



## Silvia Viviani: diamo risposte progettuali al “Mosaico Italia”

### Silvia Viviani: diamo risposte progettuali al “Mosaico Italia”

A Riva del Garda in aprile l'INU terrà un doppio appuntamento di grande rilievo: la 7° Rassegna Urbanistica Nazionale e il 30° Congresso. Esaminare gli eventi con la presidente Silvia Viviani è anche occasione per tracciare un bilancio del percorso culturale dell'INU e in generale per delineare lo stato dell'arte della disciplina

**Dal 3 al 6 aprile prossimi a Riva del Garda l'Istituto Nazionale di Urbanistica terrà la sua 7° Rassegna urbanistica nazionale. Nel frangente, il 5 aprile nella stessa sede, si terrà il 30° Congresso. Presidente Viviani, quali sono i significati e le implicazioni di questi appuntamenti per l'INU?**

L'Istituto Nazionale di Urbanistica è impegnato nell'organizzazione della [7° Rassegna Urbanistica, del 30° Congresso](#), dell'Assemblea dei soci elettiva del gruppo dirigente nazionale che comporrà il nuovo Consiglio direttivo con i presidenti e i secondi rappresentanti delle sezioni regionali. Nei tre anni che ci separano dal 29° Congresso (Cagliari, aprile 2016) sono state molte le attività che abbiamo svolto, le intese che abbiamo stretto e le proposte avanzate nel nostro campo disciplinare, ma anche negli altri settori collegati, negli ambiti istituzionali e

politici. L'Istituto si propone come organismo coeso e nel contempo aperto e inclusivo, per rifondare unità d'intenti, nella complessità e nelle difficoltà che caratterizzano un momento storico fragile e disorientato. Ecco il significato politico del nostro agire, la necessaria ampiezza della nostra visione, a sostegno di proposte specifiche e operative. Sul "Progetto Paese" al centro del 29° Congresso, l'INU ha lavorato, con strumenti diversi, approfondendo le proprie riflessioni in merito ai cambiamenti di prospettiva e di condizioni che incidono sull'urbanistica. Alla 7° Rassegna e al 30° Congresso saranno portati gli esiti dei percorsi di ricerca affidati alle Communities INU, o che sono stati oggetto di elaborazioni, eventi, pubblicazioni da parte dell'Istituto: politiche di area vasta, nuovi standard, città accessibili, città storiche, città resilienti, consumo di suolo e rigenerazione urbana, sostenibilità e valutazione ambientale, porti e infrastrutture per il Paese, mobilità sostenibile e logistica urbana, paesaggio, biodiversità, aree interne, ricostruzione, politiche e interventi per la difesa dei suoli e vulnerabilità sismica, spazio pubblico, politiche e servizi per l'abitare, comunità smart e cooperative, adattamento climatico, pianificazione del mare, governance, diritti dei cittadini, partecipazione, risorse comunitarie per i progetti, politiche pubbliche per la città. Seguendo questi percorsi di ricerca si possono produrre cambiamenti e progettare ambiti urbani, territori vasti e interdipendenti, paesaggi della nostra contemporaneità, così recalcitranti a ogni ipotesi di perimetrazione e rispondenti a mappe urbane disegnate dal movimento di individui e gruppi di persone, in riferimento alle culture, alle religioni, alle razze, all'età, al genere, ai mezzi. E' possibile trovarvi una strada per riorientare la cultura urbanistica, per non ridursi a un capitolo nel grande libro sull'ambiente, che coinvolge più largamente istituzioni e cittadini, ma vi è bisogno di capacità pubbliche di governo, in grado di sostenere approcci e metodi adattivi, sperimentali, incrementali. Dunque, il progetto della trasformazione fisica, nella chiave della rigenerazione e dell'adattamento, con i tempi dell'attesa quando serve e dell'intervento subitaneo quando indispensabile, con gli orizzonti delle città in divenire e delle popolazioni in movimento, può contribuire a un nuovo modello di sviluppo economico e di giustizia sociale. Lo verificheremo nei tre contesti della conoscenza critica nella Rassegna, della riflessione programmatica nel Congresso, delle decisioni operative e organizzative in Assemblea.

