

**Assemblea dei soci**  
Giovedì, 16 aprile 2015  
Vicenza, Sala Ordine A.P.P.C., viale Roma 3

**Relazione del Presidente**  
*Silvia Viviani*

Care amiche e cari amici,

come vi ho scritto nel convocarvi all'Assemblea odierna, ritengo che per tutti i soci partecipare all'Assemblea costituisca un momento importante, opportunità per verificare le molteplici iniziative in corso e quelle programmate, per lo scambio dei patrimoni conoscitivi, per il confronto fra le esperienze delle sezioni regionali, per la discussione su quanto fin qui fatto e sul programma futuro, su questioni rilevanti e priorità, sul profilo culturale; in breve per definire **l'INU che vogliamo**.

Con tutte e tutti voi, presenti in sala o via streaming, desidero svolgere alcune riflessioni, a partire dai cambiamenti che caratterizzano il periodo storico nel quale viviamo, ma anche affrontando la necessità di un bilancio critico e sincero sullo *stato dell'arte*. Sono state molte, nell'ultimo anno e mezzo, le occasioni di incontrarci. Insieme abbiamo discusso dei mutamenti profondi dell'economia, della società, dell'ambiente e del clima, della domanda della popolazione relativa a servizi urbani, sicurezza delle popolazioni e difesa dei suoli, cura del paesaggio e partecipazione alle scelte relative al governo del territorio.

Nelle iniziative svolte nel corso del 2014 e nei primi mesi di quest'anno, abbiamo concordato sulla centralità della questione urbana e sulla necessità di portare a coerenza le politiche, le disposizioni legislative, gli atti che assumono la città quale componente significativa di traiettorie di sviluppo sociale ed economico adeguate alla costruzione di scenari futuri. Ci siamo detti che, **intorno a noi, c'è un gran parlare di città, ma un assai più debole parlare di urbanistica**, e, laddove si richiami, di essa sono evidenziati gli effetti dannosi, l'inutilità, i costi per la collettività, l'eccesso di burocrazia. E' un momento così, un momento difficile, culturalmente impoverito, nel quale gli obiettivi e i progetti della città smart, *intelligente, solidale, green and blue*, sono orfani di un'idea e di una strategia unificante. Alchimie burocratiche e accanimenti procedurali assorbono le migliori energie.

**L'INU deve impegnarsi per un Progetto Paese**, ricollocandosi con forza nella propria storia, ove un'etica profonda della cultura urbanistica si è riversata, nei suoi momenti migliori, nell'insegnamento, nel governo pubblico, nelle capacità produttive mai disgiunte da un progetto sociale, nell'educazione e nella professionalità sorretta da rigorosi canoni morali.

Quanto allo stato della pianificazione **l'INU può e deve fare un bilancio**, preso atto della carenza di investimenti politici e culturali che hanno reso parziale e imperfetta

L'attuazione del progetto di riforma urbanistica che abbiamo lanciato vent'anni fa. Al proposito, voglio ricordarvi che ci siamo impegnati, votando una mozione specifica durante i lavori assembleari del 2013 a Salerno, a verificare la tenuta di quel modello e a formulare proposte per rinnovare strumenti e azioni di governo del territorio. Lo stiamo facendo. Lo faremo nel *Viaggio* che apriamo oggi a Vicenza e concluderemo con il XXIX Congresso a Cagliari, occupandoci di città metropolitane e città medie, aree interne e piccoli centri, di leggi, norme e regole, di linguaggio comune, di piani e progetti, di attori e di soggetti, di ciò che serve o che può frenare il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione urbana ormai generalmente condivisi e diffusamente auspicati.

A tali fini, è utile dare un filo coerente alle riflessioni da svolgere nelle iniziative in calendario, nazionali e locali, per rendere più chiaro e incisivo il contributo che l'Istituto può e vuole dare, ribadendo la fiducia nel metodo della pianificazione, ritenendo indispensabile recuperare la dimensione vitale del piano e improcrastinabile il risanamento delle basi etiche delle scelte che attengono alle città e ai territori. Perciò confermiamo l'impegno nel *promuovere e coordinare gli studi di urbanistica e di edilizia*, diffonderne e valorizzarne i principii, favorirne l'applicazione, così come dettato dall'art. 1 del nostro Statuto.

