

05 APRILE 2019  
RIVA DEL GARDA

**XXX CONGRESSO**  
GOVERNARE LA FRAMMENTAZIONE



# XXX CONGRESSO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA

## DOCUMENTO CONGRESSUALE

### Governare la frammentazione

1. IL MONDO NEL QUALE VIVIAMO.....	3
1.1 Ambiente e società.....	3
1.2 Urbanistica, politiche e istituzioni.....	6
1.3 Dal XXIX al XXX Congresso dell'INU.....	9
2. UN PATTO PER L'URBANISTICA ITALIANA .....	11
3. CINQUE PAROLE PER CINQUE CAMPI DI AZIONE.....	14
3.1 Garantire.....	14
3.2 Qualificare .....	14
3.3 Attualizzare.....	15
3.4 Differenziare .....	16
3.5 Democratizzare.....	16

Documento approvato dal Consiglio Direttivo Nazionale dell'INU del 22-23 Febbraio 2019

# XXX CONGRESSO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA

## DOCUMENTO CONGRESSUALE

### **Garantire**

*Tutta la nostra storia recente può essere compresa attraverso le lenti dell'urbanizzazione.  
Le rivoluzioni in Medio Oriente sono avvenute nelle città, non nei villaggi;  
c'è bisogno di una massa critica di persone che si raduni nelle piazze.*  
Suketu Mehta, «La vita segreta delle città», 2016

### **Qualificare**

*Affinché le migrazioni del futuro possano essere davvero ordinate, sicure, regolari e responsabili,  
servono un pensiero politico che studi e contrasti stereotipi e pregiudizi  
e un'azione politica in grado di prendere decisioni oggi i cui effetti (probabili, non sicuri)  
potranno essere apprezzati dalle generazioni a venire.  
Proprio come per il riscaldamento climatico.  
Non è certo con la facile rincorsa al consenso di breve periodo  
né con le emozioni estemporanee che si potrà affrontare una realtà umana  
che sta evolvendo da due milioni di anni.  
La virtù necessaria in questa impresa è  
anche una delle più scarse al momento: la lungimiranza.  
Verso il passato e verso il futuro.*  
Valerio Calzolaio, Telmo Pievani, «Libertà di migrare», 2016

### **Attualizzare**

*...la scienza, prima di essere esperimenti,  
misure, matematica, deduzioni rigorose  
è soprattutto visioni. La scienza è innanzitutto visionaria.  
Il pensiero scientifico si nutre della capacità di «vedere» le cose  
in modo diverso da come le vedevamo prima.*  
Carlo Rovelli, «Sette brevi lezioni di fisica», 2014

### **Differenziare**

*E' possibile che rancore e sfiducia vengano dal sentimento inconsapevole che, con la crisi dei partiti prima,  
dell'economia poi, si è conclusa un'intera fase della nostra esistenza; che nella nostra storia s'è aperta  
un'enorme frattura che ha inghiottito il recente passato, quello pieno di vitalità dell'avanzamento sociale,  
del sistema sanitario, dello statuto dei lavoratori, delle conquiste civili e di libertà quali il divorzio e l'aborto,  
di una certa equità ormai compromessa da macroscopiche ingiustizie che a loro volta hanno creato  
fortissime tensioni sociali. Quando le ingiustizie crescono in modo eccessivo le società tendono a spaccarsi  
o a languire.*  
Corrado Augias, «Questa nostra Italia», 2017

### **Democratizzare**

*... Poiché dobbiamo agire rapidamente, ma dobbiamo anche far uscire l'Europa  
dall'attuale impasse tecnocratica, proponiamo la creazione di un'Assemblea europea ...  
Questa Assemblea europea può essere creata senza modificare i trattati europei esistenti.*  
Manon Bouju, Lucas Chancel, Anne-Laure Delatte, Stéphanie Hennette,  
Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez,  
«Manifesto per la democratizzazione dell'Europa», 2018

### **Governare la frammentazione**

*Gli ultimi trent'anni hanno costituito un meraviglioso punto di partenza,  
una base solida su cui poter costruire davvero in grande,  
ma quello che verrà sarà differente, oltre e di più.  
Ciò che verrà creato diventerà costantemente e senza posa qualcos'altro,  
mentre le invenzioni migliori saranno ancora da ideare.  
L'oggi è davvero senza confini, in esso siamo tutti in divenire.  
È realmente il momento migliore nella storia dell'uomo per iniziare.  
Non siamo in ritardo.*  
Kevin Kelly, «L'inevitabile», 2018

# 1. IL MONDO NEL QUALE VIVIAMO

## 1.1 Ambiente e società

Nell'attuale, turbolento, momento storico, un terzo dei Paesi ha recinzioni di diverse tipologie lungo i suoi confini,<sup>1</sup> sono oltre 6.000 i chilometri di barriere innalzati nel mondo negli ultimi dieci anni.<sup>2</sup> Accelera il rapido mutamento delle condizioni climatiche, percepito come la minaccia mondiale più temibile insieme al terrorismo; si rende incerto lo sguardo al futuro<sup>3</sup> e, in esso, il progetto degli spazi nei quali viviamo è obbligato a fare i conti con l'ambiente.

