

ANCITOSCANA
I COMUNI PROTAGONISTI DELL'INNOVAZIONE DEL PAESE
LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI AREA VASTA
VERSO LA CITTÀ METROPOLITANA
Scandicci, Urban Center Metropolitan, 10 ottobre 2014

Silvia Viviani, Presidente I.N.U.

1. Etica e cultura dell'urbanistica

Città è un termine molto usato e sul quale vi è molta attenzione. Urbanistica lo è di meno, eppure l'urbanistica si occupa di città, sapendone interpretare le forme e i cambiamenti, potendone tracciare interpretazioni progettuali. Per dirla con Bernardo Secchi, che desidero ricordare: esplorandola. In un suo piccolo libretto, intitolato "Tra letteratura ed urbanistica", uscito nel 2011, si legge di una *esplorazione letteraria di una città o di un territorio alla ricerca ... di una interpretazione che divenga 'verità' pubblica, una verità che non possa non essere condivisa da tutti, tanto è evidente, di un progetto che non possa non divenire progetto di tutti. Una ricerca dell'irrefutabile precisione che si svolge però entro una società articolata, fatta di individui alla ricerca di un senso compiuto della propria esistenza, ciascuno dei quali è portatore di una diversa esperienza, di un proprio incontro con la realtà, di un proprio punto di vista, di una propria verità. Ciò che l'urbanista fa, attraverso il proprio progetto e l'esplorazione di un futuro possibile, è cercare di dare un senso compiuto ad una città o ad un territorio abitato da una molteplicità di soggetti. Un'impresa difficile, che richiede molta immaginazione e per la quale egli mette in opera diverse strategie cognitive e comunicative.*¹

Oggi, a me pare che di questo esercizio, virtuoso e utile, vi sia poca traccia. Esploriamo città e territori e rispondiamo alla complessità con iperproduzione regolativa, piani incomprensibili, gabbie burocratiche, procedure difensive, processi interminabili. In essi, l'urbanista si trova in mezzo a molte voci, incaricato di consulenze generali e di coordinamenti; assai raramente gli viene chiesto un progetto di città, ma piuttosto mediazioni terapeutiche, da professionista specializzato in percorsi guidati: lunghe elaborazioni, assai rassicuranti, di quadri conoscitivi, assistenza in conferenze dei servizi che moltiplicano se stesse, coinvolgimento nei percorsi partecipativi per mitigare i conflitti. Cristina Bianchetti ci racconta di un *urbanista afasico, circondato dal clamore del discorso politico trasformato in messaggio schematico e pubblicitario, sollecitato a una più ampia e immediata comprensibilità.*²

Siamo immersi nel cambiamento, reale e auspicato. L'urbanistica non ne è estranea. A questa scienza applicata, costantemente in evoluzione e paradossalmente irrigidita in canoni che paiono immutabili, ricca di assunti teorici, strumenti, paradigmi formativi, il mondo reale chiede un continuo ripensamento. Per farlo, bisogna ripartire dalla dimensione culturale ed etica che deve sostenere l'ingegno e la fatica del pianificare, del progettare e dell'amministrare.

¹ Bernardo Secchi, *Tra letteratura e urbanistica*, Giavedoni editore, 2011, pagg. 35-36

² Cristina Bianchetti, *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli ed., 2008

2. Città Metropolitane, politiche nazionali, progetti locali

Le città sono protagoniste del futuro, nel quale si candidano a produrre e non solo ad attrarre. Prova ne sono i fablab urbani, dove le soluzioni innovative si sviluppano nei contesti cognitivi e produttivi locali, permettendo la reindustrializzazione della città. Al centro vi è un'idea di città come ecosistema e come infrastruttura funzionale e territoriale. E' una risorsa preziosa, in diverse condizioni di stato e valore, produttrice ed erogatrice di servizi, a sostegno della società e dell'economia.

