

Convegno AIDU “Verso leggi regionali di quarta generazione”

Varese 28-29 settembre 2018

PRG.IL CORAGGIO DELLE RIFORME

Alberto Clementi

0. Introduzione 1. Tra piano e assetti di governo 2. Verso un piano common ground di convergenza per strategie differenziate 3. Nuovi contenuti del piano 4. Esperienze di riferimento 5. Oltre i limiti dell'urbanistica convenzionale 6. Tra anoressia e bulimia urbanistica 7. Il ruolo determinante della partecipazione 8. Un confronto con le tesi programmatiche

0. Introduzione

Tra gli urbanisti vi è chi ritiene ormai conclusa la ventennale stagione del piano regolatore comunale a due fasi (strutturale e operativo) promossa dall'INU, ed è in cerca nuove strade per ridefinire questo strumento, in una prospettiva simile a quella indicata da Stella Richter: *irrevocabilità del piano* ma anche urgente necessità di un suo *adattamento flessibile* alle imprevedibili evoluzioni del contesto. Si tratta di posizioni per ora minoritarie rispetto alla cultura dominante, in una congiuntura di generale stanchezza della disciplina urbanistica aggravata dal suo crescente discredito come metodo di governo delle città. E tuttavia sono aperture che aprono qualche speranza per il futuro, se mai si riuscisse a trasferire questi nuovi orientamenti alle pratiche ordinarie.

Il ragionamento che intendo presentare enuncia alcune prospettive d'innovazione che vanno nella direzione auspicata. Sono innovazioni che devono ancora essere inquadrate giuridicamente, ma senza anteporre il carro ai buoi (come purtroppo avviene abitualmente: prima l'impianto normativo possibile, poi la ricerca sul senso e la utilità del piano).

Alla luce del nuovo scenario ipotizzato per la revisione del piano regolatore e del progetto urbano, ritorneremo in conclusione sulle proposte avanzate dalla relazione introduttiva di Stella Richter (“*Cosa sopravvive del piano regolatore?*”), per valutare corrispondenze e divergenze tra logiche giuridiche e quelle urbanistiche.

1. Tra piano e assetti di governo

Il modo d'intendere il Piano regolatore comunale naturalmente non è una realtà che trascende il tempo. Prende forma in una determinata congiuntura storica, e riflette una specifica cultura di governo, essendo commisurato alle questioni più importanti da affrontare nel contesto dato. Il suo adeguamento rinvia dunque al confronto critico con lo *stile di governo* della città, tenuto conto degli assetti istituzionali possibili e delle questioni da affrontare prioritariamente. Inoltre non va mai dimenticato che la città è un organismo vivo che evolve incessantemente, spesso infrangendo la gabbia normativa che urbanisti e giuristi tendono a imporle. Soprattutto gli amministratori sono chiamati a modificare le proprie visioni in conseguenza dei mutamenti in atto, e adeguare criticamente il proprio governo alle realtà sempre nuove che vanno emergendo.

Nell'attuale congiuntura del nostro Paese, il radicale sconvolgimento della politica, della società, della cultura, della tecnologia e dell'economia che caratterizzano questo momento epocale, mette fuori gioco i paradigmi abituali, e rende sempre meno difendibile il mantenimento ad oltranza del PRG nella sua forma definita oltre 50 anni fa, con la fondamentale Legge urbanistica del 1942.

Appare ormai palesemente impraticabile il modello di governo gerarchico sotteso originariamente, ma è insoddisfacente anche il modello del decentramento generalizzato a favore del Comune. In questa situazione di grande confusione e rimescolamento delle cose, piuttosto che tornare a imporre per legge un ordine velleitario, sembra preferibile aprirsi alle pratiche emergenti di *cooperazione interistituzionale*, soprattutto se corroborate da una effettiva *partecipazione sociale* alla costruzione del piano.

