

**SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO**

**Palazzo Falletti, Via Panisperna 2017, ROMA, 15 GIUGNO 2018 ORE 14-19**

***Programma dei lavori***

***ore 14.00 -16,30***  
***sessioni parallele***

Salone Trono - tavolo di discussione

***Le città al centro dei progetti sociali ed economici***

*coordina Marisa Fantin, Vicepresidente INU*

Sala Cherubini - tavolo di discussione

***Il progetto urbanistico in chiave ecologicamente e paesaggisticamente orientata***

*coordina Andrea Arcidiacono, Vicepresidente INU*

***ore 17.00 -19.00***  
***sessione plenaria***

Salone Trono

***Esiti dei tavoli*** -Marisa Fantin e Andrea Arcidiacono, Vicepresidenti INU

***Discussione***

***Sintesi e conclusioni*** Silvia Viviani, Presidente INU

***Appunti per i tavoli***  
***a cura di Silvia Viviani, Presidente INU***

## **INU DAL PROGETTO PAESE AI PROGETTI PER IL PAESE**

Nel corso degli ultimi decenni l'INU ha sostenuto, invano, la **nessità di una legge quadro urbanistica nazionale**. Il regionalismo urbanistico e un assetto istituzionale da riformare rendono poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di Principi fondamentali per il governo del territorio (ai sensi dell'art 117, comma 3 della Costituzione), che, pure, non è mai stata tanto necessaria quanto in questo momento storico. La progressiva **frammentazione legislativa regionale in materia di governo del territorio** ha indotto una crescente difficoltà ad **aggregarsi intorno a un linguaggio omogeneo e fondamenti condivisi** (Rapporto dal Territorio, INU, 2016): lo strumento urbanistico locale che sostituisce il PRG è denominato in sette modi diversi in tredici regioni diverse e, sotto la stessa definizione, vi sono strumenti diversi per natura, efficacia giuridica, contenuti, procedure; il piano operativo, strumento di programmazione temporale delle progettualità selezionate, poco utilizzato nella sostanza, poiché resiste il modello "di tradizione PRG", viene definito nei modi più disparati, quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del cosiddetto modello duale (strutturale e operativo), peraltro oggi necessariamente da rivedere; gli strumenti attuativi, comunque denominati, non hanno mai capitalizzato l'esperienza dei programmi complessi; i piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto, a cogenza debole ma con intenti di influenza sull'urbanistica locale, assumendo diverse definizioni, si presentano con sovrapposizioni e incongruenze con la Pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni.

È necessario sottolineare, tuttavia, che le riforme urbanistiche regionali e i processi di pianificazione conseguenti, hanno segnato un **punto di non ritorno** in merito a questioni irrinunciabili per la cultura urbanistica. Nel progressivo estendersi della legislazione regionale riformista in materia urbanistica, che connota la fine del Novecento e i primi anni Duemila, quando, oltre allo sviluppo locale territoriale, le **questioni ambientali ed ecologiche** (soprattutto) entrano a far parte dei processi di governo territoriale, si cominciano a sperimentare approcci metodologici innovativi, comprendendo le **conoscenze interdisciplinari**, (geologia, geografia, botanica, zoologia, biologia, antropologia, agronomia, paesaggio) nel percorso di formazione delle scelte urbanistiche. Alla pianificazione territoriale e urbanistica, finalizzata allo **sviluppo sostenibile**, le leggi regionali assegnano il compito di definire obiettivi e limiti nell'uso delle risorse e di individuare **azioni di prevenzione e di adattamento**, prioritarie rispetto agli interventi di **mitigazione**, ai fini della tutela delle risorse naturali e degli effetti benefici del loro stato sulla qualità della vita umana e animale. In questo modello di pianificazione, la **Valutazione ambientale strategica (VAS)** viene considerata un metodo intrinseco e integrato della pianificazione territoriale e urbanistica, che non prescinde dal livello di operatività del piano che si va formando. Tuttavia, come è ben illustrato e documentato nel Rapporto dal Territorio dell'INU (2016), anche in materia di VAS la produzione regionalista ha moltiplicato leggi generali e di settore: la definizione dei caratteri e dei contenuti della VAS si trova nelle leggi di governo del territorio ma, spesso, anche in apposite leggi di settore, dovendosi poi trovare i necessari raccordi di merito, di metodo e di procedura; sul riconoscimento e l'individuazione delle autorità competenti e le relazioni di queste con le autorità precedenti si hanno soluzioni disparate; l'utilità della Valutazione è adombrata dall'incidenza della medesima, in termini di tempo e risorse, sul complessivo processo di approvazione del Piano. La **burocratizzazione** del processo ne ha troppo spesso soffocato l'efficacia.

Il riassetto istituzionale si è arenato nell'incompiuto percorso delle riforme. Le relazioni fra **Stato, Regioni, Province, Comuni, Unioni dei Comuni e Città Metropolitane** vanno ridefinite in riferimento alle finalità di ogni diverso ente, secondo **geografie variabili** che permettano una pianificazione capace di interpretare il futuro, corrispondente a quelle relazioni e alle caratteristiche del territorio italiano: policentrico, fortemente caratterizzato dalle culture e dalle risorse locali.

