

RAPPORTO

RTORALE



TERRIT
ORIO

2019

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2019

a cura di
Pierluigi Properzi
e
Simone Ombuen

RAPPORTO dal TERRITORIO 2019

Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Responsabile scientifico *Pierluigi Properzi*

Curatori del coordinamento generale *P. Properzi, S. Ombuen*

Curatori delle parti Simone Ombuen, Luigi Pingitore Pierluigi Properzi

Autori dei capitoli

Aldo Cilli, Donato Di Ludovico, Carolina Giaimo, Carmela Giannino, Roberto Mascarucci, Domenico Moccia, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Pierluigi Properzi, Silvia Viviani, Angioletta Voghera

Coordinamento dati ed analisi della pianificazione comunale Simone Ombuen

Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano:

Piemonte e Val d'Aosta: *Carolina Giaimo*; Lombardia: *Servizio urbanistico regionale*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Veneto: *Fabio Mattiuzzo, Franco Alberti, Massimo Matteo Gheno*; Provincia di Trento: *Servizio urbanistico provinciale*; Provincia di Bolzano: *Servizio urbanistico provinciale*; Friuli VG: *Eddi Dalla Betta*; Emilia Romagna: *Giulia Angelelli*; Toscana: *Marco Carletti, Alessandro Marioni, Alessandro Tognetti*; Marche: *Vincenzo Zenobi, Serenella Sciarra, Bruno Bonifazi, Sergio Bugatti, Massimo Orciani, Maurizio Bartoli, Mario Primavera, Ivano Pignoloni*; Umbria: *Franco Marini, Leonardo Arcaleni*; Lazio: *Daniele Iacovone*; Abruzzo: *Andrea Santarelli, Federico D'Ascanio*; Molise: *Donato Di Ludovico*; Campania: *Isidoro Fasolino, Michele Grimaldi, Francesca Coppola*; Puglia: *Carmelo Torre, Francesco Rotondo, Fulvio Rizzo*; Basilicata: *Anna Abate*; Calabria: *Nico Tucci, Domenico Passarelli*; Sicilia: *Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Sardegna: *Alessandra Casu, Antonio Sanna*.

Per il reperimento dei dati sull'associazionismo municipale si ringrazia l'Area Studi, Ricerche e Banca dati delle autonomie locali ANCI e Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.

Cartografia e tabelle: L. Di Lodovico, A. Santarelli, G. Panepucci, F. Eugeni

Per il reperimento dati relativi alle città metropolitane si ringraziano:

Torino: *Gianfranco Fiora*; Roma: *Carmen Mariano, Laura Ricci*; Cagliari: *Corrado Zoppi*; Napoli: *Giuseppe Mazzeo*; Genova: *Giampiero Lombardini*; Milano: *Laura Pogliani*; Catania: *Paolo La Greca*

Coordinamento ed analisi alle politiche regionali Donato Di Ludovico

Per il reperimento dati alle politiche regionali si ringraziano:

Abruzzo: *Roberto Mascarucci, Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Aldo Cilli*; Molise: *Luciano De Bonis, Emilio Natarelli, Giovanni Ottaviano*; Provincia Bolzano: *Peter Morello*; Basilicata: *Francesco Scorza*; Calabria: *Domenico Passarelli, Ferruccio Leone*; Campania: *Antonio Nigro, Antonia Arena, Roberto Musumeci*; Emilia Romagna: *Sandra Vecchietti*; Friuli Venezia Giulia: *Eddi Dalla Betta*; Lazio: *Irene Poli, Chiara Ravagnan, Paola Carobbi, Daniele Iacovone, Chiara Amato, Giulia Bevilacqua, Silvia Uras*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Lombardia: *Pierluigi Nobile, Marco Engel, Luca Imberti*; Marche: *Claudio Centanni, Giovanna Rosellini, Roberta Angelini*; Piemonte: *Carolina Giaimo, Carlo Alberto Barbieri, Mauro Giudice*; Valle d'Aosta: *Ombretta Caldarice, Carolina Giaimo*; Puglia: *Carmelo Torre, Fulvio Rizzo, Francesco Rotondo*; Sardegna: *Alessandra Casu, Vincenzo Cossu, Italo Meloni, Fausto A. Pani, Corrado Zoppi*; Sicilia: *Paolo La Greca, Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Toscana: *Chiara Agnoletti, Francesco Alberti, Sandro Ciabatti, Camilla Cerrina Feroni, Alessandro Marioni, Daniele Mazzotta, Luca Nespolo*; Provincia di Trento: *Daria Pizzini, Giovanna Ulrici*; Umbria: *Marco Storelli*; Veneto: *Franco Alberti, Claudio Perin, Fabio Mattiuzzo, Andrea Bonato*

La raccolta dei dati sulla pianificazione paesistico ambientale è stata curata da

Ced Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali).

La raccolta dei dati sulla pianificazione provinciale e regionale e sulla legislazione è stata curata da
Lab AnTeA/UnivAq – Donato Di Ludovico.

Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati ed inoltre Ismart per i dati del turismo.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha curato: Sviluppo Urbano Sostenibile/ esperienze ed attuazione

Redazione del RdT

P. Properzi, S. Ombuen, C. Giannino, L. Pingitore, D. Di Ludovico, A. Santarelli, L. Di Lodovico, C. Musacchio (*Coordinamento editoriale*)

Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger

Impaginazione e grafica: PMopenlab srls

INU
Edizioni

INUEd - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma

ISBN 978-88-7603-210-3 (Opera) ISBN 978-88-7603-211-0

Finito di stampare 30 novembre 2019

Il Rapporto è realizzato con il contributo economico di Urban Promo

urbanpromo

Indice

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2019

Prefazione	<i>S. Viviani</i>	7
Introduzione	<i>a cura della Redazione</i>	
CAMBIAMENTO/MUTAZIONE	<i>P. Properzi</i>	17
Le interpretazioni del cambiamento		
<i>P. Properzi</i> La mutazione della Sfera pubblica	<i>a colloquio con:</i>	<i>C. Bianchetti</i>
<i>S. Ombuen</i> Il cambio di paradigma		<i>M. Magatti</i>
<i>C.A. Barbieri</i> Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate		<i>P. Mantini</i>
<i>M. Talia</i> Ordine-Disordine		<i>F. Indovina</i>
<i>L. Pingitore</i> L'Abusivismo come premessa		<i>F. Zanfi</i>
<i>P. Properzi</i> La centralità del Paesaggio		<i>A. Clementi</i>
Parte I - Il TERRITORIO nelle POLITICHE PUBBLICHE	<i>P. Properzi</i>	43
Capitolo 1		
Le Politiche per il Territorio	<i>a cura di C. Giannino</i>	49
HABITAT III e "New Urban Agenda" per lo Sviluppo Sostenibile		
Le città italiane e il programma URBACT		
Capitolo 2		
Le Politiche nazionali	<i>a cura di C. Giannino</i>	61
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile		
Box – Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e per il Clima (PNTEC)		69
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti		
La rete ecologica nazionale		
Le Politiche abitative		
Il progetto Casa Italia		
Nuove prospettive per il Mezzogiorno		
La strategia nazionale per le aree interne		
Periferie e aree degradate		
Lo Sviluppo Urbano Sostenibile 2014-2020	<i>a cura della Agenzia per la Coesione Territoriale</i>	
Le politiche urbane negli Obiettivi di Cooperazione Territoriale Europea		
L'Agenda Urbana per l'Unione Europea (AUUE)		
L'Agenda Urbana nel contesto Nazionale		
Strumenti a regia nazionale		
<i>Il PON Città Metropolitane, la struttura e il modello di attuazione</i>		
<i>Elementi emergenti dall'attuazione negli assi del Programma</i>		
<i>Il Programma di Azione e Coesione "Città Metropolitane" - POC METRO</i>		
La strategia di sviluppo urbano sostenibile nella programmazione regionale		
I Patti per lo sviluppo delle Città Metropolitane		
Conclusioni		
Capitolo 3		
Le Politiche per i territori Regionali	<i>a cura di D. Di Ludovico</i>	167
Un Quadro comparativo		
Competitività e performance regionali		
Elementi di scenario		
Le schede	<i>a cura degli INU Regionali</i>	
Capitolo 4		
Contesti/Politiche Azioni strategiche	<i>a cura di S. Ombuen</i>	261
Le città in un ciclo di stagnazione di lungo periodo		
Culture Turismi e città		
La Montagna tra abbandono e sviluppo		
La programmazione 2014-2017. Contributo INU ai tavoli di partenariato		

