

## **Nuovi piani per nuove forme urbane**

*Michele Talia*

Secondo una convinzione che è ormai ampiamente condivisa la riflessione che è stata avviata dall'INU nel 1995 sulla necessità di abbandonare il solco tracciato, oltre cinquanta anni prima, dalla legge 1150 ha prodotto alcune importanti innovazioni nel nostro sistema di pianificazione. Per quanto sia evidente che la volontà di inaugurare una nuova stagione urbanistica si manifesti con maggiore evidenza nelle Regioni che hanno già provveduto ad aggiornare il proprio ordinamento, è a livello nazionale che la necessità di superare il carattere “separato” ed auto-referenziale degli strumenti di pianificazione ha ormai assunto una effettiva centralità; ragione per cui anche gli stessi, ingiustificabili ritardi maturati dal Parlamento relativamente alla approvazione di una “legge sui principi generali del governo del territorio” non sembrano in grado di arrestare un processo di riforma che è da tempo in atto nel Paese.

Il riconoscimento del ruolo svolto dal nostro Istituto in questa complessa vicenda non deve impedirci di prendere atto che il dibattito che si è sviluppato intorno alle proposte elaborate nel corso degli anni dalle diverse forze politiche – spesso anche con il contributo dell'INU – ha favorito solo in una prima fase l'apertura di nuove linee di ricerca, mentre più di recente ha fatto sì che prevalesse una tendenza all'arroccamento che rischia di ostacolare l'espressione di punti di vista effettivamente autonomi e indipendenti. Per effetto di questa involuzione della spinta propulsiva che aveva guidato il percorso riformatore tende ad aggravarsi uno dei limiti che, in realtà, aveva caratterizzato fin dall'inizio il progetto di una nuova legge urbanistica, e cioè il prevalere della attenzione per le questioni tecnico-amministrative interne alla disciplina (la cosiddetta “pianistica”) rispetto alla registrazione della domanda di cambiamento che proviene più in generale dalla società e dal territorio.

A distanza di dodici anni dalla presentazione del “progetto di Bologna” sulla riforma urbanistica lo scollamento tra la percezione (incompleta) dei problemi che è necessario affrontare, e le ricette che la cultura tecnica è in grado di elaborare sembra essersi ulteriormente aggravato, anche perché l'attenzione per la forma dei piani ha finito per oscurare le trasformazioni radicali che, nel frattempo, erano avvenute nelle strutture insediative e nelle rispettive comunità urbane.

In presenza di questa asimmetria tra conoscenza e azione si avverte dunque l'esigenza di riannodare il rapporto tra le nuove forme urbane e le politiche pubbliche che siamo in grado di concepire per sviluppare una effettiva capacità di governo, ed è per questo motivo che nelle pagine seguenti proverò ad elencare gli aspetti meno noti, ma non per questo meno preoccupanti, del cambiamento urbano a cui stiamo assistendo. Subito dopo cercherò di dimostrare che la transizione urbana che il nostro territorio sta attraversando non è solo la conseguenza “casuale” di alcuni agenti socio-economici e culturali convergenti, ma è in qualche modo il rispecchiamento fisico dei processi di globalizzazione che hanno investito la società contemporanea. Quindi tenterò di argomentare la crescente insoddisfazione che circonda i numerosi tentativi compiuti dai nuovi strumenti di pianificazione per governare dinamiche spaziali e comportamenti sociali di cui si ignora sovente il significato più profondo. Infine

proporrò alcune linee di intervento che mi sembrano particolarmente fertili non solo in vista di una significativa ripresa della ricerca di settore, ma anche nella prospettiva di una nuova e più salda alleanza tra politiche urbane e politiche di piano.

### 1. *Una grande tracimazione insediativa*

Le grandi e complesse trasformazioni che hanno contraddistinto gli ultimi due decenni hanno impresso una traccia profonda anche nella organizzazione del territorio. Il legame che per lungo tempo si era stabilito tra l'incremento demografico, la crescita economica e i processi di urbanizzazione sembra essersi ormai incrinato, inaugurando una fase probabilmente prolungata di disordine insediativo, nel quale le strategie che guidano l'occupazione del suolo sembrano destinate ad assumere il ruolo di variabili indipendenti. In linea con questa irrazionalità crescente il dato più significativo è costituito dalla circostanza per cui l'intensa attività edilizia che alimenta questo consumo avviene in un Paese "a crescita zero", e si lascia alle spalle oltre 5 milioni di alloggi non utilizzati, pari al 20% dell'intero patrimonio.

