

---

## SEMINARIO DELLA RASSEGNA URBANISTICA NAZIONALE

Riva del Garda, Centro Congressi, 4 aprile 2019

---

### 3) ESTRATTI DAL RAPPORTO DAL TERRITORIO INU 2019

SALA DOLOMITI B

ore 16,30 - 19,00

*Italia che si Rigenera*

SEMINARIO

LE LEGGI REGIONALI NELL'ORIZZONTE DELLA RIGENERAZIONE

*a cura di Silvia Viviani, Andrea Torricelli, Simone Ombuen*

L'esigenza di riforma nazionale riguarda la legge urbanistica e del 1942, ma anche, in parte, il modello che, negli anni '90 del Novecento, promosso dall'Istituto, è stato assunto da diverse Regioni nelle proprie leggi, in assenza di politiche nazionali integrate per i settori dell'ambiente e del paesaggio, delle città e delle infrastrutture. Il regionalismo della disciplina urbanistica e un assetto istituzionale da riformare compiutamente rendono poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di *Principi fondamentali per il governo del territorio* e su ciò è necessario riflettere anche alla luce del processo in corso di ricorso all'art. 116 Cost. per un *autonomia differenziata* delle Regioni sulle materie concorrenti. Le riforme urbanistiche regionali segnano un punto di non ritorno in merito a questioni irrinunciabili per la cultura del territorio, come l'interdisciplinarietà, i metodi di prevenzione e mitigazione, la verifica degli effetti delle scelte di trasformazione riferite all'ambiente, alla salute umana, all'economia, alla società. E' un quadro disciplinare, tecnico e amministrativo consolidato, che ha prodotto piani in quantità e qualità molto diversificate nei territori italiani. Resta indispensabile, tuttavia, uno scenario nazionale che identifichi le prospettive per il Paese, con la consapevolezza che, nelle politiche di sviluppo, il governo del territorio non può essere considerato elemento residuale. Il Seminario affronta in particolare le modalità con le quali le Regioni promuovono la rigenerazione delle città e scelte non confinabili nei limiti amministrativi locali, rendendole praticabili a beneficio dei Comuni.

## ESTRATTI DAL RAPPORTO DAL TERRITORIO INU 2019

*a cura di Simone Ombuen*

### Dall'urbanizzazione alla diffusione insediativa

L'esplosione della fabbrica fordista e la diffusione produttiva che in Italia presero avvio negli anni '70, anticipando e poi sostenendo la diffusione insediativa, hanno aperto una nuova fase e prodotto una profonda rivisitazione delle teorie e delle interpretazioni dei fenomeni insediativi. Urbanisti, economisti e geografi si sono impegnati nell'individuare modalità e ricorrenze dei processi di de-spazializzazione e ri-spazializzazione che si venivano configurando con i nuovi paradigmi della produzione e della formazione del valore nel nuovo modello sociale. Lo sviluppo delle nuove condizioni è avvenuto, pur con ritardi differenziati nelle diverse realtà nazionali, assieme all'evoluzione di nuovi approcci nel governo delle trasformazioni del territorio, e di pianificazione/progettazione per la produzione dei beni e servizi pubblici territoriali e la tutela degli interessi pubblici differenziati. A partire dalla L. 142/1990 è emersa la pianificazione d'area vasta (pur ancor oggi debole) ed è venuta maturando la tripartizione per sistemi della pianificazione strutturale, mentre la sperimentazione dei programmi complessi e delle forme di perequazione e compensazione hanno prodotto l'emersione di nuove modalità operative e rinnovati metodi per reperire risorse per la realizzazione degli obiettivi d'interesse pubblico, sperimentando forme consensuali di governo della redistribuzione dei plusvalori immobiliari.

### La terza fase

Ma i fenomeni di trasformazione in corso dal volgere del millennio, ed ancor più dall'avvio della crisi apertasi nel 2008 e ancor ben lungi dalla conclusione, sono entrati in una ulteriore, terza fase di cambiamento.