Quasi 80mila ettari di foresta sono stati distrutti nel 2018 e più di 100mila ettari di terra coltivata sono stati erosi, 182mila ettari di suolo sono stati desertificati e sono state emesse oltre 600mila tonnellate di CO<sub>2</sub>; delle oltre 200mila megawattore di energia consumate giornalmente quasi 180mila vengono da fonti non rinnovabili. Le anomalie climatiche del 2017,<sup>4</sup> che hanno compreso l'intensificazione delle condizioni di siccità riscontrate nel 2016,<sup>5</sup> l'hanno reso, a livello globale, il terzo anno più caldo, sia della serie di temperature medie annuali su terraferma, sia di quella su continenti e oceani insieme, con il 2015 e il 2016.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> [http://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/06/26/lera-dei-muri-dividono-mondo-le-nuove-frontiere-della-globalizzazione/?refresh\\_ce=1](http://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/06/26/lera-dei-muri-dividono-mondo-le-nuove-frontiere-della-globalizzazione/?refresh_ce=1)

<sup>2</sup> Tim Marshall, *I muri che dividono il mondo*, Garzanti, 2018

<sup>3</sup> La propensione a guardare al futuro in chiave ottimistica varia in maniera sensibile in base alla ripartizione di residenza, il Nord supera di 4,7 punti percentuali il Mezzogiorno, con un divario in crescita rispetto all'anno precedente. Gli uomini sono sensibilmente più ottimisti delle donne (rispettivamente 29,1% e 25,5%). ISTAT, BES Rapporto 2018

<sup>4</sup> Tra i 30 anni più caldi dal 1800 a oggi, 25 sono successivi al 1990. L'eccezionalità del 2018 non ha interessato solo l'Italia, il 2018 è risultato il più caldo da quando sono disponibili osservazioni anche per Francia, Svizzera, Germania e Austria. <http://www.isac.cnr.it/it/content/2018-anno-pi%C3%B9-caldo-dal-1800-litalia>

<sup>5</sup> Il 2017 è stato un anno caratterizzato da intense anomalie climatiche. Le più rilevanti ed estese sono state l'intensa siccità, che ha interessato in particolare le regioni centro-settentrionali fino all'inizio del mese di settembre, e le intense ondate di calore estive, che hanno portato anche a valori record della temperatura massima. Nel corso dell'anno si sono altresì sviluppati numerosi eventi convettivi, localmente violenti, sia nell'interno che lungo le coste. Le notevoli intensità di precipitazione sono state causa di improvvise alluvioni e di colate detritiche, queste ultime anche in concomitanza con temperature elevate in alta quota o con eventi geofisici come la sequenza sismica che ha interessato l'Italia centrale. ISPRA, Rapporto Clima, 2017

<sup>6</sup> La temperatura media globale della Terra ha reso il 2017 il terzo anno più caldo nei 138 anni in cui la National oceanic and Atmospheric administration Usa (Noaa) ha raccolto dati sul clima. L'anno più caldo mai registrato rimane il 2016, seguito dal 2015.

Oggi, la popolazione mondiale è pari a 7.5 miliardi.<sup>7</sup> I fenomeni migratori associati a condizioni di insostenibilità fisica e sociale aumentano. “Entro il 2050, 200 milioni di persone potrebbero diventare in modo permanente profughi ambientali.”<sup>8</sup> Se pur proiettata al suo raddoppio in circa 40 anni, la popolazione mondiale ha rallentato il ritmo di crescita.

Più della metà della popolazione mondiale vive in città. Il 40% della popolazione europea vive in città di dimensione media (tra 100.000 e 500.000 abitanti, bacino d’utenza inferiore a 1,5 milioni di persone, almeno un’università). Entro il 2050, due individui su tre vivranno in ambito urbano, incrementando al contempo la domanda di servizi pubblici e la necessità di una pianificazione sostenibile per far fronte alla riduzione della produzione agricola e al bisogno di cibo, all’erosione delle risorse naturali, all’inquinamento dell’aria e delle acque e allo smaltimento dei rifiuti.<sup>9</sup>

In Italia la popolazione ha superato la soglia dei 60 milioni, portandoci al quarto posto fra i Paesi europei. I giovani sono poco più del 13%. L’indice di invecchiamento è variabile nel Paese, ma siamo giunti al primo posto in Europa.<sup>10</sup> Da oltre un decennio le nascite calano. Aumentano i cittadini stranieri, provenienti dai Paesi dell’Est Europa e da Paesi asiatici e africani. La mobilità sul territorio nazionale conferma la migrazione dal sud verso il nord e per quasi la metà riguarda persone in età compresa tra i 15 e i 39 anni. Se i giovani si muovono verso le principali aree urbane centro-settentrionali, i più anziani scelgono le città medie.<sup>11</sup> Aumentano i rischi di esclusione sociale e di povertà (+ 30% dal 2016 al 2017),<sup>12</sup> la produzione di rifiuti, i reati ambientali,<sup>13</sup> l’inquinamento atmosferico.<sup>14</sup> Disastri, frane, inondazioni hanno caratterizzato

---

<sup>7</sup> “[...] nell’ultimo quarto di secolo la popolazione migrante del mondo è raddoppiata. Oggi duecentocinquanta milioni di persone vivono in un paese diverso da quello in cui sono nate: un essere umano su ventotto. Se i migranti fossero una nazione, sarebbero il quinto paese più popoloso del mondo. E non è che l’inizio: guerre, diseguaglianze, e cambiamenti climatici faranno della migrazione di massa il fenomeno umano più significativo del XXI secolo.” Suketu Mehta, *La vita segreta delle città*, 2016

<sup>8</sup> Valerio Calzolaio, Telmo Pievani, *Libertà di migrare*, Einaudi, 2016, pag. 104

<sup>9</sup> 2018 Revision of World Urbanization Prospects

<sup>10</sup> In Italia ci sono 165,3 anziani ogni cento giovani e 55,8 persone in età non lavorativa ogni 100 in età lavorativa (1° gennaio 2017). L’Italia supera la Germania e va al primo posto in Europa nella graduatoria decrescente per indice di vecchiaia. ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, <http://noi-italia.istat.it/>

<sup>11</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/224943>

<sup>12</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/224682>

<sup>13</sup> Nel 2016, la maggior parte delle violazioni contestate riguarda la gestione dei rifiuti (8.792 procedimenti) e delle acque reflue (1.636); sono invece 170 i procedimenti per il trasporto non autorizzato di rifiuti e 164 quelli per il traffico organizzato dei rifiuti. Nel 2017 gli incendi hanno coinvolto una superficie forestale di 162 mila ettari, pari al 5,4 per mille del territorio nazionale: il valore più alto dopo il 2007, superiore di 2,5 volte a quello dell’anno precedente. L’impatto maggiore si è avuto in Calabria (21,1 per mille del territorio regionale), Campania, Sicilia e Lazio (tra 11 e 15 per mille). Il fenomeno risente, nella sua variabilità, delle condizioni meteo-climatiche, ma manifesta anche evidenti difficoltà nella gestione del patrimonio forestale.