In questo senso la riforma del PRG dovrebbe essere ispirata alla sua natura di *strumento tendenzialmente pattizio* tra il livello di governo locale- che comunque ne resta l'imprecindibile protagonista- e quello regionale e/o statale, come espressione di intese inter-istituzionali a geometria variabile, in ragione della complessità e delle criticità delle questioni urbane da trattare volta per volta. Il nuovo approccio auspicato tende a superare le inconcludenti contrapposizioni sulle autonomie dei vari attori istituzionali, per fare emergere piuttosto le loro reali disponibilità a farsi carico congiuntamente delle questioni più

impegnative sul tappeto, in nome di una cultura votata ai risultati piuttosto che alla difesa dei singoli poteri. Il caso del ponte Morandi a Genova, con l'indecoroso balletto di competenze alimentato da una politica ignorante, fa capire meglio di cosa stiamo trattando. C'è insomma da augurarsi che ai fini della revisione del PRG ci si possa ispirare a un *governo multilivello per accordi congiunturali* commisurati alle specifiche criticità da risolvere, in gran parte *place-based* e *people-driven*, rinunciando alla ricorrente tendenza a rivendicare gelosamente poteri e competenze istituzionali, che si è rivelata del tutto inadatta a fronte della elevata complessità delle questioni urbane oggi sul tappeto, per le quali non appare ancora matura una nuova teoria dell'azione pubblica.

In linea di principio appare abbastanza chiara la direzione da intraprendere. Si tratta di superare i settorialismi e le chiusure corporative fin qui praticate, e aprirsi con grande coraggio al leale partenariato tra le amministrazioni in gioco ai diversi livelli. Sono del tutto evidenti le enormi difficoltà di questo approccio partenariale, che deve emanciparsi da culture profondamente radicate, che generano effetti inquinanti nei comportamenti delle strutture amministrative centrali e periferiche. Ma non c'è alternativa, se si vuole provare a restituire efficacia al governo urbano, cercando a riaccreditare l'urbanistica come metodo per migliorare l'abitabilità delle nostre città. Dunque non si tratta di un ingenuo appello al dialogo. "I rapporti di forza possibili nel contesto attuale consentono soltanto la ricerca di un equilibrio, non di un predominio". E la complessità del mondo attuale "rende vano ogni progetto di dominare l'intero scenario da un solo punto di osservazione. Per conseguenza rende evidente la necessità del confronto e del coordinamento tra visioni e scopi diversi per mettere in atto una qualunque strategia e realizzare un qualunque scopo" (Mordacci, 2017). Conviene allora concentrarsi sulle potenzialità (e i limiti) di un *governo per accordi*, nonostante l'esasperata rivalità e la radicalizzazione ideologica che avvelena il clima politico attuale, e che apparentemente rende davvero impervio un approccio partenariale inter-istituzionale.

Va considerato che ai fini della rigenerazione urbana – il vero tema chiave dell'urbanistica presente e futura- *c'è bisogno di più Stato e al tempo stesso di una maggiore mobilitazione delle società locali*. La prospettiva non è di rafforzare una visione centralistica delle politiche urbane e il controllo dall'alto dei PRG comunali; né del resto può essere all'opposto di abdicare dalle responsabilità centrali, attribuendo la costruzione e la messa in opera del PRG unicamente all'autonomia del locale, che non ha risorse né capacità per far fronte alla rigenerazione urbana. Appare piuttosto indispensabile mettere a sistema i diversi poteri d'intervento, *equilibrando l'approccio nazionale con la valorizzazione di variegate esperienze dal basso, secondo un dosaggio da articolare ogni volta in funzione della criticità delle situazioni su cui si decide di agire*.

La soluzione ai problemi più drammatici delle città non potrà infatti venire dal solo Stato, ma da una convergenza d'intenti con gli attori locali: imprese, amministrazioni, cittadini. Insomma, da *una spinta congiunta dal basso e dall'alto* (Florida, 2017). La forma del nuovo PRG diventerà allora l'espressione di questa convergenza multilivello, che attribuisce un ruolo decisivo al partenariato degli apparati istituzionali, calibrandolo sulla criticità delle situazioni locali da affrontare.

In definitiva la *revisione degli strumenti di pianificazione urbanistica dovrebbe essere ispirata a principi generali fissati da una legge-quadro di livello nazionale, per modularsi poi in funzione dei contesti e degli assetti di governo praticabili a livello locale, prendendo atto delle insopprimibili quanto positive diversità che caratterizzano le pratiche regionali dell'urbanistica; e tenendo adeguato conto della necessaria flessibilità con cui guidare il mutamento urbano*.

2. Verso un piano common ground per strategie differenziate

Nel riflettere le nuove condizioni, il piano urbanistico è destinato a cambiare notevolmente, prospettandosi in generale come uno **strumento di valenza strategica e al tempo stesso conformativa, capace d'instaurare rapporti di stretta interdipendenza con progetti urbani e programmi di sviluppo locale**, e mitigando in questa prospettiva le proprie ataviche rigidità regolative a favore di soluzioni adattive più flessibili e processuali. Stemperando la propria unilateralità, il piano dovrebbe propiziare una nuova cultura urbana trasversale, per favorire "politiche più *integrate* capaci intrecciare scale e materiali, *strategiche* rispetto al medio termine, *mobilitanti* di tutte le risorse cognitive e operative disponibili, *intrinsecamente sostenibili* e mirate alla produzione di *coesione sociale*" (Donolo, 2016).