### ***I piani, le risorse, i beni comuni***

Nell'affrontare il cambiamento nel quale siamo immersi, non dobbiamo dimenticare che la cultura europea ha elaborato l'ideale della convivenza pacifica, che comporta la nozione di conservazione: delle nostre città, dei nostri patrimoni naturalistici, storici e artistici, dei nostri paesaggi. Esiste una corrispondenza non banale tra la conservazione, i valori nei quali l'Europa si riconosce di giustizia, laicità e libertà individuale, gli obiettivi di sostenibilità, inclusione, intelligenza contenuti nella programmazione per le città europee. Nessun pianificatore si occuperebbe della conoscenza delle risorse, se non avesse maturato il concetto di conservazione, inteso come il modo in cui l'evoluzione della nostra cultura percepisce le risorse e ne determina tutela e trasformazione. In questa concezione della conservazione sono comprese la protezione e la riproduzione delle risorse, ma anche la possibilità di generarne nuove: le risorse non sono stabili. Non tutte contengono aprioristicamente i valori rispetto ai quali definiamo gli usi ammissibili; sono soggette a evoluzione, nelle loro proprietà fisiche e nella percezione che ne abbiamo. Il nostro sforzo di conoscere e interpretare le risorse non è un esercizio astratto, dipende da ciò che ci proponiamo. In definitiva, le risorse costituiscono la materia prima per la definizione di obiettivi e progetti strategici.

Le decisioni e le scelte che sostanziano piani territoriali e progetti urbanistici riguardano risorse che conveniamo di definire "beni comuni". Stabiliamo norme utili alla corretta utilizzazione di tali beni. Il processo di formazione delle scelte di un piano è, pertanto, un percorso di autoconsapevolezza collettiva. Ciò rende indispensabile la partecipazione e rilevante la sperimentazione. Non vanno dimenticati i progetti che incrementano la sensibilità collettiva, relativi a informazione, partecipazione,

educazione, mobilitazione dei cittadini. La conoscenza è alla base delle sensibilità ambientali e, unitamente alle tecnologie, può generare comportamenti rispettosi e far modificare gli stili di vita. Se le forme insediative sono interpretate in rapporto alle risorse che le connotano e ai molteplici effetti indotti, la pianificazione riacquista la capacità di prospettare una dimensione etica complessiva, integra aspetti percettivi, nessi funzionali, prestazioni ecologiche.

**Pratiche e processi di governo del territorio dovrebbero assumere connotati di programmazione e di progetto, aperti, comprensibili, accessibili, orientati alla soluzione di problemi e alla concreta declinazione di interventi utili alla sostenibilità.** Le ricadute riguardano tutti gli attori, non ultimi -ovviamente- i pianificatori. Gli impatti attesi sono risparmio di energie e risorse nella elaborazione delle informazioni, maggiore efficacia nella composizione dell'interdisciplinarietà (*dai quadri conoscitivi alla conoscenza condivisa*), incremento di energie e di risorse nel progetto e nella consapevolezza degli effetti delle scelte (dal piano che prevede *cosa*, al piano che discute in merito al *se* e orienta verso il *come*).

Le indicazioni per una pianificazione efficace si possono riassumere intanto in pochi punti:

- **la differenziazione** fra la piattaforma della pianificazione strutturale, di livello territoriale e strategico non conformativo di area vasta (Città metropolitana, Unioni dei Comuni, Province) e il piano operativo di livello comunale, centrato sulla rigenerazione urbana;
- **la riduzione** in numero e l'incremento in qualità dei piani, limitando la proliferazione di quelli di settore, restituendo differenze di rango e di efficacia agli strumenti ordinari di governo del territorio;
- **la considerazione unitaria di piano e gestione** ai fini della fattibilità e della convenienza;
- **l'attribuzione più estesa dei contenuti paesaggistici nelle politiche territoriali e urbanistiche** applicando pienamente la Convenzione europea del paesaggio, in modo che la qualità paesaggistica sia esito di una crescita culturale complessiva, piuttosto che di una procedura conseguente a un vincolo;
- **una rinnovata e diversa attenzione alla città storica**, non considerabile come estranea ai fenomeni che caratterizzano le forme urbane contemporanee: oggetto delle politiche e dei piani per le componenti insediative storiche del territorio devono essere la continuità del loro ruolo e della loro complessa e duratura identità culturale, tenendo conto degli spazi di relazione percettiva e funzionale e degli ambiti che esaltano la loro collocazione dominante. La città storica diviene, così, ampio ambito di interesse paesaggistico, legata al circostante territorio, in genere non edificato e da mantenere tale, superando l'approccio vincolistico, la regolamentazione esclusivamente edilizia, l'appiattimento su aspettative preconfezionate;

Su queste basi, si apre la sfida per le città del futuro ed essa è coinvolgente e impegnativa.

