

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Ente di alta cultura  
e di coordinamento tecnico  
Dpr 21 novembre 1949, n.1114

Associazione di Protezione Ambientale  
DM 3 luglio 1997, n.162

**INU**  
Campania

Ente di alta cultura  
e di coordinamento tecnico  
Dpr 21 novembre 1949, n.1114

Associazione di Protezione Ambientale  
DM 3 luglio 1997, n.162



XXVIII Congresso  
Istituto Nazionale di Urbanistica

Salerno  
Palazzo di Città  
24/26 ottobre 2013

III RUR

III Rassegna Urbanistica Regionale  
INU Campania

Salerno  
Complesso di Santa Sofia  
21/26 ottobre 2013

**Città come motore di sviluppo del Paese**

Salerno, 21-26 ottobre 2013  
Complesso di Santa Sofia  
Piazza Abate Conforti

### Città come motore dello sviluppo del Paese

#### 3 Temi per il Congresso

2

Pensare alle città come motore dello sviluppo del Paese significa pensare innanzitutto ancora in termini di sviluppo (o di crescita), seppure riferendosi a un diverso modello di sviluppo e ad una diversa crescita rispetto al passato: sono ancora troppi i bisogni non soddisfatti, di lavoro, abitazione mobilità e servizi, per pensare ad una prospettiva diversa, influenzata dalle trasformazioni dell'economia e della società che questi lunghi anni di crisi sembrano voler stabilizzare. Significa far riemergere dalle città la capacità di produzione di ricchezza, pubblica e privata, che esse posseggono, che oggi appare sopita e che può tuttavia essere liberata da un cambiamento radicale del modo di considerare le città e dei conseguenti strumenti d'intervento, mettendo in discussione gran parte delle certezze e dei paradigmi che abbiamo costruito nel passato, anche in quello più recente, sia analitici che progettuali. Ciò significa fare della rigenerazione urbana il punto centrale intorno al quale ridefinire la nuova strumentazione di intervento sulla quale fondare, sia nel medio che nel lungo periodo, un nuovo intervento pubblico e di programmazione delle risorse.

Passare da una prospettiva di trasformazione e riqualificazione ad una di rigenerazione urbana significa, infatti, mettere in gioco da un lato molte più componenti della città e del suo territorio che non i soli circoscritti ambiti oggetto della prima, mentre, d'altro lato, significa considerare tutte le risorse che riguardano l'economia delle città, per rispondere attraverso il loro contributo alle domande di miglioramento della condizione abitativa e dei servizi relativi, di dotazione di spazio pubblico per le parti che ne sono prive e qualificazione e fruizione per quello esistente, di sviluppo dell'economia e dell'occupazione per le popolazioni urbane in crescita. Un approccio finalizzato a liberare innanzitutto le risorse presenti nelle città, che si affida quindi alle potenzialità endogene, sostenute anche da una sostanziale revisione della fiscalità locale, ma che non potrà prescindere da un intervento dello Stato e delle Regioni con uno specifico impegno "esogeno" nelle "politiche per le città", finalizzato a promuovere e finanziare gli interventi che non possono essere sostenuti dalle Amministrazioni Locali, come quelli relativi alla mobilità, al trasporto pubblico e alle infrastrutture energetiche. Un impegno del quale c'è stata un primo segnale ed una prima parziale anticipazione nel 2012 con il "Piano città", la cui definizione programmatica è stata consolidata con la costituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche

Urbane (CIPU) all'inizio di quest'anno; iniziative che devono essere riprese e adeguatamente sviluppate partendo da una Agenda Urbana Nazionale che permetta non solo alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo legate alla politica di coesione 2014-2020, quanto di sviluppare azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile legate alle città.

Se nei prossimi anni le strategie urbanistiche per le città dovranno mutare anche in modo sostanziale, come suggerito in queste note, non deve dunque essere attenuata la rivendicazione di una nuova politica per le città a carico del Governo del Paese; una politica che in futuro possa utilizzare tutte le risorse necessarie una volta portata a termine l'operazione di risanamento dei conti pubblici e avviata la riduzione del debito pubblico, ma che già nell'attuale situazione di ricerca di stabilità, possa garantire il necessario sostegno ad uno scenario di sviluppo al quale concorreranno in modo determinante anche le risorse proprie delle città, che comunque si dovrà configurare in termini del tutto diversi rispetto al passato. Solo così, mettendo in campo le proprie energie, politiche e progetti e con il sostegno di una politica nazionale, le città potranno esprimere quella capacità competitiva e di coesione che alla base della loro vitalità e che dovrà essere giocata sulla valorizzazione e liberazione in primo luogo delle proprie risorse specifiche.

## I grandi cambiamenti della città

Questo primi anni del secolo si caratterizzano innanzitutto per i grandi cambiamenti che riguardano la città, il suo territorio e la società che la popola. Circoscrivendo il campo alla città europea e a quella italiana in particolare, da almeno vent'anni registriamo un primo cambiamento, sempre più evidente, relativo ai sistemi insediativi urbani, con l'esplosione della città sul territorio e la formazione di una nuova città, *metropolizzata o post-metropolitana* lontanissima dal processo di espansione più o meno regolare e continuo nella sua produzione di periferie metropolitane, che ha caratterizzato la città industriale prima e quella moderna poi e che l'urbanistica ha cercato di governare attraverso modalità regolative in un'ottica generale di razionale zonizzazione. La città contemporanea, dove anche in Italia vive la maggioranza della popolazione (circa i 2/3), è una città ormai in buona parte porosa e discontinua, costituita da sistemi costruiti, semi costruiti e aperti, con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili (aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate, vuoti urbani di varia natura), che insieme formano un offerta di gran lunga superiore a qualsiasi ragionevole domanda immobiliare, non solo pubblica ma soprattutto privata; un aspetto quest'ultimo. Che pone

## INU - XXVIII Congresso - Position paper

---

anche il problema dei possibili usi temporanei con funzione anche di presidio e sicurezza contro il degrado urbano.

4

La città contemporanea è caratterizzata da un grave stato di insostenibilità per la continua erosione di risorse ambientali richiesto dal suo metabolismo per gli effetti inquinanti e congestivi determinato da un modello di mobilità ancora troppo dipendente dalla motorizzazione privata e per l'enorme spreco energetico dovuto alle condizioni di gran parte del suo patrimonio immobiliare e alle modalità di uso del suolo indifferenti a tale problematica. Una città che va quindi affrontata per quello che è, sapendo che non sarà possibile trasformarla come immaginato dal precedente modello insediativo, con un insieme continuo di spazi urbani costruiti e aperti, contrapposti agli spazi del territorio extraurbano, che non potrà essere oggetto d'interventi di densificazione capaci di occupare tutte le porosità e le discontinuità che la caratterizzano, che dovrà essere trattata per la situazione complessa e più molecolare che la contraddistingue, fatta di spazi urbani con diverse densità e modalità di uso del suolo, di spazi seminaturali e naturali, dove possono essere anche compresenti le principali funzioni insediative urbane con quelle rurali.

Un secondo cambiamento, più recente e reso più evidente dagli effetti della crisi ancora aperta, riguarda l'economia della città, con una caduta verticale del settore immobiliare dovuta all'impoverimento della popolazione ed alla crisi occupazionale, al restringimento del credito, ma anche alla sovrapproduzione degli ultimi decenni, che ha determinato un patrimonio edilizio tanto consistente, quanto incapace di soddisfare una forte domanda abitativa ancora presente; mentre si è ridotta anche la capacità produttiva delle città, in parte per la generale riduzione dell'occupazione (la crisi ha fino ad ora provocato la perdita di 1,3 milioni di posti di lavoro e la diminuzione del 9% della ricchezza delle famiglie e tre di valori negativi del PIL), che essendo relativa in buona parte al settore edilizio e a quello delle infrastrutture riguarda in modo specifico quella urbana. La più evidente mutazione nell'economia delle città riguarda però la già ricordata crescente distanza tra la grande offerta di aree potenzialmente trasformabili e la richiesta del mercato immobiliare; una distanza che anche la fine della crisi, quando ci sarà, non colmerà e che è destinata a modificare gli stessi processi di formazione e accumulazione della rendita fondiaria urbana ed anche il suo valore economico complessivo.

Più in generale, si è ristretta la capacità competitiva delle città, non solo per gli effetti della crisi, ma anche per il modello di governo e decisionale fin qui utilizzato, ormai obsoleto e non più corrispondente alle sue nuove dimensioni, che non consente di compiere scelte adeguate e tempestive, attingendo a tutte le risorse potenzialmente disponibili.