Parte II - I SISTEMI di PIANIFICAZIONE	<i>S. Ombuen</i>	291
TERRITORI CHE CAMBIANO	<i>a cura di S. Ombuen</i>	299
Metropoli e periferia	<i>M. Cremaschi, F. Albanese</i>	
Rigenerazione urbana	<i>S. Stanghellini</i>	
Box – La stagione della rigenerazione. La Proposte NAZCA	<i>D. Vianello</i>	311
La Casa Italia	<i>M. Breglia</i>	
Consumo del suolo	<i>A. Santarelli</i>	
Abusivismo	<i>A. Coppola, F. Chiodelli</i>	
Capitolo 5	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
Lo Stato della Pianificazione		337
La Legislazione Regionale		
La Pianificazione Regionale		
Capitolo 6	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
La Pianificazione dei Comuni		347
I dati Nazionali		
Il rinnovo della Pianificazione Comunale		
La Pianificazione Comunale nelle realtà Regionali		
Box – Il Documento Unico di Programmazione	<i>L. Pingitore</i>	369
Capitolo 7	<i>a cura di C. Giaimo</i>	
Dagli Standard alle Prestazioni urbane		373
Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali		
Standard Urbanistici e Piani Comunali		
Conclusioni		
Capitolo 8	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi		393
Città Metropolitane	<i>a cura di F. D. Moccia</i>	403
La Pianificazione		
Box – Provincia, ritorno al futuro	<i>I. Fasolino</i>	421
Box – Piani urbani della mobilità sostenibile: lo stato dell'arte	<i>F. Alberti, M. Scamporrino</i>	425
Conclusioni		
Città Medie	<i>a cura di R. Mascarucci</i>	431
La Pianificazione		
Trenta Piccole Metropoli		
Box – I Sistemi locali del Lavoro	<i>G. e L. Barbieri</i>	449
Conclusioni		
Box – L’Affitto nelle Città metropolitane e nelle Città Medie	<i>L. Pogliani, F. Manfredini e V. Giavarini</i>	453
Comuni Minori	<i>a cura di Aldo Cilli</i>	463
La Pianificazione		
Box – Pianificazione associazionismo, nuovi turismi	<i>a cura di A. Cilli</i>	478
Conclusioni		
Due recenti sguardi originali sull’universo dei comuni minori e dei comuni minimi		
Capitolo 9	<i>a cura di A. Voghera</i>	
Il Paesaggio nei Piani e nei Progetti		493
La pianificazione paesaggistica regionale		
I nuovi Piani		
Parchi e Paesaggio. Dalla pianificazione all’efficacia di gestione		
I Contratti Fiume		

..... “La vicinanza e l'affetto che avverto sovente, li interpreto come il bisogno di unità, raffigurata da chi Rappresenta la Repubblica che è il nostro comune destino.
Proprio su questo vorrei riflettere brevemente, insieme, nel momento in cui entriamo in un nuovo anno.
Sentirsi “comunità” significa condividere valori, prospettive, diritti e doveri.
Significa “pensarsi” dentro un futuro comune, da costruire insieme. Significa responsabilità.
Perché ciascuno di noi è, in misura più o meno grande protagonista del futuro del nostro Paese.
Vuol dire anche essere rispettosi gli uni degli altri. Vuol dire essere consapevoli degli elementi che ci uniscono e nel battersi, come è per le proprie idee e rifiutare l'astio, l'insulto, l'intolleranza che creano ostilità e timore.....”

Discorso fine anno 2018 al Paese del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella

Prefazione

Silvia Viviani

Presidente dell'INU

da dicembre 2014 a luglio 2019

Il Rapporto dal Territorio nel progetto culturale dell'INU 2016/2019

Dal Progetto Paese (XXIX Congresso INU, 2016), con il quale avevamo inteso comprendere e interpretare il cambiamento (*l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali*), al *Governare la frammentazione* (XXX Congresso INU, 2019), ove abbiamo lanciato *un patto per l'urbanistica italiana* nella transizione economica, sociale, ambientale, l'Istituto si è mosso su traiettorie di lavoro utili alla rifondazione della disciplina e della cultura urbanistica quale contributo a un nuovo modello di sviluppo per il Paese.

L'intento comune a una molteplicità di iniziative e a nuove modalità organizzative si è sostanziato nel coinvolgimento di istituzioni, cittadinanze e imprese intorno a una visione ampia e in grado di unificare approcci e metodi adattivi e sperimentali nella valorizzazione dei diversi Contesti e nella redistribuzione dei patrimoni materiali e immateriali su tutto il territorio. Decidemmo fin dall'Assemblea dei Soci 2015 che quella sarebbe stata la trama sulla quale organizzare gli eventi, le iniziative, le modalità di lavoro dell'Istituto.

\\Nel tempo si sono concretizzati progetti di rango nazionale e di livello locale, presentati, discussi e condivisi all'interno dei nostri eventi, che hanno permesso di configurare relazioni e reti stabili fra molteplici soggetti. Per patrimonializzare i risultati delle ricerche e definire programmi culturali e formativi, abbiamo condiviso intenti e programmi, abbiamo stretto protocolli d'intesa e collaborato a iniziative e attività. Ci siamo impegnati costantemente, per mantenere e incrementare il patrimonio culturale dell'Istituto, ottenendo risultati di merito, visibilità e riconoscibilità, nel vasto, affollato, frammentato e incerto quadro politico e disciplinare. Sono davvero molte e diverse le attività svolte dall'Istituto, con i suoi diversi organi e organismi, sia nel campo della ricerca, sia per la diffusione, la conoscenza e la formazione, sia, infine, per le reti con le quali e nelle quali si possono attuare programmi operativi.

Dell'importanza e del successo di un tale approccio ha dato conto l'ampia partecipazione alla VII Rassegna Urbanistica Nazionale che, per la prima volta, è stata integrata nei lavori congressuali (3-6 aprile 2019, Riva del Garda). Ne sono stati segnalati positivi anche le convergenze delle specificità in quello che fin dal 2014 definimmo "l'arcipelago INU", una comunità di lavoro nella quale abbiamo progressivamente incrementato spazi, riconoscibilità e occasioni per costituire un vasto sistema di intese e convergenze culturali, disciplinari, istituzionali, sociali ed economiche. In sostanza, uno spirito di comunanza anche nell'offrire servizi culturali al Paese da parte di un Istituto coeso in un momento storico disorientato e a fronte di un territorio fragilizzato.

Le proposte del XXX Congresso e le posizioni discusse e approvate dall'Assemblea dei Soci nell'aprile 2019 hanno dato significato politico al nostro agire aperto alle alleanze e unito in un impegno comune nella chiave della rigenerazione e dell'adattamento.

In questo quadro si è posto il rinnovo del Rapporto dal Territorio, che ha accompagnato la Rassegna con la formazione dell'edizione 2019, nel quale le attività di ricerca, analisi e indagine alla sua base si sono evolute con l'apporto degli studiosi e il collegamento fra sistema universitario, organismi istituzionali, centri di ricerca, che hanno collaborato attivamente alla sua stesura.

Nella Relazione della Presidente, approvata dall'Assemblea dei Soci 2019, fu posta la necessità di configurare una struttura stabile a questa modalità di lavoro, tale da offrire anche occasione di riconoscibilità e servizi nel campo della formazione e della ricerca.

Con l'edizione 2019 il RdT è stato destrutturato nella sua organizzazione descrittiva, nata in forma speculare al sistema delle geografie istituzionali e alla gerarchia degli strumenti urbanistici previsti dalle leggi regionali. La destrutturazione è agevolata anche come modalità d'uso dalla fascicolazione separata di capitoli, box di approfondimento e introduzioni.

Il richiamo alla possibilità di *governare la frammentazione* (XXX Congresso 2019) nel *Mosaico d'Italia* (VII RUN, 2019) a partire dalla comprensione dei suoi caratteri è evidente.

Con il XXX Congresso e la VII RUN abbiamo voluto guardare con approcci progettuali alle difficoltà del momento in cui viviamo. A ciò vale il titolo scelto per il Congresso, nel quale "governare" e "frammentazione" sono termini di spessore ampio, uniti non negativamente, ma in un quadro di responsabilità. La consapevolezza delle attuali condizioni ambientali e sociali va considerata uno sprone per la ricerca delle soluzioni utili al miglioramento delle forme urbane. Sappiamo che non si può prescindere

dalla qualità degli ambienti urbani e territoriali in cui collocare politiche attive. In definitiva, lo stimolo che i giovani di tutto il mondo imprimono al mutamento delle politiche va in questa direzione. Dunque, la possibilità di governare sapendo riconoscere il mosaico permette di considerare la frammentazione come un dato vitale, componente non di incertezza ma del nuovo campo della transizione per pratiche democratiche responsabili, trasparenti, competenti, anche in urbanistica.

Il RdT 2019

L'evoluzione del RdT verso un prodotto con diversi livelli di fruizione, destinato a una platea di utenti ampia, comporta anche l'adozione di forme espositive più concise per le parti documentarie e descrittive dei *Piani e delle Politiche* mentre si potrà sviluppare in forme più argomentate e colloquiali la parte oggi affidata alle Interviste (*Cambiamento – Mutazione*) e alla analisi dei fenomeni di trasformazione (*Territori che cambiano*). In questo processo evolutivo, che ha caratterizzato il RdT sin dalla sua prima edizione elaborata per conto del MIT, la struttura del RdT ha mantenuto inalterato il suo principale carattere, che resta quella di monitorare l'andamento della pianificazione come attività di governo delle città e dei territori affidando il suo commento politico ad autorevoli *testimoni del cambiamento* sia membri dell'Istituto che esponenti del mondo scientifico culturale.