**Il titolo scelto dalla Rassegna, "Mosaico Italia: raccontare il futuro", è evocativo di un quadro in continua trasformazione. Si possono cominciare a delineare degli approdi dei mutamenti che interessano l'urbanistica e il governo del territorio?**

A fronte dell'accessibilità totale e continua, senza limiti di tempo e di spazio, a disposizione di ogni individuo, l'attuale momento storico è caratterizzato da incomprensioni, violenze, lontananze, dalla progressiva crescita di muri costruiti e in costruzione lungo i confini degli Stati, da una profonda carenza di conoscenza, riflessione, confronto. Questo ha molto a che fare con la necessità di raccontare l'Italia, un "mosaico" di differenze che ne possono fare una nazione unita anche nella valorizzazione dei diversi contesti e nella redistribuzione dei patrimoni materiali e immateriali su tutto il territorio, o portarla a una progressiva e dannosa secessione. Comprendere questo "mosaico" e delinearne possibilità di governo, adattato e adattabile, evitare il caos, rispettare i tempi della mutazione in atto, sono obiettivi per i quali ci siamo decisi ad affrontare uno sforzo così ingente come quello di svolgere contestualmente la Rassegna e il Congresso. Una questione ancora rilevante riguarda le forme dell'urbanizzazione, da arricchire con la descrizione dei comportamenti e dei bisogni delle persone, e da collegare ai grandi temi della contemporaneità: casa, mobilità, istruzione, lavoro.

Più della metà della popolazione italiana vive in città che perdono progressivamente la compattezza del nucleo antico centrale, sgranandosi in ambiti periferici, fino agli insediamenti più lontani a bassa densità insediativa, in una progressiva rarefazione della trama urbana pubblica e nella commistione di vuoti e residui agricoli in mezzo a nuclei abitativi, poli commerciali o produttivi, infrastrutture. I paesaggi urbani sono densi di degradi, mentre quelli rurali e naturalistici soccombono all'abbandono e alla mancanza di manutenzione, in un quadro climatico che ne fa scempio improvviso e duraturo. Le aree a elevata criticità idrogeologica rappresentano il 10% della superficie italiana e riguardano l'89% dei comuni; le aree a elevato rischio sismico sono più del 50% del territorio nazionale e interessano il 38% dei comuni. La popolazione ha superato la soglia dei 60 milioni; i giovani sono poco più del 13%. Aumentano i cittadini stranieri, provenienti dai Paesi dell'Est Europa e da Paesi asiatici e africani. La mobilità sul territorio nazionale conferma la migrazione dal sud verso il nord e per quasi la metà riguarda persone in età compresa tra i 15 e i 39 anni. Se i giovani si muovono verso le principali aree urbane centro-settentrionali, i più anziani scelgono le città medie. Il territorio italiano è coperto da aree protette per oltre il 20% di estensione. Ogni italiano dispone di oltre 30 mq di verde pubblico, il patrimonio di verde storico (giardini, parchi) ammonta ad oltre 74 milioni di mq. Le questioni più urgenti da affrontare sono, dunque, quelle ambientali e dell'adattamento climatico, con il recupero dei suoli e degli immobili abbandonati, la ri-urbanizzazione sostenibile delle diverse forme urbane. Sono anche quelle della povertà urbana, contro cui lottare con il

contributo che la rigenerazione urbana può dare all'integrazione sociale e all'accessibilità alla casa e ai servizi essenziali. Sono quelle relative alla mobilità delle popolazioni, con soluzioni coordinate e l'investimento nel trasporto pubblico. Sono quelle dei diritti di cittadinanza, che includono la dotazione di spazi pubblici, privi di barriere materiali e immateriali. Nella rappresentazione dell'Italia lungo quattro traiettorie (policentrica, che si rigenera, fragile, delle reti), scelta per la Rassegna, la reticolarità si rivela la chiave per un nuovo modello di pianificazione territoriale e urbanistica. Le centralità sono da trovare negli spazi e servizi pubblici, progettati e realizzati integrando urbanistica e architettura, per ridare vita a centri storici abbandonati o turistizzati, da un lato e dall'altro per creare densità negli ambienti rarefatti e porosi. Alle reti ecologiche, ambientali e della mobilità sostenibile è affidata la possibilità di fermare la propensione distruttiva dell'espansione urbana, legittimata o meno dai piani. Per queste priorità di intervento sono necessarie competenze tecniche e politiche e una distribuzione di responsabilità e di compiti trasparenti e non confliggenti all'interno del sistema pubblico di governo del territorio. Invece, il riassetto istituzionale si è arenato nell'incompiuto percorso delle riforme. 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. Le relazioni fra Stato, Regioni, Province, Comuni, Unioni dei Comuni e Città Metropolitane dovrebbero essere 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, ma bisognoso di politiche nazionali.