---

Le città inoltre, come tutte le amministrazioni locali, soffrono la radicale riduzione della spesa pubblica determinata dai tagli operati in sede centrale, non compensata da una razionale ed efficiente fiscalità locale, che ne mette pesantemente in dubbio la capacità di mantenere i servizi erogati alla popolazione e di provvedere alla manutenzione delle sue infrastrutture ed ad incrementare il "capitale fisso urbano" come sarebbe necessario. Le stesse ipotesi, in corso di definizione, di modifica del gettito fiscale più consistente, l'IMU, rendono le prospettive delle città ancora più incerte e problematiche e dovrebbero indurre a non modificare il saldo complessivo dell'importo definito dall'ultima manovra finanziaria.

Il terzo grande cambiamento che riguarda la città è quello ambientale. Si è già fatto riferimento all'insostenibilità di una continua erosione delle risorse ambientali fondamentali, anche di quelle non riproducibili come il suolo, che l'attuale modello territoriale sollecita e come ciò debba indurre a perseguire un modello insediativo che comporti una drastica riduzione del consumo di suolo e la rinaturalizzazione delle molte aree libere interne alla città, la cui trasformazione non appare più plausibile a fronte dei possibili *trend* di sviluppo attesi. L'eccessivo consumo di suolo agricolo e naturale non riguarda solo il paesaggio, ma problematiche ecologiche profonde, legate alla progressiva impermeabilizzazione dei suoli urbani e alla riduzione della copertura vegetale e quindi della capacità di rigenerazione naturale delle risorse ambientali fondamentali aria e acqua; ma è anche causa non secondaria dei cambiamenti climatici in corso e quindi del conseguente frequente susseguirsi di eventi meteorologici estremi che espongono a rischi sempre più gravi le aree urbanizzate, rese fragili da scelte urbanistiche sbagliate, soprattutto quelle relative al sistema idrogeologico superficiale. In questa prospettiva rientra anche il tema del paesaggio e dei beni culturali, troppe volte considerati settoriali rispetto alla pianificazione ordinaria.

### Cities as Engines of the Country's Development

#### 3 Themes for the National

6

To think of cities as the country's engines of development means, first of all, to think once more in terms of development (or growth), albeit in a model of development (or growth) different from those conceived in the past: our unmet needs – work, housing, mobility, services – are still too numerous to let us think in a different direction, determined as it may be by economic and societal transformations that this prolonged crisis seems bent on crystallizing. Thinking of cities as engines of development means freeing the cities' capacity they possess to produce public and private wealth. This capacity appears mute today, but it can be unleashed through a radical change in the way we see cities and consequently in the way we operate in them, re-discussing most of the analytical and operational certainties and paradigms we built up to now, including the very recent past. It means choosing urban regeneration as the central focus around which to redefine a new strategy of action to create, both in the medium and in the long term, a new model of public intervention and programming of resources.

A transition from a perspective of transformation and upgrading to one of urban re-generation means, in fact, on one hand, to put into play many more urban and territorial components. On the other hand, such transition means putting into play all the resources of urban economies, and using them to address needs of improved housing and services, of filling gaps of public-space provision and the improvement and better enjoyment of existing ones, of the development of the economy and job creation for growing urban populations. This approach aims first of all at freeing the resources cities already have, taking advantage of their endogenous potentialities and starting from a radical reform of local fiscal arrangements. At the same time, this will also require an intervention at the national and regional level consisting in an "exogenous" commitment to "policies for the cities", to promote and finance interventions that cannot be sustained by local authorities such as those related to mobility, public transport and energy infrastructure. A first signal of such an intervention already surfaced in 2012 with the "Piano Città", a commitment that gained further focus with the creation of the Interministerial Committee for Urban Policies (CIPU) early this year. These initiatives must be sustained and adequately developed starting from a National Urban Agenda capable of enabling municipal authorities to be directly involved in the elaboration of development strategies linked to the 2014-2020 cohesion policies, and of developing integrated actions in the area of sustainable urban development.

Thus, while these notes argue that the planning strategies of cities have to change radically, we cannot abandon our efforts to demand a new policy for cities on the part of central government. While such a policy will be able to rely, in the future, on all necessary resources once ongoing deficit and debt reforms are completed, the understanding is that even now central-government support will have to supplement the cities' own resources to create a new development scenario. In turn, such development scenario will have to be entirely different from those designed in the past. Only this way, putting in play their own energies and with the support of a national agenda, will cities be able to express those typical capacities for both competitiveness and for cohesion that stem from their own unique resources.

### The great changes in cities

These first few years of this new century are characterized primarily by the great changes of cities, their territories and the society that populates them. Looking at European cities and at Italian cities in particular, we are witnessing a first and ever more evident change in terms of urban settlement systems: the explosion of the city in its hinterland and the surfacing of a new city – *metropolitanized or post-metropolitan* – radically different from the vastly regular and continuous growth process in metropolitan peripheries that characterized first the industrial city and then the modern city, and that planning strived to govern through regulatory instruments within a general framework of rational zoning. The contemporary city, where a majority (two-thirds) of Italy's population lives, is by now largely porous and discontinuous, made up of built, partially-built and open systems, with a great number of sites that in the past we would have considered partially transformable (abandoned and/or underutilized sites, various urban vacuums). Together, such areas offer a supply far in excess of any reasonable level of demand for development, be it of a public, or – in particular – of a private nature. This discrepancy, incidentally, also poses the problem of temporary uses to prevent urban decay.

The contemporary city is also characterized by a serious level of non-sustainability caused by the continuous erosion of environmental resources required by their metabolism, by the polluting and congestion effects of mobility systems still too dependent from private motorized transport, by the enormous waste of energy due to an aged building stock, and by land use practices indifferent to such predicaments. We are dealing, therefore, with a city that has to be tackled for what it is, realizing that it will not be possible to transform it as we imagined in the case of the settlement models of the past, in the

form of a continuum of built up and open urban spaces juxtaposed with extra-urban space; that we shall not be able to densify it by filling in all its porosities and discontinuities; that we shall have to treat it bearing in mind its complex, molecular essence made up of urban spaces of different density and land use patterns, of natural and quasi-natural spaces, where primary urban settlement situations can coexist with rural ones.

A second change, more recent and made more evident by the crisis we are still going through today, has to do with the urban economy: the collapse of the real estate sector due to the impoverishment of the population and the employment crisis, the credit crunch, but also to the overproduction of building stock of the last decades not matching a strong, but qualitatively different housing demand. At the same time, the very productive capacity of cities has subsided, partly because of the overall reduction of employment (the crisis caused the loss of 1.3 million jobs so far, a 9% reduction of family income, and a three-point reduction of GDP) which is, in turn, closely linked to the building and infrastructure sector and therefore largely of an urban nature. However, the most evident transformation has to do with the already mentioned growing gap between the increasing supply of amount of potentially transformable areas and the shrinking demand of the real estate industry. This gap, incidentally, will not be breached once – and if – the crisis ends, while it will inevitably change the mechanisms determining the formation and accumulation of unearned land value increment as well as real estate values as a whole.

More generally, the competitiveness of cities has declined, not only because of the crisis, but also because of outdated current governance and decisional models, which do not allow them to make timely and adequate decisions thus preventing the valorization of all available resources and opportunities.

Moreover, cities, like all local governments, are suffering from the severe reduction of public budgets operated at the central level, compounded by the lack of a rational and efficient local tax system. This raises serious doubts on their ability to ensure adequate services and infrastructure maintenance, as well as to ensure the needed increase of "fixed urban capital". In view of these problems, the ongoing reform of the most important local property tax (IMU) must ensure that the overall income remains at least at the same levels as the ones prefigured by the last budget.

The third great change affecting cities is an environmental one. A reference has already been made to the non-sustainability of the continuous erosion of fundamental environmental resources including non-renewable ones like land, threatened by the present development model, and to the need to pursue a set-



tlement model based on a drastic reduction of land consumption and the re-naturalization of many unbuilt areas within the city, whose development does not appear feasible in view of expected trends. The excessive consumption of agricultural land and natural sites is not simply a landscape issue, as it concerns deeply rooted ecological problems such as the relentless paving of urban spaces, the loss of natural cover and the consequent reduction of the natural regeneration capacity of vital environmental resources such as air and water; it is also a significant cause of ongoing climate change and hence of the frequent occurrence of extreme meteorological events that pose growing threats to urbanized areas, already fragile because of haphazard development. Of course, this problematique also includes landscape and cultural heritage issues, too often considered lateral viz-a-viz mainstream planning.