La **rete che connette città metropolitane, aree interne e città medie** è la chiave per ripensare la pianificazione territoriale generale, una piattaforma strutturale che ancora vede la sovrapposizione di più piani, privi di cogenza, a contenuto incerto, ai quali, tuttavia, compete il poter incidere sulle scelte urbanistiche locali, seppur diversamente secondo i differenti testi regionali in materia di governo del territorio. Il **Rapporto del Territorio dell'INU** descrive le attività di pianificazione e le politiche territoriali dei diversi contesti insediativi in riferimento ad una rappresentazione statistica convenzionale (Città Metropolitane, Città Medie, Piccoli Comuni), ma opportunamente articolata. Nel 2015 l'Istituto Nazionale di Urbanistica lancia un nuovo evento, **il Festival delle città metropolitane**. La prima edizione si svolge a Reggio Calabria con il titolo "nuove geografie per nuove città",<sup>1</sup> la seconda a Napoli, dedicata a "territori competitivi e progetti di reti."<sup>2</sup> Le Città Metropolitane sono, al momento del loro istituirsi, **una grande riforma in un cantiere aperto**, che incide sul sistema di governo locale,

<sup>1</sup> <https://www.festivalcittametropolitane.it/edizione2015>

<sup>2</sup> <https://www.festivalcittametropolitane.it/edizione2017>

sulle modalità e le forme della rappresentanza e, in ultima analisi, sul modello di democrazia.<sup>3</sup> I due DOSSIER di Urbanistica Informazioni (nn. 9 e 13) raccolgono i molti materiali prodotti.

Uno specifico percorso di ricerca è dedicato dall'INU alle **politiche d'area vasta**, in riferimento alla rete policentrica delle **città medie italiane**, rimaste in un vuoto privo di strategie, che non è solo legislativo ma, anche, culturale. L'obiettivo è l'elaborazione di una originale figura (univoca) interpretativa di sintesi, tale da restituire con chiarezza l'eterogenea articolazione spaziale del rilevante telaio urbano di livello medio assimilabile alla dimensione relazionale che, più di altre, struttura il territorio identificandosi con l'essenziale spazio di mediazione tra quadri esigenziali (domande) molto diversificati, espressi dai **territori metropolitani** o da quelli della **marginalità**.

I territori delle **aree interne** sono drammaticamente investiti dalla incapacità di **adattamento e prevenzione** rispetto ai rischi. L'elevata **vulnerabilità** di ogni infinitesima porzione del Paese Italia dovrebbe essere ormai acclarata e dovremmo essere pronti a fornire risposte adeguate, da pianificare accuratamente "in tempo di pace", evitando di piombare in continue emergenze, ogni volta che interviene un disastro naturale. L'impreparazione è stata, dolorosamente, rilevata all'indomani del sisma del 24 agosto 2016 e seguenti, che ha devastato 4 regioni dell'Italia Centrale (Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria), mettendo a rischio la sopravvivenza di 131 comuni, ognuno dei quali composto da almeno una decina di borghi rurali di **valore storico architettonico**. Peraltro, gli eventi che hanno interessato l'Italia centrale sono intervenuti in un periodo di profonda **crisi sociale ed economica**. Le aree pilota selezionate nell'Ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), drammaticamente coincidenti con l'area del "Cratere", si accingevano a declinare la Strategia nei territori, per affrontare condizioni di **significativa fragilità strutturale**.

In questo quadro, appena tratteggiato, ove le condizioni date alla convivenza nelle diverse forme urbane sembrano non resilienti alle **pressioni dei cambiamenti climatici, sociali, economici, tecnologici, che inducono innovazioni accelerate e strutturali**, lo scenario legislativo nazionale si presenta privo di **una politica unitaria per le città**; troppo spesso le necessarie innovazioni sono affrontate in via frammentaria; prevale l'attenzione agli **aspetti edilizi**; si registrano tentativi non organici, tramite **inserti parziali** in testi che non intendono trattare di riforma urbanistica, ma, di fatto, influiscono, anche direttamente, sui contenuti della pianificazione. Appare chiara la necessità di rinnovare l'urbanistica, promuovere piani e politiche che rispondano alle **domande di casa e spazio pubblico**, permettendo il miglioramento dello stato ambientale ed ecologico delle città, dell'**accessibilità** ai servizi urbani, della sostenibilità dei sistemi per la **mobilità** di persone, merci e dati, alla conservazione dei **valori paesaggistici e storico culturali** e non ultima, alla **bellezza** degli ambienti di vita. I nuovi contenuti dell'azione di governo della città, rivolti alla sua **rigenerazione**, dovranno guidare nella ricerca per adeguare la **forma del piano**. La modifica degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica può essere efficace solo se sostenuta dalla riforma consapevolmente compiuta degli assetti istituzionali e da un'efficace e sostenibile mappa delle **geografie amministrative e territoriali**. Il livello comunale costituisce ancora la dimensione amministrativa dove si depositano le principali responsabilità di pianificazione urbanistica e la conformazione d'uso di suoli nei confronti della proprietà degli immobili, ove si producono le maggiori ricadute sul **consumo di suolo**. Una scala evidentemente sempre meno adatta, soprattutto nei contesti metropolizzati della città contemporanea, ad affrontare temi quali la programmazione delle **reti** complesse a valenza paesaggistica ed ecologica, i **progetti infrastrutturali**, la programmazione dei **sistemi agricoli**, la gestione dei **patrimoni naturalistici** e la protezione delle **risorse naturali**, che non conoscono limitazioni geografiche entro e fuori i **confini amministrativi**.

In definitiva, la cultura urbanistica deve esprimere chiari e innovativi orientamenti, rivedendo forme, contenuti ed efficacie degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, modificando i parametri non idonei al progetto della città esistente quali la **densità edilizia** e gli **standard**, la **predeterminazione di assetto** e di funzioni, il **dimensionamento**. Ma la sfida è anche saper introdurre nella legislazione relativa alla pianificazione territoriale e urbanistica (quella di principi fondamentali dello Stato e quella di disciplina e contenuto delle Regioni), elementi utili a far assumere piani, modalità tecniche e amministrative, comportamenti pianificatori e progettuali più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di cura delle città e dei territori.