Richiamiamo sinteticamente alcuni indirizzi di carattere generale che a mio avviso dovrebbero ispirare l'adeguamento auspicato del PRG.

Innanzitutto è bene ribadire che la pianificazione, per assorbire la dimensione intrinseca del rischio che nella contemporaneità tende a incidere sempre più sulle dinamiche della trasformazione, *dovrebbe accentuare la propria flessibilità adattiva, e configurarsi tendenzialmente come insieme di pratiche relazionali d'intermediazione tra molteplici processi aleatori di mutamento dello spazio*. Dovrebbe in altri termini ispirarsi in misura crescente a principi di flessibilità, processualità e orientamento strategico, piuttosto che all'affermazione di sistemi di regolazione teleologici e deterministici, irrigiditi per di più da strumentazioni di piano a elevata inerzia temporale (come purtroppo continuano a essere pensati i nostri piani urbanistici locali).

Al tempo stesso, fatti salvi i necessari principi di precauzione e di responsabilità, e ***imposti preventivamente i vincoli di tutela dei beni paesaggistici e beni pubblici più rilevanti da esercitare tassativamente***, l'urbanistica e la pianificazione del territorio dovrebbero fungere da ***common ground per la convergenza flessibile di una molteplicità di strategie di sviluppo territorializzate***, espressione a loro volta di un sistema di *government* multilivello che si adatta elasticamente e dinamicamente alla specificità dei contesti d'azione, riconoscendo in ogni caso nel territorio la chiave di volta dello sviluppo.

3. Nuovi contenuti del piano

Nella prospettiva proposta, la forma del piano dovrebbe articolarsi in un insieme di dispositivi tra loro interdipendenti. In primo luogo, la ***codificazione e puntualizzazione del regime delle tutele differenziate*** che operano a livello locale, in applicazione anche del Piano Paesaggistico Regionale. Poi la individuazione delle ***misure necessarie per ridurre il rischio*** per il futuro, che funge da quadro irrevocabile delle prescrizioni a cui dovrà attenersi qualsiasi intervento sullo spazio (in certo modo, un apparato analogo al sistema delle invariante adottato in Toscana). Ancora, un sistema semplificato di ***regole per la gestione ordinaria dell'esistente*** con cui agevolare il respiro fisiologico della città. Infine la previsione, aggiornabile continuamente, delle ***strategie dello sviluppo locale sostenibile e della coesione sociale***, selezionando in particolare le ***aree di criticità*** da condividere con altri attori istituzionali (ad esempio, quali sono i quartieri più sofferenti su cui agire prioritariamente).

Il presupposto irrinunciabile è che questi diversi dispositivi siano accomunati dal riferimento a una ***Visione prospettica*** che s'intende perseguire nel medio termine, valorizzando le potenzialità iscritte nello spazio esistente, espressione a loro volta delle stratificazioni provenienti dalle lunghe durate del tempo quanto delle risorse per lo sviluppo disponibili localmente.

Come elaborati qualificanti il Piano, insieme alla *Visione*, dovrebbe definire uno ***Schema di assetto insediativo-ambientale***, e soprattutto assumere in via preliminare un'***Agenda dei progetti urbani*** da aggiornare periodicamente, come contributo locale all'***Agenda strategica regionale e nazionale***, e al tempo stesso agli eventuali ***Programmi di sviluppo locale*** a valere sui fondi comunitari. Occorre peraltro considerare che il rapporto sia teorico che operativo tra piano e agenda progettuale è tutt'altro che scontato, e rinvia ad approfondimenti di metodo che al momento non sembrano ancora maturi tanto per le discipline dell'urbanistica e architettura quanto per le politiche pubbliche.

La *Visione* guida dovrà risultare ***aperta e flessibile***, e tuttavia abbastanza salda e ben delineata per fungere da ***quadro di coerenza*** rispetto a cui riportare costantemente il confronto dialogico che sostanzia gli eventuali patti locali da intraprendere nell'immediato e nel futuro. Va da sé che il dialogo confida nell'argomentazione ragionevole come modo per giungere alla decisione condivisa intersoggettivamente, ma questo metodo può essere praticato soltanto se si riconoscono preliminarmente alcune regole procedurali, come sostiene Rawls (1971).