Il riconoscimento dei contesti evidenzia il valore del sistema policentrico italiano e le profonde differenze dei fenomeni insediativi metropolitani, alle quali conseguono variegata situazioni urbanistiche, molteplici tipi di domande da parte del sistema delle imprese e della popolazione, differenti comportamenti istituzionali legati alle condizioni sociali e alle pratiche di coesione. Le fragilità metropolitane risultano più o meno pronunciate ma simili nel rappresentare i disagi della vita urbana. Analogamente, la concentrazione di attività, la produzione di ricchezza, l'offerta di servizi sono comuni agli ambiti metropolitani, ma con disuguali dotazioni infrastrutturali materiali e immateriali. Le perimetrazioni delle Città Metropolitane non configurano un'adeguata aderenza ai sistemi insediativi, produttivi e della mobilità delle popolazioni.

Si pone la questione di come far funzionare la Città Metropolitana quale snodo territoriale e livello di governo adeguato per sviluppare politiche pubbliche relative all'accesso all'abitazione, alla mobilità urbana sostenibile, al risparmio energetico, all'utilizzo delle dotazioni digitali, all'equità sociale, alla produttività.

L'Europa, nel definire obiettivi di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione e la propria Agenda Urbana, promuove l'investimento sulle città e identifica le aree urbane come territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile proprie della Strategia Europa 2020.

In Italia, la definizione di politiche urbane nazionali è in ritardo. Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, per le strategie di utilizzo dei fondi comunitari, sono stati individuati i principali drivers per le città: modernizzazione dei servizi urbani, pratiche per l'inclusione sociale, promozione di filiere produttive locali.

Ma senza un *progetto di città* non si può andare oltre una serie di interventi settoriali (siano essi welfare sociale, opere pubbliche, piani strategici e piani territoriali, piani ordinari e programmi straordinari, leggi e regolamenti, progetti tecnologici innovativi).

Pertanto, il governo della città metropolitana non può essere disgiunto dalla politica nazionale per le città.

E' in questo quadro che si possono sviluppare i contenuti del Piano Operativo Nazionale per le Città Metropolitane 2014-2020. Le parole chiave sono molteplicità e integrazione: degli attori e delle produzioni, delle strategie e delle modalità di governo, delle relazioni sociali, dei fabbisogni e delle sfide.

Gli strumenti attuativi hanno le caratteristiche della programmazione complessa, riferita allo sviluppo urbano sostenibile, alla co-progettazione, alla complementarità degli interventi.

L'ottica smart city si unisce a pratiche di valorizzazione delle esperienze cognitive e progettuali prodotte dalle Città, il livello strategico si configura quale funzione primaria della Città Metropolitana ed essa è definita ente territoriale di area vasta.

Le spettano compiti di indirizzo affidati al piano strategico triennale, la pianificazione territoriale generale, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la mobilità e la viabilità, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico, la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione. In altre parole, è un livello di governo che può corrispondere a un ambito ottimale per produrre politiche pubbliche, organizzare relazioni tra attori, rendere coerenti le azioni. Si tende verso un territorio istituzionale e fisico dotato di conoscenza, risorse e capitale sociale, reddito, convergenza degli interessi, rappresentatività. Si riconoscono perciò due componenti progettuali di base per le politiche metropolitane:

- da un lato gli obiettivi per la qualità e l'efficienza dei servizi urbani, diritti da garantire su tutto il territorio nazionale per l'integrazione delle cittadinanze,
- dall'altro l'approccio place based, che permette di declinare le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi adeguatamente ai diversi contesti urbani e territoriali.

La Città che si delinea è un nodo forte del policentrismo italiano e della proposta nazionale per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, dove può svolgere un ruolo di coordinatore dei processi di sviluppo, di gestore della realizzazione di idee, programmi e risorse finalizzate allo sviluppo del territorio, con il compito di raggiungere risultati ottimali valorizzando le risorse, le competenze e le energie presenti nel proprio territorio.