L'impegno verso la **riforma urbanistica italiana**, per la quale occorrono condizioni e **responsabilità politiche e culturali**, potrebbe contribuire anche a costruire **un linguaggio comune**, base necessaria per l'efficacia delle **politiche di tutela, di valorizzazione e di risanamento** dei nostri patrimoni urbani e territoriali, ambientali e paesaggistici e per imprimere un **diverso modello di sviluppo** al Paese, che possa contare su un **diverso modello di progettazione e gestione urbanistica**.

---

<sup>3</sup> F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in RIVISTA, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 3/2015

tavolo 1, Salone Trono

***Le città al centro dei progetti sociali ed economici***

coordina **Marisa Fantin, Vicepresidente INU**

Le nostre città, pur tutte diverse, sono accomunate dal progressivo incremento del **consumo di suolo**, dalla estensione dei degradi, dallo **scarso investimento in dotazioni infrastrutturali**, dalla troppo prevalente dipendenza da sistemi di mobilità sostanzialmente ancora affidati al trasporto privato su gomma, dall'esposizione ai **rischi indotti dai grandi cambiamenti climatici, sismici, idrogeologici**.<sup>4</sup> In alcune regioni italiane la città si è frantumata, corrispondendo a un'idea di comunità basata su temi privati (le villette mono-bifamiliari, la commistione alloggio-capannone). In altri casi, l'espansione è avvenuta prevalentemente per addizioni dei centri abitati, proporzionalmente all'aumento di capacità di **reddito** e alle pratiche di **welfare familiare**. Nel Mezzogiorno, molte espansioni sono avvenute senza pianificazione, prive delle **dotazioni urbanistiche** elementari, esposte a rischi rilevanti, a danno di beni culturali e naturali. Altrove l'organizzazione urbana è dipesa dalla **specializzazione funzionale** (grande industria, periferie residenziali). La città storica vi è rimasta spesso protetta dalla barriera fisica delle mura o degli anelli viari, apparentemente immutata, ma trasformata per interventi diffusi al suo interno. L'attrattività dei luoghi rurali, non accompagnata da attenta comprensione e coerente progettazione, ha portato all'esportazione dei modelli urbani in campagna. Le frange periurbane sono cresciute al di fuori di un **progetto urbanistico, fisico, sociale e ambientale**; i fabbricati rurali sono diventati condomini urbani. L'attrattività delle coste come luogo privilegiato delle vacanze balneari ha determinato l'invasione di un'edilizia selvaggia, altrettanto priva di caratteri urbani quanto di rispetto per il paesaggio, creando le città fantasma della stagionalità.

È incontestabile che la **casa** sia tornata a essere una questione-diritto centrale, con tratti noti, relativi alla permanenza del problema quantitativo, causato dalla carenza di **risorse pubbliche** per affrontarlo, e tratti innovativi, relativi al cambiamento della **mappa dei bisogni** e all'emergere di nuove capacità e interessi nel mobilitare **risorse, di natura non solo finanziaria**, per darvi risposta.

Stanno intanto cambiando **la vacanza e il divertimento**, che molto, nel modello espansivo del secondo Novecento, hanno influito sulla massiccia urbanizzazione soprattutto delle coste italiane. Alla dominanza della balneazione si sostituisce un **turismo** molteplice (culturale, termale, di wellness, naturalistico, ciclistico), di breve periodo ed elevata frequenza, non rutinario, anzi, sempre alla ricerca di novità. È una tendenza che mette in crisi tutta l'edilizia per le vacanze sulle **coste** Italiane e, in special modo, del **Mezzogiorno**. La domanda di **consumo visuale**, (pratica di visitare una città per vederne le sue parti più importanti), e, in essa, la crescita del **consumo di beni materiali e immateriali e in essi quelli culturali**, sono accelerate dall'accessibilità ai luoghi oggetto del desiderio di consumo visuale, molto facilitata dalla possibilità di conoscerla preventivamente e provarne l'attrazione. L'**immagine urbana mediatizzata** è così pervasiva da costituire un potente e non contrastabile fattore di socializzazione anticipatoria. Si viaggia attratti da queste immagini di città e luoghi spesso ma per trovare, nell'esperienza, conferma dell'immagine nota e per poter raccontare a noi stessi un racconto di città già scritto (Amendola, 1997). Si rileva che i viaggi cambiano anche per le motivazioni. *Inediti flussi di visitatori hanno attraversato le città mondiali, i turisti occidentali verso le città dei paesi emergenti e gli abitanti di questi in direzione delle città europee e nordamericane, Altrettanto inedite motivazioni ne hanno sotteso i viaggi. Quelli nelle città emergenti non sono più motivati solo dalla ricerca della **tradizione** ma dai **progressi della tecnologia e dell'architettura**; ne è un esempio il turismo nelle città dei paesi arabi o dell'estremo Oriente. I viaggi nelle città europee, viceversa, non sono più mossi dalle attrattive della modernità, ma da quelle della tradizione, ne è ancora un esempio la sempre più consistente presenza di turisti sudamericani, arabi, indiani e cinesi nelle capitali della cultura e dell'arte europee.*<sup>5</sup>

Il **ruolo delle città** sarà sempre più collegato e rilevante per la qualità della vita umana.<sup>6</sup> Non solo in quanto più della metà della popolazione già vive nelle aree urbane, ma anche perché è solo nelle città che continua ad avvenire quello scambio in termini di **conoscenza e solidarietà reale o percepita** che sarà sempre più ricercato. È un dato che la qualità della vita delle città sia fortemente associata alla **sicurezza urbana** e alla **qualità dello spazio fisico**. A ciò si lega la crescente attenzione per la **riqualificazione delle periferie**, che oggi richiama l'attenzione, orienta i **programmi pubblici e privati** e guida l'allocazione di risorse certamente non residuali, mentre la questione dei **centri storici** sta riemergendo, come un fiume carsico del quale si fossero perdute la memoria e le tracce fisiche. Ed è proprio con la loro fisicità che i centri storici attraggono rinnovate e variegiate