<sup>14</sup> Nel 2017 si stima che le emissioni di CO2 e altri gas climalteranti, responsabili dell’effetto serra, siano pari a 7,2 tonnellate pro capite, come nell’anno precedente. ISTAT, 2018

drammaticamente il 2018.<sup>15</sup> Le aree a elevata criticità idrogeologica<sup>16</sup> rappresentano il 10% della superficie italiana e riguardano l'89% dei comuni; le aree a elevato rischio sismico sono più del 50% del territorio nazionale e interessano il 38% dei comuni.<sup>17</sup> Dal confronto tra il 2017 e il 2015, emerge un incremento del 6,2% delle classi a pericolosità elevata e molto elevata; gli incrementi più significativi della superficie classificata a pericolosità elevata e molto elevata hanno riguardato il bacino del fiume Tevere, la regione Sardegna, il bacino dell'Arno, i bacini della Calabria, delle Marche, dell'Abruzzo, il bacino del Po in Lombardia, la provincia di Bolzano.<sup>18</sup>

Si registra una sensibilità in aumento rispetto alle questioni ambientali e la preoccupazione per il deterioramento del paesaggio è un dato stabile (15,1%).<sup>19</sup> Se nel nostro Paese pare persistere una "vocazione alla bellezza" (Corrado Augias, 2017), ereditata forse da quella capacità di creare "una ricchezza, che non si trasformò in potenza, ma si trasfigurò in bellezza" (Giorgio Ruffolo, 2008), nel 2016 la spesa per i servizi culturali, inclusi tutela e valorizzazione del patrimonio, è stata dello 0,31% del Pil, meno dell'anno precedente e al disotto della media Ue, anch'essa in calo (0,43%).

Nonostante il consumo di suolo e la frammentazione ecologica che ne consegue, il territorio italiano è coperto da aree protette per oltre il 20% di estensione. Ogni italiano dispone di oltre 30 mq di verde pubblico,<sup>20</sup> il patrimonio di verde storico (giardini, parchi) ammonta ad oltre 74 milioni di mq (1,9 ogni 100 di superficie urbanizzata).

Lo stock edilizio disponibile è ingente: più di 30 milioni di abitazioni. Quasi l'80% è occupato da residenti. In Italia nel 2016 il valore dello stock di attività non finanziarie possedute dall'insieme dei settori istituzionali in Italia è pari a 9.561 miliardi di euro e l'84%, è costituito da immobili, abitazioni in primis; le famiglie detengono oltre il 90% del valore del patrimonio residenziale complessivo. Agli alloggi realizzati, spesso rimasti invenduti, si dovrebbero aggiungere quelli previsti dai permessi di costruire ritirati e quelli derivanti da aspettative

---

<sup>15</sup> <http://www.infodata.ilssole24ore.com/2018/12/30/2018-inquinamento-alluvioni-meteo-lanno-dei-disastri/>

<sup>16</sup> Nel 2017, secondo le stime dell'Ispra, il 2,2% della popolazione italiana è esposta al rischio di frane e il 10,4% è esposta al rischio di alluvioni. Le aree a pericolosità da frana elevata o molto elevata coprono una superficie di oltre 25 mila km<sup>2</sup>, pari all'8,4% del territorio nazionale: all'incirca la stessa estensione delle aree a pericolosità idraulica media, più popolate perché in pianura.

<sup>17</sup> <http://www.cresme.it/it/studi-e-ricerche/57/rapporto-sullo-stato-del-rischio-del-territorio-italiano.aspx>

<sup>18</sup> ISPRA, Rapporto sul dissesto idrogeologico in Italia, 2018

<sup>19</sup> L'insoddisfazione per la qualità del paesaggio è più diffusa nelle grandi aree urbane: 34,8% nei centri metropolitani e 24,8% negli altri comuni con più di 50 mila abitanti, mentre non raggiunge il 15% nei centri fino a 10 mila abitanti. Il disagio, inoltre, è maggiormente riportato dalle persone tra 25 e 34 anni (24,8%) e, nell'ultimo anno, diminuisce nelle classi di età più giovani. ISTAT, BES Rapporto 2018, pag. 124

<sup>20</sup> La distribuzione delle aree verdi fra i 109 comuni capoluogo, tuttavia, non è uniforme: il 50% delle superfici si concentra in 11 città, mentre due città su tre presentano valori inferiori alla media Italia e una su dieci non raggiunge la dotazione minima di 9 mq. per abitante prevista dalla legge. Nel confronto territoriale conviene, pertanto, riferirsi ai valori mediani, che sono di 26,1 m<sup>2</sup> per abitante nelle città del Nord, 22,2 in quelle del Centro e 15,7 in quelle del Mezzogiorno. ISTAT, BES Rapporto 2018, pag. 138

edificatorie dormienti nelle previsioni di piani sovradimensionati, elaborati nei periodi di forte espansione residenziale.<sup>21</sup> Più del 50% delle abitazioni ha oltre 40 anni, un ulteriore 30% è stato costruito fra il 1970 e il 1990. Cresce l'utilizzo come abitazione di ambienti non idonei (capanne, garage, camper), espressione del disagio sociale. Aumentano i nuclei familiari non riconducibili al modello tradizionale. La domanda di "casa" è emergente e articolata.<sup>22</sup>