L'edizione 2019 del RdT registra non solo i cambiamenti che si riscontrano nella sequenza temporale periodica in termini di nuove modalità introdotte dalla legislazione di settore nella sperimentazione di prassi evolutive, ma monitora anche la profonda mutazione della sfera pubblica nella quale agisce prevalentemente l'urbanistica.

Emerge dal Rapporto una complessità di prassi di pianificazione che, con modalità diverse nei diversi contesti, e con diverse incidenza, narrano un Paese che interpreta con strumenti spesso sperimentali ed avanzati un mondo in accelerata trasformazione, non sempre positiva.

L'attività di pianificazione è descritta in riferimento alla permanente rappresentazione statistica convenzionale (Città Metropolitane, Città Medie, Piccoli Comuni) opportunamente articolata e si evidenzia come cresca la necessità di superare l'applicazione di un medesimo modello di piano in realtà tanto diverse per una molteplicità di fattori. I tentativi regionali di declinare le forme del piano in maniera diversificata in dimensioni sovracomunali registrano ancora la pesantezza di rigidità procedurali. Avanzano invece le pratiche della progettazione urbanistica complessa, utili ai fini dell'integrazione settoriale all'interno dell'amministrazione pubblica, incentivate dalle famiglie di piani e programmi legati all'utilizzo dei fondi comunitari.

Si conferma quanto già evidenziato nelle precedenti edizioni relativamente alla reticolarizzazione della struttura insediativa italiana alla quale consegue che i processi di trasformazione territoriale non avvengono più secondo andamenti riconducibili a chiavi omogenee per scalarità o caratteri specifici.

Persiste, aggravata dalla crisi in corso ormai da oltre dieci anni, la divergenza territoriale fra centro nord e sud del Paese.

Il significativo abbassamento dell'Indice di rinnovo della pianificazione comunale generale, che scende dal 26% del quadriennio 2010-2014 all'11% del quadriennio che si conclude nel 2018, contiene anche i dati di una sostanziale stasi della nuova stagione della pianificazione paesaggistica mentre il rinnovo strutturale della pianificazione locale più volte promosso dalla prolifica legislazione regionale appare sfiancato.

Il RdT registra sia nella parte documentativa sia in quella interpretativa una sorta di sfiducia nei confronti dell'urbanistica regolativa tradizionale e una certa disaffezione rispetto a razionalità, competenza e responsabilità.

Le dimensioni a rete del RdT 2019

Le dimensioni in cui si è sviluppata la rete del RdT sono tanto interne quante esterne all'Istituto, queste ultime concretizzate in Accordi di collaborazione scientifica con alcuni laboratori universitari (AnTeA, UnivAq- *cartografie – tabellazione – Schede Regioni/ UniD'A – Città medie – Comuni Minoril/ Romatre-Sistemi insediativi*) e centri di Ricerca (ISVART – *turismo / CRESA, CAIRE – Montagna / CEDEP – Parchi e Riserve*) e con il CRCS, centro promosso da INU, Legambiente e PoliMI sul *consumo di suolo* (MAUD PoliMI / *L'abitazione in fitto*). Si sono inoltre consolidate le forme di collaborazione periodiche con ISPRA e ISTAT in riferimento a una progressiva *armonizzazione* dei dati relativi all'uso del suolo ed alla organizzazione dei sistemi insediativi regionali nelle loro interazioni per la costruzione di indicatori.

La necessità di verificare la natura dei cambiamenti non solo nella loro dimensione territoriale e fenomenica ha comportato la costruzione, attraverso il Rapporto, di due specifiche reti di referenti esterni. La prima è stata dedicata alla *natura del cambiamento* che ha investito la sfera pubblica in cui opera l'Urbanistica, analizzata in cinque interviste con autori diversi. La seconda è stata dedicata alle *descrizioni dei contesti, delle politiche e delle azioni strategiche* e con essa si conclude la parte relativa alle relazioni tra politiche e territori indagate attraverso specifici approfondimenti ambiti (*il Mezzogiorno, la Montagna, La cultura e il turismo, La città e il mercato immobiliare*).

Quanto alla rete interna, la base dati relativa alla pianificazione, elaborata dalle Sezioni regionali con il coordinamento di Simone Ombuen, ha fornito una significativa dimensione conoscitiva, anch'essa per sua natura strutturata in rete.

Inoltre fa parte della rete interna il quadro contenuto nell'Allegato che si propone con il titolo *Complementi - letture, contributi e materiali*, curato dal Segretario Generale Luigi Pingitore. Con questo testo nel RdT si completa l'indagine del mondo dell'urbanistica attraverso le analisi che lo stesso Istituto ha condotto, con una ricognizione approfondita anche di chi opera intorno al governo delle città e dei territori: dirigenti e amministratori, professionisti, urbanisti, docenti universitari, ricercatori che, insieme, costituiscono una rete per rispondere più efficacemente alla nuova domanda di piano. Nelle Schede contenute nel primo capitolo dei *Complementi* si trovano le descrizioni delle attività svolte dalle *Communities INU* costituite dopo il XXIX Congresso come nodi di una rete di studio aperta e propositiva. Nel secondo capitolo dei *Complementi* si trovano le descrizioni dei *Progetti Pilota* promossi dall'INU. Alcune delle esperienze sviluppate dalle INU Communities hanno concretizzato nuove modalità di investigare e dare risposta ai problemi che la disciplina si trova di fronte, così come i Progetti Pilota per il Paese propongono una dimensione progettuale che parte dai contesti reali piuttosto che dai confini amministrativi. L'ultima parte dei *Complementi* del RdT sottopone questa serie di proposte alle analisi di alcuni attori, avviando una ricognizione delle forze in campo e una riflessione intorno a strumenti, compiti e competenze per l'agire pubblico nel campo dell'urbanistica.

Il sito RdT

L'edizione 2019 affianca alla formula cartacea a stampa in un ridotto numero di copie destinate ai rapporti istituzionali un sito del RdT destinato prevalentemente alla diffusione dei dati relativi alla pianificazione comunale che costituiscono il nucleo fondativo del RdT e quello di più diffusa utilizzazione. Nel sito è disponibile l'intero RdT sotto forma di Indice, Introduzioni ai capitoli e ai paragrafi, Inquadramento (interviste ad autorevoli testimoni), mentre gli articoli, le cartografie e le tabelle in essi contenuti sono consultabili e acquisibili sul sito di INU Edizioni. Nell'indice generale del RdT edito sul sito sono riconoscibili parti direttamente consultabili, parti estraibili a pagamento, parti editabili direttamente da INU e dalle Sezioni come supporto conoscitivo ai seminari ed ai convegni. Per le introduzioni è disponibile la traduzione in inglese direttamente sul sito INU e su quello del RdT. Infine, i dati relativi alla pianificazione saranno aggiornabili a scadenze periodiche direttamente dai responsabili delle Sezioni INU regionali e degli uffici regionali, provinciali e comunali.

Conclusioni

L'Istituto ha seguito un percorso complesso nel quale si è deciso di rinunciare alla costruzione di un modello valido ovunque e sempre, oggi non sufficiente a rappresentare e guidare il mutamento nelle profonde differenze dei luoghi, delle culture, delle prassi che molto incidono all'urbanistica. Un'urbanistica che, tuttavia, pare tornata al centro del dibattito e non solo per la tensione verso la necessaria riforma dei principi nazionali per il governo del territorio che si cela nei molteplici disegni di legge in tema di rigenerazione urbana e consumo di suolo.

Sembra più che necessario praticare il metodo dell'etica della responsabilità con cui si agisce tenendo sempre presenti le conseguenze dell'agire per affrontare il nostro presente e le relazioni logorate fra acquisizioni culturali apparentemente stabili e principi che le hanno generate. Ciò riguarda la cultura dei diritti umani, l'identità internazionale delle città europee e la capacità di offrire speranza nella società contemporanea scongiurando il rischio di non comprendere le problematicità sociali e politiche con le quali dobbiamo confrontarci.

La città è al centro persino di molta narrativa contemporanea oltre che delle ricerche sui generi, sulle generazioni e sulle diversità etniche che proprio nell'uso degli ambienti urbani pongono istanze sociali e ambientali spesso non di facile conciliazione.

Parlare di urbanistica in questi termini è una scelta per riflettere sulle condizioni urbane, sugli orizzonti della rigenerazione e della resilienza, sui rapporti tra piano e progetto, sui compiti della politica e su quelli della tecnica, sul ruolo degli urbanisti.

Si tratta anche della possibilità di accettare le tante e diverse forme della convivenza che continuiamo a chiamare città, di verificare la capacità e le volontà dei sistemi politici e istituzionali di governare attraverso l'urbanistica processi complicati e complessi, di forzare l'apertura di cerchie troppo spesso ristrette degli urbanisti e di promuovere la formazione di nuove professionalità necessarie per dare risposta al mondo che cambia.