<sup>4</sup> Documento congressuale, I.N.U. XXIX Congresso, *Progetto Paese, l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali*, Cagliari, 28-30 aprile 2016  
<http://www.inu.it/congressocagliari/index.html>

<sup>5</sup> Matteo Colleoni, Francesca Guerisoli, *La città attraente. Luoghi urbani e arte contemporanea*, Egea ed., 2014, pp. 89-90

<sup>6</sup> X Giornata di Studi INU, *Crisi e rinascita delle città*, a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, Napoli 15 dicembre 2017

sensibilità. Non v'è dubbio che la **densità materiale e immateriale** del centro storico permetta l'**esperienza urbana** più ricca e ricercata, mutata continuamente nel tempo, ha favorito le **prossimità spaziali tra diversi tipi e classi di abitanti**, i contatti sociali, la commistione di attività, i comportamenti imitativi, la tendenza al **consumo di beni materiali e immateriali e in essi quelli culturali**, progressivamente ampliata in quantità di bisogni e loro soddisfacimento, progressivamente ridotta nella qualità e nel tempo della sua pratica. E' altrettanto innegabile che la **vitalità** del centro storico si associa alla continuità del suo ruolo e della complessa e duratura identità culturale e si lega all'equilibrio delle **funzioni**, di servizio e residenziali, commerciali e terziarie, all'immagine e la funzionalità degli spazi pubblici, alla permanenza delle **funzioni civili e culturali**, alla valorizzazione della rete commerciale minore. Ciò che connota il **degrado, laddove esso si manifesta**, dei centri storici, maggiori e minori è la perdita delle caratteristiche che la Commissione Franceschini, alla metà del secolo scorso, riconosceva come tutto ciò che "costituisce **testimonianza** materiale della civiltà", ampliandosi a individuare come **beni culturali e ambientali** "le zone corografiche costituenti **paesaggi naturali o trasformati dall'opera dell'uomo**, e le zone delimitabili, costituenti strutture insediative urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività". Ed è questo che dovrebbe guidare anche la difficile, delicata e strategica azione di **ricostruzione** dopo gli eventi distruttivi che hanno ridotto in macerie una grande e maestosa città storica come L'Aquila e un sistema insediativo storico diffuso come quello appenninico; eventi che possono, in qualunque momento, travolgere i nostri centri storici, solo apparentemente indistruttibili, riducendoli a memoria sepolta sotto acque e terra. Le domande poste dalla necessità della ricostruzione fanno i conti con l'approccio paesaggistico della contemporaneità, mettendo in discussione la possibilità di ricreare **relazioni economiche, sociali e identitarie costruite nel tempo e non riproducibili in un atto simultaneo**.

Centralità e storicità sembrano essere riferimenti resistenti nella rappresentazione reticolare cella contemporaneità, intorno ai quali ruotano la reinterpretazione del modello di sviluppo sociale ed economico, i modi di convenire su indicatori di **urbanità**, le tecniche di individuazione di valori e criticità, la possibilità di progettare gli ambiti urbani della nostra contemporaneità, che appaiono così recalcitranti a ogni ipotesi di **perimetrazione**. Delimitazioni di argomenti e confini di territorio, che hanno resistito a lungo, corrispondono poco alle mappe urbane ridisegnate dal continuo movimento di individui, gruppi sociali, aggregazioni, che propongono geografie mutevoli di interessi, aspettative, bisogni, alleanze, conflitti: *storia antica, e sorprendentemente moderna*,<sup>7</sup> che riempie il vuoto lasciato dalla caduta delle grandi ideologie con la ricerca di identità da parte delle popolazioni in riferimento alle culture, alle **religioni**, alle **razze** e da parte dei singoli in relazione all'**età**, al **genere**, ai **mezzi**. E' possibile trovarvi una strada per riorientare la cultura urbanistica, per non chiudersi in un recinto e ridursi a un capitolo nel grande libro sull'ambiente, che coinvolge più largamente istituzioni e cittadini e più facilmente entra nelle agende programmatiche pubbliche. Le strategie di adattamento e riequilibrio non sono estranee ai temi di **efficienza, equità, salute, bellezza, sicurezza**; temi da tradurre in componenti progettuali per trattare unitariamente gli assetti urbani e sociali della contemporaneità. Temi fondativi delle **strategie pubbliche**, che comprendono formazione e crescita culturale, innovazione tecnologica, adattamento climatico, inclusione; drivers delle strategie europee di sviluppo in chiave sostenibile e duratura, inseriti nella co-progettazione e integrata dell'Accordo di Partenariato Italia 2014/2020. Drivers dei piani, dei programmi e delle azioni, che in Italia costruiscono un'agenda urbana nazionale quasi di fatto, perché tutti includono l'obiettivo di trasformare le aree urbane ai fini di un miglioramento complessivo, fisico, economico, ecologico e sociale.

Il successo delle intenzioni di cambiamento delle città e dei territori, con **cura dei contesti e dei capitali locali**, passa attraverso **progetti integrati**, come dimostrano, nelle esperienze ove si è realizzato un alto grado di **abitabilità**, gli interventi che hanno contribuito alla creazione di nuovi paesaggi e alla rimozione dei degradi, hanno reso vitali gli ambienti urbani, trasformandoli in luoghi attrattivi e generando occasioni di **lavoro**, hanno protetto e valorizzato beni materiali e relazionali, espressione della cultura delle comunità insediate, hanno realizzato azioni a **impatto sociale**, favorendo l'**accessibilità** per tutti, e, in campo disciplinare, aprendo a un superamento effettivo, di forma e di sostanza, della tradizionale zonizzazione urbanistica.

Assunta la dimensione urbana come infrastruttura complessa, si devono, infatti, **riorientare i campi e gli strumenti della progettazione urbanistica e di quella territoriale**.