## 1.2 Urbanistica, politiche e istituzioni

La dispersione insediativa e la ricerca di condizioni di vita e di lavoro soddisfacenti, un comportamento individuale sempre più autonomo nell'organizzare i propri spazi e rappresentare la città, la crescita delle diverse forme di condivisione di conoscenze e servizi, fino alla produzione di nuove economie legate allo scambio sostenuto dalla tecnologia avanzata, che contrasta ogni criticità correlata alla fisicità dei luoghi, configurano una trama reticolare, alla quale non corrispondono le geografie amministrative e neanche gli strumenti di pianificazione disponibili. Le une e gli altri, peraltro, appartengono a un *tempo*, a un'organizzazione sociale e politica, a forme e modalità insediative che sono alle nostre spalle. Ordine/disordine, regole/necessità, stabilità/precarità, mettono in tensione l'urbanistica e richiamano ai compiti della politica, dell'amministrazione e della tecnica, per un'esigenza irrinunciabile di governare le trasformazioni, a difesa dei più deboli e a garanzia dell'accesso alle opportunità. Se a offrire gli strumenti è ancora la pianificazione, le scelte sono politiche e le modalità per agire attengono alla sfera del governo pubblico.<sup>23</sup>

Oggi, ogni livello di governo è colpito dalla crisi di democrazia che investe l'Europa, a partire dalla tenace ostilità verso l'Unione, un sordo rancore che si consolida ogni volta che si misura con la distanza fra individui e apparati

---

<sup>21</sup> Simone Ombuen, Sistemi insediativi, popolazioni, piani, Rapporto dal Territorio, Inu Edizioni, 2016

<sup>22</sup> "Con le famiglie, si pluralizzano e mutano anche i bisogni e i criteri con cui valutare l'adeguatezza delle soluzioni abitative (qualità, tempi e modalità di accesso, compatibilità con i sistemi delle risorse familiari e altro ancora)." Laura Fregolent e Rossana Torri, *Conclusioni*, in *L'Italia senza casa*, a cura di Laura Fregolent, Rossana Torri, Franco Angeli, 2017, pag. 93

<sup>23</sup> "È solo presunzione pensare che le regole possono in maniera puntuale guidare i cambiamenti dettati da necessità. Si dà per scontata l'esistenza di un insieme di regole che indicano i modi di organizzare la città (il piano o qualsiasi strumento assimilabile) al fine di permettere un funzionamento efficiente ed efficace, con soddisfazione di tutti o preferendo alcuni (questa è una variabile della politica). Ma va sottolineato che la loro applicazione è una manifestazione della politica o, se si preferisce, una modalità di governo. È fuorviante credere che la sola esistenza di 'buone regole' possa garantire un'organizzazione dello spazio coerente. In sostanza, l'ordine urbano è sottoposto a continua tensione, fino a essere manomesso, per effetto dei processi in atto nella società: nuove iniziative, nuove tecnologie, nuovi stili di vita, nuovi consumi, nuovi valori culturali, ecc.", Francesco Indovina, *Ordine e disordine nella dinamica urbana*, ECOSCIENZA, n. 5, anno 2017, pp. 54-55

organizzati per emanare regole e controllarne il rispetto. La sfiducia nelle istituzioni acuisce l'insofferenza per la burocrazia, in tutte le sue manifestazioni.<sup>24</sup> La possibilità di portare a compimento gli intenti di riforma degli assetti istituzionali si scontra con problemi che attengono alle forme di governo, ai sistemi elettorali, ai compiti, le responsabilità e i poteri dei diversi organi, alla trama intricata di competenze, strumenti, livelli e soggetti.

Non si può non considerare che l'Italia non ha una politica stabile per le sue risorse più preziose (le città, il paesaggio, i beni ambientali e culturali), né per le infrastrutture della convivenza (mobilità, casa, istruzione), né, infine, uno scenario legislativo che renda patrimonio comune su tutto il territorio nazionale i principi necessari per dare respiro all'azione locale (e renderla meno ristretta ed esposta alle aggregazioni di interesse), per conferire unitarietà e coerenza, nelle differenze di contesto, alle politiche regionali.

Queste condizioni si riverberano nel governo del territorio, sul quale pesa l'assenza di politiche nazionali e della riforma urbanistica nazionale, in grado di guidare l'azione pubblica, pur nell'esercizio a ogni livello di una propria definita competenza, coerentemente nei diversi contesti territoriali e nella interazione tra locale e nazionale.

Affrontare il governo del territorio, dunque, comporta farsi carico di aspetti che riguardano cooperazione, democrazia, partecipazione. Peraltro, non si può prescindere dalla qualità degli ambienti urbani e territoriali in cui collocare politiche attive.

Questo assunto ha portato l'Istituto Nazionale di Urbanistica a sostenere, per decenni, la necessità di una legge quadro urbanistica nazionale. L'esigenza dell'aggiornamento si pone non solo per il sistema riconducibile alla legge urbanistica fondamentale del 1942, ma anche, in parte, per il sistema che negli anni '90 del Novecento è stato elaborato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, recepito da diverse Regioni nelle proprie leggi, in assenza di politiche nazionali integrate per i settori dell'ambiente e del paesaggio, delle città e delle infrastrutture.