## **Città**

L'assetto di città e territori e l'orizzonte ideale che ne è sotteso rappresentano le trasformazioni sociali. Aspettative, bisogni, comportamenti e scenari di valori non sono mai estranei alla configurazione degli spazi, sia per le pressioni che vi inducono, sia per le risposte date. Ogni riflessione sulla città è parte delle narrazioni sulle relazioni sociali, s'intreccia con l'organizzazione dei modelli di governo, si confronta con lo scambio tra interessi individuali e collettivi.

Dò per stabili e condivise le analisi sul progressivo incremento del consumo di suolo, lo scarso investimento in dotazioni infrastrutturali, la radicalizzazione di sistemi di mobilità sostanzialmente affidati al trasporto privato su gomma, l'esposizione ai rischi indotti dai grandi cambiamenti climatici.

Altrettanto ferme e comuni mi appaiono le convinzioni e le indicazioni progettuali circa il nuovo welfare urbano; il ruolo dell'housing sociale nei progetti di riqualificazione degli edifici e delle città e nei processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico; la chiusura in chiave ecologica dei cicli di uso e riproduzione delle risorse; la pariteticità degli obiettivi di sviluppo socioeconomico, di uso razionale del suolo e di soddisfacimento dei bisogni abitativi; l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili; l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali; i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, consensualità, partecipazione, proporzionalità, concorrenza, leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e i privati; l'indifferenza delle posizioni proprietarie; il ricorso alla semplificazione, alla perequazione (anche territoriale) e alla compensazione (anche per l'acquisizione di beni immobili e per la demolizione e rilocalizzazione di immobili), quali strumenti per il buon governo del territorio; la definizione dei diritti edificatori mai estranei o esterni al piano.

Vi sono, tuttavia, fenomeni che sembrano ancora non sufficientemente correlati alle strategie urbane e ai piani di nuova generazione. Richiamo, al proposito, che gli anni Duemila, a cavallo fra lo scorso secolo e l'attuale, si sono configurati come un vero e proprio boom edilizio, immobilierista, vorace e hanno prodotto quote ingenti di edifici vuoti, alloggi invenduti, permessi di costruire giacenti negli uffici tecnici comunali, stock di aree, edifici, complessi che giacciono nei bilanci bancari con valori finanziari improbabili tanto quanto inamovibili: non è un caso che di essi si parli in termini di *crediti in sofferenza, Non Performing Loans, distressed assets*. E' questione della quale dobbiamo occuparci.

## **La riforma mancata**

La rilettura dei principi e delle regole di una nuova legge urbanistica, definiti

dall'INU nel 1995, è un esercizio utile da farsi, e va accompagnato da una lucida analisi dei piani esito delle legislazioni riformiste regionali nel corso dell'ultimo ventennio. I capisaldi della riforma erano semplici e coerenti:

- l'integrazione degli aspetti ambientali nella pianificazione, dalla quale promanavano cooperazione inter-istituzionale, multidisciplinarietà dei contenuti dei piani, verifica della coerenza delle scelte e loro tracciabilità, monitoraggio degli effetti delle decisioni,
- l'utilizzo dei metodi perequativi e compensativi per una politica fondiaria concretamente favorevole agli interessi generali, resa inapplicabile per l'assenza di adeguata legislazione in materia di regime dei suoli la sopravvenuta impraticabilità delle procedure espropriative,
- lo sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale e una operativa, per una processualità coerente con la sostenibilità delle prospettive di sviluppo, ad ulteriore sostegno del contenimento della rendita fondiaria, fino ad allora forte della durata a tempo indeterminato delle previsioni edificatorie su suolo privato. La soluzione individuata all'inizio degli anni Novanta del Novecento fu ancorare la prescrittività delle scelte di piano alla fase del concreto emergere delle condizioni alla trasformazione urbanistica. A ciò serviva separare la fase strutturale dalla fase operativa della pianificazione.

