2015

Tra piani e progetti nel tempo della crisi
Silvia Viviani, Presidente I.N.U.

1. Il cambiamento e la necessità di un progetto unificante

I cambiamenti riguardano contrazione del welfare e composizione delle popolazioni insediate; nuovi paradigmi di benessere e coesione sociale; inclusione e multietnicità; molteplicità delle forme urbane. Assistiamo a un dibattito articolato in argomenti puntuali, che vanno dall'efficienza energetica degli edifici alla difesa del suolo, dall'inclusione sociale all'integrazione fra economie urbane e economie agricole. Per noi, queste sono componenti non settoriali, ma elementi costitutivi di un approccio unitario, traducibile in politiche ordinarie integrate, che vedono nel governo del territorio e nell'urbanistica gli assi della buona amministrazione, tendente a migliorare le condizioni urbane e sociali della popolazione.

Al di là delle molte aggettivazioni della città del futuro (learning, smart, green), i temi rilevanti del dibattito contemporaneo sulle condizioni urbane sono la cura nell'uso delle risorse, da salvaguardare e da mobilitare, un'etica dei beni comuni, una rigenerata efficienza a base degli stili di vita, la creazione delle condizioni di convivenza in spazi diversamente percepiti e vissuti, una concreta risposta alle tensioni verso felicità e sicurezza. **La centralità che assegniamo alla città e che ci porta a occuparci di rigenerazione urbana e contrasto al consumo di suolo non è separabile dal perseguimento degli obiettivi del riequilibrio insediativo, dell'equità sociale e dell'incremento delle prestazioni ambientali della vita urbana. Ciò comporta operare in un continuo adattamento alle condizioni date, con un'idea del futuro prospettabile, dove densità e spazi aperti, scenari urbani e rurali si distinguono e si sostengono.** E' un progetto da gestire con impegno costante, tramite pratiche manutentive e creatività sull'intera città, con priorità per i suoi spazi pubblici, occupandosi delle diverse sue parti non come aree confinate, ma componenti dotate di senso e di rango, opponendosi a una visione banalizzata su cubature e destinazioni d'uso, riportando l'attenzione al "come", ai continui mutamenti delle pratiche sociali e alle loro influenze sulla città fisica. **Al centro vi è un'idea di città come ecosistema e come infrastruttura funzionale e territoriale. E' una risorsa preziosa, suolo urbanizzato in diverse condizioni di stato e valore, produttore ed erogatore di servizi, a sostegno della società e dell'economia. Per essa occorrono politiche di rigenerazione urbana diffusa: non una politica di settore, ma un paradigma generale.** Il problema di *come* intervenire sulla città contemporanea, una realtà multiforme non standardizzabile, va affrontato con tecnica esperta e spessore culturale. In sostanza, dobbiamo **predisporre un'analisi efficace del cambiamento delle condizioni urbane per indicare scenari prospettabili convincenti, recuperare la lentezza della risposta progettuale, restituire al progetto urbanistico un rango di utilità**, contribuire alla semplificazione e alla flessibilità senza rinunciare alla complessità.

2. I temi in agenda

- la declinazione della **rigenerazione urbana generalizzata**, che comprende la produzione di ricchezza pubblica e privata, le strategie dell'adattamento climatico, le politiche di inclusione sociale, le azioni di messa in sicurezza dei territori e l'innovazione della produttività d'impresa, gli interventi dell'infrastrutturazione fisica e quelle della rete immateriale a sostegno dello sviluppo, del lavoro e della creatività urbana;
- il disegno di **riassetto istituzionale**, affinché non si chiuda nel dibattito su confini amministrativi e non si perda nel rinvio di competenze, ma si configuri quale valorizzazione delle potenzialità delle forme urbane; un disegno nel quale città metropolitane e aree interne non siano le une il negativo delle altre, ma una rete, un sistema integrato e interconnesso di cui deve essere colta la componente dinamica;
- la proposta di **una pianificazione capace di interpretare il futuro, adeguata alla filiera di governo (Europa, Stato, Regioni, Città Metropolitane, Unioni dei Comuni, Municipi);**

- l'individuazione di **ambiti con maggior propensione allo sviluppo**, a partire dal livello di manutenzione e riproduzione delle risorse e dall'attitudine delle comunità all'utilizzo consapevole delle stesse;
- il riaggancio fra **progetto di modernizzazione tecnologica e progetto dei luoghi**, che è anche la via per una nuova efficienza della pubblica amministrazione;
- la promozione di **pratiche partecipative che portino alla rimodulazione del sistema di welfare locale**, anche tramite proposte di servizi leggeri di quartiere e assunzione di compiti da parte della cittadinanza, così da indurre una riduzione per la Pubblica Amministrazione del peso economico del sistema welfare.

3. La riforma mancata

La rilettura dei principi per la nuova legge urbanistica, definiti dall'Inu nel 1995, ne evidenzia semplicità, rigore, attualità:

- integrazione degli aspetti ambientali nella pianificazione, alla quale collegare cooperazione inter-istituzionale, multidisciplinarietà dei contenuti dei piani, verifica della coerenza delle scelte, monitoraggio degli effetti delle decisioni;
- utilizzo dei metodi perequativi e compensativi per una politica fondiaria concretamente favorevole agli interessi generali;
- sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale e una operativa, per una processualità coerente con la sostenibilità delle prospettive di sviluppo, a sostegno del contenimento della rendita fondiaria, ancorando la prescrittività delle scelte di piano alla fase del concreto emergere delle condizioni alla trasformazione urbanistica e introducendo un limite temprale alle previsioni.