La prima, muovendosi verso il necessario **raccordo con le politiche pubbliche e i programmi promossi per l'utilizzo dei fondi di investimento straordinari**, a favore di un moderno e corretto **partenariato pubblico privato** e della **convergenza di risorse** per la qualità del variegato sistema urbano, ove accettare la labilità dei confini, riconoscere le **interdipendenze**, mutare le geometrie e le geografie anche per le differenze delle aspettative e delle pratiche sociali. La regolamentazione dovrebbe occuparsi, in questo nuovo quadro, dei

<sup>7</sup> F. RAMPINI, *Una nuova mappa del mondo*, in *La trappola dell'austerità. Perché l'ideologia del rigore blocca la ripresa*, Laterza, 2014, p. 65

parametri dell'efficienza dei servizi e degli spazi pubblici, articolati e diversi, qualitativi e riferiti sia alla programmazione che alla gestione e manutenzione, adattabili ai luoghi e ai tempi delle diverse popolazioni che si insediano nelle città. Infatti, agli spazi urbani e a quelli interni agli edifici viene chiesta l'adattabilità che non è concepibile nella pianificazione classica, conformatrice d'uso e pre-dimensionatrice delle funzioni.

La seconda, per l'efficacia alle **politiche di area vasta** e il superamento di una persistente difficoltà di **coesione tra soggetti pubblici**, come accade nell'irrisolta vicenda delle **tutele**, affidate allo Stato o agli enti locali, ove permane una visione della **pianificazione paesaggistica** quale strumento di protezione dagli assalti sul territorio per mano della pianificazione urbanistica ordinaria. Si potrebbero, invece, rendere i beni culturali e paesaggistici, e in essi i centri storici, i paesaggi agrari storicamente consolidati, i tessuti urbani della città moderna, i borghi antichi, i patrimoni naturalistici - fulcri di progetti che armonizzano **protezione ed evoluzione**, superano antinomie e separatezze fra **città e campagna, centri e periferie**, andando oltre il provvedimento di vincolo e la sua gestione tecnico amministrativa. In un ricco, variegato e articolato insieme di parti, si sviluppa un cambio di paradigma a favore delle **città storiche**, costituite da miscele di parti ogni volta diverse, ciascuna delle quali meritevole di attenzione, così da porre fine a un approccio per isole (o zone): *conservare la città storica comporta una pluralità di azioni e richiede un progetto di riqualificazione che comprende le diverse componenti e ciò che le lega al resto. La riqualificazione urbana ne diventa logico corollario* (Gabellini, 2011).

Il progetto assume uno sguardo molteplice e coerente, la forma di un racconto degli spazi reali e percepiti, consapevole che la rappresentazione dell'ambiente, elaborata secondo le percezioni soggettive, è un tramite per organizzare i comportamenti.

Una visione di vita urbana varia, gradevole, dignitosa, accogliente, sicura e persino in armonia con la natura permea la società, orienta il mercato, richiede una forte, rinnovata **capacità progettuale pubblica**, domanda coerenza tecnica, **approcci adattivi e sperimentali**, metodi incrementali. Il cambiamento riguarda anche 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, una ripresa di attenzione e di cura per la **"città pubblica"**, un insieme di luoghi di incontro materiale e immateriale (piazze, parchi, giardini tecnologicamente attrezzati), un nuovo modo di progettare e organizzare gli spazi dedicati al lavoro, sostenuto dall'**innovazione tecnologica** che aumenta i gradi di **compatibilità** fra le diverse attività umane. Riportare ad armonia le diverse economie, le morfologie, gli usi, le risorse naturali e le molteplici forme urbane permette di recuperare relazioni tra spazi aperti e spazi costruiti, edifici, suoli. La **produzione agricola urbana**, nuove soluzioni per l'illuminazione pubblica legate alla **mobilità sostenibile** e alla produzione energetica, la riconfigurazione dei tessuti urbani per migliorare le condizioni microclimatiche e per il benessere percettivo, la **qualità estetica** e la funzionalità dei percorsi pedonali e ciclabili, la connessione fra parchi, giardini di città, beni culturali sono componenti a bilancio ambientale positivo, che, nel contempo, favoriscono inclusione, propensione alla cura e socialità, ripristinano valori degradati, recuperano spazi residuali e abbandonati, producono **beni comuni**. E' questo un modo per affrontare la perdita o la labilità dei confini, la scarsa abitabilità degli spazi urbani, persino la penuria di cibo. Nelle città consolidate gli interventi riguardano gli orti urbani, i giardini pensili; nei Paesi in via di sviluppo l'agricoltura urbana si lega alla produzione di cibo.

Così si rigenera anche il **paesaggio**, così come l'INU l'ha sempre inteso: *dimensione strutturale del progetto di urbanistica, un concetto intersettoriale, di rilevante valenza comunicativa, che apre all'interazione con le pratiche consensuali, innovando le politiche, il piano e il progetto di territorio* (Peano, 2013).

