

ASSEMBLEA NAZIONALE DEI SOCI
ROMA 24 SETTEMBRE 2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
MICHELE TALIA

Care amiche, cari amici,

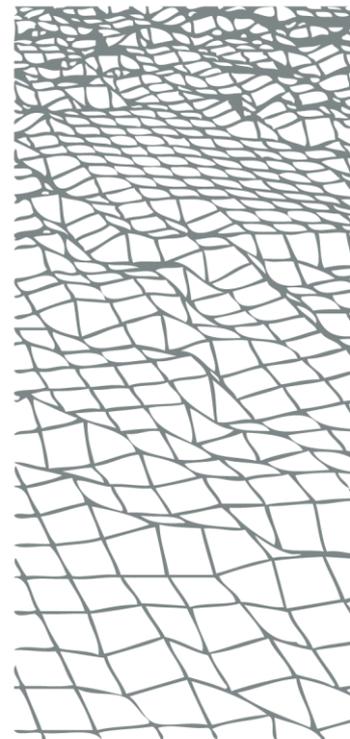
a oltre due anni dal XXX Congresso di Riva del Garda, e dopo la mia elezione a Presidente del 5 luglio 2019, questa Assemblea Nazionale dei Soci di metà mandato si svolge in una fase ancora duramente segnata dalla crisi pandemica, ma nella quale si avvertono con chiarezza alcuni importanti segnali di ripresa del dibattito sul governo del territorio che conviene interpretare fedelmente e rilanciare.

In un periodo relativamente breve abbiamo dovuto affrontare una drammatica emergenza nazionale da cui stiamo faticosamente uscendo grazie al concorso di straordinarie energie che noi stessi ignoravamo di possedere. Ciò vale, sia detto per inciso, anche per il nostro Istituto, che ha saputo reinterpretare in modo creativo le “regole” del lavoro a distanza e ha offerto un importante contributo alla riflessione disciplinare sollecitata dai nuovi temi del contrasto della pandemia e della resilienza. Anche perché, in questo stesso frangente, il Paese era impegnato nel lancio di un ambizioso programma di ripresa, nel quale si affermava l’intenzione di varare un esteso ventaglio di riforme, che potrebbero ridisegnare radicalmente il nostro sistema amministrativo e la stessa organizzazione sociale.

A fronte di questi accadimenti repentini e traumatici, la nostra capacità di prevedere i cambiamenti più inaspettati – che come urbanisti eravamo abituati a ritenere un tratto distintivo della nostra professione - è stata messa a dura prova, al punto che a proposito degli effetti inimmaginabili dell’epidemia Covid molti hanno rispolverato la teoria del “cigno nero”. Questo schema concettuale segnalerebbe l’esigenza di rispondere agli effetti inattesi dell’emergenza sanitaria con una marcata discontinuità dei modelli insediativi storicamente più consolidati, e ci spingerebbe secondo alcuni ad operare una risoluta revisione degli standard edilizi e della stessa organizzazione dello spazio interno delle nostre abitazioni.

Pur valutando con attenzione i segnali che provengono da questa crisi sanitaria, e che inducono a modificare dalle fondamenta il rapporto tra habitat, salute e benessere della popolazione urbana, credo sia ragionevole escludere una trasformazione radicale dei rapporti storicamente consolidati tra le aree più densamente urbanizzate, nelle quali la città ha rappresentato negli ultimi secoli una formidabile concentrazione di risorse economiche, culturali e spirituali, e il resto del territorio. Ne consegue la necessità di ripensare ai compiti e alle responsabilità della pianificazione urbanistica, che nei prossimi anni dovrebbe essere chiamata da un lato a collaborare allo sforzo collettivo di attuare un inedito programma di modernizzazione del Paese e di razionalizzazione della rete infrastrutturale e dell’impianto urbanistico, e dall’altro a predisporre le metodologie, gli strumenti tecnici e la visione progettuale necessari a portare a termine un vasto e complesso processo di rigenerazione urbana. Le conseguenze di questa rivisitazione sono state particolarmente rilevanti e in continua ridefinizione, e spaziano dalla possibilità di contribuire in misura significativa alla

Il Presidente



Sede legale:
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. +39 0668801190
E-mail: segreteriapresidenza@inu.it
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

stesura delle “Linee Guida sulla qualità dell’architettura” (vedi in particolare il contributo di Angioletta Voghera e della Community su Paesaggio e Biodiversità) alla collaborazione attiva e costante ai Tavoli di partenariato istituiti a cura dell’Agenzia per la Coesione.