Nella società e nell'economia è in corso una nuova "grande trasformazione" (Polanyi 1974); l'affermazione dell'infosfera (Floridi 2017) è l'infrastruttura che sta producendo una "grande convergenza" (Baldwin 2018) con il passaggio dall'economia del possesso all'economia dell'uso e collaborativa (Magatti 2017). Nella progressiva disintermediazione delle relazioni economiche e sociali a tutte le scale (da cui la riduzione delle capacità di controllo degli stati nazionali), le nuove economie della globalizzazione finanziarizzata, basate sull'impiego sistematico delle nuove piattaforme digitali, consentono di aggirare più facilmente i vincoli fisici (Veltz 2017), e di operare de-spazializzazioni/ri-spazializzazioni che in misura crescente sfuggono ai tradizionali strumenti regolativi della pianificazione fisica e alla funzione redistributiva delle forme perequative e della fiscalità. Il supporto delle piattaforme digitali è in grado di connettere direttamente offerta e domanda con forti effetti deflazionistici, e i sistemi a controllo numerico stanno estendendo la trasferibilità e l'interoperabilità tipiche delle supply chain dai beni materiali ai servizi, con l'erosione di fasce sempre più ampie di attività caratterizzanti lo spazio urbano (Claudel e Ratti 2018): relazioni di comunità e di cittadinanza, istruzione e attività formative, spettacolo e intrattenimento, commercio, intermediazione immobiliare, servizi alle imprese. E in generale con l'erosione del

vincolo costituito dai rapporti personali diretti, e di alcune delle funzioni antropologico-sociali caratterizzanti lo spazio pubblico e lo spazio della compresenza (Bianchetti 2016).

## Caratteri del contemporaneo

La potenza del supporto digitale, che consente di aumentare di interi ordini di grandezza l'intensità d'uso di infrastrutture e spazi urbani, sta razionalizzando i processi logistici e i flussi di persone e informazioni, domiciliando e individualizzando consumi una volta collettivi, rendendo ridondante una quota crescente del capitale fisso territoriale e meno necessari gli strumenti di ordinamento spaziale.

Qui di seguito alcuni esempi:

- Lo sviluppo della logistica just-in-time, basata sul trasporto su gomma, alleggerisce gli oneri di magazzino ma senza appropriate azioni di governo intasa la già congestionata viabilità e aumenta le emissioni climalteranti;
- La diffusione dell'e-commerce (Amazon, Zalando, Yoox, Wish, AliExpress ...) mette in crisi le imprese commerciali tradizionali, portando alla chiusura dei negozi di prossimità o il loro trasferimento a gestori immigrati, in grado di accettare più basse remunerazioni e più lunghi tempi di lavoro;
- l'aumento dei consumi a domicilio, con la streaming TV (Netflix, DAZN) come con il cibo (JustEat, Deliveroo, foodora...) sottrae funzioni qualificate allo spazio urbano, che si va trasformando da luogo d'incontro in spazio attraversato; alcuni tradizionali esercizi di svago e di ristorazione debbono chiudere, o spostarsi verso altre fasce di domanda (turismo);
- l'esplosione della mobilità a lunga distanza (alta velocità ferroviaria, low cost aereo) aumenta arrivi e presenze nelle località più accessibili, che a loro volta producono l'espansione dei B&B, la gentrificazione dei centri storici e l'espulsione dei loro abitanti, anche di città che un tempo non conoscevano flussi turistici;
- la clusterizzazione dei cicli produttivi a lunga distanza da un lato corrode le fondamenta dei tradizionali distretti produttivi italiani, dall'altra la loro integrazione in cicli intercontinentali moltiplica le necessità di integrazione logistica, e aumenta il consumo di suolo nei comuni esterni delle aree metropolizzate.

Fra i principali elementi di sostegno delle economie agglomerative vi erano la scarsità delle conoscenze e l'alto costo della loro trasferibilità; l'avvento della società in rete e della modularità digitale ha abbattuto il costo di trasferimento delle conoscenze e sostenuto automazione e delocalizzazione dei sistemi di comando e controllo; così in un numero crescente di cicli produttivi e di forme di produzione del valore, grazie a frazionamento e modularità e alla accessibilità tendenzialmente isotropa basata su trasporto su gomma web leaded, la dispersione è divenuta più conveniente dell'agglomerazione (Veltz 2017 p. 115; Baldwin 2018 pp. 199-208).