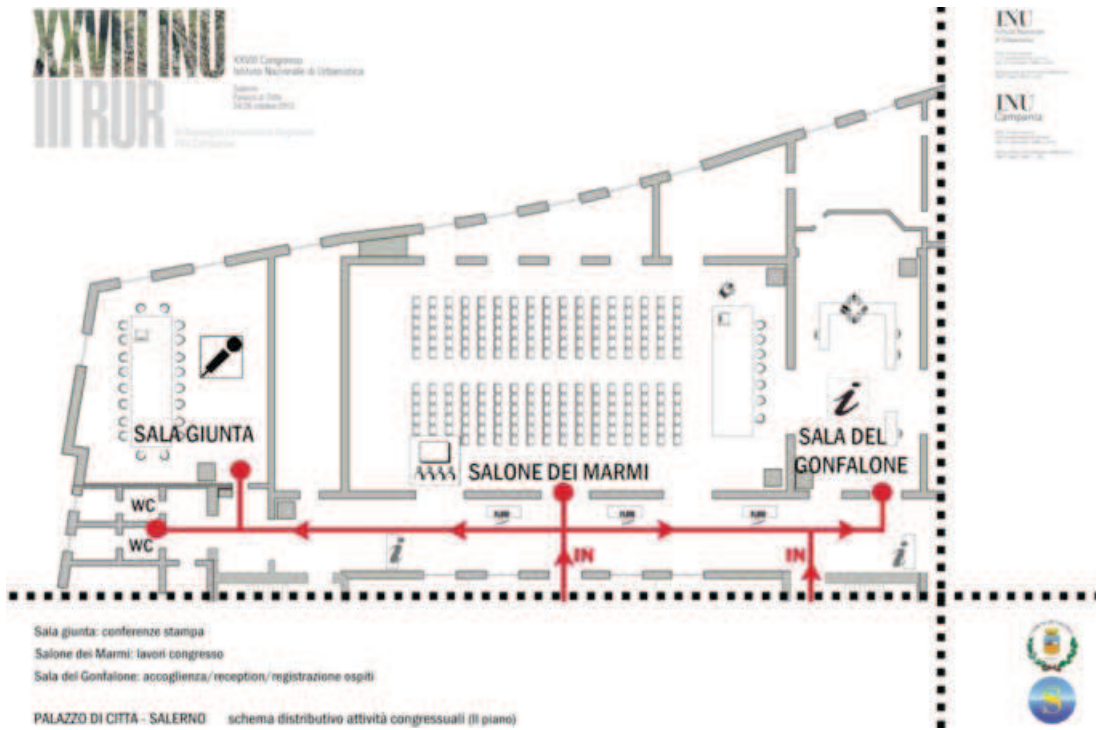
## Assetto organizzativo del XXVIII Congresso Inu

10

<p>SABATO, 5 OTTOBRE</p> <p>Regione Campania Napoli</p>	<p>GIOVEDÌ, 24 OTTOBRE</p> <p>Sala dei Marmi Comune di Salerno</p>	
<p>Annunci</p> <p>XXVIII Congresso Istituto Nazionale di Urbanistica</p> <p>III Rassegna Urbanistica Regionale Inu Campania</p> <p>MERCOLEDÌ, 23 OTTOBRE</p> <p>Sala del Gonfalone Comune di Salerno</p>	<p>9.00 Iscrizione e apertura lavori</p> <p>9.30-10.30 Conferimento II Premio Inu Letteratura Urbanistica</p> <p>10.30 Saluti autorità</p> <p>11.00-12.30 RELAZIONI</p> <p>Introduzione al XXVIII Congresso <i>Roberto Gerundo</i> Presidente Inu Campania</p> <p>Presentazione tesi congressuali <i>Federico Oliva</i> Presidente Inu</p>	<p>14.30-19.30 <i>Una politica per le città</i></p> <p>PRIMA TAVOLA ROTONDA <i>Il ruolo delle professioni e delle associazioni nel governo del territorio</i> Cni - Cna - Geologi - Agronomi Legambiente - Ance Coordina <i>Federico Oliva</i></p> <p>SECONDA TAVOLA ROTONDA <i>Il ruolo delle università e dei centri studi nella formazione e ricerca</i> Siu - urb/ing - Assurb - Cnsu - Au Coordina <i>F. Domenico Moccia</i></p> <p>Conclusioni <i>Vincenzo De Luca</i> v.Ministro Infrastrutture</p>
<p>11.30</p> <p>Conferenza stampa</p>		<p>19.30 Teatro Verdi Salerno Conferenza con ospite d'onore</p>

VENERDÌ, 25 OTTOBRE		SABATO, 26 OTTOBRE
Complesso Santa Sofia - Salerno Sala dei Marmi - Comune di Salerno		Sala dei Marmi Comune di Salerno
9.00-13.00 <i>(Complesso Santa Sofia)</i> <i>Sessioni parallele di approfondimento</i> 1. La rigenerazione urbana come resilienza Coordina <i>Patrizia Gabellini</i> 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione Coordina <i>C. Alberto Barbieri</i> 3. Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano Coordina <i>Stefano Stanghellini</i>	DIBATTITO <i>Il punto di vista delle articolazioni            territoriali e tematiche Inu</i> Coordina <i>Silvia Viviani</i> v. Presidente Inu  CHIUSURA XXVIII CONGRESSO <i>Carlo Trigilia</i> Ministro per la Coesione Territoriale  <i>Federico Oliva</i> Presidente Inu	9.00-13.00  Assemblea Soci Inu
9.00-14.00 Visita Rur	21.00 <i>(Grand Hotel Salerno)</i>  Conferimento Premio Inu	
14.30-19.00 <i>(Sala dei Marmi)</i> TAVOLA ROTONDA <i>Esiti delle sessioni parallele            di approfondimento</i> <i>C. Alberto Barbieri, Patrizia Gabellini,            Stefano Stanghellini, discussants invitati</i>	Conferimento Premio Inu Tesi di laurea  Cena sociale	





## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

### Tema 1. *La rigenerazione urbana come resilienza*

14 A fronte dei grandi cambiamenti prima sinteticamente descritti, le politiche per le città, in particolare quelle urbanistiche e ambientali, devono anch'esse cambiare radicalmente, non essendo più validi i paradigmi che avevamo guidato, o cercato di guidare, l'espansione prima e la trasformazione urbana poi. L'approccio dovrà necessariamente partire dalle attuali condizioni insediative, economiche e ambientali della città, assumendo quindi una strategia di adattamento al contesto specifico che comporti per una dimensione complessiva di sostenibilità, cioè di una nuova condizione ecologica fondata sulla ricerca di un equilibrio duraturo tra la disponibilità delle risorse ambientali fondamentali e la domanda di utilizzazione delle stesse che una prospettiva di crescita sostenibile, pur quindi del tutto diversa dal passato, comunque comporta. Non si tratta solo di promuovere nuovi interventi di riqualificazione urbana allargandone il più possibile la diffusione, ma di mettere in discussione ogni parte di città il cui funzionamento comporti un *deficit* tra risorse disponibili e quelle necessarie per una crescita sostenibile, considerando tra le risorse, oltre a quelle ambientali fondamentali, anche quelle energetiche. Una strategia quindi che, per tali ragioni, possiamo definire di *rigenerazione urbana come resilienza*.