Se all’inizio del mio mandato l’impegno assunto nei confronti dell’Istituto aveva tenuto conto di un differente scenario, nel quale gli elementi di continuità prevalevano di gran lunga nei confronti dei fattori di dinamismo, le novità che hanno caratterizzato l’ultimo biennio mi hanno obbligato a rivedere bersagli e priorità del programma di iniziative su cui concentrare la nostra attività. In alcuni casi ciò ha comportato l’eliminazione di obiettivi che apparivano ormai superati, in altri le nuove questioni poste dall’emergenza pandemica si sono inserite armonicamente nel telaio di indicazioni e di proposte che era stato approvato in Direttivo nell’estate del 2019.

Nelle pagine seguenti proverò a richiamare le considerazioni che hanno guidato questo “riposizionamento” dell’INU nel processo che ci dovrebbe condurre al conseguimento di obiettivi finalmente in linea con le urgenze della situazione attuale. Poi cercherò di verificare se le iniziative più rilevanti promosse dal nostro Istituto nell’ultimo biennio ci aiuteranno ad affrontare efficacemente le nuove sfide poste dal PNRR. Quindi passerò in rassegna alcune scelte organizzative di particolare rilievo, che potrebbero innovare la partecipazione dell’Istituto alla vita del Paese. Infine metterò in discussione l’esigenza di porre al centro del prossimo Congresso dell’INU (il XXXI°) le questioni – che sembrano strettamente interconnesse – della domanda di una nuova progettualità espressa dalla città post-covid e della possibilità che l’approccio riformista sollecitato più recentemente dal PNRR crei le condizioni più propizie per la elaborazione di una legge di principi sul governo del territorio.

La crisi pandemica e la riflessione sui compiti dell’Istituto Nazionale di Urbanistica

Nel riproporre le considerazioni che avevano guidato la messa a punto del programma di attività che ho presentato all’indomani della mia elezione a Presidente, conviene partire dalla convinzione che si dovesse cominciare da un consolidamento del nostro potere di interlocuzione, contrastando quell’impulso alla “disintermediazione” che da tempo costituiva, almeno a mio parere, uno degli aspetti più controversi del discorso politico.

Nello schema di ragionamento che intendevo seguire, la ricerca di un rapporto diretto tra il potere centrale e i cittadini aveva determinato il clamoroso successo della narrazione populista, con la conseguenza di erodere il prestigio e l’autorevolezza di organismi tecnici e intellettuali come il nostro, che fondava sulla terzietà e sul pensiero critico gran parte della sua capacità attrattiva. Nella consapevolezza che il nostro Istituto dovesse cercare di ristabilire la fiducia del pubblico nelle competenze specialistiche, e nella capacità di queste ultime di contribuire non solo alla fattibilità delle politiche di pianificazione, ma anche al più ampio conseguimento dell’interesse collettivo, il programma che avevo messo a punto cercava di esercitare un’azione di contrasto nei confronti della disintermediazione che prevedeva:

- la partecipazione del nostro Istituto alla discussione sull’autonomia regionale differenziata, offrendo approfondimenti conoscitivi, quadri valutativi comparati e specifiche proposte;

- la valutazione del peculiare apporto che la disciplina urbanistica poteva offrire alle politiche di adattamento al cambiamento climatico;
- l'individuazione del contributo degli strumenti di pianificazione al superamento delle principali fragilità urbane e territoriali.

A distanza di due anni questi orientamenti strategici dell'INU sono stati ampiamente rivisitati, nel senso che gli effetti della crisi pandemica hanno contribuito, almeno nel primo caso, a erodere il consenso per un progetto che puntava al riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ma che ha trovato tanto nella legislazione speciale in materia di contenimento e gestione della emergenza epidemiologica, quanto nella comparsa di nuove forme di dirigismo centrale, degli ostacoli che almeno per ora sembrano insuperabili.