Il regionalismo della disciplina urbanistica e un assetto istituzionale da riformare compiutamente rendono poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di Principi fondamentali per il governo del territorio, mentre si è consapevoli che le riforme urbanistiche regionali e i processi di pianificazione conseguenti segnano, positivamente, un punto ormai di non ritorno in merito a questioni irrinunciabili per la cultura del territorio, come l'interdisciplinarietà, la valutazione ambientale, i metodi e i criteri di prevenzione

---

<sup>24</sup> "La burocrazia non piace a nessuno. Eppure, in un modo o nell'altro, sembra che ce ne sia sempre di più. Ne vediamo gli effetti in ogni aspetto della nostra vita. La burocrazia è diventata l'acqua in cui nuotiamo: ci riempie le giornate con le sue scartoffie e con i suoi moduli sempre più lunghi e complicati." David Graeber, *L'utopia delle regole*, INTERNAZIONALE, n. 1104/2015, pag. 42 e seg.

e mitigazione, la verifica degli effetti delle scelte di trasformazione riferite all'ambiente, alla salute umana, all'economia, alla società. E' un contesto disciplinare, tecnico e amministrativo consolidato, che ha prodotto piani e progetti in quantità e qualità molto diversificate nei territori italiani, che ha anche sofferto del progressivo indebolimento del pensiero politico e del suo progressivo distacco dalla rappresentazione della domanda sociale.

Resta indispensabile, tuttavia, uno scenario nazionale che identifichi le prospettive per il Paese, avendo fiducia nella coesione sociale e istituzionale e consapevoli che nelle politiche di sviluppo il governo del territorio non può essere assunto come elemento residuale. Non è in discussione l'autonomia regionale, forma istituzionale e politica necessaria proprio in ragione della complessità del momento storico, ma *come* tale autonomia si possa esercitare, potendo convertire sul territorio scelte non confinabili nei limiti amministrativi locali, rendendole praticabili a beneficio dei Comuni. Recentemente, quasi tutte le regioni italiane (solo Abruzzo e Molise non hanno intrapreso alcuna iniziativa) hanno avanzato richieste di maggiore autonomia, con varie modalità: referendum, risoluzioni consiliari, mozioni e ordini del giorno, provvedimenti legislativi, fino ai processi formali di negoziazione con il Governo avviati da Lombardia, Veneto, Emilia Romagna. Al centro vi è il tema delle risorse finanziarie, da trattenere nei propri territori. Si avranno ricadute sull'accessibilità ai servizi fondamentali, sull'uguaglianza e sui diritti di cittadinanza, per i quali vale, invece, una garanzia costituzionale (art. 117.11.m della Costituzione italiana) che attiene alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Il decentramento ha già un peso rilevante nella sanità, mentre è basso per l'istruzione, e riguarda anche l'urbanistica, da sempre in posizione mediana fra le politiche e le azioni legislative nazionali e quelle regionali. Nelle richieste di maggior autonomia di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, per quanto con differenze, si rileva, per ciò che ci riguarda, che, fra le materie per le quali è chiesto il trasferimento, vi sono territorio, infrastrutture, rigenerazione urbana, ambiente. Peraltro, per il governo del territorio, già materia concorrente, a fronte della sua avanzata regionalizzazione, il passo per entrare nell'autonomia differenziata è breve.

Il tema è politico e ha bisogno di riflessioni non esclusivamente contabili, sostenute da approfondita conoscenza dei fenomeni sociali ed economici, dello stato delle città e dei territori, delle condizioni e delle caratteristiche della popolazione; da una seria analisi degli effetti delle decisioni nelle diverse materie; da una reale partecipazione degli italiani in un processo decisionale di portata storica.

### 1.3 Dal XXIX al XXX Congresso dell'INU

Vi era già molto di questo mondo e di questi temi, nell'aprile 2016, al centro del XXIX Congresso dell'INU, dedicato al "Progetto Paese, l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali", con il quale si è promosso un nuovo posizionamento culturale, centrato sull'allineamento delle politiche pubbliche, sulla riscoperta del valore sociale dell'urbanistica, sul sostegno alle sperimentazioni nella trasformazione delle città.

Il *Progetto Paese* guarda e cerca di *comprendere* il cambiamento (una delle parole chiave con cui si apriva il documento congressuale); offre traiettorie di lavoro, volutamente aperte; pone l'enfasi sull'immagine del tempo che viviamo e dirige l'attenzione sulle implicazioni possibili, in termini di responsabile innovazione, per il piano pubblico.

Con questi intenti, siamo giunti fin qui.

È stato un cammino, anche selettivo, per definire argomenti e strumenti indirizzati al trattamento delle complessità urbane e territoriali.

Le "Comunità di lavoro INU" si sono costituite dopo il XXIX Congresso, come nodi di una rete di indagine, per dipanare, chiarire, approfondire; hanno avuto il precipuo scopo di contribuire alla costruzione di una piattaforma propositiva, più manifesta di quella del Progetto Paese da cui partivano.

Lo svolgimento delle questioni ritenute rilevanti per il XXX Congresso non è mero complemento delle ricerche svolte nelle Comunità di lavoro, ma un pensiero *politico*, un programma che giunge a un approdo rigoroso ma non chiuso, per proporre strumenti utili alla società civile e all'azione istituzionale: un nuovo modo di fare urbanistica per un nuovo modello di sviluppo. E, come nel Progetto Paese, anche il linguaggio ne è elemento di forza; un linguaggio competente, ma attento alla reciprocità e alla comunicazione, senza cedimenti all'indietro e lontano dell'autoreferenzialità che, *per* e *nel* piano pubblico, incide sull'incapacità di farsi intendere.

In questo Congresso, parlare di 'cambiamento' appare finanche datato, quando non allusivo ad altro rispetto a ciò che ci appassiona, e più sovente si ricorre a 'mutazione', una variazione strutturale, per indicare lo spazio, quello dei luoghi certo, ma anche e di più quello della disciplina, entro il quale muoversi da qui in avanti, ove non vi è modo di 'aggiustare', ma è meglio recuperare (rigenerare), eliminare, ideare.

C'è da chiedersi se ciò possa essere un *nuovo inizio* o si debba provare a concorrere, per quanto ci può competere, a consolidare fondamenta culturali fragilizzate, per *costruire nella transizione* (economica, sociale, ambientale istituzionale e tecnologica).