Nel corso di questo periodo una superficie molto consistente (che Eurostat stima pari a 2.800.000 di ettari solo nell'ultimo decennio del secolo scorso) è stata sottratta alla agricoltura ed è stata destinata ad usi urbani, dando luogo ad una geografia insediativa in cui l'armatura urbana che l'Italia aveva ereditato da un passato spesso molto remoto costituisce nella maggioranza dei casi solo un riferimento tra i tanti alle scelte compiute dagli operatori del settore edilizio (pubbliche amministrazioni, imprese, promotori immobiliari, famiglie). Ne discende una minore incidenza di quei fattori di gravitazione che, per molti anni, avevano fatto sì che la crescita urbana si addensasse intorno alle città di maggiori dimensioni, con la conseguenza di fare in modo che i nuovi dislocamenti residenziali e produttivi si disperdano nei territori che offrono più elevate potenzialità edificatorie, e che nelle aree pianeggianti e in quelle costiere si concentrino rispettivamente il 47,6% e il 30,2% della popolazione nazionale.

L'apparente irrazionalità dei nuovi comportamenti localizzativi è il frutto congiunto della eclissi della grande industria e della continuazione del processo che ha portato l'occupazione agricola a passare da 8,6 milioni nel 1950 a poco più di un milione nel 2003, ma non si può fare a meno di segnalare il carattere auto-incentivante di un processo che a partire dalla attenuazione dei vincoli di prossimità tra funzioni abitative e luoghi di lavoro contempla una diffusione sempre più accentuata della popolazione residente. Tale fenomeno, se da un lato alimenta la crisi delle strategie adottate dalle aziende che gestiscono il trasporto pubblico, dall'altro favorisce il ricorso a soluzioni individualistiche al problema della mobilità.

Ma c'è di più; oltre ad aver perso la "capacità di orientamento", la crescita urbana sembra destinata ad aumentare la sua propensione a dissipare risorse territoriali non riproducibili. Non disponendo di quegli strumenti (non solo normativi, ma anche culturali) che altrove in Europa hanno stimolato l'adozione di politiche più convinte di rinnovo urbano, i nuovi consumi di suolo alimentano la formazione di periferie che spesso rinunciano a stabilire rapporti di sorta con i luoghi centrali (periferie *a prescindere*), e in cui le nuove funzioni si dispongono casualmente negli interstizi

determinati dalla giustapposizione di aree industriali dimesse (*brownfields*), comprensori di edilizia pubblica spesso degradata, impianti sportivi, orti familiari, discariche, lotti ex agricoli in attesa di una improbabile valorizzazione immobiliare, piattaforme logistiche, centri commerciali e una lunga teoria di suoli di incerta funzione e di più incerto destino.

A fronte di un aumento eclatante del consumo di suolo pro-capite (più che raddoppiato negli ultimi 50 anni), i nuovi tracciati viabilistici determinano una ulteriore accentuazione di questa “patologia”. Se dunque le nuove dinamiche insediative - e la perdita di centralità delle strutture urbane che ne consegue - hanno comportato un aumento vertiginoso della domanda di mobilità, i suoli peri-urbani hanno dovuto ospitare una aggressione crescente da parte delle infrastrutture di trasporto, che non solo sono responsabili del consumo di suolo che deriva direttamente dalla loro realizzazione (circa 2,5 ha/km nel caso di una bretella autostradale), ma che richiedono un impegno di aree ben più rilevante per il consumo indiretto richiesto dalle aree di sicurezza e di rispetto, dagli svincoli e dalle aree di servizio (7,5 ha/km).

In definitiva i tratti distintivi di questi nuovi processi di urbanizzazione lasciano ritenere che la formula più idonea a descrivere i paradigmi insediativi che si stanno affermando in molte aree del Paese sia definita più efficacemente proprio dal termine anglosassone di *sprawl*, con cui si prende atto della impossibilità di dare *forma e regolarità* a quella grande tracimazione insediativa che, indifferente ai confini amministrativi e alle partizioni tradizionali del territorio, sta cambiando il volto del Paese. Attraverso l'imposizione di confini mobili tra suoli urbanizzati e suoli non ancora urbani questa grande ondata disegna nuove, confuse gravitazioni, nelle quali l'attrazione è esercitata da luoghi di incerta definizione, e in cui le vecchie gerarchie che disegnavano il perimetro della “esperienza urbana” lasciano il passo ad altre forme di urbanità e di radicamento.