Dal punto di vista urbanistico questo approccio riguarda:

- l'esclusione o il deciso contenimento di ogni nuovo consumo di suolo che possa svolgere una funzione rilevante di rigenerazione ambientale; non solo quindi suoli periurbani o agricoli, ma anche suoli ineditati interni alla città (le porosità e le discontinuità a cui si è fatto riferimento in precedenza);
- la rinaturalizzazione dei tracciati idrografici superficiali, incanalati artificialmente nel corso durante tutto il Novecento (pratica tuttora in corso) e l'aumento della copertura vegetale sugli spazi aperti permeabili, pubblici e privati, urbani e seminaturali presenti all'interno dei tessuti urbani; misure e entrambe necessarie per contribuire alla sicurezza e alla stabilità del territorio
- la selezione prioritaria delle nuove trasformazioni nelle aree già costruite (aree da trasformare, tessuti da ricostruire), con modalità (indici, parametri) che consentano l'innalzamento del potenziale di rigenerazione ambientale delle stesse aree;
- la rigenerazione delle rilevanti quote di patrimonio edilizio esistente non più in grado di fornire prestazioni ambientali ed energetiche positive (oltre che di garantire condizioni decenti di abitabilità alle popolazioni insediate) mediante interventi di sostituzione e/o di radicale ristrutturazione edilizia;
- la rigenerazione attraverso azioni di integrazione funzionale e di densificazione delle grandi attrezzature specializzate a scala sovralocale, oggetto di scelte di decentramento correttamente immaginate,

- ma non commisurate alle reali possibilità di sostegno garantire da un lato dal mercato e, dall'altro lato, alle risorse pubbliche effettivamente disponibili;
- la manutenzione, il potenziamento e l'innovazione della dotazione infrastrutturale, a partire da quella già esistente della città, in parte trascurata nel passato per puntare su grandi opere per le quali si sono però resi disponibili solo finanziamenti parziali e comunque non adeguati per garantirne la completa realizzazione; non ci si riferisce solo alle infrastrutture della mobilità, ma in generale a tutte le reti tecnologiche urbane, alcune delle quali possono svolgere un ruolo fondamentale verso la sostenibilità urbana, come la rete fognaria in rapporto al sistema delle acque superficiali e di falda o quella di approvvigionamento idrico in rapporti ai diversi usi non idropotabili dell'acqua; senza dimenticare le reti energetiche e la loro integrazione con le nuove produzioni di energie rinnovabili e le reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

### **Tema 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione**

Il processo di profondo cambiamento che coinvolge la città e il suo territorio, al contrario di quanto potrebbe apparire con un'interpretazione superficiale legata ai parametri dei *trend* di sviluppo, assegnano all'urbanistica e al suo strumento fondamentale d'intervento, il piano, un ruolo maggiore e più importante che nelle passate fasi di espansione e trasformazione urbana, perché richiedono una maggiore capacità sia d'interpretazione dei fenomeni in corso, sapendo "anticipare il futuro", sia di ricerca delle soluzioni più adeguate per governare una situazione così difficile, caratterizzata da una generalizzata scarsità di risorse.

L'INU si è più volte espressa nel recente passato sulla necessità di una semplificazione ed innovazione del nostro sistema di pianificazione ed è una richiesta che continuerà a fare al legislatore nazionale e regionale, insieme con le altre Associazioni che l'hanno condivisa, anche se si tratta, senza dubbio, di un passaggio necessario ma non sufficiente della riforma. Semplificare una materia di per sé complessa non è facile e non può essere ridotto ad uno *slogan*. Quelle che potrebbero essere semplificate sono le procedure di formazione e approvazione dei piani, che rappresentano, peraltro, gran parte dei contenuti delle più recenti riforme regionali. La semplificazione più rilevante ed efficace che modificherebbe sostanzialmente il nostro sistema di pianificazione è la *copianificazione*, cioè il coinvolgimento preventivo ed in *progress* di tutti gli enti e le agenzie che hanno una responsabilità e competenze nel governo del territorio, evitando quindi la sequenza di pareri prevalentemente successivi alla formazione dei piani e poi nella fase attuativa, che complicano e rallentano l'intero processo. Si tratta di una

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

16 rivendicazione ormai storica dell'INU che ha trovato un certo spazio nelle riforme regionali, soprattutto con l'introduzione delle *conferenze di pianificazione*, che se da un lato hanno in parte superato le tradizionali procedure gerarchiche con percorsi più cooperativi e processuali, dall'altro non hanno tuttavia mai svolto un'effettiva attività di *copianificazione* perché non hanno coinvolto, se non a livello volontario, tutti gli enti statali interessati (Sovrintendenze, Autorità di Bacino, ecc.) il cui funzionamento risponde a specifiche leggi istitutive.

Più in generale, l'INU deve riconsiderare con maggiore spirito critico l'intera esperienza delle leggi regionali riformiste approvate dopo il 1995 e poi dopo il 2001 (post modifica del Titolo V della Costituzione), che siamo abituati a considerare come la "riforma urbanistica". Una riforma incompiuta perché non tutte le Regioni hanno sviluppato adeguatamente il "modello INU", basato essenzialmente su il nuovo *piano strutturale* programmatico, non conformativo e portatore di una visione strategica, il *piano operativo* prescrittivo e conformativo, ma di durata limitata, con decadenza dopo cinque anni dei diritti edificatori non utilizzati e, infine il *Regolamento Urbanistico*, cioè la componente regolativa relativa agli insediamenti esistenti. Alcune Regioni, infatti, hanno utilizzato le nuove denominazioni senza cambiare la sostanza giuridica dei piani, altre hanno confermato la vecchia forma regolativa del PRG, completamente inefficace di fronte alle attuali trasformazioni territoriali. In molti casi si registra un ritorno al passato, con la conferma della vecchia forma regolativa, a volte sotto le mentite spoglie del piano strutturale. Significativo è in questo senso il recente caso della Regione Piemonte, con l'ultima versione della gloriosa "legge Astengo" oggetto di numerose e non sostanziali modifiche ma rinunciataria nel percorrere innovazione e riforma, mentre sono minoritarie le proposte più innovative, come quelle avanzate, ma non ancora approvate, in Friuli Venezia Giulia e nelle Marche. Anche il nuovo modello attuativo proposto dall'INU, perequazione, compensazione, nuova disciplina dei diritti edificatori, adottato quasi dovunque, non ha però trovato sviluppi pienamente soddisfacenti, per l'assenza di una normativa nazionale in una materia che riguarda competenze esclusive dello Stato, trattate impropriamente dalle leggi regionali per le e anche che alcune esperienze hanno evidenziato, in ordine all'eccessivo consumo di suolo delle pratiche perequative – compensative basate su superfici ed edificabilità e non sui valori delle trasformazioni ipotizzate; una soluzione quest'ultima che sembra più adeguata alla situazione attuale.

Emerge quindi un quadro di una riforma incompiuta e di un "federalismo urbanistico" alquanto improbabile (forse ridicolo), con tante denominazioni diverse per la stessa cosa e molte contraddizioni giuridiche che hanno spesso indebolito le leggi regionali di fronte alla giurisprudenza amministrativa. Le Sezioni regionali e l'INU nel suo complesso dovrebbero, quindi, giudicare questa "riforma incompiu-



ta" per quello che è, con un'attenzione disciplinare adeguata, ma anche con il necessario rigore scientifico, senza benevolenze per l'ispirazione in qualche misura riconducibile alla proposta del 1995. Su tutto spicca l'assenza dello Stato con la *legge sui principi fondamentali del governo del territorio*, una legge indispensabile per correggere le soluzioni impazzite del mosaico regionale, che l'INU deve continuare a rivendicare, anche se non può essere l'argomento principale della sua iniziativa. Peraltro, su questo tema si può oggi nutrire qualche speranza in più: recentemente è stata depositata alla Camera la proposta di legge *Norme per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana* una proposta per molti aspetti positiva, che, fra l'altro, risolverebbe molti aspetti della citata *legge di principi*, tranne quelli fondamentali di una vera copianificazione e della nuova forma del piano; stante che tale strumento, il piano, profondamente innovato come dall'INU più volte indicato, appare insostituibile per governare i cambiamenti in atto della città contemporanea e del suo territorio. Sul tema del contenimento del consumo di suolo la proposta di legge ricordata non è peraltro l'unica: ad essa si aggiungono quella del Governo presentata nell'ambito del "Decreto del fare" e quelle presentate da altri gruppi parlamentari: tutte testimoniano della maturazione di questo tema anche per quanto riguarda l'opinione pubblica e fanno ben sperare in una rapida ed adeguata soluzione legislativa.

Quanto alla forma ed efficacia giuridica del piano, un tema fondamentale che non può essere trattato in modo contrastante nelle diverse Regioni, va abbandonata definitivamente e con grande nettezza la forma regolativa e tutta conformativa della proprietà, per sviluppare quella strutturale con maggior coerenza di quanto non si sia fatto fino ad ora, introducendo un'innovazione che qui si propone, che cambierebbe sostanzialmente la nostra maniera di fare i piani: la rinuncia a qualsiasi "rappresentazione sinottica di un presunto stato finale" per puntare a documenti programmatici che non contengano tutte le trasformazioni possibili, come invece avviene oggi, anche quando non si tratta di situazioni oggettive e di indiscutibile utilità pubblica. Operando, cioè, una selezione preventiva delle tante aree di possibile trasformazione, anche sulla base delle condizioni ricordate nel punto precedente a proposito del rapporto da instaurare tra offerta e domanda effettiva disponibile; rendendo quindi operative solo le trasformazioni mature e condivise dalla società locale.