Sono connessi a tali tendenze alcuni dei fenomeni territoriali più noti, ma spesso non bene compresi nelle loro cause profonde, come la clusterizzazione internazionale dei distretti produttivi, la progressiva affermazione della accessibilità sulla prossimità, la reticolarizzazione dei sistemi insediativi (Dematteis 2015), l'aumento dell'importanza delle interfacce di rete (stazioni ferroviarie, porti, aeroporti); e l'aumento del consumo di suolo che (ISPRA 2018) è più elevato nelle aree vaste

dei territori metropolizzati - tipicamente nei comuni di seconda corona- che non nelle rispettive aree core. In tale quadro la dispersione territoriale dei fenomeni di creazione del valore che si riscontra in Italia è rilevante concausa della riduzione nella formazione delle rendite immobiliari urbane, che si alimentano dei fenomeni agglomerativi (Ombuen 2017, 2018).

Questi sono alcuni dei motivi per cui, nonostante la riduzione di oltre un terzo degli investimenti pubblici avutasi dal 2008 ad oggi e nella stagnazione degli investimenti privati, nel triennio 2015-2018 il sistema produttivo italiano è riuscito inaspettatamente ad esprimere una capacità competitiva che ha portato la nostra bilancia commerciale a fortissimi attivi e a più che ripagare il costo del pur permanente deficit energetico, tanto da abbassare il servizio estero del relevantissimo debito pubblico nazionale, e portare la posizione patrimoniale debitoria netta sull'estero dai 26 punti del 1° trim. 2014 a soli 4 punti di PIL del 3°/2018. <sup>1</sup>Dal 2013, pur rimanendo il PIL globale ancora 5 punti sotto il dato del 2007, il saldo delle partite correnti è in territorio positivo, e fino alla prima metà del 2018 la media mobile su 12 mesi si è stabilizzata su un valore circa pari a tre punti di PIL, portando a poggiare una quota crescente della produzione del PIL sulla domanda estera.<sup>2</sup> Nel frattempo, sia pur a tasso sempre più ridotto, è proseguita la discesa dei valori immobiliari, portando l'Italia ad essere l'unico paese europeo in deflazione immobiliare, pur in tempi di costo pressoché nullo del denaro.

Come in ogni cosa e in ogni epoca nulla avviene in modo istantaneo; e come è già accaduto in altri periodi di transizione è possibile constatare in contemporaneità alcuni eventi connessi a nuovi paradigmi e altri che sono espressione di modi antichi. Ma una ulteriore novità che caratterizza la presente transizione consiste nella velocità e nell'ampiezza spaziale e concettuale del cambiamento, per la prima volta persino più rapido del ricambio generazionale, e così drasticamente separato dai tempi biologici della evoluzione umana e sociale. La crisi nelle realtà territoriali

Se le appartenenze nazionali non riescono più a costituire comunità di destino condivise fra gli individui (Ceruti 2018), altrettanto faticano a tale compito le città e gli ambienti urbanizzati, sempre più precarizzati e attraversati da flussi instabili, e sempre meno in grado di distillare le componenti fondamentali della coesione sociale e i relativi principi di identificazione locale e di convivenza (Balducci e altri, 2017).

La gran parte del taglio della spesa pubblica operato per rispondere all'avvitamento della crisi è stato posto a carico dei bilanci delle regioni e degli enti locali, e degli investimenti pubblici da essi operati; mentre la spesa centrale è andata addirittura aumentando, vero paradosso in un Paese che

---

<sup>1</sup> Banca d'Italia, L'economia italiana in breve, gennaio 2019

<sup>2</sup> Nel 2017 l'ammontare complessivo dell'interscambio commerciale italiano (esportazioni + importazioni, beni finali + beni intermedi) ha raggiunto gli 849 mld , per un valore pari al 49,5% del PIL. Fonte: Osservatorio del Ministero per lo Sviluppo Economico. Purtroppo recenti dati, anche connessi al peggioramento del quadro internazionale, mostrano una brusca riduzione dell'interscambiocommerciale con l'estero, in particolare con i paesi extra UE, calato a dicembre 2018 del 5,6% rispetto a un anno prima (ISTAT, febbraio 2019) <https://www.istat.it/it/files//2019/02/Commercio-con-lestero-e-prezzi-allimport.pdf>

dal 2001 vive un regionalismo costituzionale rafforzato. E anche la distribuzione del reddito è andata peggiorando, attizzando vecchi e nuovi dualismi sociali e territoriali e producendo nuove migrazioni.