Non è di una scomparsa (della città o dell'urbanistica) che si deve trattare,<sup>25</sup> ma di una ricombinazione variabile e complessa.

Tutto questo ha molto a che fare con la necessità di descrivere l'Italia, un "mosaico"<sup>26</sup> di differenze che ne possono fare una nazione unita anche nella valorizzazione dei diversi contesti e nella redistribuzione dei patrimoni materiali e immateriali su tutto il territorio.

E' possibile una strada per riorientare la cultura urbanistica, per non ridursi a un capitolo nel grande libro sull'ambiente, che coinvolge più largamente istituzioni e cittadini: è un bisogno di capacità pubbliche di governo, in grado di sostenere approcci e metodi adattivi, sperimentali.

Ecco il significato politico del nostro agire, la necessaria ampiezza della nostra visione, a sostegno di proposte specifiche e operative.

Sono le proposte del XXX Congresso, per le quali l'Istituto lavorerà, aperto alle alleanze, in un impegno comune: *un patto per l'urbanistica italiana*.

---

<sup>25</sup> "Come è più volte accaduto nella storia della cultura urbana occidentalista (dove la città ciclicamente decade e risorge) è infatti possibile che si stia già, e di nuovo, verificando un salto di qualità concettuale (forse connesso agli sviluppi delle nuove tecniche cognitive di comunicazione e interconnessione?) traducibile in una futura e sollecitante realtà: il precisarsi di un sistema insediativo a largo raggio territoriale nel quale non è più necessario distinguere tra ciò che è città e ciò invece non lo è (e che un tempo veniva definito campagna): entrambe le definizioni risultando però inadeguate a descrivere la realtà attuale." Vittorio Franchetti Pardo, *Dalla città europea alla città del mondo globalizzato Secoli XVI-XXI*, in *Storia della città occidentale* vol. II, Jaca Book, 2018, pag. 390

<sup>26</sup> VII Rassegna Urbanistica Nazionale dell'INU, *Mosaico Italia: raccontare il futuro*, Riva del Garda, 3/6 aprile 2019

## 2. UN PATTO PER L'URBANISTICA ITALIANA

Il progetto della trasformazione fisica degli ambienti urbani e dei territori, nella chiave della rigenerazione e dell'adattamento, con i tempi dell'attesa quando serve e dell'intervento subitaneo quando indispensabile, con gli orizzonti delle città in divenire e delle popolazioni in movimento, può contribuire a un nuovo modello di sviluppo economico e rispondere alla domanda di giustizia sociale.

In riferimento a questo dinamismo continuo e non lineare si ricorre spesso all'*integrazione*. Programmi, piani, leggi, atti della Pubblica Amministrazione, ricerche e analisi, ipotesi e proposte cercano nel termine *integrazione* una via per procedere, mentre individui e strati organizzati della società, nella loro condotta quotidiana, vanno all'opposto a sfaldarsi, sgranarsi, frammentarsi. Nel mezzo, si sta creando il vuoto.

Assistiamo quasi inermi all'affermazione del falso primato della *disintermediazione* sociale, istituzionale, tecnologica e comunicativa.

Nella quarta rivoluzione industriale si è convinti di partecipare, tutti e facilmente, alle decisioni, in un mondo in cui le catene di comando, valori, saperi, compiti e responsabilità, si abbreviano, quando non si riesca finanche a farle scomparire: semplificazione, tempo reale.

Ciò ha molto a che vedere con la costruzione di una finzione e pone interrogativi sui quali il dibattito è aperto.<sup>27</sup> La disintermediazione crea nuove e diverse filiere di potere, che non cambiano quasi nulla strutturalmente. È un'immagine alterata, dietro la quale si intravede la frantumazione della condizione esistenziale e delle modalità di convivenza che hanno resistito a lungo nel progresso della civiltà occidentale: un'epoca passata che ci è prossima e al contempo remota.

Gli esempi sono inesauribili: le provenienze dell'informazione – un tempo assicurate da pochissime fonti – oggi giungono da ogni parte, con rapidità e in quantità ingenti; molti mezzi di spostamento facilitano o impegnano la nostra quotidianità, fino ad oggi organizzata sostanzialmente intorno alla forbice fra il forzato trasporto pubblico e la libertà del mezzo privato riuniti spesso – fianco a fianco – in un unico collettore di traffico; la varietà alimentare ha sostituito poche produzioni locali; i centri istituzionali e le burocrazie, almeno quelli non di primo ordine, sono in moltiplicazione.

La pianificazione non ne esce indenne.

---

<sup>27</sup> "Dunque, riassumendo: è andato in pezzi un certo patto tra le élites e la gente, e adesso la gente ha deciso di fare da sola. Non è proprio un'insurrezione, non ancora. È una sequenza implacabile di impuntature, di mosse improvise, di apparenti deviazioni dal buon senso, se non dalla razionalità." Alessandro Baricco, *E ora le élite si mettano in gioco. Come il mondo si è diviso e come l'era digitale ha amplificato la rabbia di chi non si sente parte del Game*, articolo uscito originariamente su «la Repubblica» dell'11 gennaio 2019, pubblicato integralmente su «The Catcher», 14 gennaio 2019

Esiste una frammentazione della fonte normativa (l'urbanistica spunta nei testi legislativi più disparati), disciplinare (l'urbanistica la fanno più soggetti e con mezzi e strumenti variegati), lessicale (l'urbanistica è un universo, a volte contraddittorio, di definizioni).

Esistono frammentazioni della cultura, della produzione e della trasmissione di conoscenza. Si frammentano le competenze.

L'*integrazione* sembra non bastare più, occorre prima di tutto scegliere. Bisogna utilizzare i frammenti, materiali, forme e disegni diversi, per ottenere il *mosaico* e comporre l'insieme. La possibilità di governare sapendo riconoscere il *mosaico* permette di considerare la frammentazione come un dato vitale, componente non di incertezza, ma per pratiche democratiche responsabili, trasparenti, competenti. Anche in urbanistica.