L'impianto metodologico e la trama dei contenuti disciplinari costruiti negli ultimi anni dall'Istituto non possono essere dispersi né considerati assoggettabili a opere meramente di finitura. L'impegno dell'Istituto Nazionale di Urbanistica va confermato «a favore di uno spazio, quello dei luoghi, ma anche e di più quello della disciplina, entro il quale muoversi da qui in avanti, ove non vi è modo di aggiustare o rammendare, ma è meglio recuperare (rigenerare), eliminare, ideare» (Documento Congressuale 2019). Un impegno che nel XXX Congresso accompagnato dalla VII Rassegna Urbanistica Nazionale dell'INU (Riva del Garda, 2019) si è declinato in un programma 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.

Introduzione

a cura della Redazione

Il Rapporto dal Territorio 2019, nella consapevolezza di operare tra **Cambiamento e Mutazione**, registra una marcata incisività delle attività di pianificazione nelle modalità di governo del territorio nelle diverse aree del Paese ma soprattutto intende fornire un supporto cognitivo per interpretare i complessi processi che intervengono nella Mutazione.

Questo riguarda in particolare le interazioni imperfette che nei diversi contesti producono metamorfosi dei paesaggi, e dei Sistemi insediativi, senza una razionalità estetica, funzionale e spesso neanche economica comprensibile dei cittadini.

Al fine di meglio interpretare la dimensione complessa del Cambiamento/Mutazione e nella tradizione dei precedenti Rapporti, sono stati intervistati alcuni autorevoli “testimoni” anche in riferimento alla loro più recente produzione disciplinare. Ne è derivato un significativo mosaico, le cui tessere costituiscono una interessante descrizione del contesto in cui opera l’Urbanistica.

Il Rapporto si articola in tre parti: una **prima parte** tratta le **Politiche pubbliche territoriali**, nazionali e regionali, la **seconda parte** tratta dei **Sistemi di pianificazione**, definiti dalle legislazioni regionali e analizzati nelle dimensioni della pianificazione territoriale e in quella dei comuni. Lo stato della pianificazione del Paesaggio conclude la seconda parte.

La **terza parte** che ripropone come **complementi al RdT** che intendono fornire una documentazione di come l’Istituto interpreta il cambiamento/mutazione dall’Urbanistica e delle sue prassi, sul piano di una verifica diretta, attraverso **il lavoro delle Communities** che può aiutare a “porre bene” i problemi che la disciplina affronta nelle sue complesse articolazioni.

In alcune specifiche situazioni territoriali o su temi di particolare interesse l’Istituto ha inoltre avviato sperimentazioni di cui il Rapporto da una sintetica discrezione attraverso i **Progetti pilota per il paese** i Progetti urbanistici, di territorio e di paesaggio, presenti anche nelle diverse edizioni di U.Promo e nella RUN e che costituiscono un riscontro significativo di una nuova dimensione operativa nella quale sperimentare nuove prassi.

I **Box** approfondiscono i temi della Rigenerazione, del Documento Unico di programmazione, dei PUMS ma analizzano anche nella loro evoluzione, i Sistemi locali del lavoro, la Cassa Depositi e Prestiti, etc. , tutti temi interrelati con il Piano .

La prima parte del RdT che tratta delle **Politiche di contenuto territoriale** è separata in questa edizione dalla seconda parte, che tratta della Pianificazione, pur mantenendo concettualmente viva la interazione tra Piani e Politiche sia per meglio comprendere l’intervenuta interruzione di un ciclo di riforme avviate dal Governo precedente al voto del 2018 che si sono mostrate più intenzionali che “sostanziali” per lo meno per gli effetti sul territorio e le città, sia per le modeste risorse investite, sia per l’assenza di una strategia complessiva comune alle diverse politiche (SNAI – Città Metropolitane – Periferie).

Parallelamente si sono ridotte le rappresentazioni dei fenomeni alla **scala Macroregionale** condensandoli in dati aggregati e spostando la loro valutazione nello spazio dedicato alle politiche regionali. Questo non tanto per l’abbandono di una visione macroregionale, in quanto non praticabile nell’immediato in relazione al crescente antieuropeismo di parte del governo alle politiche infrastrutturali connesse ai programmi europei o interregionali, quanto per una totale assenza di idee e di progetti, connotati da caratteri strategici nella dimensione macro regionale, da parte delle stesse Regioni.

Questo è dovuto sia alla regressione dello Stato rispetto ad una fase forse troppo illuministica, che aveva caratterizzato la stagione dei Programmi Complessi, sia alla crescente disillusione rispetto alla dimensione europea, statale e regionale che era alla base della Coesione territoriale ma che è stata spesso interpretata solo come sommatoria di spezzoni di localismo senza una regia (N. Rossi. *Mediterraneo del Nord* 2005).

Proprio l’assenza di una interpretazione del cambiamento di lungo periodo alla quale si sono preferite politiche redistributive, di tipo settoriale e tra loro non integrate, ha ridotto gli effetti che le stesse hanno prodotto non tanto sul territorio quanto sui comportamenti degli amministratori, dei tecnici e dell’opinione pubblica.

Scarsità di risorse, intellettualismo, sopravvalutazione del ruolo opportunistico della politica locale hanno decretato il fallimento di una stagione di riforme riavviare le quali non sarà facile nel delinerasi di una recessione economica che interessa l’intera UE.

E’ quindi apparso opportuno tentare un bilancio di alcune di queste Politiche Nazionali di contenuto

territoriale quali: La Strategia nazionale dello sviluppo sostenibile, la Strategia per le aree interne, il Programma periferie, etc con ricognizioni analitiche e critiche degli stessi.

L'Analisi delle Politiche parte da un aggiornamento del quadro di sintesi elaborato nel Rapporto 2016 che ha consentito di verificar le stesse sia in termini di continuità /discontinua, sia in termini di attuazione.

L'apporto alla edizione RdT 2019 dell'*Agenzia per la coesione territoriale*, inaugura una importante collaborazione in base ad uno specifico Accordo quadro con l'Istituto e consente una ampia descrizione degli esiti delle diverse politiche e in particolare del *PON Metro* e della politica di *Cooperazione territoriale* rilanciando il tema del rapporto tra pianificazione e programmazione.

Il Rapporto propone inoltre un diretto confronto tra la ricognizione analitica dello stato della Pianificazione presente nella seconda parte e l'azione di monitoraggio dell'Agenzia sulla Programmazione in essere che fa emergere alcuni elementi critici quali: la permanenza di eccessivi ritardi attuativi, una diffusa incapacità progettuale dei soggetti locali, l'assenza di uno Schema di assetto nazionale, di Quadri Conoscitivi di Rischi e Valori adeguati e, alla scala Regionale, di Piani o Quadri di Riferimento di natura strategica.

L'Analisi delle *Politiche Regionali* di interesse territoriale mantiene il format delle "Agende" elaborato dalle *Sezioni INU regionali* e si arricchisce di diagrammi a radar relativi ai principali indicatori dei fenomeni socioeconomici e territoriali in atto, che consente una comparazione del consumo di suolo con l'abusivismo o con l'indice di infrastrutturazione riprendendo una analisi comparativa contenuta nel RdT 2007.

Gli indicatori utilizzati per l'analisi comparativa sono relativi ad: Innovazione, Sviluppo, Infrastrutture, Istituzioni, Pianificazione e Ambiente e descrivono il tradizionale dualismo del Paese, ma confermano anche il rapporto tra domanda di pianificazione nelle Regioni l'una a maggior tasso di sviluppo con alcune significative eccezioni nel Lazio e nella Basilicata, con valori superiori alla media per Innovazione e Infrastrutture e l'altra per indicatori Ambiente e Sviluppo.

La seconda parte del RdT: I Sistemi di Pianificazione analizza l'evoluzione nel quadriennio della *Legislazione regionale* che presenta alcuni aspetti di rilievo.

- Molte Regioni hanno introdotto norme speciali per regolare il consumo di suolo ed assieme alla rigenerazione urbana talvolta accompagnando tale nuova disciplina con nuove norme incentivanti o di semplificazione dei più semplici interventi edilizi di riqualificazione.
- Le nuove leggi regionali non sono frutto di innovazioni concettuali, ma dipendono dal perfezionamento di impianti precedenti, inoltre ogni intervento dei legislatori regionali cerca di rispondere all'esigenza di semplificazione.
- La ricerca di semplificazione, specialmente in ambito di pianificazione ed in connessione tra questa e la programmazione degli interventi, porta inevitabilmente a dover riconsiderare i rapporti tra fonti di normazione e strumenti di pianificazione. Ma su questo piano però possono scendere solo le leggi di riforma più sistematica
- L'impressione è che oggi mentre si ricerca il prossimo modello di quarta generazione, sulla legislazione regionale pesi il prolungarsi del distacco da quel modello con una stasi concettuale e metodologica che non riesce ad attivare una relazione dinamica tra la visione politica e la strumentazione, tra democrazia partecipativa e competenza, ma che intanto ricerca un assestamento di una semplificazione delle pratiche sinora seguite.