Come alcuni contributi (Dematteis 2015, Cremaschi e Albanese in questo volume) ci aiutano a comprendere, nella nuova fase stanno emergendo delle specificità caratterizzanti il modello policentrico italiano. La scarsa capacità agglomerativa connessa alla diffusione insediativa ha trovato una mitigazione nel più elevato livello di interconnessione attraverso il reticolo infrastrutturale, che sia pur con costi energetici e ambientali crescenti, ha consentito un aumento dell'integrazione sia a scala territoriale che lungo i corridoi connessi alle direttrici globali. Senza che avvenissero specifiche pianificazioni (a parte l'AV ferroviaria) il modello di sviluppo del territorio a ridosso dei corridoi europei della rete TEN-T si è di fatto venuto affermando, in particolare con la perentoria affermazione dell'asse Modena-Brennero avutasi negli anni più recenti a sostegno del Nordest, il nuovo luogo della crescita economica italiana fra Emilia Romagna e Tre Venezie che ha sostituito il vecchio triangolo industriale Piemonte- Lombardia-Liguria. L'aumento delle interdipendenze territoriali ha da un lato generato un ampliamento dei sistemi locali delle città di media dimensione (V. il contributo di Mascarucci), ma ha portato anche ad un più avanzato consolidamento di relazioni funzionali all'interno di uno spazio megalopolitano in formazione alla scala dell'intera Valpadana. Un quadro che vede tutti i sistemi metropolitani in decrescita, salvo Milano Bologna e Roma, e l'affermazione delle città intermedie del centro-nord est come traino di sviluppo. La crisi colpisce così in modo diverso a seconda dei contesti; in particolare i dati del valore aggiunto e del bilancio demografico mostrano che mentre il nord padano veneto ed alpino e la parte più economicamente attiva delle regioni centrali, grazie alla capacità di offrire occasioni di lavoro e di redistribuzione del reddito, presentano un saldo demografico in equilibrio o moderatamente positivo, il Mezzogiorno e le zone interne e marginali vedono accentuarsi i fenomeni di spopolamento, in particolare con la migrazione dei giovani e delle componenti sociali con più elevati livelli di formazione scolastica e universitaria. A storici dualismi si aggiungono poi altri fenomeni che accentuano le disuguaglianze, come per le aree colpite da eventi catastrofici (terremoti, alluvioni).

I mercati immobiliari delle città e delle aree urbane in calo demografico (quasi tutto il Mezzogiorno e la Liguria), già colpiti dal 2007 in poi dai contraccolpi causati dall'inversione del precedente ciclo di incremento dei prezzi prodottosi con l'ingresso nell'Euro, vedono ulteriormente calare i valori del patrimonio esistente, e ciò genera ulteriori iniquità quando i valori di mercato finiscono per scendere al di sotto dei valori figurativi catastali.

## **La pianificazione e il ruolo delle regioni**

Le grandi trasformazioni del ruolo e delle funzioni della pianificazione urbanistica avvengono all'interno di "sistemi di pianificazione" che in Italia sono ormai regolati a livello regionale, a causa della grave e perdurante assenza dello Stato nel presidio della competenza legislativa esclusiva – i principi fondamentali in materia di governo del territorio – che soli consentirebbero un sviluppo della differenziazione regionale armonioso e non lesivo dei fondamenti della coesione nazionale: culturali, economici, sociali, territoriali. Si assiste così ad una progressiva eclissi del piano urbanistico, sia nella versione del PRG di tradizione moderna ancora vigente in alcune regioni, ma anche in vari dei modelli di pianificazione sperimentati dal 1995 in poi dalle regioni protagoniste del riformismo urbanistico, nelle sue diversificate vie di sperimentazione.