In questo quadro, ha ancora senso la ricerca delle forme nelle quali organizzare le relazioni fra le persone. Pur in tempi mutevoli e adattandosi alla navigazione -non lineare né circolare- in un oceano di flussi, una miriade di domande e un presente intessuto di istanti, la **stabilità spaziale** appare necessaria per promuovere **aggregazione sociale**. Il "dove", in altre parole, non è marginale, e neanche il "come". (Viviani, 2017). Il **diritto alla città**, di cui Lefebvre parlava cinquant'anni fa, è ancora attuale e, nel novero delle azioni pubbliche tese a garantire un tale diritto, diventa indispensabile occuparsi del rinnovo degli **standard urbanistici** (a cinquant'anni dalla loro introduzione obbligatoria nazionale con il D.I. 1444/68, conseguente alla "Legge ponte"), tema sempre più diffuso e che richiama un'attenzione generale e specifica. L'INU sostiene la necessità di rivedere gli standard urbanistici, a muovere, però dalla sostanza politica e culturale che essi contengono. Gli standard urbanistici sono una **conquista culturale e sociale** da difendere, che può essere adeguata alla prospettiva di miglioramento delle città che auspichiamo. *Come accadde per i minimi inderogabili di spazi pubblici, stabiliti nel Decreto Interministeriale del 1968, così, oggi, affrontare la questione degli standard nell'ambito del rinnovo del piano è questione che afferisce ai diritti alla vita urbana: solidarietà, qualità estetica, efficienza ambientale, sicurezza, accessibilità ai servizi materiali e immateriali.*<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Silvia Viviani, *I nuovi standard - modificare le condizioni di convivenza, migliorare le forme urbane*, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 264, novembre-dicembre 2015, <http://www.urbanisticainformazioni.it/I-nuovi-standard-Modificare-le-condizioni-di-convivenza-migliorare-le-360.html>

tavolo 2, Sala Cherubini

***Il progetto urbanistico in chiave ecologicamente e paesaggisticamente orientata***  
coordina **Andrea Arcidiacono, Vicepresidente INU**

Siamo nell'era della **popolazione urbana** e della città "leader economico-territoriale".<sup>9</sup> Nel 2014 la popolazione mondiale residente nei centri urbani è stata pari al 54% rispetto al 30% del 1950. Si calcola che per il 2050 la percentuale salirà al 66%, considerando che tra il 2006 e il 2016 la popolazione urbana è aumentata da un miliardo fino ai quattro miliardi di cittadini. Se si considera che le metropoli, pur occupando solo il 2% della superficie del pianeta, consumano il 75% dell'energia prodotta e sono all'origine dell'80% delle emissioni dei gas serra, siamo di fronte alla dinamica peggiore dal punto di vista dell'impatto ambientale.

La progressiva **frammentazione ecologica**, effetto del **consumo di suolo** che disperde le prestazioni funzionali eco-sistemiche, ha impatti rilevanti in termini di esposizione della popolazione ai diversi rischi.

Non è semplice individuare le determinanti che maggiormente hanno inciso in questi ultimi decenni sull'intensità dei processi di 'consumo di suolo', inteso quale trasformazione (irreversibile) di **aree agricole** e naturali per **nuovi usi urbani**. È tuttavia possibile riconoscere alcune tra le cause che sono risultate più rilevanti (e che in gran parte lo sono ancora oggi): il peso della **rendita fondiaria** nei processi di trasformazione degli usi del suolo; il ricorso di molte Amministrazioni all'edilizia per sostenere impropriamente la **spesa corrente** attraverso gli **oneri urbanistici**; le nuove forme di distribuzione (commercio), della produzione e le logistiche; le pressioni insediative emergenti che hanno interessato i centri urbani minori; la permanente aggressione ai territori di pregio naturalistico e ambientale dovuta alle pressioni dell'**economia turistica** e del fenomeno solo italiano delle seconde case (5,6 milioni di abitazioni, circa il 20% del patrimonio edilizio).<sup>10</sup>

L'arresto del consumo di suolo, ("**zero consumo di suolo** entro il 2050"), è nei programmi europei del 2006 (Strategia tematica per la protezione del suolo), nella "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" (2011), nelle "Linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" (2012), nel Settimo Programma di Azione Ambientale «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» (2013). Il 2020 è l'anno entro cui si dovrebbero conseguire i nove obiettivi del Programma,<sup>11</sup> fra i quali anche la sostenibilità delle città. Nei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2030,<sup>12</sup> un'azione è tesa a *rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*.

In questo scenario, a fronte di un quadro che mostra un'evidente e pesante contrazione del **settore edilizio** e una scarsa presenza della questione urbanistica nelle agende politiche, condizioni accompagnate, tuttavia, da una crescente attenzione nel Paese ai temi del **risanamento urbano** e del contrasto al consumo di suolo, i processi di urbanizzazione e antropizzazione dei suoli agricoli e naturali continuano a mostrare livelli di crescita, pur potendosi rilevare un significativo rallentamento negli ultimi anni, confermato dai dati più recenti relativi al 2016 (ISPRA, 2017).<sup>13</sup>

Al contempo, la produzione di ricerche e di analisi sul consumo di suolo, sempre più raffinata nelle tecniche e nei metodi di misurazione, da parte di soggetti molteplici e diversi per competenze disciplinari, segnala l'importanza di rafforzare le **valutazioni qualitative** e non esclusivamente quantitative del suolo consumato. Bisognerebbe anche porre una qualche attenzione alla **gestione e manutenzione del suolo urbanizzato**, dei

<sup>9</sup> "Il XXI secolo, per dirla con Glaeser, è di nuovo il secolo del "trionfo della città", o per citare Scott della "resurgent metropolis", una nuova versione 4.0 del modello che ha governato il mondo occidentale dal 1350 alla metà del 1500, o di quella dinamica urbana che aveva caratterizzato il processo di urbanizzazione prima dei processi di scomposizione dei cicli produttivi [...] la crescita non riguarda solo le "global cities", è un ritorno alla crescita di gran parte delle città del mondo e dei sistemi urbani dei quali sono punto di riferimento.", Lorenzo Bellicini, *La città "contenitore" leader del nuovo ciclo sistemico di accumulazione*, INU-CRESME *Rapporto dal Territorio*, Inu Edizioni, 2016, volume 2, pag. 20

<sup>10</sup> Andrea Arcidiacono, Stefano Salata, *Politiche e strategie per contenere il consumo di suolo*, DASTU Politecnico di Milano, I.N.U., CRCS, *Convegno L'osservatorio sul consumo di suolo in Campania*, Napoli, 2015

<sup>11</sup> 7° PAA – Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020- Nove obiettivi: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere; sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione; migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche della politica ambientale dell'Unione; garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali; migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

<sup>12</sup> <http://asvis.it/agenda-2030/#>

<sup>13</sup> <http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra-informa/area-stampa/dossier/consumo-di-suolo-2017>

suoi spazi aperti, della loro impermeabilizzazione, degrado, accumulo di rifiuti, spesso inquinanti e dannosi per la salute.