La Pianificazione di Area Vasta nelle sue configurazioni istituzionali e settoriali (di tutela e di intervento), ma anche nelle sperimentazioni progettuali e strategiche, rappresenta il campo più significativo di una riconfigurazione disciplinare in gran parte ancora da avviare e rispetto alla quale il Rdt intende fornire una rappresentazione "unitaria". Pur in una fase di incertezza e di stasi si riscontra un passaggio da Schemi spaziali eredi di una tradizione centralista (dalle Proiezioni del Progetto '80 ai Programmi Complessi) a processi di governance: (Accordi, Intese, Patti riferiti a Quadri conoscitivi), la cui terzietà rispetto alle decisioni può garantire ai Progetti Urbanistici (di Territorio e di Paesaggio) una nuova valenza quali strumenti di verifica degli stessi Quadri in un rapporto di reciproco perfezionamento e conferimento di senso.

Relativamente alla *Pianificazione comunale* al fine di garantire, la comparazione dei dati si è mantenuta una struttura di rilevamento (decentrata nelle Sezioni/INU regionali) basata sui dati comunali

così da registrare l'andamento dei fenomeni e in particolare della tendenza a innovare (*indice di rinnovamento*), determinata sia dalla elaborazione-approvazione di nuovi piani, sia alla produzione di nuove leggi regionali che a loro volta introducono nuove modalità e/o nuovi strumenti di pianificazione. Sulla "stabilità" delle modalità di rilevazione di base del numero dei Piani in relazione a popolazione e superficie, propria di un Rapporto periodico, si sono viceversa introdotte due nuove modalità di organizzazione - rappresentazione dei dati.

La tradizionale rappresentazione nelle tre tipologie di sistemi insediativi: *Città metropolitane, Città medie, Comuni minori*, è stata arricchita da analisi su campioni significativi per avviare una prima riflessione sulla qualità della pianificazione.

Come si ebbe modo di segnalare anche in trascorse edizioni del RdT, *il tasso di pianificazione si dimostra correlato all'andamento delle dinamiche economiche*, e tale correlazione va crescendo.

I dati del RdT 2019 segnalano una condizione complementare alla prima: una più *bassa attività di pianificazione nelle realtà con una più elevata sofferenza* nelle dimensioni economico-sociali.

I dati raccolti per l'edizione 2019 del Rapporto dal Territorio indicano un significativo rallentamento dell'attività di pianificazione urbanistica comunale generale. Nel complesso l'*attività di rinnovo dei piani urbanistici*, nel confronto fra i quadrienni 2011-2014 e 2015-2018, mostra come la percentuale di comuni dotatisi di una nuova pianificazione (nuovo piano o variante generale) è *diminuita dal 22,0% al 10,5%*, con un *calo del 52,3%* fra i due quadrienni.

La distribuzione territoriale, pur nella varietà tipica della complessità del territorio italiano, mostra come il calo sia diffuso in molte realtà regionali, al nord come al centro e al sud. Fanno eccezione *alcune regioni che sono giunte ad un elevato livello di maturità del sistema di pianificazione*, come il Trentino e l'Emilia-Romagna, che segnano invece un incremento.

Mentre a Nord si hanno rinnovi che coprono circa la metà dei comuni e più elevati valori per la popolazione (fino all'80% della Lombardia), *dal Centro Sud in giù i valori scendono molto*, con un calo particolare per i valori di popolazione (Sardegna esclusa).

Ciò testimonia non solo la più *ridotta attività di pianificazione*, ma che *il calo riguarda soprattutto comuni di dimensione minore*.

Fra i maggiori livelli di attività nella pianificazione va segnalato il caso del Trentino Alto Adige che in particolare nell'ultimo quadriennio risulta primo in tutti i valori, con il 41% di comuni, il 35,5% di territorio e il 42,9% di popolazione interessati da nuovi piani.

Un altro aspetto degno di attenzione emerge dall'analisi delle *regioni che pianificano meno*. *Oltre il caso eclatante del Lazio, le regioni con meno attività si raccolgono in due gruppi; un primo* che comprende Puglia, Calabria, Sicilia, Molise e Campania, con valori molto bassi, che corrisponde alle regioni Convergenza della programmazione 2014-2020; e *un secondo gruppo* con Marche, Abruzzo, Umbria, Basilicata e Sardegna, con valori più elevati, che comprende le regioni in phasing out della programmazione 2014-2020 e quelle che verranno ammesse in area convergenza nella programmazione 2021-2027.

Specificata attenzione è stata dedicata al *tema degli Standard Urbanistici*.

Non va infatti dimenticato che è intono a questo rapporto che si sono combattute importanti "battaglie urbanistiche" è sull'entità di questo rapporto che si sono misurate la volontà progressista e riformista e l'indipendenza dagli interessi particolari delle amministrazioni comunali, così come è nel modo in cui questo rapporto ha trovato concreta attuazione che si è verificata l'efficacia della norma e la volontà politica alla sua applicazione.

La strutturazione dei dati raccolti e la valutazione di essi viene sviluppata mettendo in evidenza le tendenze emergenti nelle Regioni e Comuni capoluogo accorpate nelle macro geografie in cui è articolato il Paese Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud Isole in quanto è parso particolarmente significativo a fronte delle richieste di autonomia differenziata avanzate per prime dalle Regioni Lombardia, Veneto e Emilia Romagna cui corrisponde un esplicito impegno dell'attuale Governo nazionale di dare attuazione all'art. 16, comma terzo, della Costituzione, nei confronti delle Regioni che ne facciano motivata richiesta.

Relativamente alle *Città Metropolitane* si è approfondita l'analisi campionaria sulle sole città che hanno avviato concretamente i processi di pianificazione.

Si prende atto di un avanzamento di pratiche che le istituite Città metropolitane stanno svolgendo con diversa intensità e per le quali l'esistenza di un'area istituzionale si propone come essenziale per l'individuazione dei problemi nodali da risolvere e per la trasmissione di buone pratiche.

Le Città Metropolitane più volenterose puntano alla cooperazione con i comuni (Milano) o con la Regione (Firenze), talvolta cercando di stringere accordi o stabilire processi di copianificazione, dove cercano di ritagliarsi gli spazi consentiti dai partner maggiori, che non possono essere se non marginali o di accompagnamento. Pertanto il ruolo nel processo di pianificazione finisce per essere più importante non tanto per quello che realizza da sola quanto per la capacità di fornire il luogo di incontro per la cooperazione o la guida culturale per indirizzare le scelte degli altri partecipanti. A questo scopo si prestano "visioni" con il ricorso a metafore dal valore comunicativo penetrante, in modo da sposare il ruolo della CM all'indicazione di un indirizzo di cooperazione con limiti flessibili ed indefiniti.

In definitiva, il governo del territorio metropolitano, in attesa dell'affermarsi politico ed urbanistico della CM, si muove piuttosto secondo una complessa governance multiattoriale con tutti i pregi ed i difetti che ciò comporta.

In particolare, ed in modo piuttosto sorprendente, mancano all'appello soprattutto i comuni ricompresi nei sistemi locali delle aree metropolitane, che pure al sud costituiscono una quota rilevante della popolazione complessiva e dei fenomeni urbanizzativi, in particolare in due regioni: in Sicilia, dove sono il 60% della popolazione, e in Campania dove sono il 53%. La debolezza del rinnovo della pianificazione in questi due casi (dal 2011 al 2018 nei sistemi locali delle aree metropolitane sono stati rinnovati piani per una copertura del 3,5% della popolazione in Sicilia e addirittura del solo 1,4% in Campania) denuncia la scarsa domanda di trasformazione insediativa nelle maggiori realtà urbanizzate del Mezzogiorno, e non parla solo del pur preoccupante calo demografico, ma evidenzia l'indebolimento delle economie urbane e della componente di servizi, profondamente connessa alle trasformazioni urbanistiche, che nelle economie contemporanee ne costituisce un pilastro primario.

Relativamente alle *Città medie* si è definito un campione di 30 città, sulle 102 così definite, sulle quali l'approfondimento è stato relativo agli strumenti, non solo generali (Piani attuativi, Piano Periferie, Piani Urbani Mobilità, Strategica), e sulla consistenza degli uffici "urbanistici" (di pianificazione), nonché sul tema della attuazione degli standard.

Il funzionamento di tipo "metropolitano" di alcuni sistemi insediativi sta caratterizzando, a prescindere dalle dimensioni anche molte delle "città medie", al punto che oggi sembra opportuno riconoscere l'esistenza di vere e proprie "metropoli regionali".

L'attuale funzionamento delle metropoli di media dimensione mostra, nuovi sistemi di centralità a geometria variabile, organizzati per ritmi d'uso e temi d'interesse.