Sviluppando una argomentazione per molti aspetti affine, Francesco Indovina sostiene che il forte impulso deglomerativo che ha sospinto in questa fase le trasformazioni urbane dovrebbe indurre gli operatori del settore ad ammettere che gli attuali processi di urbanizzazione mettono in crisi il consueto approccio fisico-morfologico utilizzato tradizionalmente per interpretare e catalogare le tipologie urbane (aree metropolitane, città compatte, insediamenti policentrici, ecc.), e inducono piuttosto ad evidenziare gli attributi funzionali e relazionali che sono alla base delle nuove strutture insediative<sup>1</sup>.

In attesa che una consistente attività di ricerca consenta di far luce sulle confuse geometrie tracciate dai processi di urbanizzazione, sembra di poter escludere che una logica metropolitana presieda, almeno in molti casi, alla formazione di questi nuovi paradigmi. Se proviamo infatti a comparare quanto sta accadendo nel nostro Paese con i corrispondenti *trends* europei, dobbiamo prendere atto che in termini di consumo complessivo di territorio le grandi aree urbane italiane svolgono un ruolo

---

<sup>1</sup> F. Indovina (a cura di), *Territorio, innovazione, economia, pianificazione, politiche: vent'anni di ricerche Daest*, Venezia, 1999, pag. 48.

assai meno significativo, mentre sono proprio le aree intermedie ad assumersi la responsabilità di riportare verso l'alto il dato complessivo<sup>2</sup>.

## 2. *La resistibile ascesa della "urbanità liquida"*

Come era già avvenuto nel caso di precedenti stagioni di profondo mutamento, anche le trasformazioni insediative che abbiamo descritto nel paragrafo precedente sono al tempo stesso il riflesso e la causa del cambiamento che sta avvenendo nella struttura sociale ed economica del Paese e, più in generale, nel resto del mondo.

Non diversamente da quanto si è verificato negli anni Cinquanta e Sessanta, quando lo sviluppo prorompente dell'industria ha prodotto il rapido declino dell'Italia contadina e una concentrazione economica e demografica senza precedenti, così oggi lo sviluppo di una economia della conoscenza e della comunicazione sottopone le strutture territoriali "portanti" ad uno *stress* particolarmente accentuato, in cui gli organismi urbani e le aziende che competono in un mercato globale sono soggette contemporaneamente ad un regime di cambiamento continuo.

A fronte di una cultura della innovazione in cui i tempi per decidere e per agire diventano sempre più stretti, l'inerzia rappresentata dalle strutture territoriali (e dai "riti" urbanistici) può apparire insopportabile; forse è per questo motivo che le logiche insediative che si sviluppano sotto il segno della frammentazione e della diffusione non si attardano più a ricercare coerenze con la città esistente, e moltiplicano occasioni e proposte in grado di intercettare le opportunità offerte dalla congiuntura.

In una età dominata dalla incertezza e dall'individualismo le relazioni sociali e i rapporti di lavoro tendono ad automatizzarsi, con la conseguenza di produrre un riscontro immediato tra le nuove forme urbane e l'organizzazione delle attività produttive e delle funzioni per il tempo libero. A fronte delle vecchie rigidità – nel rapporto tra tempo di lavoro e tempo libero, nella modulazione degli spostamenti, nella struttura familiare e nei comportamenti abitativi, negli stili di vita, nella proiezione dell'individuo nei confronti delle istituzioni e del "pubblico" – la società contemporanea tende a strutturarsi all'insegna della instabilità (o della *liquidità*, come direbbe Bauman): una precarietà che si riverbera sulle caratteristiche della nuova occupazione, sempre più provvisoria e svincolata da un luogo fisico in cui erogare prestazioni professionali che sono in grado di occupare l'intera giornata di lavoro, ma anche sulla privatizzazione degli spazi nei quali l'individuo soddisfa almeno in parte le sue esigenze di socialità, come nel caso dei parchi tematici o delle moderne *agorà* che sorgono all'interno dei centri commerciali<sup>3</sup>.