Per quanto riguarda invece gli altri due assi tematici i cambiamenti avvenuti nel dibattito pubblico non solo hanno consentito di confermare le precedenti intuizioni, ma sembrano destinati a fornire nuove motivazioni che l'Istituto dovrebbe essere in grado di raccogliere e di sviluppare. Si pensi ad esempio alle politiche pubbliche di adattamento al cambiamento climatico, dove a fronte di una iniziativa di governo che ha introdotto il nuovo Ministero della Transizione Ecologica, le azioni di contrasto nei confronti del *climate change* sembrano destinate a incontrare un crescente consenso. Nel puntare al ricorso complementare alla lettura scientifica delle criticità più rilevanti e alla prefigurazione di interventi correttivi da affidare ai processi di rigenerazione urbana, le elaborazioni effettuate nelle *Communities* dell'INU, e illustrate negli appuntamenti annuali di *Urbanpromo Green*, evidenziano la capacità di affiancare all'esame rigoroso dei costi imputabili al cambiamento climatico i benefici, anche di natura economico-finanziaria, che possono discendere dalla adozione consapevole di misure settoriali o integrate. Provvedimenti di questo tipo potranno puntare, a seconda dei casi, al contenimento del consumo di suolo, alla riduzione delle superfici impermeabili, alla estensione delle aree urbane destinate a verde pubblico, al risparmio energetico, al governo della mobilità, ecc.

Ancora più evidente è la conferma ottenuta negli ultimi mesi dall'orientamento strategico riguardante l'obiettivo di contribuire al superamento delle principali fragilità urbane e territoriali, facendo leva sul credito crescente ottenuto dalla nozione stessa di resilienza. Oltre ad aver trovato ospitalità nella stessa denominazione del PNRR, il ricorso a tale principio testimonia l'importanza crescente degli interventi che puntano al superamento di molte aree di crisi e alla messa in sicurezza dei territori maggiormente esposti alle calamità naturali. In questo caso gli avanzamenti compiuti dalla riflessione disciplinare da parte dell'INU hanno trovato una significativa applicazione nella ricerca che ci è stata assegnata dal Commissariato Straordinario per la Ricostruzione in vista della rinascita della regione appenninica investita dal sisma del 2016-2017 ("Indirizzi di metodo per l'elaborazione dei Programmi Straordinari di ricostruzione e le attività di pianificazione per la ricostruzione"), e dove il nostro Istituto dovrà essere in grado di valorizzare la composizione plurale della sua base associativa, chiamando a raccolta la componente professionale, quella accademica e quella che opera nella pubblica amministrazione per elaborare proposte tali da spaziare dalla predisposizione di modelli normativi per la rigenerazione urbana allo studio di nuovi paradigmi per una progettazione eco-compatibile alla scala degli impianti urbani anche di piccola dimensione.

Sempre in questa prospettiva conviene citare inoltre l'*Accordo Quadro per Attività di Ricerca e Alta formazione (sui temi della ricostruzione e rinascita socioeconomica post disastro naturale di territori fragili, con particolare attenzione al caso studio del Centro Italia)*, dove la collaborazione tra l'INU, il Consorzio di Ricerca Redi e le Università di Camerino, L'Aquila, Perugia e RomaTre sembra destinata a realizzare importanti approfondimenti per quanto concerne la messa in sicurezza dei territori più fragili della regione appenninica e la ricomposizione delle misure messe a punto dalla Protezione Civile con le iniziative adottate nell'ambito della *Strategia nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne (SNAI)*.

L'apertura di nuovi campi di iniziativa

Nel quadro del riposizionamento del ruolo dell'INU che abbiamo descritto in precedenza, il 2020 ha registrato alcune novità significative. Durante la fase più acuta della pandemia da Coronavirus e dell'isolamento coatto del *lockdown*, l'Istituto ha varato infatti tre importanti iniziative, che saranno destinate a produrre alcuni interessanti risultati i cui effetti potranno dispiegarsi anche nel medio e nel lungo periodo.