L'edizione 2019 del *Rapporto dal Territorio* dell'INU sarà pronta per sostenere i lavori della 7° Rassegna e del 30° Congresso, fornendo lo scenario dei dati e l'esito dei lavori dell'Istituto, ospitando i contributi di istituzioni, enti territoriali, professionisti, aziende, organizzazioni del volontariato e del terzo settore, cittadinanza attiva, associazioni culturali e di ricerca, per descrivere lo sviluppo storico di fenomeni rilevanti nella loro interazione con piani programmi e

strategie, contestualizzandoli nell'intensità e nella rapidità dei cambiamenti. Vi si affrontano ambiti tematici, in forma di endiadi, quali urbanizzazione/consumo di suolo, abusivismo/disordine insediativo, degrado/rigenerazione urbana, periferie/metropolizzazione, logistica/produzione, turismo/cultura, antropizzazione/rischi naturali. Lo stato della pianificazione in Italia vi è descritto nei dati quantitativi e in relazione alle diverse agende regionali, alle politiche nazionali, ai soggetti istituzionali e agli ambiti amministrativi. E' possibile, così, fornire chiavi di lettura e sostenere un corretto posizionamento dei problemi. Nonostante sembri generale e condiviso un approccio consapevole a questioni come la crisi ambientale e quella demografica, la crescita delle disuguaglianze, l'aumento delle condizioni di rischio e di inquinamento, si devono registrare carenze della pianificazione e, più in generale, dell'azione pubblica di governo del territorio, nel produrre atti capaci di promuovere effetti adeguati alle trasformazioni. Inoltre, l'attività di pianificazione non è diffusa e praticata come potrebbe e dovrebbe esserlo un'azione così intrinsecamente legata alla difesa degli interessi generali e alla gestione della "cosa pubblica".

**Per anni uno dei tratti distintivi dell'INU e degli urbanisti è stata la richiesta di approvazione di una nuova legge urbanistica nazionale. Oggi questa urgenza sembra essere mutata. Ve ne sono altre?**

La riforma urbanistica è stata attuata, di fatto e in assenza di provvedimenti nazionali, da Regioni e Comuni, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, producendo punte di alta efficienza o una routine corretta quanto mediocre, in una continua mutevolezza, nella quale gli strumenti urbanistici sono diversi da Regione a Regione, da Comune a Comune, cambiando anche in base alle circostanze, agli scopi e ai soggetti. 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 del piano regolatore tradizionale, viene definito nei modi più disparati, quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del cosiddetto modello duale (strutturale e operativo) delle riforme urbanistiche regionali a partire dagli anni '90, peraltro oggi necessariamente da rivedere; gli

strumenti attuativi, comunque denominati, non hanno mai capitalizzato l'esperienza dei programmi complessi; i piani d'area vasta, a cogenza debole ma con intenti d'influenza sull'urbanistica locale, mostrano sovrapposizioni e incongruenze con la pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni. Al contempo, nel progressivo estendersi della legislazione regionale riformista in materia urbanistica, tra metà Novecento e primo Duemila, le questioni ambientali entrano nei processi di governo territoriale per orientarli verso azioni di prevenzione e di adattamento, ai fini della tutela delle risorse naturali e degli effetti benefici del loro stato sulla qualità della vita umana e animale. Conseguentemente e coerentemente, si stabilizzano metodi d'integrazione delle conoscenze interdisciplinari (geologia, geografia, botanica, zoologia, biologia, antropologia, agronomia, paesaggio) nel percorso di formazione delle scelte urbanistiche. E' un contesto disciplinare, tecnico e amministrativo consolidato, che ha prodotto piani e progetti, in quantità e qualità molto diversificate nei territori italiani, che ha anche sofferto del progressivo indebolimento del pensiero politico e del suo progressivo distacco dalla rappresentazione della domanda sociale. Recentemente, si è aggiunto un altro fattore significativo, che va considerato nel porsi la questione della praticabilità di una legge di Principi fondamentali per il governo del territorio, ai sensi dell'art 117, comma 3 della Costituzione. Dal 2017, quasi tutte le regioni italiane (solo Abruzzo e Molise non hanno intrapreso alcuna iniziativa) hanno avanzato richieste di maggiore autonomia, con varie modalità: referendum, risoluzioni consiliari, mozioni e ordini del giorno, provvedimenti legislativi, fino ai processi formali di negoziazione con il Governo avviati da Lombardia, Veneto, Emilia Romagna. In questi tre ultimi casi, le pre-intese tra Governo e Regioni risalgono al febbraio 2018 (Governo Gentiloni), mentre la sigla delle intese (Governo Conte) sembra prossima al voto parlamentare, annunciato per febbraio 2019. Al centro vi è il tema delle risorse finanziarie, da trattenere nei propri territori. Si avranno ricadute sull'accessibilità ai servizi fondamentali, sull'uguaglianza e sui diritti di cittadinanza, per i quali vale, invece, una garanzia costituzionale (art. 117.11.m della Costituzione italiana) che attiene alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Il decentramento ha già un peso rilevante nella sanità, mentre è basso per l'istruzione, e riguarda anche l'urbanistica, da sempre in posizione mediana fra le politiche e le azioni legislative nazionali e quelle regionali. Nelle richieste di maggior autonomia di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, per quanto con alcune differenze, si rileva, per ciò che ci riguarda, che fra le materie per le quali è chiesto il trasferimento vi sono territorio, infrastrutture, rigenerazione