Vi si deve aggiungere l'analisi degli effetti negativi o non auspicati: il progressivo dominio degli apparati normativi sul progetto, l'arroccamento procedurale difensivo, la proliferazione dei centri decisionali, l'appiattimento del piano sulla mera declinazione dei contenuti di legge, il permanere del Prg in tutti gli strumenti riformati. A nulla è valsa la non cogenza dei piani strutturali stabilita dalle leggi regionali, peraltro negata dall'imposizione fiscale sulle previsioni contenute in tali strumenti. Si deve anche rilevare scarsa attenzione politica rispetto all'interpretazione delle trasformazioni territoriali, ritenute sempre più, come i piani, *questione dei tecnici*.

Infine, è bene richiamare quanto si è fatto laddove la sperimentazione ha avuto maggior successo rispetto alle inerzie. Quando la formazione di piani ha saputo utilizzare al meglio l'innovazione culturale, si è segnata discontinuità con il vecchio modello regolatore e vi è stata l'occasione per investimenti e produzione di risorse: conoscenza, multidisciplinarietà, partecipazione democratica, contenimento della dispersione urbana, coordinamento fra municipalità, integrazione fra le politiche. Intanto, mutavano le relazioni fra le strutture insediative e le cittadinanze. In uno scenario sempre più frammentato per la distanza tra attività umane e luoghi, la popolazione nei diversi ambienti urbani è emersa quale fattore propulsivo del cambiamento. I confini amministrativi sono diventati ostacolo al miglioramento delle condizioni territoriali e urbane. Le città si sono rivelate forti e fragili a un tempo: esposte ai cambiamenti climatici, travolte dal boom immobilista degli anni Duemila e dall'impoverimento sociale ed economico, restano i luoghi migliori per organizzare la convivenza.

4. Progetto Paese

Possiamo ritenere stabili le convinzioni circa il nuovo welfare urbano, la chiusura in chiave ecologica dei cicli di uso e riproduzione delle risorse, l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili, l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali, l'indifferenza delle posizioni proprietarie, la definizione dei diritti edificatori mai estranei o esterni al piano.

Si apre una fertile stagione, a partire da tali convinzioni, centrata sul progetto urbanistico.

Pratiche e processi di governo del territorio dovrebbero assumere connotati di programmazione e di progetto, aperti, comprensibili, accessibili, orientati alla soluzione dei problemi. Le ricadute riguardano tutti gli attori, non ultimi –ovviamente– i pianificatori. Gli impatti attesi sono maggiore efficacia cognitiva (*dai quadri conoscitivi alla conoscenza condivisa*), investimento nella consapevolezza degli effetti (dal piano che prevede *cosa*, al piano che discute in merito al *se* e

orienta verso il *come*) e nel **progetto di città per rinnovare bellezza e funzionalità degli ambienti urbani**.

Si possono indicare alcune direzioni di reazione costruttiva al cambiamento:

- **trasformare il piano, da groviglio procedurale a racconto consapevole** e scenario prospettabile, per valutare e scegliere progetti nei quali i valori sociali e ambientali assumano un portato economico non riducibile a parametri finanziari;
- **differenziare la piattaforma della pianificazione strutturale**, territoriale e strategica, di area vasta (Città metropolitane, Unioni dei Comuni, Province) **dal piano operativo comunale, centrato sulla rigenerazione urbana** sostenuta da risorse disponibili e spendibili, per produrre valore pubblico;
- incrementare la produzione di **progetti urbanistici, per spazi della collettività, connessioni urbane, ambienti vivibili**, riconoscibili nelle relazioni fisiche e nelle percezioni indotte;
- considerare unitariamente **piano e gestione** ai fini della fattibilità e della convenienza, in una leale collaborazione fra soggetti pubblici e privati;
- interpretare in chiave di **infrastrutture complesse i patrimoni territoriali da curare e riprodurre**: città storiche, forme urbane recenti, paesaggi, sistemi naturalistici, reti ambientali e per la mobilità di persone, cose e dati; un ricco e articolato insieme che concorre al più vasto equilibrio delle condizioni di vita, che non conosce confini amministrativi né perimetri di zone, ma che ha bisogno di delimitazioni per la gestione e l'esercizio di responsabilità;
- declinare **ulteriori e nuovi standard**, diritti inderogabili in tutto il Paese, intrinseci ai luoghi e nel contempo produttori di luoghi;
- riformare **politiche e attori pubblici dell'abitare sociale**;
- rovesciare lo schema che preordina l'organizzazione del governo del territorio, **dalla settorialità all'aggregazione intorno a progetti**, per l'efficienza della filiera pubblica;
- **coordinare codici** di comportamento essenziali (apparati legislativi), certa attribuzione di **compiti** (assetto istituzionale), individuazione di **ambiti** territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), efficacia degli **strumenti** (riforma urbanistica), misure incentivanti (fiscalità);
- investire nelle **tecnologie a sostegno della nuova pianificazione**: processi decisionali, informazione pubblica, trasferimento e scambio di conoscenza, sviluppo e integrazione delle politiche, rappresentazione, soddisfacimento di esigenze redazionali, interpretazione degli stati di fatto e di progetto, controllo della coerenza, regolazione e trasparenza, aggiornamento e riproducibilità, trasmissibilità e comunicazione.