Per l'effetto congiunto dello *sprawl* urbano e della attenuazione delle reti di protezione operata dalla società postmoderna vengono alla luce cambiamenti significativi per l'evoluzione dei sistemi insediativi. Basti pensare alla presenza di

---

<sup>2</sup> Cfr. P.L. Gallozzi, L. Guerrieri "L'espansione delle aree urbane nel decennio 1990-2000", in APAT, *Qualità dell'ambiente urbano*, II rapporto APAT, Roma, 2005.

<sup>3</sup> Cfr. Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 1999, pagg. 11.

confini mobili nel funzionamento dei sistemi locali del lavoro, che risulta confermata dal notevolissimo aumento registrato dalla mobilità pendolare tra il 1991 e il 2001 (+10,9%), e poi tra il 2001 e il 2007 (+35,8%), con una popolazione complessiva di studenti e lavoratori che effettuano spostamenti sistematici che superano i confini del comune di residenza di oltre 13 milioni di unità, il 70% dei quali fa ricorso all'auto privata<sup>4</sup>. Ma si pensi anche alla scarsa significatività dei confini comunali nel funzionamento del mercato degli alloggi sia in vendita che in locazione, che si evince dall'*alone* proiettato dalle quotazioni degli immobili registrate nelle località centrali sui centri urbani dell'hinterland, e che dimostra altresì l'esistenza di un numero consistente di famiglie che sono disposte ad allontanarsi dal comune capoluogo pur di soddisfare il proprio fabbisogno abitativo.

A causa di questi spostamenti, che si sommano a quelli delle altre "popolazioni" presenti quotidianamente nelle grandi aree urbane (*city users*, turisti, ecc.), tende a prodursi una esportazione dei problemi locali all'esterno dei confini dei comuni satellite. Si pongono in questo modo le basi per una crisi fiscale dei grandi comuni (anche se in misura certamente inferiore a quella che ha caratterizzato le aree metropolitane degli Stati Uniti), che si vedono costretti ad erogare prestazioni e servizi per cittadini che pagano i propri tributi ad altre amministrazioni. Anche se le difficoltà finanziarie che ne conseguono sono ancora sottostimate, una recente ricerca compiuta sul caso di Torino ha dimostrato che il peso che grava sui comuni maggiori è di entità significativa, tanto da suggerire l'introduzione di nuovi tributi, se non addirittura di quei *commuter charges* che sono stati sperimentati da tempo, e con notevole successo, nel mondo anglosassone per recuperare almeno in parte le diseconomie determinate dai flussi in ingresso nelle grandi aree urbane<sup>5</sup>.

### 3. *Il bricolage urbanistico*

La divaricazione cui si è fatto riferimento in precedenza tra la riflessione disciplinare e i cambiamenti che si stavano determinando nell'assetto sociale ed economico, nella trama insediativa e nello stesso funzionamento delle istituzioni ha coinciso paradossalmente con una intensificazione marcata dei processi di pianificazione.

L'approvazione di nuove leggi urbanistiche regionali e le innovazioni introdotte nella strumentazione attuativa soprattutto in materia di riqualificazione urbana hanno fatto sì che nell'ultimo decennio si determinasse una significativa intensificazione delle iniziative di pianificazione, a cui si deve la elaborazione di un numero rilevante di piani strutturali, di programmi complessi, di piani strategici, di piani settoriali e, ovviamente, di piani regolatori comunali più o meno riformati<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. Censis, *41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, Roma, 2007.

<sup>5</sup> Vedi a questo proposito la ricerca di S. Piperno, S. Piazza e G. Pola, *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: una esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino*, IRES Piemonte, Torino, 2006.

<sup>6</sup> Tra le molte testimonianze di questo protagonismo senza precedenti delle politiche urbanistiche si segnala il contributo di Simone Ombuen ("Governo del territorio e pianificazione locale") al *Rapporto dal territorio 2005* edito dall'INU, che segnalava come a quella data "oltre il 23% dei comuni italiani aveva provveduto alla pianificazione del suo territorio" nei cinque anni precedenti.

Anche se sottolineare i limiti amministrativi e disciplinari di questo straordinario attivismo – la rinuncia a misurarsi con la dimensione effettiva delle trasformazioni in atto, le incertezze registrate nel fronteggiare le grandi emergenze del Paese (congestione urbana, inquinamento, dipendenza energetica, questione abitativa, tutela del paesaggio), la scarsa determinazione messa in luce nella azione di contrasto alle posizioni di rendita e di monopolio - può apparire ingeneroso, oltre che prematuro, non si può fare a meno di osservare che l'incapacità in molti casi a fare in modo che i nuovi piani si traducessero in atti concreti di indirizzo di nuove politiche di governo del territorio non può essere messa in relazione *solo* alla perdurante incompiutezza del disegno riformatore.