Essa è l'occasione per creare un modo nuovo di governare il territorio, migliorare i servizi urbani per i cittadini, le imprese e l'intera comunità che convive nel territorio metropolitano, ridurre i costi dei servizi erogati dalle amministrazioni locali, ammodernare la pubblica amministrazione, riabilitare il rapporto tra cittadini e istituzioni, tra politica e amministrazione, tra democrazia rappresentativa e partecipazione.

3. Area vasta: diritti comuni, contesti diversi

In questo scenario, le risorse diventano beni collettivi esenti da retorica, sono valutabili, il loro uso è monitorabile. La distribuzione dell'incremento di valore dei suoli urbani e lo scambio di capitali sociali entrano nella definizione delle politiche, la solidarietà sociale e l'efficienza pubblica diventano indicatori dell'esistenza delle nuove geografie urbane, istituzionali, amministrative.

Le Città, dotate di progetto, possono entrare pienamente nella rete urbana europea e allocare correttamente le risorse finanziarie nel governo dei processi di sviluppo, nella modernizzazione infrastrutturale, nella riqualificazione urbana, fisica e sociale.

Il successo è correlato alla cooperazione territoriale, alla coesione sociale e all'integrazione tra uso corretto delle risorse e utilizzo delle nuove tecnologie.

L'efficienza urbana può essere definita come un modello di equilibrio fra il soddisfacimento dei bisogni individuali e il mantenimento di un livello accettabile nella manutenzione dei valori collettivi.

Sostenibilità e contenimento del consumo di suolo non saranno più finalità generali ma prerequisiti degli interventi di manutenzione e incremento delle prestazioni urbane e del capitale ecologico urbano, che non prescindono dalle culture locali, dalla suscettibilità al cambiamento, e che non promana dalla sommatoria delle regole edilizie e delle opere pubbliche.

Il cambiamento riguarda, infatti, una diversa evoluzione delle forme del vivere urbano, le modalità di erogazione dei servizi, l'efficienza di esercizio delle funzioni di base della coabitazione urbana, l'introduzione del fattore tempo e dei cicli di vita delle persone, compresi i disagi, nella domanda di città e quindi nel progetto di riqualificazione dei suoi spazi fisici, le relazioni tra cittadini e amministrazione, l'accesso alle informazioni (open data) e la conoscenza (open innovation).

E' un mondo di rapporti, di flussi, di scambi e d'interazioni, caratterizzato da intelligenza ed esperienze cognitive di tipo multidirezionale, caratteristiche dell'epoca in cui viviamo. L'integrazione auspicata si basa sul ciclo di vita urbana e dalla riqualificazione degli spazi fisici. Operare sui cicli (acqua, rifiuti, energia) trasforma i luoghi urbani da consumatori a produttori, da inquinatori a risanatori. Non vi sono separabili ideazione e gestione, tradizione e innovazione, governance e partecipazione, così da proporre nuove relazioni fra soddisfacimento dei bisogni individuali e qualità dei valori collettivi.

Uno spazio metropolitano sostenibile ed equilibrato deve poter migliorare le forme della convivenza sociale nelle diverse forme urbane. In esso, spazi riconoscibili come luoghi delle comunità, in primo luogo i quartieri, potranno assumere connotati concreti di laboratori civici, utili alla solidarietà sociale, al ripristino di relazioni di fiducia e a nuove consapevoli cittadinanze.

E' a questo scenario che dovrebbero riferirsi le scelte che riguardano gli assetti istituzionali, le articolazioni territoriali, gli strumenti di pianificazione, i provvedimenti di riforma.