Si tratta, per altro, di rileggere criticamente le politiche e i relativi stanziamenti finanziari fin qui attivati in tema di agenda urbana (PON Metro e POR regionali), stigmatizzando il fenomeno che Fabrizio Barca ha recentemente definito di "accomodamento passivo delle agglomerazioni urbane".

Le città medie sono inoltre più esposte al rischio ambientale e paesaggistico, anche se ad oggi e proprio in esse che si riscontrano le migliori prestazioni insediative in termini di qualità della vita, di servizi e di sostenibilità ambientale (Vedi Ecosistema Urbano 2018 Legambiente).

Il "sistema urbano intermedio" delle Città Medie deve poter svolgere un ruolo di cerniera e di mediazione tra le aree forti e quelle deboli del Paese. La vera capacità innovativa di questa fondamentale risorsa è infatti quella di porre in relazione le politiche per le Città Metropolitane (PON-METRO) con quelle tentate per le aree interne (SNAI), allo scopo di sviluppare le possibili sinergie che sono alla base di uno sviluppo equilibrato del Paese.

Relativamente ai *Comuni minori*, termine utilizzato per ricomprendere i comuni con meno di 5.000 abitanti, e in quanto tale sinonimo di Piccoli comuni, si sono estrapolati i comuni turistici (montani e costieri) con la collaborazione dell'Ismart e i comuni che hanno avviato pratiche di intercomunalità.

La distribuzione territoriale dei piccoli comuni interessati da un maggiore tasso di rinnovo della pianificazione è tale per cui la gran parte di amministrazioni virtuose, si concentra nelle regioni del nord est, per lo più in Trentino (in minor misura in Alto Adige) e, inoltre, in alcune zone della Lombardia, della Toscana, in settori del Piemonte e dell'Emilia Romagna, come nella ristretta porzione settentrionale delle

Marche e, ancor meno, in limitate aree di Basilicata ed Abruzzo sud orientale.

Il maggior numero di percorsi di fusione sembra aver interessato il Trentino, il Veneto (Cadore ed Agordino nel bellunese), alcune aree dell'Appennino tosco-emiliano, diverse zone della bassa padana (per lo più aree nel cremonese, mantovano, 6.170 ferrarese e Polesine padovano), come anche aree di Piemonte e Lombardia prossime ai grandi laghi (Provincia di Pesaro Urbino e Ancona), con eccezioni in Irpinia (Campania) ed area silana cosentina;

Il modello di distribuzione spaziale dei comuni minori con più elevate potenzialità turistiche, come delineate, mostra chiaramente come circa il 60% di essi si trovi a nord una significativa coincidenza degli stessi con la gran parte (oltre il 45%) dei comuni (solo poco del 20% al sud e non più del 16% al centro), verificandosi, peraltro, anche una significativa coincidenza degli stessi con la gran parte (oltre il 45%) dei comuni montani (la stragrande maggioranza dei quali nell'arco alpino) e con un buon andamento di comuni costieri per lo più distribuiti in Liguria, Calabria, Sardegna, ed aree molto circoscritte della Campania (Cilento).

Si sono, dunque, "portate in luce", entro la variegata trama del mosaico dei comuni minori, alcune "tessere o macchie luminose", isolandole da una prevalente tonalità di fondo alquanto opaca, identificandole o traguardandole, in prospettiva, proprio con piccole comunità tanto più attrattive, accoglienti, dinamiche, quanto più interessate da una stabile attitudine alla programmazione e alla pianificazione spaziale (ispirate da idonee visioni strategiche), oltre che, meglio di altre, beneficiarie di sinergie di comunità (di rango territoriale) che, in taluni casi, hanno spinto le istituzioni locali verso vincoli stabili, a servizio di una progettualità comune.

Ne è derivato un notevole avanzamento dell'analisi di tipo "qualitativo" conferendo al RdT/2019 un più significativa utilità ai fini della ricerca. Da un lato la costruzione di una dimensione reticolare e colloquante tra i diversi e numerosi Rapporti, da sempre ricercata dall'INU, ma di difficile avvio, dall'altro lo spostamento dell'attenzione, dalla natura puramente quantitativa dei fenomeni, alla dimensione qualitativa, questa sicuramente di difficile rilevazione, ma necessaria in una fase di riflessione sui fini e sui mezzi della disciplina.

La Pianificazione Paesaggistica di cui si registra nel Rapporto un sostanziale stallo (solo tre nuovi Piani approvati – nessuno nel triennio) coincide con un arretramento difensivo sulla sola natura vincolistica e con la rinuncia alle potenzialità insite nei Progetti di Paesaggio.

La costruzione di Statuti del territorio ha per altro introdotto "invarianti Strutturali" di dubbia consistenza scientifica allontanando la Pianificazione Paesaggistica dagli indirizzi della stessa Convenzione Europea del paesaggio e aprendo ad una notevole conflittualità espressa dai numerosi ricorsi presentati ai TAR regionali relativamente ad alcuni nuovi Piani Paesaggistici.

Il Codice Urbani affida la competenza del piano paesaggistico, al livello regionale, aprendo la strada di un unico piano territoriale paesaggistico o quella dei piani paesaggistici separati da quelli territoriali, essa però non risolve il problema della distanza del piano regionale dalle pratiche di trasformazione del territorio. I piani paesaggistici, anche quelli di recente formazione secondo le indicazioni del Codice, appaiono astratti e lontani dal territorio, concentrati soprattutto nel compito della individuazione degli Ambiti che ne rappresentano l'elemento comune a cui riferire gli obiettivi di qualità e gli indirizzi d'uso e comportamento, invece che nell'esprimere concrete politiche paesaggistiche. Manca una definizione di relazioni di coerenza sia nel quadro conoscitivo che in quello normativo, fra territorio regionale e beni paesaggistici, per stabilire una continuità tra prescrizioni relative ai beni e regole per tutto il territorio, articolate in obiettivi di qualità, indirizzi e direttive.

l'Altro nodo non risolto è quello di una mancata introizzazione del paesaggio nelle prassi di pianificazione urbanistica ordinaria.

Il Progetto di paesaggio può costituire un campo di sperimentazione in cui superare la innaturale frammentazione tra diritti patrimoniali (pubblici e privati) e diritti fondamentali evitando la simonia che spesso viene riproposta con la monetizzazione degli usi (suolo-paesaggio-ambiente-acqua).

Il passaggio dal piano al progetto è sempre stato il nodo centrale della pianificazione paesaggistica del nostro Paese. Per passare dal "paesaggio di carta" alla realizzazione concreta dell'azione paesaggistica occorre saper

integrare la progettualità dei territori, costruirle attraverso processi di condivisione delle scelte supportati (lane politiche regionali (ad esempio, Puglia e Piemonte)

I **Complementi del RdT** sintetizzano nella terza parte l'azione dell'INU per il Paese così come essa si è sviluppata dal Congresso di Cagliari sino ad oggi.

Vengono illustrati gli esiti dei lavori delle **19 Communities** che con workshop, seminari, pubblicazioni hanno approfondito i temi disciplinari nell'ottica del cambiamento.

Su temi territoriali specifici sono invece proposti alcuni **Progetti Pilota**: il Manifesto del PO, Le Città Accessibili, L'Italia Mediana, I Paesaggi del Sud, che si propongono come tessere di quel Mosaico che l'Istituto ha proposto in una ricomposizione del Progetto Paese.

Molti di essi prescindono da una dimensione amministrativa circoscritta e reintroducono il **tema macroregionale** ed intorno ad essi si tratta di verificare una natura aggregativa di alleanze interistituzionali reali, quali alternativa alle richieste di autonomia fiscale avanzate da alcune regioni. I minimi diritti di cittadinanza di cui fruiscono molte aree del Mezzogiorno possono trovare compensazione in una sostanziale perequazione infrastrutturale.

A questa nuova dimensione progettuale, interpretativa del territorio, come ricomposizione di parti in una visione sovregionale, servono **Progetti per il Paese** ai quali Il RdT intende fornire elementi di conoscenza, in particolare relativamente alle fratture, alle diversità, alle fragilità, ma anche relativamente a potenziali inespressi, alle risorse, ai punti di forza da cui ripartire.

Tra i Complementi del RdT ci sono infine i contributi dei principali attori: Professionisti, Docenti, Enti locali, interessati al **Patto per l'Urbanistica** proposto dall'INU come snodo centrale del congresso di Riva del Garda.

Cambiamento/Mutazione

a cura di
Pierluigi Properzi

Il tema del **Cambiamento** costituisce la principale chiave di lettura del Rapporto dal Territorio sia, per registrare, l'evoluzione delle modalità di governo del territorio, (Piani e leggi), nei tempi brevi e nelle diverse aree del Paese, ma anche per comprendere, nei tempi lunghi, **la metamorfosi della razionalità generale che caratterizza i rapporti tra il Piano e il sistema istituzionale e con l'opinione pubblica** nella costruzione del Modello socio economico.