In ogni caso in questa nuova fase si è ormai convinti che l'edificazione nelle città dovrà riguardare prioritariamente la rigenerazione dell'esistente, frenando in modo drastico il consumo di nuovo suolo nel territorio non urbanizzato. C'è da augurarsi che da questa acquisizione non si receda più, neanche quando ci si propone di rilanciare il settore edilizio che versa da tempo in una seria crisi, e che purtroppo appare restio a intraprendere nuove strategie d'azione ridimensionando la tradizionale produzione di edifici residenziali.

La *Visione* sarà sostanziata operativamente dal sistema degli ***Obiettivi di qualità insediativa*** da perseguire localmente, complementari con gli ***Obiettivi di qualità paesaggistica*** imposti dal Piano Paesaggistico Regionale. E soprattutto, dovrà essere validata attraverso un adeguato processo di condivisione politica e sociale, indispensabile per sottrarre l'urbanistica all'asfitticità di un approccio troppo orientato alla gestione della rendita fondiaria con i soli addetti ai lavori.

4. Esperienze di riferimento

Un interessante precedente per questo modo nuovo d'intendere il piano urbanistico è contenuto indirettamente nella L.77/2009, che ha istituito i Piani di Ricostruzione a seguito del sisma del 2009 in Abruzzo. Una formulazione legislativa notevolmente avanzata, che nella sua applicazione ha dovuto purtroppo scontrarsi con i ritardi, le diffidenze e talvolta con l'aperta ostilità dell'urbanistica ufficiale, evidentemente impreparata all'innovazione introdotta per legge. I Piani di Ricostruzione (PdR), a metà strada tra urbanistica e sviluppo, sono qui definiti come *strumenti integrati* al tempo stesso di valenza strategica e di valenza conformativo-urbanistica, *fungendo di fatto da quadro di coerenza per i programmi di ricostruzione fisica e al tempo stesso dei programmi per il rilancio economico e sociale dei centri colpiti dal sisma*.

Purtroppo la sperimentazione di questi nuovi piani è sostanzialmente fallita, e i PdR sono stati generalmente declassati a Piani di Recupero convenzionali, da applicare alle componenti fisiche -edilizie e infrastrutturali- degli assetti urbani in gioco. Anche a causa dell'arretratezza delle culture amministrative comunali e di quelle imprenditoriali, e soprattutto delle strutture professionali coinvolte per la redazione dei piani (in effetti soltanto alcune università hanno accettato la sfida provando a sperimentare l'innovazione prefigurata), i PdR sono stati svuotati del nesso decisivo tra interventi sull'edilizia e prospettive di rilancio della economia locale e della coesione sociale della popolazione colpita dal sisma. Con il risultato inquietante che molti complessi edilizi -per di più restaurati troppo lentamente perché regolati sull'orologio della capacità imprenditoriale e professionale locale- sono in gran parte destinati a restare disabitati, vanificando così l'impiego di ingenti risorse pubbliche disaccoppiate dalle strategie di rilancio dell'economia e di ripopolamento dei centri urbani danneggiati, per le quali i Comuni appaiono effettivamente poco attrezzati sia amministrativamente che culturalmente.

A sancire definitivamente questa sconfitta, nella ricostruzione prevista per i terremoti successivi, in Emilia Romagna e poi dell'Italia centrale, l'impostazione innovativa introdotta per l'Abruzzo è stata completamente abbandonata.

5. Oltre i limiti dell'urbanistica convenzionale

Proprio queste controverse vicende ci fanno capire quanto sia radicata la profonda distorsione operata dall'urbanistica convenzionale, allorché tende a piegare la gestione e il progetto per il futuro della città alla valorizzazione delle rendite fondiari, e disattende il compito di migliorare le prestazioni urbane ai fini dello sviluppo sostenibile, dell'inclusione sociale e della competitività dell'economia: ovvero tutto ciò che potrebbe conferire senso e legittimità alle trasformazioni regolate dal piano. E quanto viceversa sia necessario finalizzare meglio l'intervento agli obiettivi di sviluppo locale sostenibile, rifiutandosi di avallare sprechi, come quando s'investono fondi pubblici e privati a favore del gioco effimero delle rendite associate al settore edilizio, che lasciano ben poco di duraturo nell'economia locale.