Costruire un *Piano Strutturale* significa ridurre all'essenziale le sue previsioni articolate nei tre sistemi fondamentali infrastrutturale, ambientale e insediativo; si tratta di previsioni programmatiche, data la natura giuridica non conformativa della proprietà dello strumento, salvo quelle derivanti da "vincoli ricognitivi" derivanti da normative statali e regionali e da progetti, anche locali, definiti in ogni loro parte, che nelle migliori esperienze regionali, sono state definite come "invarianti", dato il loro carattere più duratu-

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

ro e stabile nel tempo e riguardanti intere categorie di beni o territorio. Alla definizione delle "invarianti" contribuisce il sapere tecnico dell'urbanista e degli specialisti che contribuiscono alla formazione dei vari aspetti del piano; un sapere importante, costruito nel tempo, ma troppo spesso vilipeso dalla politica, anche per qualche responsabilità degli stessi urbanisti. "Invarianti" che vanno rivendicate come non negoziabili, dato lo spessore tecnico alla base della loro definizione e la conseguente piena responsabilità nelle scelte di merito che va attribuita agli urbanisti e ai loro consulenti.

18

Alla forma strutturale dovrà associarsi anche una nuova scala della pianificazione che tenga conto del diffondersi del processo di *metropolizzazione*, mentre la scala municipale potrà essere praticata solo nei casi particolari, oggi minoritari, dove non si registra la nuova dimensione *post – metropolitana* della città. Non va anche dimenticato che dal 2014 saranno istituite ed opereranno le dieci *Città metropolitane* previste dalla legge 135 del 2012 (coincidenti con le attuali Province), mentre proseguirà il percorso di abolizione delle stesse Province. Per le *Città metropolitane* non sarà evidentemente possibile adottare altra forma di piano che non sia quella strutturale e così dovrà essere anche per tutte le altre coalescenze territoriali prodotte dalla *metropolizzazione*, riportando la pianificazione strategica e strutturale a livello sovracomunale.

La nuova strategia generale di rigenerazione urbana che si è prima proposta per affrontare le problematiche della città contemporanea comporta anche una revisione non secondaria delle tecniche di pianificazione operativa rispetto a quelle utilizzate in passato. Si tratta di un campo nel quale l'INU, per la sua storia, la sua composizione sociale, il suo *imprinting* culturale e disciplinare può meglio di chiunque altro rappresentare un punto di riferimento, anche a livello di formazione. Di seguito si citano alcuni dei più rilevanti aspetti della rigenerazione urbana che comportano un'evoluzione delle tecniche della pianificazione operativa:

- la *rigenerazione del patrimonio edilizio esistente* sia in un approccio di conservazione, sia di sostituzione; nel primo caso l'ipotesi e quella di migliorare le prestazioni di abitabilità ed energetiche del patrimonio edilizio, mantenendo la popolazione insediata ma, al contempo, adeguando la dimensione degli alloggi alle caratteristiche della stessa;
- la *rigenerazione dei brownfields* urbani (aree dismesse, abbandonate e interstiziali), un aspetto già praticato ma con interventi prevalentemente e pesantemente condizionati dalla rendita fondiaria e da aspettative molto alte di rendimento immobiliare, con densità e funzioni che non hanno, proprio per questo, determinato effetti positivi anche per i tessuti urbani nei quali sono inseriti; al contrario vanno ricercate quelle soluzioni che oltre ad essere portatrici di effetti di rigenerazione ambientale naturale, garantiscono anche dotazioni e spazio pubblico per la città circostante;

- la *rigenerazione dello spazio pubblico*, con l'inserimento di funzioni compatibili (commerciali, direzionali, servizi, a parchi e verde ecologico); questo aspetto, già largamente sperimentato, comporta la ricerca dell'equilibrio economico che consente la fattibilità degli interventi;
- l'*uso del suolo per il contenimento dello spreco energetico*, con soluzioni urbanistiche che rispondono a precise tecniche progettuali (densità, altezze, tipologie insediative, caratteristiche ecologiche, ecc.) determina comportamenti energetici positivi degli stessi insediamenti, riducendo i fabbisogni;
- la *riconsiderazione degli standard urbanistici* rappresenta una necessità sia per quando riguarda una *mobilità urbana sostenibile* non dipendente dall'auto, sia per lo sviluppo di adeguate *reti ecologiche* urbane, collegate a quelle territoriali; nel primo caso si tratta di ridurre le quote obbligatorie di parcheggi in presenza di sistemi di trasporto alternativi all'auto o in aree sottoposte a limitazione del traffico automobilistico; nel secondo caso nell'aggiungere al tradizionale "verde pubblico" tutti quegli spazi aperti, pubblici e privati, che garantiscono continuità alla rete ecologica, considerandoli ad ogni effetto come *standard urbanistici*; in ogni caso l'aggiornamento del Decreto del 1968, elaborato in un'epoca caratterizzata da condizioni urbanistiche e ambientali e soprattutto socio-economiche, del tutto diverse da quelle odierne, rappresenta una necessità oggettiva.

Il nuovo modo di fare urbanistica, infine, deve instaurare fin da subito un percorso di progetto e di conoscenza della città divenendo non solo il luogo in cui attribuire diritti e delineare trasformazioni, ma anche dove far uscire le idee che possono fin da subito guidare le scelte della politica. Vanno insomma riscoperte e reinterpretate le politiche urbane integrate trovando risposte in tempi brevi, del tutto diverse da quelle tradizionali, soprattutto perché attinenti alla nuova condizione urbana che si sta delineando per gli effetti non riassorbibili della crisi.

### **Tema 3. Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano**

Questo tema è stato al centro del dibattito del precedente XXVII Congresso dell'INU di Livorno: tuttavia, nonostante si trattasse di temi e argomenti di notevole interesse, ad oggi non si sono registrati progressi né teorici nella nostra elaborazione o in quella di altri, né nelle pratiche di pianificazione, peraltro sempre più ridotte e condizionate dalla crisi, che si sono sviluppate da allora. Ciò è stato anche condizionato, a livello di Governo e legislazione del Paese, da una azione tutta mirata al prelievo di risorse ed ad una contemporanea sottrazione lineare di esse dalle città, viste come oggetti di facile *spending review* invece che come potenziali laboratori della crescita.

Comunque, anche a causa dello scenario che la crisi ha determinato in questi ultimi anni con una

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

ulteriore riduzione delle risorse necessarie, appare sempre più chiaro come in futuro ogni piano dovrà misurarsi con la presenza o meno di risorse disponibili e attivabili, evitando (o rinviando) ogni previsione la cui attuazione non sia garantita da un quadro certo delle risorse reali. E questo dovrà essere anche lo "stile" delle future azioni urbanistiche, all'insegna della sobrietà e, se si vuole, di una nuova austerità, che garantisca concretezza e condivisione alle scelte dei piani.

20

Tra le risorse economiche possibili sulle quali puntare va sempre considerata la rendita fondiaria, una "ricchezza" prodotta dalla città e dal territorio fino ad oggi quasi esclusivamente privatizzata. Sull'ipotesi, avanzata nel XXVII Congresso INU ma non approfondita successivamente, di una *ridistribuzione sociale della rendita* concordano ormai varie forze, dagli imprenditori ai Sindacati, dall'Ance, agli Ordini professionali interessati. Colpire la rendita in quanto fattore non produttivo, d'altronde, è sempre stato un principio dell'economia liberale, anche se in Italia lo stesso è stato pesantemente disatteso dalla proposta di "riforma urbanistica Sullo" in poi e solo parzialmente ripreso nel 1977 dalla "legge Bucalossi", attraverso l'onerosità della concessione edilizia. Così non avviene, invece, in altri Paesi europei che si rifanno esplicitamente all'economia liberale, come, per esempio, nel caso della Confederazione Elvetica che ha recentemente approvato (e confermato con un referendum popolare) una legge federale che consente ad ogni Cantone di tassare con un'imposta dal 30 al 50%, il plusvalore immobiliare causato da una formale sanzione di edificabilità (una decisione di piano) che "aumenta notevolmente .... senza che il proprietario abbia fatto alcuno sforzo alcuno" (così recita la relazione della legge). I proventi di tale tassazione sono destinati ad un fondo comunale, per essere utilizzati per compensare i proprietari di aree per le quali una nuova scelta di piano cancella un'edificabilità assegnata in precedenza ("dezonazione"), ovvero per realizzare spazi pubblici come piazze parchi. Si tratta di una scelta sostenuta da una logica stringente e chiara, che l'INU valuta come un esempio da approfondire, pur considerando le differenze nelle legislazioni fondiarie e di pianificazione in atto nei due Paesi, oltre che il diverso peso della rendita (il "plusvalore immobiliare") negli stessi (per questo, la legge svizzera nella sua versione definitiva è pubblicata sul sito web dell'INU).