Per non procedere solo tramite esperimenti isolati, per cumulare e patrimonializzare i risultati, per definire programmi culturali e formativi, per individuare alleanze politiche, per sostenere l'innovazione di un modello industriale che assuma le questioni ambientali e sociali come valori nei propri progetti economici, per modificare gli strumenti operativi, alla base di un governo della frammentazione prospettabile anche se in larga parte ignoto, c'è bisogno di un *patto per l'urbanistica italiana*.

La sanità italiana è diversificata nei diversi contesti regionali, ma un patto tra il governo e le regioni ne regge la sostenibilità fino ad assicurare i livelli di qualità delle cure.

Un patto è la convenzione lessicale che preordina lo scambio pubblico -privato nella trasformazione urbanistica ed edilizia e che ha portato a una parziale unificazione dei parametri urbanistico-edilizi, lessico ordinatore applicabile in tutto il Paese (del che non si deve sottovalutare la portata, considerando quanta incertezza e quali effetti, in ambito persino penale, possono avere le definizioni varie e diverse di concetti apparentemente universali come 'volume' o 'superficie').

Un patto, insomma, non è una mera negoziazione, né un esercizio puramente tecnico, ma un impegno inderogabile, una scelta politica e culturale, un palinsesto per organizzare la tensione verso l'ordine che mitiga le disuguaglianze.

E di un *patto per l'urbanistica italiana*, che ricomponga la frammentazione disciplinare e istituzionale, c'è bisogno; l'urbanistica che, tra consumo di suolo e rigenerazione urbana, pare significativamente tornata al centro dell'attenzione<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Winy Maas, *Tutto è urbanistica*, Editoriale, Domus, n.1, 2019: "Il mondo futuro, la città futura, le urgenze, il futuro verde, il futuro aperto, il futuro libero, il futuro meraviglioso. Ogni scala è urbanistica, ognuno è urbanistica, tu sei urbanistica."

Le questioni più urgenti da affrontare sono quelle ambientali ed ecologiche, con il recupero dei suoli e degli immobili abbandonati e la ri-urbanizzazione sostenibile delle città, per rendere gli spazi più resilienti, adattivi al cambiamento climatico, a partire da quelli pubblici. Sono anche quelle della povertà urbana, contro cui lottare con il contributo che la rigenerazione urbana può dare all'integrazione sociale e all'accessibilità alla casa e ai servizi essenziali. Sono quelle relative alla mobilità delle popolazioni, con soluzioni coordinate e l'investimento nel trasporto pubblico. Sono quelle dei diritti di cittadinanza, che includono la dotazione di spazi pubblici, privi di barriere materiali e immateriali.

Bisogna pur dire che questa è urbanistica. Anzi, urbanistica socialmente utile.

Certo, servono strumenti nuovi, da definire assorbendo e aggiornando metodi e principi già disponibili, per le loro parti ancora attuali o atualizzabili ed eliminando una complicata stratificazione, che neanche il regionalismo riformista ha potuto superare e che porta il nostro Paese ad agire, da troppo tempo, frammentariamente, nel prevalere dell'attenzione agli aspetti edilizi, tramite tentativi non organici e inserti parziali in testi che non intendono trattare di riforma urbanistica, ma di fatto influiscono, anche direttamente, sui contenuti della pianificazione.

## 3. CINQUE PAROLE PER CINQUE CAMPI DI AZIONE

### 3.1 Garantire

*garantire prestazioni urbane inderogabili in tutto il Paese*

I nuovi bisogni della popolazione presuppongono il superamento della dualità standard/servizi: occorrono entrambi. Si parla di standard, ossia di opere e spazi per la collettività, abitazioni sociali comprese, che hanno ancora necessità di essere espressi e garantiti in consistenze fisiche e inderogabili, perché il capitale fisso non è scomparso, perché i cespiti di patrimonio pubblico sono *provviste* che in ogni caso (anche quando considerati alienabili) agevolano la modificazione, in positivo, dell'ambiente urbano, perché, in definitiva, ogni nuovo nato possa avere, oltre che una parte di debito pubblico sulle proprie spalle, anche una ragionevole quantità di spazio pubblico in dote. Urge intervenire con provvedimenti legislativi che, pur senza disconoscere le peculiarità normative territoriali, fissino i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Gli standard urbanistici sono una sorta di *frontiera* da difendere, adeguabile alle prospettive di miglioramento della città contemporanea, oggetto dei piani del XXI secolo, che si rivela in forme porose e percorse da popolazioni diverse per provenienza, età, genere, estrazione sociale, cultura, religione, interessi e bisogni. La revisione degli standard dovrebbe permettere il recupero del valore universalistico che di essi si è perduto nella varietà geografica, politica e amministrativa. L'interesse pubblico nel garantire diritti tramite le azioni legislative e della pianificazione è un dato irrinunciabile, che può permettere di aggiungere agli spazi minimi che conosciamo le dotazioni necessarie per rispondere agli obiettivi della trasformazione urbana in chiave di rigenerazione ecologica, sociale, paesaggistica, e, in essa, alle domande di abitabilità.

### 3.2 Qualificare

*un sistema qualificato di azioni per i territori*

Occorre la riconquista disciplinare del binomio *rigenerazione urbana/contenimento dell'uso del suolo* da parte degli urbanisti, argomento troppo indistintamente pervasivo. Non una definizione univoca di rigenerazione urbana, nel senso di categoria di intervento, non una legge sulla rigenerazione

urbana: sarebbero motivo di negoziati estenuanti tra centro e periferia di governo, tra nazionale e locale.