Segue, poi, un progressivo ampliamento dei contenuti del piano riformato verso lo sviluppo sostenibile, obiettivo generale che si riferisce a equità e accessibilità ai diritti, a soddisfacimento di benessere collettivo; in definitiva a finalità generali di miglioramento delle condizioni di vita. Il punto di vista unificante si raggiunge con il *governo integrato del territorio*, per gestire la complessità, contrastare le pianificazioni separate, superare il piano autoritativo delle pre-visioni, decidere in trasparenza, garantire la compatibilità ambientale. La probabilità di successo è affidata alla collaborazione fra istituzioni preposte al governo del territorio, ai metodi partecipativi, alla valutazione ambientale, alla costruzione di sistemi informativi per l'accessibilità e la tracciabilità dei dati. Il rinnovamento coinvolge i diversi livelli di governo: regionale, provinciale, comunale.

E' storia nota.

Vi si deve aggiungere l'analisi degli effetti negativi o non auspicati: il progressivo dominio degli apparati normativi sul progetto, l'arroccamento procedurale difensivo, la proliferazione dei centri decisionali, l'appiattimento del piano sulla mera declinazione dei contenuti di legge, il permanere del Prg in tutti gli strumenti riformati, che oppone la maggior resistenza all'applicazione del nuovo modello. Esso si rintraccia nella correlazione fra rappresentazione cartografica e normativa, fra ambiti e parametri, tipica del piano conformativo e previsionale, che caratterizza tutti gli strumenti, sia strutturali che operativi. A nulla è valsa la non cogenza dei piani strutturali stabilita dalle leggi regionali, peraltro negata dall'imposizione fiscale sulle "previsioni" contenute in tali strumenti.

Si deve anche rilevare scarsa attenzione politica rispetto all'interpretazione delle trasformazioni territoriali, ritenute sempre più, come i piani, *questione dei tecnici*. Intanto, mutavano le relazioni fra le strutture insediative e le cittadinanze. In uno

scenario sempre più frammentato per la distanza tra attività umane e luoghi, la popolazione insediata nei diversi ambienti urbani è emersa quale fattore propulsivo del cambiamento.

E' corretto, tuttavia, anche far buon uso di quanto si è prodotto laddove la sperimentazione ha avuto maggior successo rispetto alle inerzie.

Non si può negare che il passaggio dall'urbanistica al governo del territorio accompagni la consapevolezza circa il necessario miglioramento dei comportamenti umani rispetto all'ambiente, inclusi gli aspetti sociali ed economici, per la protezione delle popolazioni e dei gruppi svantaggiati.

Laddove la formazione di piani ha saputo utilizzare al meglio le leggi cosiddette *di nuova generazione*, si è segnata una certa discontinuità con il vecchio modello regolatore e vi è stata l'occasione per investimenti e produzione di risorse: banche dati, analisi dello stato dei territori, uffici di piano e gruppi interdisciplinari di lavoro, sperimentazione di tecniche di partecipazione democratica, contenimento della dispersione urbana, coordinamento fra municipalità.

### ***INU Progetto Paese***

I punti fermi del Progetto Paese che possiamo definire attengono a:

- **L'interpretazione in chiave di infrastrutture complesse** dei patrimoni territoriali da curare e rigenerare: città storiche e forme urbane recenti e contemporanee, identità morfologiche, paesaggi e capitali cognitivi, sistemi naturalistici e aree a gestione speciale, reti per la mobilità di persone, cose e dati immateriali; un ricco e articolato insieme che concorre al più vasto equilibrio delle condizioni di vita, che non conosce confini amministrativi né perimetri di zone, ma che ha bisogno di delimitazioni per la cura, la gestione, il monitoraggio, l'esercizio di responsabilità. Mantenere, sviluppare, valorizzare e integrare in modo equilibrato le funzioni sociali, economiche, culturali che sono tipiche di ogni infrastruttura complessa sono azioni che presuppongono la protezione dell'ambito territoriale nel quale si sviluppano connessioni materiali e immateriali: è questo un compito della pianificazione;
- L'investimento in politiche e azioni di rigenerazione urbana riferita agli aspetti fisici, finanziari, sociali, agli stati di degrado e inquinamento, sostenuta da risorse reali disponibili e spendibili, per **generare valore pubblico**. Tale questione passa per una riforma profonda delle politiche e degli attori pubblici dell'abitare sociale. La tassazione sulla casa deve ritornare a costituire una leva perequativa dalla proprietà a favore dell'Erp, mentre la fiscalità generale dovrebbe sostenere direttamente la fascia grigia della popolazione, superando definitivamente incongruenze e dissipazione di risorse di molte iniziative passate. Generare valore pubblico deve anche voler dire investimenti maturi e trasparenti nel partenariato pubblico privato. È tempo che questo tema non venga più relegato alle opere pubbliche, o, se in campo urbanistico, affidato a dispositivi e procedure straordinarie, ma trovi finalmente una dignità ordinamentale affinché il pubblico si

strutturi nella capacità di valutazione.

- la declinazione di **nuovi standard**, anche immateriali, che producono incremento del valore dei suoli urbani e della funzionalità ecosistemica degli ambienti favorevoli allo svolgimento delle attività umane. E' possibile declinare nuovi tipi di standard, intrinseci ai luoghi e nel contempo produttori di luoghi. Le nuove dotazioni pubbliche sono costituite da reti ecologiche che ospitano la mobilità lenta e permettono la riproduzione di biodiversità, da opere di bonifica e di difesa dei suoli, da varchi visivi che riaprono spazi fisici e recuperano ambienti collettivi, da sistemi interconnessi in cui si ricompongono gli ambiti a gestione speciale, gli ambienti naturalistici soggetti a conservazione integrale, le aree residuali e quelle degradate, il cui ripristino non è un intervento puntuale ma concorre al buon funzionamento generale;
- **il rinnovo del piano**, da groviglio procedurale a racconto consapevole e scenario prospettabile, per valutare e scegliere progetti nei quali i valori sociali e ambientali assumano un portato economico non riducibile a parametri finanziari;
- il rovesciamento dello schema che preordina l'organizzazione del governo pubblico del territorio oggi basata sulle separatezze: è indispensabile l'aggregazione intorno a progetti per superare la settorializzazione. Politiche integrate accompagnate dall'allocazione certa delle risorse sono prodotte da **un'organizzazione efficiente della pubblica amministrazione per progetti** e non per settori comunicanti;
- **il coordinamento** fra le scelte necessarie alla semplicità e certezza dei codici di comportamento (apparati legislativi), alla chiara attribuzione di compiti e responsabilità (assetto istituzionale), all'individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), all'efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), all'integrazione di misure incentivanti (fiscalità);
- **l'investimento nelle tecnologie a sostegno della nuova pianificazione**: processi decisionali, informazione pubblica, trasferimento e scambio di conoscenza, sviluppo e integrazione delle politiche, rappresentazione, soddisfacimento di esigenze redazionali, di composizione ed esplicitazione delle conoscenze a base delle scelte, di racconto e interpretazione degli stati attuali e di progetto, di valutazione, di controllo della coerenza interna, di regolazione, legittimità e di efficacia normativa, di aggiornamento e di riproducibilità, della trasmissibilità e della comunicazione. Le nuove tecniche, rese possibili dalle nuove tecnologie, agevolano il raggiungimento di obiettivi molteplici: gestire grandi quantità di dati, analizzare e modellare le informazioni, elaborare modelli conoscitivi, svolgere verifiche quantitative e simulazioni tridimensionali, agevolare la pianificazione partecipata. Si può indicare anche un uso più diretto delle nuove tecnologie nella costruzione delle scelte del piano, che si avvia a trasformarsi in senso digitale. Esso acquisisce caratteri di mappa, o di insieme di mappe, ove sono significative le nuove dotazioni urbane e territoriali - le reti, e si individuano il portato sociale e le ricadute economiche derivanti dalla loro accessibilità.

Per una nuova stagione di buona urbanistica, si tratta di far tesoro dei saperi esperti, dei principi di buon governo, delle capacità di **procedere utilizzando metodi e strumenti collaudati riuscendo nel contempo ad apprendere dal nuovo.**

**Tocca a noi questo passo.**