Memori della controversa esperienza in Abruzzo, e preoccupati dal generale "montare dell'insignificanza" dell'urbanistica attuale, dovremmo insistere sull'idea di un PRG profondamente rinnovato. Un piano come si è detto concepito come ***Piano Urbanistico-Strategico, che funge al tempo stesso da quadro di assetto morfologico e funzionale sul medio termine, da sistema di regolazione ai fini di una corretta gestione dell'esistente e da programma di progetti e azioni multilivello ai fini dello sviluppo locale sostenibile***.

Questo modo d'intendere il Piano e la sua esplicita funzionalità alle logiche dello sviluppo locale facilita la convergenza sul territorio di una molteplicità di strategie multiattoriali alle diverse scale, con risorse pubbliche e private, mirate agli obiettivi di consolidamento e rigenerazione del patrimonio insediativo esistente, di messa in sicurezza, di promozione dello sviluppo economico e sociale, andando dunque ben oltre il governo della rendita o la legittimazione delle attese della proprietà fondiaria.

In definitiva, il Piano urbanistico verso cui tendere non dovrebbe discostarsi troppo dalla concezione del PdR enunciata dalla L.77/2009, peraltro ancora in vigore: strumento innovativo che tende a incorporare la ***duplice natura di strumento di conformazione dei diritti di uso del suolo e di piano strategico*** mirato a promuovere una specifica via allo sviluppo sostenibile, coerente con le potenzialità contenute nel contesto locale. Dove è proprio la visione di sviluppo della città al futuro che legittima la organizzazione delle attività e usi del suolo sanciti dal piano, altrimenti troppo esposti ai rapporti di forza interni al blocco edilizio-fondario.

In questo senso il Piano regolatore dovrebbe rinunciare alla sua velleità di definire normativamente l'assetto spaziale a medio-lungo termine, per riemergere come visione che esprime una volontà di futuro, priva di un portato rigidamente vincolistico. La visione non dovrebbe essere neanche rappresentabile su cartografia georeferenziata, quanto piuttosto con elaborati grafici che comunicano in modo comprensibile il senso degli obiettivi perseguiti. Ciò che conta davvero è la capacità di indirizzare le strategie future, assicurando coerenza alle trasformazioni possibili nel rispetto delle tutele sovraimposte.

Nella prospettiva propugnata, la Visione guida rappresenta il fondamento che consente di evitare che ogni progetto urbano sia autocentrato, concepito come soluzione puntuale per i problemi di trasformazione dell'area. Proprio il rinvio alla Visione infatti offre la possibilità di valutare gli effetti di esternalità generati dai singoli progetti, e quindi a correggere o reindirizzare di conseguenza i loro contenuti, ovvero i patti locali di cui sono espressione.

6. Tra anoressia e bulimia urbanistica

Questo diverso modo d'intendere il piano e il suo ruolo nella tutela dei valori patrimoniali e al tempo stesso come supporto allo sviluppo locale induce a non avallare le spinte che da più parti mirano a ridurre il campo di applicazione agli aspetti meramente edilizi e infrastrutturali, accentuando magari l'anacronistica impostazione della Legge urbanistica n.1150/1942, come nell'ultima proposta di riforma parlamentare "Lupi". Si oppone a una visione troppo riduzionista dell'urbanistica, anche quando appare propugnata da urbanisti influenti come Luigi Mazza o da autorevoli giuristi, tendenzialmente conservatori, preoccupati dalla complessità degli effetti da trattare in un'accezione troppo espansiva del governo urbano.

Non c'è dubbio che la ritirata disciplinare entro l'ambito più tradizionale dello *zoning*, con la mera partizione dei modi di uso del suolo e la regolazione degli interventi di edificazione privata e pubblica con ricadute dirette sulla distribuzione dei valori di rendita, consente all'urbanistica trovare un campo d'azione ben definito, di cui poter rispondere in prima persona. Però così si eludono le responsabilità nei confronti della qualità complessiva dello spazio e del benessere urbano della popolazione. Ci si sottrae ad attese sociali che potrebbero mettere a rischio il ruolo dell'urbanistica, scaricando su altri le colpe per una città che sta diventando sempre più inospitale, ingiusta socialmente e insostenibile ambientalmente, ben lontano dalle promesse della modernità.

Eppure sta emergendo ovunque una domanda pressante di "governo capace" per l'intero ambiente insediativo. Nonostante i pesanti vincoli di bilancio, si pretende che le amministrazioni comunali sappiano farsi carico delle prestazioni di welfare necessarie a garantire per tutti un adeguato *diritto alla città*, percepito ormai come irrinunciabile conquista democratica del nostro tempo, che incorpora a sua volta il diritto alla casa e il diritto all'ambiente già rivendicati dai movimenti di lotta urbani del Novecento (Lefebvre, 1970; Clementi, 2016).