Prima ancora del ritardo maturato nella approvazione di una nuova legge urbanistica nazionale, sembra aver pesato negativamente l'attesa messianica di quest'ultima, che non ha certamente favorito la discussione su quei punti del progetto dell'INU e delle successive proposte di una "legge di principi" che apparivano deboli, o addirittura carenti: una attenzione quasi esclusiva per i temi della pianificazione locale; l'estrema debolezza dei riferimenti alle problematiche di area vasta; l'assenza di richiami significativi al ruolo della città metropolitana; il permanere di un preoccupante equivoco tra i contenuti da assegnare rispettivamente alla dimensione strutturale e alla visione strategica dei piani urbanistici; la tendenza a sottovalutare il ruolo delle politiche urbane nel governo del territorio.

In attesa che un ristretto *pool* di esperti, di accademici e, ovviamente, di parlamentari si decidano ad imprimere un nuovo impulso alla innovazione disciplinare, è assai probabile che i soggetti e gli attori della pianificazione continuino a praticare quel *bricolage urbanistico* che ha caratterizzato il precedente decennio, nel quale si è proceduto a contaminare in forme che talvolta erano sicuramente creative, ma che in altre apparivano fin troppo disinvolute, gli ormai numerosissimi strumenti che fanno parte della cassetta degli attrezzi del *planner*.

Ai margini di questa *marcia in ordine sparso*, e in attesa che si rendano finalmente disponibili alcuni chiarimenti di fondo relativamente alla riforma (o auto-riforma) del sistema di pianificazione, il paradigma strategico viene visto sempre più spesso come una alternativa all'immobilismo, tanto che molte amministrazioni sembrano privilegiare un modello di piano in cui – non diversamente da quanto avviene da lungo tempo nel mondo anglosassone – sia sufficiente formulare un documento di indirizzo a lungo termine in grado di assicurare una compatibilità di massima agli interventi di trasformazione, anche di grande dimensione, che verranno promossi nel corso del tempo. E' altresì evidente che a fronte della ben nota complessità della attuale disciplina esiste il rischio concreto che la strada appena indicata venga interpretata come una vera e propria "scorciatoia", in grado cioè di favorire processi decisionali più rapidi e meno soggetti a vincoli procedurali non solo in sede di elaborazione di alcune grandi scelte fondative, ma in tutti i "passaggi" più significativi del processo di pianificazione<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Anche se il riferimento alle recenti esperienze urbanistiche del Comune di Milano può apparire inevitabile (*Ricostruire la Grande Milano - Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, 2001), esso appare sicuramente limitativo, in quanto la tendenza ad affidare ad una ristretta *elite* il compito di ricercare attivamente l'accordo intorno ad alcuni ambiziosi processi di trasformazione urbana

Le conseguenze di questa navigazione a vista sono leggibili in una assenza pressoché totale di politiche di area vasta, e nella mancanza di risultati tangibili nel controllo di quella tracimazione insediativa a cui abbiamo fatto riferimento in precedenza. Nell'Italia degli 8.100 comuni, il limite costituito dal confine municipale alla attivazione di politiche coordinate e condivise di governo del territorio appare ancora insuperabile, contrariamente a quanto è avvenuto nel resto dell'Europa, dove già a metà degli anni Novanta la geografia amministrativa presentava un 32,7% di amministrazioni comunali in meno rispetto alla situazione precedente la riforma che, a partire dal 1956 (almeno nel caso del primo Paese europeo, la Norvegia, che ha razionalizzato la propria struttura amministrativa), ha favorito le operazioni di accorpamento istituzionale<sup>8</sup>.

In presenza di una situazione nazionale così penalizzata dal sopravvivere di tendenze localistiche, il notevole aumento delle Unioni dei Comuni che è avvenuto di recente nel nostro Paese evidenzia la necessità, soprattutto per le amministrazioni più piccole, di accedere comunque a qualche forma di coordinamento, e di conseguire per questa strada effetti virtuosi di efficienza non solo nella erogazione dei servizi, ma nello stesso contenimento della spesa locale.