Nel più recente periodo è proprio questa razionalità generale che è profondamente cambiata ma il **Cambiamento**, di cui oggi si parla molto, per le interazioni e le accelerazioni tra tecnologia e globalizzazione, **si va trasformando in una Mutazione** delle componenti della Sfera pubblica alle quali si è tradizionalmente riferita l'urbanistica.

Una **Mutazione regressiva** della società si manifesta del resto con caratteri del tutto evidenti in una prassi come quella urbanistica che pone come fondamento del proprio statuto disciplinare **la razionalità** in forme più o meno comprensive, ma comunque tali da trovare la loro conclusione nella evidenza delle soluzioni formali (l'estetica della città) o nella efficacia delle soluzioni funzionali, ma anche nella capacità di garantire una risposta alla domanda sociale attraverso una concretizzazione dei nuovi diritti di cittadinanza.

La rinuncia alla razionalità come trama delle relazioni sociali persino nelle sue forme di compensazione delle disfunzioni più evidenti del recente capitalismo finanziario si accompagna ad una diffusa rinuncia alla pianificazione anche da parte di amministrazioni tradizionalmente progressiste.

In questo panorama regressivo l'intero impianto concettuale della disciplina si è illuso di potere difendere una posizione di centralità che aveva assunto attraverso il PRG come strumento regolatore dei rapporti tra la produzione di beni pubblici e quella di valori privati ma anche come regolatore dei cicli edilizi e del mercato immobiliare.

Cercare di adattare progressivamente gli strumenti urbanistici alla mutazione della Sfera Pubblica senza una sostanziale comprensione delle forme della mutazione ha reso sempre più marginale l'Urbanistica.

Le posizioni diversamente assunte dagli urbanisti si possono riferire anche alla loro tradizionale separazione tra progettuali-culturalisti e normativi-amministrativi che però non rappresenta compiutamente un mondo più ampio in cui queste due anime si contaminano reciprocamente

Affidare ad un testo legislativo di riforma, in particolare in questa fase politica, la soluzione del problema rappresenta una *ultima spes*, una volontà di testimonianza e di riagggregazione di reduci di molte battaglie ma non sembra adatta a frenare le mutazioni regressive.

La tecnologia sta modificando radicalmente la dimensione comunicativa, relazionale, e con essa la struttura profonda della democrazia liberale, rappresentativa e parlamentare.

L'equivoco della mediazione regolata dalle Blockchain governate da algoritmi, progressivamente perfettivi nella partecipazione diretta alle scelte, domina e attrae verso una anarchia decisionale presuntivamente democratica, così come la riduzione dei posti di lavoro, come esito della robotizzazione della produzione, viene dribblata dal reddito di cittadinanza, condizione esistenziale senza prospettive e ammortizzatore sociale funzionale alle forme più aggressive del turbo capitalismo.

La globalizzazione, nelle sue devianze anch'esse esito di una tecnologia applicata agli automatismi del mercato finanziario, ed alla invadenza delle Agenzie di rating, ha modificato il capitalismo e i suoi rapporti con le politiche pubbliche. La globalizzazione ha però determinato anche una nuova dimensione dell'economia che mentre gli abitanti del pianeta passavano da 5 mld a 7,5mld e riduceva di un mld il numero dei poveri nel mondo, allargava la forbice tra questi e il 10% più ricco della popolazione, che è giunta a detenere l'84% della ricchezza globale (OECD 2015).

Piuttosto che di cambiamento si può quindi pensare all'inizio di una Mutazione P. Dardot e C. Laval hanno parlato di una "**Nuova Ragione del Mondo**" che connota gli scenari in cui dobbiamo ricollocare una nuova urbanistica:

- un nuovo e molto incisivo ruolo della Tecnologia che connota il nuovo *capitalismo del controllo*;
- una pervasiva riduzione dei tempi del lavoro nella vita delle persone;
- la pressione degli imperi delle multinazionali rispetto ai governi nazionali e agli stati.

Ne deriverà la diffusione di forme di controllo affidate ad algoritmi (blockchain), l'aumento delle disuguaglianze (indice di Gini), la insufficienza della regolazione economica e sociale degli stati nazionali nell'affermazione di democrazie Illiberali.

Uno scenario ostile e pericoloso.

L'urbanistica per un lungo periodo, ha avuto come razionalità di riferimento quella del neoliberalismo (non il neoliberalismo), e quindi la produzione di beni pubblici in diversi assetti di governo più o meno democratici, contemperando questa produzione con una regolazione-distribuzione di valore dei beni privati. Nelle socialdemocrazie del secondo dopoguerra questa razionalità ha conciso con il welfarismo Keynesiano e ne ha condiviso successi e crisi adattando prevalentemente gli strumenti (non i fini) in una lunga stagione di stabilità.

In questa stagione l'urbanistica si è riferita ad una Sfera pubblica molto ben definita e sostanzialmente condivisa: le Istituzioni configurate su impianti liberali a democrazia rappresentativa, il modello economico sociale del capitalismo temperato da governi liberal/socialisti, una opinione pubblica progressista

Questa dimensione della Sfera pubblica è deflagrata sotto i colpi del turbo capitalismo finanziario, della crisi di sostenibilità del welfare e soprattutto della affermazione di democrazie illiberali che, cavalcando una opinione pubblica deformata anche dalla liquidità e dalla provvisorietà dei social, hanno visto l'affermazione di populismi in cui un crescente protagonismo individualista si propone come motivazione di una pseudo democrazia digitale diretta.

Sono pertanto venuti meno i principi di rappresentanza, di responsabilità e di adeguatezza che sostanziano le socialdemocrazie liberali e il modello di governo che ne derivava.

Il Riformismo, come prassi coerente alle società liberal-democratiche, non è stato capace di affrontare contemporaneamente gli attacchi del populismo in rete, forte della sua polisemia, effimera e inclusiva, e gli attacchi, residuali ma sempre presenti, dell'antagonismo massimalista comodamente annidato nella sue pieghe.

I numerosi tentativi di produrre una riforma urbanistica, (sia dei governi di destra che di sinistra), tutti naufragati nell'indifferenza del parlamento, che è sembrato ignorare i violenti processi di trasformazione del Paese, testimoniano l'insufficienza di un approccio riformista tradizionale basato su una razionalità redistributiva dei valori prodotti dal Piano (perequazione) e su un modello di sviluppo progressista, di derivazione Keynesiana ma privo di risorse pubbliche.

In questa fase climaterica, molti errori sono stati fatti anche all'interno della disciplina, sia con fughe in avanti nella deregolamentazione, sia nello spostamento della valenza dirigistica, sempre presente nel suo DNA, dalla lotta alla rendita alla difesa dei cosiddetti beni comuni, cercando di recuperare attraverso una narrazione retorica dei diritti "fondamentali" la incapacità di regolare i diritti "patrimoniali". Una fuga dietro ad un "giustizialismo territoriale" nel vano tentativo di riconquistare nella opinione pubblica spazi già occupati dal populismo sanculottesco dei no-Tav, no Pat, no Ilva, no tutto.

Non tutto quello che sta accadendo può quindi essere ricondotto al "cambiamento" o comunque al resettaggio delle componenti della Sfera pubblica (Istituzioni, Modello economico sociale, Diritti) al loro interno e tra loro.

Non sono questi assi a riposizionarsi tra loro, come già accaduto in passato, assumendo forme diverse, tenute comunque insieme dal perimetro della democrazia liberale. Quello che si sta ampliando è la distanza tra le componenti della Sfera pubblica. La loro trasformazione avviene con sempre maggiore autonomia tanto da far pensare ad una loro progressiva "modificazione genetica".

In questa complessa evoluzione è molto difficile individuare gli spazi per l'Urbanistica. Ci sono comunque alcune prospettive che la disciplina deve considerare e rispetto alle quali il RdT fornisce importanti elementi di riflessione.

La mutazione in corso non ha infatti solo i caratteri negativi di una regressione corrispondente ad una trasformazione della società in una prospettiva individualista, antidemocratica, illiberale e a volte degenerativa verso forme di razzismo e di xenofobia, ma propone una radicale rilettura di alcune patologie endemiche delle società liberal democratiche e del neo liberalismo ormai trasformatosi in neoliberalismo.

L'aumento delle disuguaglianze, la burocratizzazione esasperata della vita quotidiana, il controllo invasivo del privato, la segmentazione, differenziazione e chiusura degli spazi privati, la riduzione e la perdita di senso degli spazi pubblici, questioni tutte che comportano una necessaria nuova interazione (nuovi diritti

di cittadinanza) dei diritti patrimoniali con i nuovi e più ampi diritti fondamentali e questo può avvenire proprio attraverso la ricomposizione della Sfera pubblica tradizionale che ne garantiva i rapporti bilanciati e stabili e della quale l'urbanistica costituiva una significativa dimensione di raccordo. E' infatti la traduzione in spazio dei diritti di cittadinanza che da senso concreto alla riduzione delle disuguaglianze.

La **demolizione progressiva delle Istituzioni**, che vengono sostituite da un centralismo popolar-sovrano, corrisponde all'attacco dei nuovi centri di potere illiberali a tutti i corpi intermedi ed alle discipline che in termini di competenza e di responsabilità danno contenuto alla mediazione tra istituzione e società, mediazione che non può essere sostituita da piattaforme digitali gestite da società private.