Nei sistemi di pianificazione innovativi il piano locale non è stato lasciato solo a fronteggiare i nuovi fenomeni, ma è stato accompagnato dalla pianificazione strutturale d'area vasta, che ha l'essenziale compito di descrivere e interpretare i fenomeni di trasformazione insediativa che si vanno sviluppando a scale e dimensioni sempre più vaste. Tuttavia, man mano che il paradigma della prossimità, grazie al determinante sostegno della logistica guidata dalle piattaforme web, viene sostituito da quello dell'accessibilità, l'ampiezza geografica dei sistemi territoriali è venuta ampliandosi, superando i limiti dei confini provinciali e gli stessi confini regionali e talvolta, lungo i maggiori corridoi infrastrutturali, persino quelli nazionali. E l'incerto procedere dell'innovazione amministrativa, segnato dall'incompleta entrata in vigore della legge n. 56/2014 e dal fallimento della proposta di riforma del Titolo V della Costituzione consumatosi nel 2016, ci lascia oggi enti d'area vasta fortemente depotenziati e modelli di recepimento regionale che introducono ulteriori differenziazioni nelle forme della pianificazione e nei modi di governo, e che si dimostrano scarsamente in grado di governare fenomeni di dimensioni e complessità crescenti.

Qualche timido tentativo di risposta si è avuto con alcune riflessioni, avviate su tavoli di studio, per la definizione di ipotesi di riforma macroregionale (dalla proposta Morassut alle esplorazioni informali avutesi tra Piemonte Lombardia e Liguria, tra Lombardia e Veneto, tra Emilia-Romagna e Toscana, e tra Marche, Umbria e Toscana; o nell'ambito di alcuni programmi Interreg). Ma fra l'incompiuta attuazione della riforma Del Rio, il fallimento dei tentativi di riforma costituzionale e i pesanti tagli alle finanze regionali e locali prodotti dalla crisi, la forza ed i margini di manovra delle realtà territoriali si sono drasticamente ridotti, provocando l'isterilimento di tali riflessioni. Lo stesso recente dibattito su modelli di maggior autonomia regionale, promosso da proposte di varie regioni, più connotato da rapporti rivendicativi nei confronti dello Stato centrale, ha indebolito le attitudini a una riforma organica e allentato il dialogo interregionale.

Eppure allo stato delle cose l'impegno delle regioni resta una formidabile risorsa per riprendere il percorso riformista, specie in considerazione del più forte ruolo che la nuova programmazione post 2020 darà ai territori come matrice fondamentale delle politiche di coesione, con un aumento delle risorse disponibili e con la considerazione degli strumenti di governo del territorio come condizioni abilitanti per un miglior sviluppo della programmazione.

In assenza di una visione chiara a livello nazionale, solo una azione coordinata fra programmazione comunitaria e iniziativa delle regioni può dare supporto al potenziamento delle relazioni reticolari ed infrastrutturali (Garavaglia 2017) in grado di ampliare le capacità abilitative dei sistemi urbani, nella loro nuova integrazione con le componenti di ambiente e paesaggio, e sostenere gli impegni e gli oneri di rispecializzazione e identificabilità che tale maggiore integrazione comporta.

Scrive in merito Dematteis (Demateis 2015):

“Per concludere, merita attenzione un punto fondamentale, quello della necessità di adeguare l'articolazione territoriale degli enti pubblici alle nuove realtà urbane e al rescaling indotto dalla globalizzazione. In particolare, preso atto che le città non sono più realtà funzionali limitate agli ambiti del singolo comune, bisognerà riconoscere che ciò non vale più solo per pochi grandi aggregati metropolitani, ma anche per le città di medie dimensioni. Perciò occorre riferire le

politiche alla categoria generale del 'sistema territoriale urbano', costituito da aggregazioni di comuni. Queste aggregazioni, o reti di prossimità, potranno realizzarsi anche – e preferibilmente – con adesioni volontarie, ma questo processo non potrà essere affidato a uno spontaneismo episodico. Esso dovrà essere robustamente sorretto da norme incentivanti e disincentivanti, basate sul principio che l'autonomia locale non è un diritto separabile dal dovere di comportarsi in modo responsabile nei confronti dei più vasti sistemi territoriali di cui si fa parte.