Se una legge di questo tipo andrebbe, infatti, proposta anche in Italia per recuperare la principale risorsa potenziale per finanziare la "città pubblica" (lo spazio pubblico, le opere pubbliche locali e l'edilizia sociale) non possono essere sottovalutate le differenze di accumulazione della rendita nelle nostre città e i conseguenti diversi margini economici consentiti dall'ipotizzata redistribuzione. Inoltre, la crisi, insieme all'enorme dimensione del patrimonio edilizio e la diffusione della proprietà della casa, hanno profondamente modificato il mercato immobiliare italiano, al punto che molti esperti ritengono sia impossibile ritornare, anche in un tempo lungo, ai valori immobiliari precedenti e, comunque, ad un mercato ricco e

dinamico come quello che si è sviluppato per dieci anni fino all'inizio della crisi stessa. Un mercato che ha consentito la sperimentazione di parziali forme di redistribuzione sociale della rendita, attraverso la realizzazione di opere pubbliche ("standard qualitativi") o l'imposizione di "contributi straordinari". Comunque, per consentire di reperire nuove risorse per la "città pubblica" sembra necessario proseguire in questa direzione, evidenziando in modo sempre più chiaro la fattibilità di una soluzione di redistribuzione della rendita urbana attraverso una nuova fiscalità.

Come dovrà essere sanzionata per legge la possibilità di recuperare quote di rendita significativa, anche attraverso la realizzazione di opere pubbliche, fino ad oggi sperimentata da qualche piano urbanistico e avallata da alcune leggi regionali. Una misura che comunque dovrebbe essere applicata nelle situazioni di maggiore forza e ricchezza del mercato immobiliare, senza contraddire la più generale imposizione fiscale sulla rendita.

Si è già sottolineato il contributo positivo che nuove forme di fiscalità possono garantire per affrontare politiche impegnative che la pianificazione da sola non può risolvere, come il contenimento del consumo di suolo o la rigenerazione urbana, una strategia che richiede risorse aggiuntive rispetto alle normali pratiche d'intervento.

In generale il tema della *fiscalità* e in particolare di quella locale deve entrare con maggiore organicità nell'attuazione urbanistica e nel reperimento delle necessarie risorse per la "città pubblica", mentre non tutte le necessità del governo del territorio e quindi non tutte le previsioni di piano possono rientrare in tale dimensione. Il finanziamento delle grandi infrastrutture, della sicurezza idrogeologica del territorio e di quella sismica, tutti temi che hanno una parte fondamentale nella pianificazione strutturale non possono, infatti essere caricati sulla fiscalità locale, ma appartengono agli impegni generali dello Stato e devono essere finanziati direttamente dal suo bilancio. Peraltro, una oculata utilizzazione delle risorse pubbliche consiglierebbe di muoversi in questa direzione (come anche suggerito da alcune norme impostate nel 2012 dal precedente "Governo tecnico"), dato l'alto costo annualmente pagato per riparazioni non risolutive al nostro territorio e al nostro patrimonio edilizio.

Un discorso a parte merita quello dell'*Edilizia Residenziale Sociale*, che l'INU ha considerato negli ultimi anni come "città pubblica" mentre nel passato è stato l'oggetto di finanziamenti assai consistenti dello Stato, in quanto relativo al soddisfacimento di un diritto fondamentale al pari della scuola o della giustizia. Da oltre quindici anni è cessato il finanziamento pubblico di quella che abbiamo sempre chiamato

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

22

*Edilizia sovvenzionata* (e fortemente ridotto quello dell'edilizia agevolata), cioè edilizia pubblica in affitto a canone e sociale, sia per quanto riguarda la costruzione di nuovi alloggi, sia per quanto riguarda la manutenzione di quelli esistenti (il che ha comportato la colpevole alienazione di una parte di tale patrimonio), mentre non si è affatto esaurito il fabbisogno di tale edilizia (oggi calcolato in circa 500.000 alloggi). Di fronte a tale situazione, che colpisce soprattutto tre categorie sociali, i giovani con un lavoro precario, gli anziani soli e gli immigrati, in Italia si è fatta di necessità virtù, sperimentando nuove forme di *Social Housing*, importate dall'esperienza di altri Paesi. Si tratta, com'è noto e in via molto generale, di politiche di negoziazione pubblico – privato (*Inclusiunary Housing*) per sviluppare un'edilizia a prezzi controllati, sia per l'affitto che per la vendita; un'edilizia diretta quindi a soggetti solvibili (*Affordable Housing*, in Italia *Edilizia convenzionata e agevolata*), in grado di produrre, in una quota più ridotta, anche edilizia pubblica in affitto a canone sociale cioè *Social Housing*, che in inglese significa "pubblica", mentre in Italia comprende tutte le varie tipologie, compresa la prima ricolta alla fascia solvibile.

Se questa nuova forma di *Social Housing* si è sviluppata nel nostro Paese con un segno positivo attraverso alcune esperienze concrete, le condizioni strutturali del nostro Paese non consentono però di immaginare la soluzione definitiva del problema della casa attraverso questi strumenti. L'altissima percentuale di abitazioni in proprietà (il doppio che negli Stati Uniti o in Gran Bretagna) e le dimensioni della fascia sociale non solvibile, unitamente alle semiparalisi del mercato immobiliare e alla pesante restrizione del credito nel dopo crisi, rendono infatti poco praticabile questa ipotesi e impongono di ricercare altre strade. Una di queste può essere quella suggerita da Campos Venuti nel breve saggio pubblicato, fra l'altro, sul sito web dell'INU (*Patrimonio edilizio: Rigenerazione vs Espansione*), nel quale si propone di intervenire sulla rilevante quota (oltre il 30%) del patrimonio edilizio nazionale che presenta alloggi che oltre ad essere poco efficienti ed energivori, hanno dimensioni non più compatibili (e quindi insostenibili per la gestione) con la dimensione attuale delle famiglie; un intervento di *rigenerazione* che renderebbe disponibile per l'affitto una quantità di alloggi ben superiore al fabbisogno attuale senza aumentare le dimensioni del patrimonio in termini di stanze, ma solo nel numero degli alloggi, garantendo ai proprietari attuali il recupero di un valore oggi inutilizzato e il sollievo da costi di gestione oggi non più sostenibili. Una politica generale, che lo Stato potrebbe gestire senza le consuete difficoltà legate alla carenza di risorse, garantendo i risvolti sociali dell'intera operazione, anche se, una volta rimessi realmente a posto i conti pubblici, lo Stato dovrà necessariamente reinvestire direttamente anche nella casa sociale, come per il soddisfacimento di tutti gli altri diritti fondamentali dei cittadini.

### Theme 1. *Urban Regeneration as Resilience*

In view of the great changes briefly described above, policies for cities, and in particular planning and environmental policies, must also change radically. The reason is that the paradigms that guided, or attempted to guide, urban expansion first and urban transformation later, are no longer valid. This new approach will necessarily take its departure from present urbanization, economic and environmental conditions of cities, and apply an adaptive strategy suited to specific contexts, aimed at reaching a new ecological state capable of achieving a balance between the availability of fundamental environmental resources and a sustainable growth path. This goes beyond the mere promotion of new urban redevelopment interventions and their wide diffusion, as it is meant to "re-discuss" all portions of the city whose functioning shows a deficit between available resources and those required for sustainable growth - counting among such resources, in addition to fundamental environmental resources, also energy sources. Such a strategy can, therefore, be defined as one of *urban regeneration as resilience*.