Strategie e azioni prioritarie sono:

- i progetti territoriali, immediatamente operativi e dotati di risorse, che comprendono le azioni di prevenzione e gestione dei rischi; le reti ecologiche e le infrastrutture cosiddette *blu e verdi*, che riconciliano ambienti urbani e condizioni di naturalità; le infrastrutture fisiche e quelle per l'accessibilità ai dati immateriali, flussi che avvicinano le popolazioni e aumentano le occasioni di lavoro e la creatività individuale e collettiva;
- la rigenerazione urbana generalizzata, che comprende le strategie dell'adattamento climatico, l'inclusione sociale e l'accesso alla casa, l'innovazione d'impresa, la produzione e la distribuzione di ricchezza pubblica e privata;
- il riaggancio fra progetto di modernizzazione tecnologica e progetto dei luoghi, che è anche la via per una nuova efficienza della pubblica amministrazione;
- la promozione di pratiche partecipative per la rimodulazione del sistema di welfare locale, anche tramite proposte di servizi leggeri di quartiere e assunzione di compiti da parte della cittadinanza, così da indurre una riduzione per la Pubblica Amministrazione del peso economico del sistema, ma soprattutto in modo da promuovere la comprensione dei rapporti di comunità;
- il sostegno alla lungimiranza nell'azione pubblica e nell'impegno pubblico, liberato dall'ansia della risposta contingente, per dare alle misure adottate una consistenza di lunga durata.

4. Come pianificare

Gli strumenti di pianificazione non possono essere esenti dal cambiamento.

Assunti come prerequisiti di progetto e non come obiettivi generali i paradigmi della sostenibilità dello sviluppo, dell'efficienza ambientale degli ambienti urbani, dell'inclusione sociale e del sostegno alla produttività e all'innovazione, del contenimento del consumo di suolo e del riequilibrio insediativo, il piano può essere un documento di programmazione condivisibile, un racconto consapevole delle città nelle quali viviamo e di quelle dove vorremmo vivere.

Così, si possono rappresentare i rapporti tra le popolazioni e gli ambienti fisici, preoccupandosi degli effetti delle scelte sull'ambiente, la salute umana, l'economia, la società; si possono unire programmazione territoriale e programmazione di spesa (un patto sociale per le priorità d'intervento e di costo per la collettività).

Il rinnovo degli strumenti della pianificazione territoriale e dell'urbanistica non dipende, tuttavia, solo dalla loro riorganizzazione tecnica e dalla loro ridefinizione legislativa. Esso ha bisogno della volontà: *fra l'ingegno e la volontà, lo spazio che rimane alla teoria è assai ridotto: essa si limita a indicarci le fonti alle quali attingere per trovare gli argomenti di cui abbiamo bisogno. Il resto risiede nell'impegno, nella concentrazione mentale, nell'attenzione, nella costanza e nella fatica; ... per concentrare tutte queste virtù in un'unica parola ... nella volontà.*³

Non mancano le esperienze e le buone pratiche, gli errori e le criticità per mettere a punto la pianificazione strategica e territoriale, l'urbanistica utile al rinnovo della città, per garantire la permanenza dei patrimoni paesaggistici e ambientali, gestire la non prevedibilità, rendere accessibile e comprensibile la formazione delle scelte.

Mancano invece:

- il coraggio di abbandonare il tradizionale piano regolatore, riproposto troppo spesso anche nei livelli della pianificazione territoriale;
- l'impegno realistico per una concreta semplificazione legislativa, che permetta di eliminare il sovrappiù di provvedimenti settoriali e di delineare Codici fondamentali (del paesaggio, dell'ambiente e della protezione dei suoli, del governo del territorio e dell'urbanistica) a disposizione per il disegno della città del futuro;
- l'applicazione ordinaria e sperimentale nel rinnovo degli strumenti tecnici;
- l'investimento nella qualità professionale, nelle pratiche di responsabilità e nella formazione.