Il venir meno delle intermediazioni culturali come enzima e al contempo anticorpo delle devianze delle democrazie liberali è forse il segnale più evidente e pericoloso di una deriva del Cambiamento verso una Mutazione.

Ma c'è anche qualcosa di positivo nello scenario della Mutazione

- la contaminazione delle discipline nella ricerca di una nuova dimensione colloquante dei loro statuti
- il superamento dei modelli ideologici contrapposti;
- una nuova interpretazione dei tre "principi repubblicani" con una centralità della fraternité come possibile soluzione del conflitto tra égalité e liberté, assunte nel secolo breve come bandiere di sinistra e destra;
- Il superamento, nella progettazione dello spazio pubblico, dei limiti di una democrazia rappresentativa "consunta" e di una democrazia digitale ancora immatura;
- Il controllo di una dimensione terza della tecnologia, a base delle nuove forme di conoscenza (Big data) e dell'utilizzo di realtà virtuali e aumentate.
- Un nuovo confine tra diritti proprietari e diritti fondamentali ricostruito intorno ai diritti di cittadinanza, superando l'ambiguità dei cosiddetti beni comuni.

Sono infatti proprio i soggetti dell'intermediazione sociale quelli più idonei a indirizzare il cambiamento verso prospettive nuove, correttive degli errori commessi e al contempo garanti di una reale partecipazione democratica. E' quello che C.F. Sabel definisce **Sperimentalismo Democratico**.

L'Urbanistica è relazionale, processuale e dialettica, per sua stessa natura disciplinare, per lo meno nelle migliori tradizioni riformiste, può quindi essere ragionevolmente il campo dove avviare un processo di sperimentalismo democratico che dia risposta alla nuova domanda sociale oggi cavalcata da irresponsabili populistici e demagogici giustizialisti e che, nel dare risposta, riaffermi, corregga e integri nuove forme di democrazia partecipativa con le forme costituzionali della democrazia rappresentativa e parlamentare.

Probabilmente questo raccordo è il nodo da risolvere senza fughe in avanti, rappresentate da un uso improprio della rete, ma senza arroccamenti disciplinari e /o ideologici.

La chiave di soluzione è probabilmente costituita da un uso democratico e sperimentale delle tecnologie web e social, che può racciordare *la capacità di progettare lo spazio* (nella tradizione "culturalista" della disciplina) con *l'interazione tra utente-cittadino e il sistema di regolazione* dei nuovi diritti patrimoniali e fondamentali (nella tradizione "tecnica amministrativa").

Per operare questo cambiamento si dovrà assumere un nuovo atteggiamento culturale in parte già avviato negli anni passati con alcune sperimentazioni quali: la accettazione di **una dimensione progettuale transcalare** (esperienze dei Programmi Complessi), la prassi della **contrattualità di evidenza pubblica**, riferita a diritti di cittadinanza corrispondenti a prestazioni "misurabili" (Patti e accordi territoriali ed urbanistici), la **centralità del controllo progettuale delle modificazione del Paesaggio** (Progetti di Territorio e di Paesaggio), la **terzietà della Conoscenza dei luoghi** ai fini di una valutazione non autoreferenziale e oggi spesso disciplinata da vincoli inidonei ad interpretare il conferimento di senso ai luoghi e ai Paesaggi richiesto dalla Convenzione europea del Paesaggio.

Rispetto a tutto ciò, già presente a pezzi, come parti di un Mosaico e in forme spesso incomplete nel panorama disciplinare, sono chiare le potenzialità dell'Urbanistica su un piano di sperimentalismo democratico.

La capacità della nuova Urbanistica dovrà essere quella di proporre ad una società in veloce trasformazione ed attratta dalla novità di un cambiamento promesso, una modalità di partecipazione reale su questioni

reali e pertanto visibili e misurabili, senza con questo abbandonare le garanzie che una democrazia rappresentativa costituzionalmente garantisce.

Il Rapporto dal Territorio 2019, nella consapevolezza di operare tra cambiamento o mutazione, registra un ampliamento dei divari sia nelle diverse aree del Paese che nelle modalità di governo.

Al fine di meglio interpretare la dimensione complessa del Cambiamento/Mutazione e nella tradizione dei precedenti Rapporti, sono stati intervistati alcuni autorevoli “testimoni” anche in riferimento alla loro più recente produzione. Ne è derivato un significativo mosaico le cui tessere sono alcuni elementi del contesto in cui opera l’Urbanistica.

Attribuzione testi

VOLUME 1

“Le Politiche per il territorio”	Carmela Giannino
HABITAT III e “New Urban Agenda” per lo Sviluppo Sostenibile	Pietro Garau
Le città italiane e il programma URBACT	Simone D’Antonio
“Le Politiche nazionali	Carmela Giannino
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile	Carmela Giannino
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti	Clara Pusceddu, Mara Balestrieri
La rete ecologica nazionale	Massimo Sargolini
Le Politiche abitative	Federica Di Piazza
Il progetto CASA ITALIA	Aldo Perotti
Nuove prospettive per il Mezzogiorno	Donato Caiulo
La Strategia per le Aree Interne	Francesco Monaco
<u>Periferie e aree degradate</u>	<u>Carmela Giannino</u>
“Le Politiche per i territori Regionali”	
Un Quadro comparativo	Donato Di Ludovico
Le schede Regionali	Donato Di Ludovico

VOLUME 2

Lo Stato della Pianificazione	Simone Ombuen
La Legislazione Regionale	Andrea Torricelli
<u>La Pianificazione Regionale</u>	<u>Donato Di Ludovico</u>
La Pianificazione dei Comuni	Simone Ombuen
I dati Nazionali	Simone Ombuen
Il rinnovo della Pianificazione Comunale	Simone Ombuen
<u>La pianificazione Comunale nelle realtà Regionali</u>	<u>Simone Ombuen</u>
“Dagli Standard alle Prestazioni urbane”	
Standard, diritti e qualità urbana	Carolina Giaimo
Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali	Ombretta Caldarice
Standard Urbanistici e Piani Comunali	Carolina Giaimo
<u>Conclusioni</u>	<u>Carolina Giaimo</u>
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi	Simone Ombuen
Città Metropolitane	Francesco Domenico Moccia
La Pianificazione	Francesco Domenico Moccia
<u>Conclusioni</u>	<u>Francesco Domenico Moccia</u>
Città Medie	Roberto Mascarucci
La Pianificazione	Roberto Mascarucci
Trenta Piccole Metropoli	Roberto Mascarucci
<u>Conclusioni</u>	<u>Roberto Mascarucci</u>
Città Minori	Aldo Cilli
La Pianificazione	Aldo Cilli
<u>Conclusioni</u>	<u>Aldo Cilli</u>
La pianificazione paesaggistica regionale	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
I nuovi piani	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
Il processo di adeguamento dei PUC al Piano Paesaggistico della Sardegna: attualità e prospettive	Luigi La Riccia
Progetti di paesaggio alla prova dell’attuazione del PIT della Toscana	Luigi La Riccia, Silvia Viviani
Innovazioni in pratica: processi e progetti nell’attuazione del piano paesaggistico della Puglia	Angela Barbanente, Francesca Calace
Il Piano come riferimento per le politiche paesaggistiche piemontesi	Giovanni Paludi, Paola Gastaldi
Friuli Venezia Giulia: la Regione tra governo del territorio e pianificazione paesaggistica	Sandro Fabbro
Prospettive progettuali nel Piano paesaggistico regionale lombardo	Andrea Arcidiacono
Dal QTRP ai progetti di territorio/paesaggio	Paola Cannavò, Massimo Zupi

VOLUME 3

Il Manifesto del Po	Luca Imberti
Le città accessibili. Linee guida	Iginio Rossi
L’Italia Mediana	Donato Di Ludovico
I Paesaggi del Sud	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
Osservatorio per il Consumo di Suolo della Campania	OPS Emanuela Coppola
Il Piano del Parco Nazionale dell’Appennino Lucano Calabria	Daniele Ronsivalle
Il Progetto “Agri Gentium: landscape regeneration”	Paola Cannavò, Massimo Zupi
Forme di attuazione dello scenario strategico del PPTR	Filippo Schilleci, Vincenzo Todaro
Il Mosaico di San Severo. Percorso di Sperimentazione dei Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale del PPTR	Luigia Capurso, Luigi Guastamacchia
Rural Revolution. Il Parco Agricolo dei Paduli	Fabio Mucilli
Lecce è il suo mare	LUA Laboratorio Urbano Aperto
Lo Studio di Fattibilità per il Parco Agricolo Multifunzionale di Valorizzazione delle Torri e dei Casali del Nord Barese	Francesco Baratti
La campagna del ristretto nella sperimentazione dei Progetti Territoriali del PPTR	Carlo Angelastro
	Marilena Manoni, Annalisa Malerba