Anche se a tale formula aderiscono ormai ben 1.108 Comuni (per un totale di 3,5 milioni di abitanti), e per quanto non convenga sottovalutarne le notevoli potenzialità, non si può tuttavia ignorare l'esiguità delle competenze che nella prevalenza dei casi vengono assegnate a questa nuova istituzione, e la circostanza per cui l'attivazione di un ufficio di piano consortile costituisce tuttora una eventualità che viene esplorata molto raramente.

#### 4. *La pianificazione al servizio di una governance dal volto umano*<sup>9</sup>

Le nuove geografie “fluide” disegnate dalla città contemporanea e lo sgretolamento dei tessuti sociali e delle forme di rappresentanza degli interessi che la globalizzazione ha prodotto in questi anni sono sicuramente all'origine di una transizione progressiva, ma non certo indolore, dalle forme amministrative più tradizionali - normalmente affidate a soggetti istituzionali chiaramente identificabili (*government*) - verso un'attività di governo che invece trae la sua forza dal concorso di una molteplicità di iniziative ed attività messe in campo da tutte le componenti sociali che caratterizzano un determinato territorio (*governance*).

I processi di pianificazione – non solo le leggi e le procedure, ma anche i progettisti, i tecnici e gli operatori economici – partecipano attivamente a questa transizione, e

---

(e senza passare attraverso la costruzione collettiva e partecipata di una visione condivisa del futuro) sembra aver fatto scuola.

<sup>8</sup> Cfr. F. Spalla, “L'accorpamento dei comuni in Europa e la controtendenza italiana”, *Amministrare*, a. XXXVI, n. 1-2, 2006.

<sup>9</sup> Questa espressione è presa a prestito da Luciano Gallino, che l'ha utilizzata nel volume *Globalizzazione e disuguaglianze* (Laterza, Bari, 2000, pagg. 126-8) per contrapporre ad una *global governance* dominata dalle forze impersonali del capitalismo finanziario un principio di solidarietà che sia in grado di promuovere la partecipazione e la cooperazione di una molteplicità di “portatori di interessi” (*stakeholders*).

spesso cercano di ostacolare, o al contrario di accelerare una tendenza che, essendo sospinta da una molteplicità di fattori strutturali e di scala sovra-locale sicuramente non può essere arrestata, mentre può essere in qualche modo indirizzata.

Se proviamo a declinare il concetto di *governance* in modo tale che risulti compatibile con l'aspirazione a realizzare al tempo stesso una razionalizzazione delle procedure che concorrono alla formazione delle decisioni e un controllo democratico sui risultati dell'intervento pubblico, siamo probabilmente in grado di superare l'impasse in cui si trova ormai da lungo tempo la nostra disciplina, che è stata costretta fino ad oggi a procedere lungo una stretta linea di crinale che separa "quantità" e "qualità", emergenza quotidiana e visione del futuro, razionalità e immaginazione. Ne consegue che ponendosi al servizio della *governance* la pianificazione del territorio può aspirare al raggiungimento di standard più avanzati nel campo della efficacia e della integrazione delle politiche di intervento, iniziando un percorso che le dovrebbe consentire di evolvere verso una concezione più evoluta di governo del territorio.

Tentando di definire più concretamente gli obiettivi che è possibile conseguire lungo questo cammino conviene trarre spunto in primo luogo dalle riflessioni compiute recentemente da Federico Oliva a proposito di alcune grandi emergenze nazionali nel settore della mobilità, della tutela delle risorse e della attenzione per le problematiche energetiche<sup>10</sup>. Ebbene, la scelta di queste priorità non solo può contribuire a rilanciare la proposta di una ***politica nazionale per le città***, ma la declinazione su base locale di alcuni specifici traguardi – si pensi ad esempio alle sinergie che è possibile rintracciare tra la localizzazione delle aree edificabili, la tutela del paesaggio e gli interventi tesi a ristabilire la continuità tra gli ambienti naturali – può consentire di realizzare uno dei traguardi più ambiziosi della riforma del governo del territorio, e cioè la proposizione di un dialogo più serrato tra politiche urbane e politiche di piano.