L'intervento sulle **forme dell'urbanizzazione** è dunque necessario e attraversa la programmazione ambientale, paesaggistica, territoriale e urbanistica. Il Rapporto dal territorio dell'INU (2016)<sup>14</sup> conferma che l'urbanizzazione diffusa e dispersa ha prodotto perdita di paesaggi e suoli e dei relativi servizi eco-sistemici, si è mostrata energivora, ha riguardato **zone a rischio idrogeologico, sismico, vulcanico**. Le forme dell'urbanizzazione sono uno dei fattori determinanti della sostenibilità ambientale e della resilienza urbana, poiché determinano i modi in cui si organizzano le funzionalità delle città, l'accessibilità ai servizi urbani e la capacità di **adattamento alle diverse domande sociali e al cambiamento climatico**.

È stato rilevato che *in Italia si prefigura uno scenario con possibili peggioramenti delle condizioni già esistenti di forte pressione sulle risorse idriche (riduzione della qualità e della disponibilità di acqua), sul regime idrogeologico, sul suolo (erosione e desertificazione del terreno), sulla biodiversità e sugli ecosistemi naturali (erosione delle coste e innalzamento del livello del mare)*.<sup>15</sup> La "Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile", strumento principale per la creazione di un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO2, resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali causa di crisi locali, come, ad esempio, la perdita di biodiversità, la modificazione dei cicli biogeochimici fondamentali (carbonio, azoto, fosforo) e i cambiamenti nell'utilizzo del suolo, promuove la costruzione di *aree urbane sostenibili ed efficienti e di comunità e territori resilienti*.<sup>16</sup> Nella stessa direzione va la "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici", che, fra le varie azioni, indica non solo la formazione di specifici *Piani di adattamento urbani*, ma anche la necessità di *verificare le previsioni degli strumenti di governo del territorio vigenti al fine di riconsiderare e variare previsioni insediative e infrastrutturali prevedibilmente esposte ad impatti climatici*,<sup>17</sup> con ciò indicando i primi correttivi alla base di una necessaria **riforma urbanistica**.

La pianificazione è messa di fronte a un obbligo ineludibile, quello di **attivare strategie e tattiche di rigenerazione urbana ecologicamente orientate**, valorizzando la dimensione urbanistica (e non solo edilizia e tecnologica) della questione ambientale, anche liberandola dalla **settorialità** in cui è spesso relegata, per la predominanza delle procedure che va a scapito della progettualità. Al pianificatore è *richiesta l'innovazione tanto in campo tecnico, costringendolo ad una revisione dell'apparato teorico-disciplinare e dell'affidabilità tecnologica delle costruzioni e delle infrastrutture rispetto agli obiettivi di sostenibilità, quanto sociale di accompagnamento all'evoluzione dei modi di vita urbana, del mutare dei rapporti pubblico-privati, delle nuove forme dell'abitare collettivo, dei rapporti con la natura e le risorse naturali*.<sup>18</sup>

La questione centrale nel Terzo Millennio, caratterizzato da un inarrestabile **urbanesimo** delle popolazioni, si consolida, pertanto, nel rafforzamento della ricerca di soluzioni per un' **urbanizzazione sostenibile**.<sup>19</sup>

Strategie adattive e per la **resilienza urbana** si dimostrano, nei migliori casi ove sono state applicate efficacemente, una modalità utile anche all'elevazione delle **qualità paesaggistiche**.

Il successo delle azioni di cambiamento delle città in chiave ambientale è dimostrato dall'alto grado di **abitabilità** che connota le città nelle quali sono stati sviluppati interventi integrati di **efficienza ecologica e funzionalità dei servizi**. L'investimento in **chiave ecologica e paesaggistica** dimostra di saper produrre ambienti urbani accoglienti e favorevoli allo sviluppo di attività economiche che sanno assegnare valore

<sup>14</sup> <http://www.inu.it/librinu/rapporto-dal-territorio/>

<sup>15</sup> Maurizio Pernice, Balestrieri Mara, Pusceddu Clara, *Politiche e strategie adattive a livello nazionale*, in *Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, a cura di Andrea Arcidiacono, Daniele Caruso, Stefania D'Alterio, Carlo Gasparrini, Carolina Giaimo, Francesco Musco, Angioletta Voghera, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 33

<sup>16</sup> <http://www.forumpa.it/energia-e-ambiente/strategia-nazionale-per-lo-sviluppo-sostenibile-on-line-la-bozza-2-dot-0-forum-pa-2017>

<sup>17</sup> <http://www.minambiente.it/notizie/strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-0>

<sup>18</sup> Francesco Domenico Moccia, *Una politica per le città italiane*, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 257, settembre-ottobre 2014, [http://www.urbanisticainformazioni.it/\\_Moccia\\_.html](http://www.urbanisticainformazioni.it/_Moccia_.html)