Se non sono gli urbanisti a raccogliere questa sfida, quali altre figure professionali dovrebbero farlo? Saranno gli economisti? Oppure i sociologi? I giuristi? O ancora gli ambientalisti? O peggio gli ingegneri informatici, con le loro pretese di efficientismo tecnocratico che ha egemonizzato l'idea di smart city?

In fin dei conti, forse è meglio che lo siano gli urbanisti, tradizionalmente portati a misurarsi con le complicate interdipendenze in gioco nelle trasformazioni urbane. La prospettiva olistica induce del resto a stemperare le settorialità disciplinari, per nuove soluzioni orientate alla convergenza di saperi e competenze che sostanzia la complessità delle attuali politiche urbane. Ben sapendo che il governo locale sarà comunque messo alla prova dai continui conflitti tra le diverse istanze in gioco, che non dovranno mai risolversi in un'affermazione autoritaria di valori e interessi dei più forti a scapito degli altri più deboli.

7. Il ruolo determinante della partecipazione

Tutto ciò chiama in causa la partecipazione effettiva dei cittadini alla costruzione dei piani e dei progetti urbani, con l'obiettivo di dare uno sbocco positivo al coinvolgimento di una pluralità eterogenea di interessi e visioni di parte, che fino a oggi sono stati assenti oppure hanno finito per alimentare una cultura oppositiva e di mantenimento dello stato di fatto come unica fonte di valore per l'impegno sociale.

Il processo di partecipazione a cui si fa riferimento non si risolve affatto in un'opposizione paralizzante, e neanche nell'adesione a un procedimento di consultazione troppo formalistico, che scoraggia il protagonismo attivo dei soggetti. Né tanto meno assume le forme radicali propugnate dall'*urbanistica open source* di Carlo Ratti, che mira provocatoriamente a sostituire gli esperti con il protagonismo degli stessi abitanti. Questi,

autorganizzandosi grazie a tecnologie informatiche sempre più potenti e sofisticate, nel prossimo futuro dovrebbero essere in grado di provvedere da sé, rendendo minime le intermediazioni per trovare soluzioni efficaci a problemi urbani spinosi, come la regolazione del traffico o l'organizzazione del sistema di raccolta dei rifiuti urbani.

Estendendo la logica del *selfie* fino a una magica ricomposizione di complessi equilibri funzionali da raggiungere coralmemente, l'urbanistica *open source* ipotizza ottimisticamente che la condivisione digitale delle informazioni possa indurre la cittadinanza a partecipare attivamente alla gestione della città, nella convinzione che la cultura *ICT-based* sia sufficiente a modificare comportamenti collettivi. Mentre è noto che ogni decisione costituisce l'esito di contrapposizioni che si scatenano tra innumerevoli gruppi e identità in reciproca collisione, in una città che si dà inevitabilmente come arena privilegiata dello squilibrio e del conflitto imprevedibile (Tafari, 1973). Anzi, la città va intesa come uno spazio in continuo divenire, occasione di sperimentazione democratica alimentata dall'impegno dei cittadini stessi, all'interno di molteplici conflitti che possono assumere anche una funzione generativa, purché ricondotti a una cornice di diritti universali da rispettare come regole di gioco (Amin, Thrift, 2005).

Insomma, nella prospettiva dello *human-centered urban design* si tratta di contemperare *le logiche della democrazia diretta con quella rappresentativa*, entrambe indispensabili nella costruzione del piano e del progetto. I cittadini dovranno diventare sempre più i protagonisti della rigenerazione urbana, ma non attraverso un gigantesco processo di coinvolgimento digitale dei singoli, bensì valorizzando individualità e specifiche pratiche d'intervento "dal basso" che responsabilizzano soprattutto quanti intendono agire, con impegni presi volontariamente nell'ambito di patti con le istituzioni. Il compito degli esperti in particolare non sarà soltanto di tradurre tecnicamente le scelte della popolazione, quanto piuttosto di agire dialetticamente, apportando le preziose risorse del proprio sapere al processo di costruzione corale delle scelte.

Resta comunque al processo di elaborazione del Piano il difficile compito di trovare il punto di equilibrio tra l'apprendimento delle pratiche che muovono "dal basso" e la definizione programmatica di assetti urbani complessivi, coerenti con le visioni perseguite e la tutela dei beni pubblici prioritari. Ciò che in fondo rappresenta il nucleo principale dello *human-centered urban design*, a cui abbiamo già accennato.