23

From a planning point of view, such an approach contemplates the following:

- The exclusion or radical containment of any new consumption of open space that does not perform a relevant function of environmental regeneration; not only, therefore, peri-urban and agricultural land, but also unbuilt land within the city (corresponding to the "porosities" and "discontinuities" previously referred to);
- The re-naturalization of surface hydrographic courses artificially surfaced during the last century and still being paved, and the increase of vegetal cover over permeable open spaces, publicly and privately owned, be they urban or quasi-natural, within the urban fabric - both required to contribute to territorial safety and stability;
- The selection of new transformations in built-up areas (areas to be redeveloped, textures to be restored), with modalities (indices, parameters) capable of enabling environmental regeneration;
- The regeneration of the many portions of built-up areas poorly equipped and underperforming from an environmental and energy-efficiency point of view, through interventions of substitution and/or radical restructuring;
- The regeneration, through functional integration and densification, of specialized facilities at the meta-local scale built for justified decentralization purposes but no longer sustainable from a functional and financial point of view;
- The maintenance, improvement and renovation of urban infrastructure, starting from the existing

stock, previously neglected in the past in favour of major works often suspended for lack of funds. This includes, in addition to transport infrastructure, all water and sanitation networks, some of which perform a fundamental role in terms of urban sustainability – such as sewers in connection to surface and aquifer water systems and water supply distribution systems connected to uses of non-potable water; energy distribution networks integrated with renewable energy supply; and networks for the collection and disposal of solid waste.

### Theme 2. *What Form of Plan and the New Tasks of Planning*

Contrary to what a superficial reading of present growth trends may suggest, the profound changes currently affecting cities and their hinterlands assign to planning and its fundamental tool for action – the plan – an even wider and more important role than in the past phases of urban growth and transformation. The reason is that we need greater ability both in interpreting ongoing phenomena with an eye to “anticipating the future”, and in searching for the most appropriate solutions to govern an extremely difficult situation, characterized by a generalized scarcity of resources.

In the recent past, INU often underlined the necessity of simplifying and innovating our planning system. Such a request will continue to be addressed both to national and regional legislators, in partnership with the other Associations that supported it. This is, however, simply a necessary but not sufficient step on the road to reform. Simplifying an inherently complex matter is not easy and it cannot be reduced to a *slogan*; however, what could be simplified as a starting point are the procedures for preparing and adopting plans – and in fact, such measures are reflected in the most recent planning legislation at the regional level. But the most relevant and effective simplification, capable of modifying our planning system in a significant way, is *co-planning*, i.e. the involvement – *ab initio* and throughout the entire process – of all authorities and agencies with responsibilities and competences in territorial governance, thus avoiding the sequels of frequent *post-facto* opinions issued after a plan's adoption that complicate and slow down the whole process. This is another historic demand of INU which, in fact, has been echoed in regional reforms – particularly with the introduction of *planning conferences*. However, the participation of state entities (those, for example, in charge of the protection of historical and artistic heritage and river basin authorities), is governed by state regulations and has occurred so far on a purely voluntary basis, thus invalidating the very spirit of this new mechanism.



More generally, INU must reconsider with more detachment the whole experience of reformist regional laws adopted since 1995 and successively post- 2001, after the reform of Title V of the Italian Constitution [regulating the respective roles and competences of stataal and regional entities], that we grew accustomed to consider the "planning reform". This "reform" was, on the contrary, a half completed one, as not all regional legislatures adequately developed the "INU model" consisting, in essence, of a new *structural plan* of a non-prescriptive, programmatic nature and bearer of a strategic vision; an *operational plan*, prescriptive and legally binding but of limited validity, with the automatic expiry of development permits after a five-year period; and finally a *planning code*, i.e. rules and regulations for the built-up city. Some regions, however, have adopted these new models without changing the juridical nature of plans; others simply confirmed the regulative nature of the old "Piano Regolatore Generale" (PRG), totally ineffectual in the face of ongoing territorial transformations. Thus, in many cases we register a return to the past, with the old regulatory instruments masqueraded as structural plans. A significant example is the recent case of the Piedmont region, which legislated numerous albeit insignificant modifications to the glorious "Legge Astengo" while abandoning the path of innovation and reform. Innovative pieces of legislation, such as those proposed by the Friuli-Venezia Giulia and Marche regions, are few. Even the new implementation mechanism proposed by INU – equalization, compensation, new discipline of building rights – albeit adopted almost everywhere, lacks a codification at the national level capable of correcting distortions such as an excessive use of land caused by the calculation of equalization and compensation rights based on allowed construction surface and not on the actual value of potential transformation – a correction that would, moreover, be better suited to the present situation.

The emerging picture is, therefore, one of an incomplete reform and of a "planning federalism" oscillating between the improbable and the ridiculous, with scores of different denominations for the same thing and many juridical contradictions which weakened regional legislation once subject to jurisprudential review. INU and its regional chapters, therefore, should consider this "incomplete reform" for what it is, with as much disciplinary diligence as required but also with the necessary scientific rigor, without any special benevolence for the reform it inspired in 1995. Above all, the most flagrant absence is the absence of the State and of a *Law on the Fundamental Principles for Territorial Governance*, an indispensable step to recompose the maddened pieces of the regional puzzle, that INU must continue to demand – without necessarily considering this the centerpiece of its advocacy. On the other hand, there is reason for hope. Recently, a legislative proposal, *Norms for the Containment of Land Consumption and Urban Regeneration*, has been presented to Parliament. This proposal contains many positive features and would, in fact, address many aspects introduced by the above mentioned *Law of Principles*, with the exception of

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

the fundamental points of genuine co-planning procedures and of the new forms of the plan. This instrument – the plan – once thoroughly innovated as repeatedly pointed out by INU, appears indispensable for governing ongoing changes within cities and their territories. As to the containment of land consumption, the legislative proposal recalled above is not the only one on the floor: in addition to others from different parliamentary groups, there is one formulated by the present government itself within the so-called "Decreto del Fare". All of them constitute proof that this topic now resonates with public opinion and give reason for hope in a rapid and adequate legislative solution.

As to the juridical efficacy of plans – a topic that cannot be addressed in contradictory ways at the regional level – the regulatory and conforming nature of real property must be abandoned decisively and once and for all. The structural plan model must be implemented with greater coherence by introducing a key innovation capable of radically changing our way of planning: giving up any "synoptic representation of a presumed end-of-state" in favour of programmatic documents dispensing with the task of detailing all possible transformations – as is the case today even when at issue are not objective situations of indisputable public interest. More precisely, this would imply a preliminary selection within the many areas capable of transformation, also taking into account the relationship mentioned previously between supply and effective demand; and consequently, operationalizing only those transformations whose time has come and which are supported by a consensus at the community level.

Building a *structural plan* means articulating essential provisions in relation to the three fundamental systems – infrastructure, environment and settlements. Such provisions are of a programmatic nature – given the "non-conforming" juridical nature of this instrument – save for those deriving from "recognized boundaries". These boundaries, that can stem from national and regional norms or from projects, including local ones, defined in every aspect, have taken the name of "invariables", given their long-term character and their concern for entire categories of goods or territories. Defining such "invariables" is also a task of the technical wisdom of planners and of other specialists called upon to design various aspects of a plan: an important wisdom, built over time, although all too often underrated by politicians – not without fault on our part. Such invariables are to be defended as non-negotiable, by virtue of the technical worthiness of their identification and the connected full responsibility for key choices that must be attributed to planners and their consultants.

The structural form will have to be accompanied by a new scale of planning to take into account the diffusion of *metropolitanization*, while the municipal scale will be feasible only in those special

cases characterized by the absence of the new *post-metropolitan* dimension of the city. We must also keep in mind that in 2014, as a consequence of Law no.135 of 2012, ten *Metropolitan Cities* will be instituted to replace present provinces, while the process of abolishing the other remaining provinces will continue. Obviously, the only form of plan feasible for the Metropolitan Cities will be the structural plan. And the same will have to apply to all other territorial coalescences produced by metropolitanization, thus elevating structural and strategic planning to the multi-municipal level.