Per quanto riguarda più in particolare l'obiettivo di perseguire una sostanziale riduzione del consumo di suolo è difficile pensare tuttavia che il gioco di squadra tra governo centrale e amministrazioni locali possa essere affidato immediatamente, e unicamente, a provvedimenti normativi che fissino regole univoche volte a contenere al massimo l'utilizzazione dei suoli non ancora urbanizzati, e valide per l'intero territorio nazionale. Perdurando l'attuale deficit di conoscenze su una materia talmente complessa – e di cui è difficile individuare chiaramente i confini e le logiche evolutive – sembra preferibile affidarsi ad una indagine conoscitiva di alto profilo, che consenta di elaborare un ***Libro Bianco sulla diffusione insediativa*** che consenta di predisporre, entro un termine sufficientemente ravvicinato (non più di dodici mesi) un ***disegno di legge nazionale sul consumo di suolo***.

Passando a questo punto ad affrontare il secondo effetto di quello "sfarinamento" dei sistemi insediativi e di governo che abbiamo analizzato in precedenza, il più importante nodo da sciogliere è costituito probabilmente dalla debolezza congenita delle politiche di area vasta, nei confronti delle quali sembra opportuno indirizzare specifiche misure sia in sede nazionale che regionale. Individuando il bersaglio di questi provvedimenti nella frammentazione della mappa amministrativa, sarebbe

---

<sup>10</sup> Si fa riferimento in particolare a un documento del Presidente dell'INU (*Il nuovo piano*) che è stato discusso di recente nel CDN dell'Istituto e che è in corso di pubblicazione su *Urbanistica Informazioni*.

ragionevole adottare specifici *incentivi a carattere finanziario, normativo e procedurale volti a favorire il consolidamento delle Unioni Comunali*. Tali provvedimenti dovrebbero tendere da un lato a favorire la redazione di piani strutturali di livello intercomunale, e dall'altro ad effettuare un dimensionamento degli strumenti urbanistici che tenga conto di un funzionamento del mercato abitativo che interessa sistemi insediativi sempre più estesi.

E' altresì evidente che questi due orientamenti presuppongono un considerevole affinamento degli strumenti di pianificazione, soprattutto per quanto riguarda il *riferimento sempre più marcato alla dimensione strategica del governo del territorio*. Contrariamente a quanto emerge dall'esame di una ormai ricca sperimentazione, i risultati più significativi possono essere ottenuti assegnando alla visione strategica il compito di costituire una sorta di valore aggiunto della pianificazione, e senza per questo dare vita ad un nuovo livello specialistico di intervento. Se si riuscirà a contrastare la tendenza ad introdurre un ulteriore strumento di pianificazione in un panorama già così affollato, sarà possibile affidare a questa concezione più aggiornata della nostra disciplina il compito di stabilire quel dialogo serrato tra *government e governance* di cui abbiamo già segnalato la necessità.

E' ragionevole supporre che gli obiettivi che abbiamo elencato, se venissero effettivamente conseguiti, riuscirebbero almeno in parte a compensare le conseguenze negative che sono state prodotte in questi anni dalla assenza di una legge di principi sul governo del territorio. Non solo; un ulteriore risarcimento dei limiti prodotti dalla mancata riforma potrebbe essere conseguito se si riuscisse ad ottenere in tempi brevi l'approvazione di un pacchetto di norme e di provvedimenti con cui dare concreta attuazione ad alcuni principi di fiscalità urbana. Tra questi sarebbe opportuno accordare la priorità non solo a quelle misure che potrebbero assicurare una efficacia giuridica alle scelte di piano (*assoggettare al pagamento dell'ICI solamente le aree rese edificabili da strumenti urbanistici attuativi*, e supportare gli enti locali nella redazione di una mappa dei valori immobiliari; *defiscalizzare i trasferimenti di beni immobili ricadenti negli ambiti dei piani urbanistici attuativi* per la durata di cinque anni, ecc.), ma anche quelle disposizioni che potrebbero assicurare una maggiore equità ed efficacia alle politiche volte a recuperare a fini pubblici una parte considerevole delle plusvalenze generate dal processo di urbanizzazione (*revisione degli oneri urbanizzativi*, al fine di consentire a questi ultimi di coprire per intero il costo delle opere connesse al carico urbanistico; *trasformazione del contributo sul costo di costruzione in "contributo per la riqualificazione della città"*, da destinare alla copertura, insieme ad altre risorse private, del costo delle dotazioni territoriali che si renderanno necessarie per le aree più degradate; *previsione dell'impiego di risorse private nella realizzazione di interventi di edilizia sociale*, ecc.).