Fra i temi che l'INU propone da tempo per una pianificazione contemporanea, che sappia guidare verso le città del futuro, vi sono:

- la definizione del territorio, in tutte le sue componenti, come "bene comune";
- la pariteticità degli obiettivi di sviluppo socio-economico, di uso razionale del suolo e di soddisfacimento dei bisogni abitativi;
- l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili;
- l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali e urbanistiche;
- i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, partecipazione, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e i privati;

³ Cicerone, *L'arte di comunicare*, P. Marsich, a cura di, Oscar Mondadori, 2007, pag. 35

- l'indifferenza delle posizioni proprietarie e il ricorso alla perequazione urbanistica e territoriale, e alla compensazione, a sostegno di progetti dotati di fattibilità.

Questioni che non sono trattabili separatamente dal riassetto delle geografie istituzionali per il governo del territorio, ma che devono ad esso rendersi utili, anche con aggiornamenti di sostanza rispetto alle pratiche finora condotte.

Ad esempio, la separazione tra componenti strutturali e componenti operative nel processo di pianificazione non può essere riproposta a ogni livello di governo.

Neppure possiamo pensare a un territorio governato tramite articolazioni che possano suggerire la presenza di enti maggiori o minori per l'area vasta, non sufficientemente efficaci nel produrre stabili politiche pubbliche per il territorio.

Perciò, il piano della Città Metropolitana deve distinguersi dalla tipologia fin qui adottata per l'area vasta. Non è possibile suggerire per la Città Metropolitana un mero trascinarsi, pur aggiornato, della pianificazione provinciale fin qui praticata, nè una semplice riorganizzazione della pianificazione strutturale comunale, prodotta troppo spesso senza attenzione per ciò che restava fuori dai confini amministrativi.

Non si chiede, tuttavia, nè si auspica di ricominciare da zero, perdendo le risorse prodotte dalla pianificazione migliore, che ha potuto e saputo avvalersi delle riforme legislative regionali.

Di quel patrimonio si può fare buon uso, ma solo se prima sapremo tracciare il progetto della rete territoriale italiana (aree urbane, aree interne, capitali sociali, ambiti propulsivi), in un'inscindibile unità di visione, coesa, forte delle diversità dei luoghi, agganciata ai flussi materiali e immateriali dei dati, dei servizi.

In essa prende corpo la città come motore di sviluppo, quella città variamente aggettivata (learning city, smart city, green city), nella quale sono rilevanti la cura nell'uso delle risorse, un'etica dei beni comuni, una rigenerata efficienza a base degli stili di vita, la creazione delle condizioni di convivenza in spazi diversamente percepiti e vissuti, dove densità e spazi aperti, paesaggi urbani e rurali si distinguono e si sostengono.

Il piano della Città Metropolitana, territoriale e strategico, può superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale, se sarà riconoscibile il progetto politico che esprime scelte di governo e politiche pubbliche, se potrà rivolgersi a una propria cittadinanza, se si abbandonerà un ruolo di mera mediazione e di controllo fra livelli, assumendo invece una connotazione efficace in termini di azioni e politiche non separate, monitorabili e adeguate alle differenze di contesto: interventi per il riequilibrio insediativo e la modernizzazione infrastrutturale e di rete, materiale e immateriale, politiche abitative, per l'impresa e i servizi, azioni di difesa dei suoli e di protezione del paesaggio e dei beni culturali, creazione di nuovi paesaggi per il domani.

5. Il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

L'INU si pone in questo quadro come un soggetto che può contribuire alla conoscenza dei molteplici contesti urbani e alla costruzione delle politiche per le città italiane, per passare da un approccio lineare, troppo spesso solo incrementale e mai di riordino (si pensi alla proliferazione di leggi e di piani, che dà luogo a una sommatoria e non a un sistema di strumenti), a un'intelligenza multidirezionale, caratteristica dell'epoca nella quale viviamo, che permetta di gestire l'incertezza, incrementare la consapevolezza e renderci capaci di

valutare condizioni date e condizioni auspicabili. In sostanza, dobbiamo predisporre un'analisi efficace del cambiamento delle condizioni urbane, per indicare scenari prospettabili convincenti, recuperare la lentezza della risposta progettuale, restituire al piano urbanistico un rango di utilità, contribuire alla semplificazione e alla flessibilità senza rinunciare alla complessità.