8. Un confronto con le tesi programmatiche

Proviamo in conclusione a confrontare le riflessioni fin qui presentate con le proposte di Stella Richter, anche ai fini di una possibile mozione conclusiva dei lavori di questo Convegno.

In generale, la portata travolgente delle trasformazioni in corso sconsiglia di riformulare le leggi urbanistiche regionali di quarta generazione con semplici aggiustamenti dell'impianto di pianificazione proveniente dalla legge urbanistica del '42. C'è bisogno di rivedere in profondità le pratiche e gli strumenti esistenti, nonostante siamo tutti ben consapevoli delle enormi difficoltà di mettere mano a riforme controverse come quella urbanistica.

In primo luogo si tratta di *riconoscere ancora la centralità del PRG comunale*, come fa Stella Richter. Ma poi bisogna anche rivederne criticamente i contenuti, per far fronte alle nuove condizioni e anche alle drammatiche sfide della nostra epoca, che ha chiuso con la crescita illimitata, e che chiede soprattutto di rendere efficace la rigenerazione dell'esistente.

C'è poi da condividere il riconoscimento della *necessaria flessibilità e adattabilità del piano* al mutare delle condizioni della società e dell'economia, come suggerisce anche Stella Richter, senza peraltro aderire alla logica perversa delle varianti continue.

Infine, lo *slittamento del piano verso il progetto* è una scelta sostanziale ed è da assecondare certamente, anche se pone rilevanti problemi di praticabilità. Noi, per il tramite della rivista *EcoWebTown*, stiamo da tempo sostenendo la necessità di un ritorno critico al Progetto urbano, ma dopo una seria riforma dei suoi contenuti, dei suoi rapporti con il piano, e perfino del suo modo di essere concepito. Insomma, *non c'è soltanto da ripensare il piano, ma anche il progetto urbano*, che va coraggiosamente cambiato tenuto conto dei fallimenti registrati nel passato.

Del resto, è sotto gli occhi di tutti la profonda crisi che negli ultimi anni ha investito questo strumento, in Italia come altrove. La crisi può essere imputata in gran parte ad alcuni difetti costitutivi, quali l'eccessiva rigidità, farraginosità e formalismo, aggravati dall'esposizione a una prolungata recessione economica, che ha scoraggiato gli investimenti urbani a medio e lungo termine. Il progetto urbano è diventato così sempre meno adatto alla ricerca del consenso sociale e alle necessità operative delle attuali politiche pubbliche, sempre più

rivolte a privilegiare interventi puntuali immediatamente cantierabili, non importa se al di fuori di una qualsiasi visione d'insieme.

Ma se si vuole davvero recuperare la sua utilità come strumento di governo di trasformazioni complesse, allora occorre rivederne criticamente l'impianto concettuale, e non solo le sue strumentazioni attuative. Si tratta in particolare di assumere la prospettiva più realistica del *Progetto urbano come insieme congruente di progetti declinati al minuscolo*, con una molteplicità disgiunta d'interventi di piccole e medie dimensioni, costruiti dal basso, piuttosto che progetti unitari per grandi opere e pezzi di città, promossi dal centro oppure dal capitale finanziario globale. In questa prospettiva si dovranno favorire per quanto possibile *processi di adattamento graduale* dell'esistente, attraverso cui assorbire senza troppi traumi i mutamenti epocali indotti dalle incombenti innovazioni tecnologiche, sociali ed economiche della città del Terzo Millennio.

Il Progetto Urbano dovrebbe insomma essere riconfigurato come espressione di una *strategia flessibile sorretta da una visione d'insieme a medio termine*, condivisa ma non coercitiva, capace di donare un senso complessivo alle trasformazioni dell'esistente. Dovrebbe inoltre essere articolato in una varietà congiunturale d'interventi a diversa scala, congruenti con la visione e declinati secondo le mutevoli circostanze e le differenti opportunità offerte dal contesto.

Cambia così il senso del Progetto urbano ereditato dalla modernità: da proiezione al futuro di prefigurazioni dello spazio definite rigidamente, in modo autoriale e talvolta dispotico, a *stimolo morfologicamente qualificato*, attraverso cui innescare dialogicamente una molteplicità di trasformazioni del paesaggio urbano esistente, da inquadrare in una visione d'insieme, dinamica e adattabile, costruita in modo co-evolutivo rispetto al divenire della città.