urbana, ambiente. Peraltro, il governo del territorio è già materia concorrente e, a fronte della sua avanzata regionalizzazione, il passo per entrare nell'autonomia differenziata breve. La questione, tuttavia, non può essere trattata come si è fatto in passato. Il tema è politico e ha bisogno di serie riflessioni, non solo contabili, sostenute da approfondita conoscenza dei fenomeni sociali ed economici, dello stato delle città e dei territori, delle condizioni e delle caratteristiche della popolazione; da una seria analisi degli effetti delle decisioni nelle diverse materie; da una reale partecipazione degli italiani in un processo decisionale di portata storica. Se questo è lo scenario, parlare di riforma urbanistica nazionale, oggi, è urgente, non tanto per la definizione di strumenti e procedure, ma per affrontare, anche in questo campo, il necessario confronto in merito al futuro del nostro Paese.

#### **Note a margine: l'archivio INU presso l'Archivio di Stato**

L'INU ha depositato il proprio Archivio presso l'Archivio Centrale di Stato, così da renderlo patrimonio comune e accessibile a tutti. La storia è sempre utile. Mai come in questi giorni, la memoria si rivela strumento prezioso per la tenuta sociale. Anche per gli urbanisti può valer la pena, seppur con giudizio e senza euforie nostalgiche, ricordare alcuni passi del proprio cammino. **Bruno Zevi**, segretario generale dell'INU dal 1952 al 1969, durante il 6° Congresso (Torino, 1956), affermò: *«lo so che molti urbanisti sono delusi; ma essere urbanisti significa saper sopportare e contenere le delusioni. L'urbanistica è un'attività, prima che tecnica, morale, che esige una precisa forza psicologica: quella di non stancarsi»*. In parte, gli anni nei quali Zevi è segretario coincidono con la presidenza dell'INU di **Adriano Olivetti** (1950-1960), che svolge il suo ruolo convinto che l'urbanistica sia la disciplina in grado di coordinare tutte le altre, comprese quelle economiche. Nel medesimo Congresso, anche Olivetti, nel suo discorso iniziale, come presidente dell'Istituto, richiamò la fatica e nel contempo affermò la fiducia nell'esercizio della pianificazione urbanistica, senza credere o far credere che *«la nostra disciplina postuli rivoluzioni impossibili e s'inoltri sugli infidi sentieri dell'utopia. Si limita ad agire secondo il precetto che dice di non tralasciare, operando giorno per giorno in minuta fatica, la fede in altre più grandi e perfette realizzazioni, ma impone pure di non trascurare, per la fede in queste, l'obbligazione al quotidiano lavoro»*. Egli pose una domanda, secca, e asciuttamente rispose, esortando: *«Che fare? Qual è la responsabilità dell'urbanistica in questo quadro che è chiaro, che appare dalle cronache di ogni giorno sempre più tragico, anche al temperamento più ottimista? Noi dobbiamo risolutamente penetrare nella segreta dinamica della terza rivoluzione industriale e procedere con coraggio verso piani coraggiosi»*. Ci appare, questo, un incitamento attuale, pur nel terzo Millennio e al centro della quarta rivoluzione industriale; un utile

ancoraggio, se si voglia tentare un percorso responsabile e consapevole per migliorare gli ambienti nei quali viviamo e restituire all'azione urbanistica quella caratteristica che **Giovanni Astengo** individuava nella creatività che *«può essere elemento chiave del progetto urbanistico. Non è facile tradurre in parole questo concetto fondamentale di una vera pianificazione urbanistica, ma esso segna il discrimine tra i piani freddamente "tecnici", basati su regole, standard, etc., ma privi di struttura, e un piano vivo per un insediamento vivo»*.

 [Condividi](#)

---