In tal modo, grazie anche a una seria riforma fiscale tuttora incompiuta, i sistemi territoriali urbani potranno svolgere almeno in parte le funzioni attribuite alle province, ma senza perciò configurarsi come enti territoriali di livello intermedio. La soluzione attraverso le unioni di comuni, già prevista dalla l. 135 del 2012, andrebbe adottata non solo nell'ottica miope della spending review, ma in quella di costruire attori collettivi territoriali capaci di elaborare una visione strategica dello sviluppo locale e dotati delle capacità tecniche e finanziarie per realizzarla. Tutto ciò non potrà non riflettersi su un ripensamento del ruolo e del ritaglio geografico delle regioni, per modellarle sulle reti delle città e adeguarle così, per quanto possibile, alle nuove articolazioni funzionali del territorio nazionale e di quello europeo."

### *Riferimenti bibliografici*

- Balducci A, Curci F, Fedeli V, a cura di (2017) Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia, Guerini e associati, Milano
- Baldwin R (2018) La grande convergenza, il Mulino, Bologna
- Baricco A (2018) The game. Einaudi, Torino
- Beck U (2017) La metamorfosi del Mondo, Laterza, Bari
- Benjamin W (1962) Tesi di filosofia della storia, in Angelus Novus, Einaudi, Torino pp. 75-86
- Bianchetti C (2011) Urbanistica e sfera pubblica, Donzelli, Roma
- Bianchetti C (2016) Spazi che contano, Donzelli, Roma
- Ceruti M (2018) Il tempo della complessità Raffaello Cortina editore, Milano
- Claudel M, Ratti C (2017) La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano. Einaudi, Torino
- Dematteis G (2015) Regioni come reti di sistemi urbani, in "L'Italia e le sue regioni", Treccani
- Espon (2018) Property Market Collapse, Possible European Territorial Futures, Volume F <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Vol%20F%202.pdf>
- Floridi L (2017) La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo, Raffaello Cortina, Milano
- Garavaglia L (2017) Città dei flussi. I corridoi territoriali in Italia. Guerini e Associati, Milano
- Garavaglia L (2019) Tra competizione e integrazione: il ruolo delle città nell'economia del Nord, in Urban@it, "Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane", Il Mulino, Bologna pp. 53-62
- Gibelli MC (2006) La dispersione urbana, in Gibelli MC, Salzano E (a cura di) No sprawl, Alinea, Firenze

- ISPRA (2018) Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Rapporto 2018  
<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici.-edizione-2018>
- Magatti M (2017) Cambio di paradigma, Feltrinelli, Milano
- Ombuen S (2013) Crisi dell'INU e crisi del Paese, in Urbanistica Dossier n. 004, INU Edizioni, Roma pp. 477-478
- Ombuen S (2015) Valori e suoli, in Atti del convegno nazionale Ispra "Recuperiamo terreno".  
[http://www.isprambiente.gov.it/public\\_files/Recuperiamo\\_Terreno\\_atti\\_poster\\_VOLUME\\_II.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/public_files/Recuperiamo_Terreno_atti_poster_VOLUME_II.pdf)
- Ombuen S (2017) Crisi finanziaria e settore immobiliare, in Properzi P cit. vol. I pagg. 51-54  
<http://www.inu.it/librinu/rapporto-dal-territorio/>
- Ombuen S (2018) Rendite e finanziarizzazione nelle economie urbane e nelle forme insediative: evidenze e interpretazioni in Working papers n. 2/2018, Rivista on line di Urban@it  
[https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP\\_Ombuen-002.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Ombuen-002.pdf)
- Polanyi K (1974) La grande trasformazione, Einaudi, Torino
- Properzi P (a cura di) Rapporto dal Territorio 2016, vol. I, INU Edizioni Roma al link  
<http://www.inu.it/librinu/rapporto-dal-territorio/>
- Veltz P (2017) La société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif. Seuil, La République des Idées

1 Banca d'Italia, L'economia italiana in breve, gennaio 2019.