Gli interventi al suo interno saranno generalmente di dimensioni assai eterogenee: grandi (pochi), intermedi (molti) e piccoli (moltissimi). Tutti comunque orientati per quanto possibile a migliorare le condizioni di funzionalità e di qualità diffusa del contesto, offrendo condizioni di accesso più egualitario al welfare locale e di uso più stimolante per gli spazi pubblici.

Circa le *modalità di attuazione*, personalmente sono abbastanza scettico sulla riesumazione delle STU, Società di Trasformazione Urbana, che purtroppo da noi hanno fallito fino ad oggi, e che probabilmente non migliorerebbero molto neanche con l'estensione ai privati proposta da Stella Richter.

Così l'idea di coinvolgere le imprese aggregandole in procedimenti competitivi a evidenza pubblica per la promozione e gestione di singoli progetti urbani si scontra con l'impressionante ritardo del nostro settore edilizio, che purtroppo appare ben lontano dalle capacità di montare interventi complessi dimostrata ad esempio dai promotori inglesi o francesi.

In questa situazione è bene certamente sollecitare le imprese ad attrezzarsi per passare dalla logica puramente edilizia a quella degli interventi complessi, come del resto è già avvenuto per la legislazione nazionale degli anni '80-'90. Ma appare più realistico impostare un progetto urbano concepito come si è detto con una molteplicità di interventi, anche eterogenei e portati da diversi attori privati e pubblici, purché convergenti con la visione guida enunciata dal progetto urbano.

Riflettendo sul senso dei cambiamenti richiesti all'urbanistica e all'architettura per cercare di riscattarsi da quel "montare dell'insignificanza" che le sta travolgendo, mi rendo conto che gran parte delle innovazioni da me auspiccate per il piano investono anche per il progetto. Ma è davvero così? Davvero il piano e il progetto dovranno evolvere riflettendo una sostanziale affinità di metodo? Oppure la loro revisione critica deve far capo a diverse strumentazioni metodologiche, più di carattere strategico-processuale l'uno e urbanistico-architettonico l'altro? E più in generale, come agganciare la revisione del *piano per progetti* a un sostanziale snellimento del ginepraio di norme e procedimenti burocratici che soffoca la nostra urbanistica, non diversamente del resto da quanto accade per l'ordinamento legislativo nazionale (in Italia siamo sommersi da oltre 80.000 tra norme, tra statali, regionali e comunali, contro le 6.000 della Germania!).

Su questi temi cruciali non disponiamo al momento di certezze, e c'è davvero bisogno di un confronto allargato, almeno tra urbanisti, architetti, giuristi, economisti, ingegneri, ambientalisti, e amministratori. Varese è la tappa di un percorso di revisione che sembra andare nella direzione giusta, purché la centralità assunta dalle scienze giuridiche non distorca una prospettiva di riforma ancora aperta e dagli esiti incerti.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., 2016, *Sbilanciamo le città. Come cambiare le politiche locali*, Lunaria, Roma
- Amin A., Thift N., 2005, *Città. Ripensare la dimensione urbana*, il Mulino, Bologna
- Clementi A., 2017, *Verso la riforma del progetto urbano*, EcoWebTown, n.15
- Clementi A., 2016, *Ridisegnare il governo del paesaggio italiano*, Parole chiave n. 56
- Clementi A., 2016, *Contro l'inattualità dell'urbanistica*, Nuova Etica Pubblica, n. 7
- Clementi A., 2016, *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*, LIST
- Clementi A., 2015, *Progetti non solo vincoli per il paesaggio italiano*, Nuova Etica Pubblica, n. 4
- Clementi A., 2010, *EcoGeoTown*, LIST
- Donolo C., 2016, *Prefazione*, in *Sbilanciamo le città. Op.cit*
- Florida R., 2017, *The New Urban Crisis*, Basic Books
- Mordacci R., 2017, *La condizione neomoderna*, Einaudi, Torino
- Rawls J., 1971, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1982.
- Ricci M., 2012, *Nuovi paradigmi*, LIST
- Tafuri M., 1973, *Progetto e utopia*, Laterza, Bari-Roma
- Stella Richter P., 2018, *Il progetto urbano per un giurista*, EcoWebTown, n.17
- Urbani P., 2017, *Progetto urbano. La visione del giurista*, EcoWebTown, n.15
- Urban@it, 2017, *Terzo Rapporto sulle città*, il Mulino, 2018