The new general strategy of urban regeneration that we proposed earlier to tackle the challenges of the contemporary city also implies a thorough revision of the planning techniques employed so far. This is an area where INU – by virtue of its history, its social structure, its cultural and disciplinary imprinting – is uniquely suited to claim its own, including at the professional training level. Following below are some of the most relevant aspects of urban regeneration requiring an evolution of operational planning techniques:

- *The regeneration of the existing building stock*, be it through a conservative or a substitutive approach. In the first case, the hypothesis is to improve the habitability and energy efficiency performances of the existing stock, keeping in place residents but adapting floor areas to their actual needs;
- *The regeneration of urban brownfields* (decommissioned, abandoned and interstitial sites). This topic is not new: however, past interventions have been characterized by a strong component of speculation and very high value increment expectations leading in turn to densities and utilizations unsuited for the urban fabric they were part of; therefore, solutions must be sought coupling environmental regeneration with the provision of additional services and public spaces for the surrounding areas;
- *The regeneration of public spaces*, by inserting compatible functions (commercial, high-end, services, parks and ecological greens); this aspect, already widely practiced, requires a search for the economic balance needed to make interventions feasible;
- *Land uses for energy waste containment*, with planning solutions responding to appropriate design techniques (densities, heights, settlement typologies, ecological features, and so on) thus determining positive energy behaviours at the settlement level, and reducing energy requirements;
- *The revision of existing planning standards*, necessary both as a result of a sustainable, non-car dependent mobility, and of adequate urban ecological networks connected with territorial ones. In the first instance, the ratio of parking spaces should be reduced in the presence of alternative transport systems or in areas closed to vehicular circulation. In the second instance, the supply of "public space" will have to include all open spaces, public and private, that enable the continuity of ecological networks, and that will have to be considered in the calculations of public space standards. At

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

any rate, the updating of the 1968 Decree [on planning standards], issued at a time when urban, environmental and above all socio-economic conditions were totally different from those of today, is an objective necessity.

28

Finally, the new way of planning must put in place from the very beginning a path of designing and knowing the city, with the plan becoming not just the place where rights are granted and transformations outlined, but also a catalyst for the ideas that must, from the start, guide political decisions. In sum, we must rediscover and re-interpret integrated urban policies and rapidly find answers totally different from the traditional ones, precisely because they are bound to be coherent with the new urban condition acquiring its contours from the irreversible effects of the crisis.

### *Theme 3. Resources for Territorial Governance, the Public City and Urban Welfare*

This theme was the focus of the debate at the previous twenty-seventh Congress in Livorno. However, despite the importance and interest of these topics, we have not registered theoretical advances on our part, neither elsewhere, nor in the planning practices, however reduced and influenced by the crisis, that emerged since then. This has also been influenced, at the national and legislative level, by policies entirely devoted to capturing resources and subtracting them across the board from cities, regarded as easy targets for spending cuts rather than potential laboratories for growth.

In any event, also because of the scenarios the crisis ushered in during these last few years with a further reduction of the resources needed, it becomes more and more clear that any future plan will have to confront the issue of available or obtainable resources, and avoid (or postpone) any provision whose implementation is not backed by real resources. This will also have to be the "style" of future planning actions, inspired by sobriety or, if you will, by a new austerity, so as to guarantee realism and common purpose to planning choices.

Among the possible economic resources to rely on one must always consider the unearned increment on land, a "wealth" produced by the city and its territory and up to now almost exclusively privatized. The option formulated by the twenty-seventh Congress of INU of a *social redistribution of the unearned value increments of land*, albeit not developed further since then, has drawn support from many – from entrepreneurs to unions, from the National Association of Developers (ANCE) to professional guilds. After all, hitting rent as a non-productive factor has always been a principle of liberal

economics, despite the fact that in Italy, after the attempted "Sullo Planning Reform", the same principle has never been upheld save for a partial measure in the "Legge Bucalossi" of 1977 with the introduction of the principle of due payment in exchange for building permits. This does not happen in other European countries explicitly embracing liberalism such as the Swiss Confederation, where a federal law confirmed by popular referendum enables each Canton to impose a levy of between 30 and 50% on the increments in real property values produced by a formal building provision (such as a zoning decision) that (quote) "increases significantly...without any effort on the part of the owner"(unquote). The proceeds from such levy flow into a municipal fund to compensate land owners whose previous building rights are removed by a new planning decision ("dezoning"), or to create public spaces like squares and parks. It is a choice inspired by a stringent and clear logic, that INU considers an example to study in depth, despite the differences between our two countries in terms of land and planning legislation, in addition to the different weight of rent (the "real estate surplus value") (accordingly, the Swiss law in its definitive version is published on INU's web site.

While a law of this kind should be, in fact, promoted in Italy as well in order to access the main potential resource to finance the "public city" (public space, local public works, and social housing), we should not underestimate the variations in unearned income accumulation in our cities and the related differences in financial margins allowed by this redistribution hypothesis. In addition, the crisis, taking into account the enormous dimensions of the built up stock and the high levels of home ownership, has profoundly modified the Italian real estate market to a point where many experts think it impossible to go back, even in the long run, to previous real estate values and to a market as rich and dynamic as the one that had developed up to the beginning of the crisis itself. That market had allowed for the experimentation of forms of partial social redistribution of rent through the realization of public works ("qualitative" standards) or via the imposition of "extraordinary contributions". At any rate, the need to mobilize new resources for the "public city" suggests we should keep moving in this direction, evidencing even more clearly the feasibility of redistributing urban rent through new fiscal arrangements.

Similarly, the possibility to capture significant portions of unearned income including the realization of public projects, which has been experimented by some local plans and incorporated in some regional laws, will have to be the object of national legislation. Such a provision should be applied in all cases where real estate markets show a particular buoyancy, in addition to unearned income capture through fiscal measures.

## Temi del XXVIII Congresso Inu

---

The positive contribution that new taxation measures can offer is to help implement ambitious policies that planning by itself cannot resolve. Such is the case of the containment of land consumption and urban regeneration, strategies that demand extra resources in addition to those required for standard implementation practices.

30

More generally, the issue of *fiscality*, and of resource generation at the local level in particular, must become an organic component of plan implementation and in the mobilization of the resources required by the "public city", keeping in mind that not all the needs of territorial governance and therefore of planning provisions can be funded this way. This is the case of the financing of major infrastructure, of hydrogeological safety and of seismic protection which do belong to the sphere of structural planning but must be financed at the central level. However, the high costs borne every year in remedial interventions after major damages to our territory and our fixed capital stock suggest that preventive measures of this kind should be the concern of prudent budgetary policies. A few norms introduced in 2012 by the then "technical government" do point in this direction.

An issue that deserves separate treatment is *Edilizia Residenziale Sociale* (social housing). Over the past few years, INU has treated this issue within the sphere of the "public city". Previously, however, social housing had been funded directly by the State, because it was considered a fundamental right just like education and justice. While state support for subsidized housing declined considerably, public funding for *Edilizia sovvenzionata* (public housing units assigned for rental to needy households at social price) ceased altogether more than fifteen years ago. Such funding stopped not only for new construction, but also for the maintenance of existing public housing units, thus determining the culpable alienation of part of the public housing stock; while public housing needs have certainly not disappeared (such needs are estimated today in the range of 500,000 housing units). Faced with such situation, which affects in particular three social groups (youth with precarious jobs, single aged people, and migrants), sheer necessity suggested experimenting with new forms of social housing, an approach imported from other countries. As we know, this involves generally public-private negotiation (*Inclusionary Housing*) to promote the construction of price-controlled housing, both for rental and for sale; therefore, a kind of housing aimed at solvent clients ("affordable housing", defined in Italy as *Edilizia convenzionata e agevolata*). This kind of housing can also produce a minor portion of rental housing for economically weaker households (social housing). In Italy, however, this term is used to include a whole range of housing solutions, including those directed at higher-income recipients.

Although this kind of social housing has registered positive experiences in our country, our overall structural conditions exclude the possibility of it becoming the definitive solution of the problem. The extremely high ratio of owner-occupiers (double that of the US and of the UK) and the size of non solvent demand, coupled with the virtual paralysis of housing markets and the heavy restrictions on borrowing enacted after the crisis, make this approach unfeasible and force alternative paths. One of them was suggested by Campos Venuti in a short essay which is also available on the INU website [www.inu.it](http://www.inu.it) ("Patrimonio edilizio: Rigenerazione vs Espansione"). This essay recommends to intervene on the relevant portion of the nation's housing stock (more than 30%) of low efficiency, high consumption of energy, and of a size inadequate to present needs of average households. What is proposed is a regeneration strategy capable of throwing on the rental market a stock of housing units far superior to current demand without increasing the stock itself in terms of rooms, but only in housing units, thus guaranteeing to owners an income on property currently out of market range and a relief on maintenance costs that are no longer affordable. This could be translated into a nationwide policy that the State could manage guaranteeing social equity but without the usual difficulties linked to budgetary constraints.

The bottom line, of course, is that the same State, once its financial house is in order, will necessarily have to start re-investing in social housing, as well as in the satisfaction of all other fundamental rights of its citizens.

Endorsed by the National Board,  
Rome, 28/29 June 2013