La rigenerazione urbana e il contenimento del consumo di suolo sono un processo indotto, ottenibile dando impulso a: politiche integrate per città accessibili, anche in termini culturali (dai banchi di scuola fino ad arrivare a intercettare l'industria digitale e più in generale l'innovazione tecnologica); bandi mirati, dotati di risorse, che promuovano le infrastrutture blu e verdi nel contrasto ai rischi ambientali (affrontandoli nei loro effetti cumulativi); incentivi differenziati che contrastino lo spreco energetico alla scala di quartiere e non solo a quella edilizia; dispositivi specifici per le città storiche che consentano l'intervento pubblico sopra la proprietà privata, in forza del connubio valoriale primario della sicurezza e del mantenimento dell'identità urbana; atti che azzerino i residui di piano in nome della massima difesa del suolo libero.

### **3.3 Attualizzare**

*in un collegamento efficiente tra programmazione, fiscalità urbana, pianificazione urbanistica*

Le carenze di progettualità e di capacità di spesa nella sfera pubblica hanno molto a che vedere con la qualità e l'efficacia dei piani.

Non ne è estranea una difficoltosa gestione delle risorse comunitarie e nazionale destinate all'attuazione delle politiche di coesione, i cui effetti sono sempre urbani e territoriali.

Per rafforzare le capacità delle amministrazioni in questo campo, a sostegno degli interventi di valorizzazione, gestione, tutela dell'ambiente, sicurezza del territorio e di rigenerazione urbana sostenibile, si può indagare la potenziale linea di contatto tra le logiche della programmazione e le logiche della pianificazione. Si tratta di incrementare la conoscenza delle azioni che attuano la programmazione, per garantire la qualità nell'attuazione delle politiche di coesione e favorire la semplificazione dei procedimenti di accesso alle risorse comunitarie, tramite una maggiore integrazione tra funzioni di programmazione degli interventi e pianificazione urbana e territoriale.

L'urbanistica attuale, oltre alla tradizionale funzione regolativa della trasformazione, può operare sulla città esistente in un quadro più spinto di politiche, le stesse che sono oggi annoverate entro il recinto della programmazione. Nel più generale rinnovo della cassetta degli attrezzi di cui la disciplina urbanistica è chiamata a occuparsi, si può individuare lo snodo di connessione con la programmazione nel piano urbanistico, a partire dall'impegno che gli atti amministrativi contengono nella configurazione delle attività dei settori e del monitoraggio dei risultati.

Connettere il Documento Unico di Programmazione dell'Amministrazione locale con la pianificazione urbanistica e la programmazione delle opere pubbliche:

includere un monitoraggio/bilancio degli standard urbanistici previsti/realizzati, una gestione degli impegni assunti nelle convezioni urbanistiche che riguardano la città pubblica, i contenuti di partenariati pubblico-privati a scala urbana (contributo al superamento della logica settoriale dei programmi di investimento territoriali e urbani e realizzazione di efficace integrazione tra interventi).

### **3.4 Differenziare**

*per un regionalismo differenziato efficace e non divisivo*

Una questione basilare si misura nel cosiddetto regionalismo differenziato, certamente accettabile quando efficace, equo e non divisivo. In ciò, serve meditare e separare la cronaca (con tutto il suo portato di quotidiane polemiche) dalla storia. L'attribuzione delle risorse appare il terreno di scontro, ma è nel livello di giudizio il nodo: se il giudizio, il *chi giudica* sulla *redistribuzione fiscale* ed *efficienza amministrativa* del regionalismo differenziato resta al centro dello Stato, le riflessioni e le decisioni possono essere basate su intese di merito. I casi esemplari riguardano i trasporti, l'ambiente, il paesaggio.

### **3.5 Democratizzare**

*democratizzare il governo delle aree vaste*

Le aree vaste sono l'anello debole delle istituzioni, un dato di fatto che debilita il funzionamento dell'intero assetto.

Il recupero fondamentale del principio di rappresentanza democratica costituisce la prima delle argomentazioni su cui intervenire: riottenere l'elezione diretta del presidente della provincia, eliminando la *stortura* intervenuta in anni recenti, consente la ripresa dello *sguardo lungo* sulla via del policentrismo italiano; ricerca e innovazione, creatività, lavoro, reti avanzate appartengono alle città metropolitane, con capacità attrattive verso le nuove generazioni; coesione sociale, capillarità dei servizi di base (istruzione, sanità e trasporti), qualità urbana sono peculiarità delle nostre città medie, dove le indagini demografiche sono stabilmente unanimi nel riconoscervi i luoghi prediletti dell'età avanzata. Elezione diretta vuol dire ripristino della legittimità popolare nell'attribuzione delle competenze di pianificazione di area vasta; una pianificazione pubblica innovata per la quale l'Istituto indica una cogenza diretta almeno per le reti infrastrutturali della mobilità sostenibile, per la difesa dai rischi e la protezione delle componenti naturalistiche, ecologiche e ambientali.

Rimane aperto anche il percorso, concretamente da realizzare nelle sue potenzialità, delle Città Metropolitane. Incognite e inquietudini istituzionali, temi di sostenibilità e autonomia finanziaria sono le contese aperte per le quali vanno

trovate risposte e soluzioni convincenti. Si parta dal *cittadino metropolitano*, figura sociale indefinita, ma che esiste. Sono cittadini metropolitani coloro che hanno accesso a servizi avanzati, tra cui: le università, gli ospedali che fanno ricerca, i servizi di trasporto metropolitano e i nodi di collegamento primario come aeroporti e collegamenti ferroviari ad alta velocità, le istituzioni pubbliche di rango regionale e nazionale (a volte internazionale). I diritti di cittadinanza, fin dal mondo antico, si sono riconosciuti nella corrispondenza con un'imposizione fiscale capace di restituire servizi di natura collettiva. Vi è, così, palese e non rinviabile la necessità di risorse ordinarie appropriate dedicate ai servizi propri della cittadinanza metropolitana.