A tal fine lavorano la Giunta Esecutiva Nazionale, l'Ufficio di Presidenza, il Consiglio direttivo nazionale, la nostra casa editrice INUEdizioni, con le riviste e le collane, la nostra società operativa Urb.it, i settori INUFormazione e INUArchivio/Biblioteca, le nostre diciannove Sezioni regionali, le nostre Commissioni e Gruppi di Studio: tre Commissioni Progetto Paese (Città Resilienti, Territori e Istituzioni Capaci, Città Creative), tre Commissioni Tematiche (Ambiente e Paesaggio, Politiche di rete e innovazione tecnologica, Governance e diritti dei cittadini), cinque Gruppi di lavoro (Città diffusa-forme urbane, Economie verdi, Vulnerabilità e rischi territoriali, Semplificazione e responsabilità, Politiche per l'abitare inclusivo).

L'INU ha organizzato un viaggio di riflessioni, eventi e confronto, con tappe in alcune città d'Italia: a Milano, con Urban Promo, dall'11 al 14 novembre 2014; a Napoli, con la Giornata di Studi sull'Agenda urbana, il 12 dicembre 2014; a Firenze, nella tarda primavera 2015, con il primo Festival della Città Metropolitana; a Roma, a maggio 2015, con la Biennale dello Spazio Pubblico; a Matera, in ottobre 2015, con la Rassegna Urbanistica Nazionale; a Cagliari, nella primavera 2016 con il XXIX Congresso nazionale INU.

Abbiamo vari progetti in costruzione,⁴ che mettiamo a disposizione, come la *Mappa dell'Italia con propensione al futuro*, una classifica che non fotografa lo stato dell'arte ma che analizza le dinamiche, la propensione allo sviluppo, sostenibile ed intelligente, attraverso l'analisi del livello di pianificazione in tutti i settori strategici e la relativa capacità di attuazione; o come *Remap your city-una città partecipata nella smart city*, attività di collaborative mapping che può favorire un nuovo approccio al percorso partecipativo grazie ad un applicativo dedicato, per realizzare on line la passeggiata di quartiere, per la costruzione di una classifica della qualità del futuro delle città italiane, un contesto ragionato all'interno del quale si potrà sviluppare la creatività dei cittadini.

Sottolineo e vi chiamo a partecipare alla formazione del *Festival della Città Metropolitana*: un evento annuale, uno per ogni e in ogni città. Per il primo, da tenersi nel 2015, abbiamo proposto Firenze. Esso sostiene il Diario Metropolitano già lanciato da Cittalia. Vi si potrà produrre un manifesto delle politiche urbane, svolgere un racconto con più strumenti e a più voci sulla costruzione delle nuove politiche urbane, rappresentare le impronte metropolitane, le forme insediative, i paesaggi della diffusione urbana e delle polarizzazioni, le strutture delle popolazioni, i cicli urbani e i modelli sociali di sviluppo, fornire mappe interpretative, seguire la formazione delle scelte, coinvolgere le cittadinanze, dare voce alle capacità d'impresa e alle aspirazioni sociali, monitorare gli effetti dei piani.

A ciò è utile anche l'Urban Center per la Città Metropolitana, che oggi ci ospita, nel quale ha sede la sezione toscana dell'INU, uno dei "fuochi accesi" sul territorio nazionale, a testimoniare l'impegno nel *promuovere gli studi edilizi e urbanistici e diffondere i principi della pianificazione*, così come stabilito nel nostro Statuto, approvato con DPR 21 novembre 1949 n. 1114, nel nostro ruolo di Ente "di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto" (art. 1).

⁴ <http://www.inu.it/16261/notizie-inu/programma-presidenza-inu-2014-2016/>