<sup>19</sup> La Dichiarazione di Quito (Conferenza Nazionale Habitat III, Quito, 2016) costituisce la parte introduttiva della "New Urban Agenda", ove si riconoscono la necessità e l'utilità di *reimpostare la maniera in cui le città e gli insediamenti umani vengono pianificati, progettati, finanziati, realizzati, governati e gestiti*. I Capi di Stato e di Governo, Ministri e alti rappresentanti hanno condiviso *la visione di città per tutti, con riferimento all'uso e al godimento egualitario delle città e degli insediamenti umani, cercando di promuovere l'inclusività e di far sì che tutti gli abitanti, delle generazioni presenti e future, senza discriminazioni di alcun genere, possano abitare e produrre città e insediamenti umani giusti, sicuri, salubri, accessibili, economici, resilienti e sostenibili, per promuovere prosperità e qualità della vita per tutti*. Il Rapporto Italiano, presentato alla Conferenza, si apre con il riconoscimento che *nel corso della storia moderna, l'urbanizzazione è stato uno dei principali motori di sviluppo e di riduzione della povertà e che l'identificazione delle aree urbane come scala di intervento cruciale per lo sviluppo costituisce l'esito di un lungo percorso di elaborazione politica e culturale e di sperimentazione progettuale avvenuto a livello internazionale e nazionale*.

all'offerta relazionale, materiale e immateriale, fra spazi e servizi, nei diversi contesti.<sup>20</sup>In essi, le **infrastrutture blu e verdi** costituiscono un campo di lavoro fertile e consolidato nella costruzione della nuova città pubblica e della rete di spazi che la caratterizzano. Esse sono **complessi di servizi eco-sistemiche e dispositivi di resilienza**; canali delle **comunicazioni materiali e immateriali**; supporti dei **servizi di trasporto pubblico** e privato, della diffusione delle informazioni e della conversazione a distanza; reti di distribuzione dell'energia, incluse le tecnologie di generazione e di risparmio, con la prospettiva dell'impiego sempre più esteso delle rinnovabili; sistemi di **circolarizzazione delle risorse naturali**; strumenti attuativi della politica delle tre R: <sup>21</sup> *reti vegetali e delle acque, paesaggi agrari urbani e periurbani (e loro rapporto con il territorio esterno ai sistemi urbani), aree dello scarto e dei rifiuti interagiscono sempre più con gli spazi pubblici tradizionali delle strade e delle piazze, qualificandoli attraverso dotazioni ecosistemiche e tecnologiche avanzate e penetrando fin dentro i tessuti edilizi. Sollecitano quindi un cambio di paradigma del metabolismo urbano fondato sul riciclo delle risorse e su una riappropriazione sociale e identitaria dei beni comuni.*<sup>22</sup>

Le **reti ambientali** rappresentano un tassello rilevante di quei "progetti per il paese" su cui l'INU sta coinvolgendo il mondo delle professioni, gli attori sociali e imprenditoriali, le università, le istituzioni europee e nazionali per confrontarsi a partire dalle esperienze urbane di maggiore interesse (Gasparrini, 2017). La loro capacità di incidere sulla qualità degli ambienti urbani le configura quali strumenti efficaci per contenere efficacemente il consumo di suolo, superare un approccio che tende a proteggere quasi unicamente i suoli agricoli (peraltro quelli considerati tali in quanto così individuati negli strumenti urbanistici comunali), proporre una **nuova idea di sviluppo** e guidare il buon uso dei suoli, anche di quelli urbanizzati.

L'urbanistica si può porre non solamente obiettivi di limitare il consumo dei suoli, ma si può prendere cura dei suoli e rigenerare quelli degradati, rendere permeabili quelli impermeabilizzati, restaurare i sistemi idrografici delle acque superficiali per irrigare, accumulare, depurare, umidificare spazi urbanizzati riattivando processi biotici, depurare i suoli inquinati. Sono prioritari, per tali intenzioni, alcuni campi d'azione. Il primo riguarda l'applicazione di **dispositivi fiscali** capaci di incidere nei processi di urbanizzazione attraverso un'apprezzabile riduzione dei margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi. Il secondo è quello della rigenerazione urbana. Qualunque strategia si voglia privilegiare nella limitazione del consumo di suolo, è necessario che sia integrata strettamente con politiche di **sostegno alla rigenerazione** e riqualificazione della città esistente, che riguardino non solo gli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e sottoutilizzato, ma anche diffusamente la messa in efficienza di quegli ambiti urbani consolidati dove le condizioni di **performance energetica e di sostenibilità sociale e abitativa** sono critiche.

Questione particolare e rilevante è anche garantire il **controllo del territorio** e il relativo governo, prendendo atto che si vanno diffondendo in tutto il Paese **attività criminali di gestione dell'uso del** suolo, che vanno dalle discariche illegali di rifiuti alle zone abusive dove il consumo di suolo può raggiungere livelli brutali e di altissimo danno per l'ambiente e la salute.

Su questa traiettoria, si deve contrastare una deriva che porti a deregolamentare (con semplificazioni quasi sempre configuratesi come "**deroghe**") strumenti e dispositivi normativi della pianificazione, garantendo, al contrario, un quadro di esiti e prestazioni attese e **modalità operative chiare** per intervenire nella città esistente (e coerentemente **regole e condizioni**), **certezza ai tempi di attuazione degli interventi, maggiore flessibilità nelle trasformazioni d'uso** e nella rigenerazione urbana, il recupero e il riuso (anche temporaneo).

---

<sup>20</sup> "In continuità, le reti verdi e blu e il sostrato ambientale e paesaggistico, sempre più integrati all'infrastruttura urbana nella proiezione della metropoli nell'area vasta, costituiscono il palinsesto necessario per lo sviluppo di nuove logiche territoriali e di adattamento climatico al fine di ottenere metropoli resistenti." Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, *Prefazione*, in *Territori competitivi e progetti di reti*, URBANISTICA DOSSIER, n. 013, a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, Inu ed., 2017, pag. 11, <http://www.urbanisticainformazioni.it/-013-.html>

<sup>21</sup> Reduce, Reuse, Recycle

<sup>22</sup> Carlo Gasparrini, *Introduzione a Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, cit., URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 25