La prima iniziativa si inquadra nel tentativo più generale di operare un ulteriore consolidamento del prestigio e della autorevolezza dell'Istituto, e si è tradotta nella promozione di un ciclo di iniziative finalizzate alla celebrazione dell'anniversario della fondazione dell'INU (1930) che si concluderà nel mese di novembre di quest'anno prima con l'inaugurazione di una Mostra negli spazi del MAXXI di Roma (22 novembre/18 dicembre), e poi con l'organizzazione a dicembre, nella stessa sede prestigiosa, di un convegno internazionale sul ruolo svolto dall'Istituto e su come il nostro contributo alla evoluzione della disciplina urbanistica europea è stato percepito dalla comunità scientifica.

Nel ricostruire un cammino così denso di eventi e di personaggi notevoli che hanno contribuito a popolare la vasta scena del *planning*, stiamo avendo l'opportunità di aggiornare il patrimonio di conoscenze sul ruolo e sul contributo di personalità di assoluto rilievo quali Olivetti, Zevi, Piccinato, Astengo, Detti, Salzano, Campos Venuti, Secchi, Calzolari e Peano. L'approfondimento e il confronto dell'eredità lasciata all'INU da tali figure emblematiche ci consentirà di dedicare peraltro la nostra riflessione alla ricostruzione delle diverse tradizioni urbanistiche del Novecento, affiancando alla celebrazione dei protagonisti e interpreti di questa lunga storia la capacità di impersonare visioni talvolta antagoniste della pianificazione, che si sono rivelate variamente influenti nell'indirizzare il nostro viaggio.

Il numero e la qualità di studiosi e di autorevoli membri dell'INU che hanno cooperato alla realizzazione delle attività svolte finora costituiscono una immediata testimonianza del consenso già manifestato nei confronti della formula che abbiamo adottato, e dell'impulso che ne abbiamo ricavato a proseguire nella direzione intrapresa. Una linea di tendenza, questa, che punta ad una "ricostruzione del passato proiettata al futuro, utile per autorappresentarsi e presentarsi, per comprendere il ruolo svolto in passato dall'Istituto in rapporto a quello che può e vuole svolgere oggi a fronte del profondo cambiamento intervenuto".

Nel ringraziare Patrizia Gabellini per il coordinamento efficace e brillante della complessa macchina di pilotaggio che si è resa indispensabile (Comitato Scientifico, Comitato d'Onore, Gruppo Operativo), mi piace richiamare l'insistenza con cui la stessa Patrizia ha dirottato molte delle energie disponibili alla costruzione e al popolamento di un "portale" <https://www.inu90.com/>, ospitato nel sito ufficiale dell'Istituto, dove convogliare non solo le informazioni più significative riguardanti gli eventi già realizzati o programmati, ma anche i contributi di varia natura da cui sarà possibile attingere quando procederemo alla redazione di una futura voce Wikipedia dedicata all'INU, di cui si avverte tuttora la mancanza.

Naturalmente le risorse e l'impegno dell'Istituto che saranno investiti al fine di garantire la riuscita di questa ambiziosa iniziativa non verranno indirizzati unicamente al raggiungimento dell'obiettivo, pur fondamentale, di ottenere una larga comunicazione della storia e della attività dell'INU. Se la gran parte dei materiali raccolti in due anni di lavoro (pubblicazioni e documenti d'archivio, interviste, filmati, fotografie, ecc.) resterà consultabile nella sua integrità sul portale, come le scelte organizzative possono innovare la partecipazione dell'Istituto alla vita del Paese i contributi originali e più significativi troveranno spazio sulle Riviste e nelle Collane dell'INU già a partire dai primi mesi del 2022.

Quanto alla seconda iniziativa che avevamo richiamato in precedenza, si tratta in questo caso di una attività apparentemente più circoscritta, ma che ha comportato la ricerca di un dialogo serrato non solo con i membri dell'INU, ma anche con un pubblico più vasto che poteva essere interessato a conoscere il contributo specifico che l'urbanistica italiana avrebbe potuto offrire al superamento dell'emergenza.

Nel tentativo di non tradire le attese della nostra base associativa io e gli altri membri della giunta esecutiva abbiamo moltiplicato le partecipazioni a convegni e la concessione di interviste, sostenendo la tesi che in una fase drammatica e incerta come quella che stavamo attraversando, e nella lunga e faticosa ricostruzione che seguirà, l'urbanistica e la pianificazione territoriale potranno rivelarsi nuovamente indispensabili, mettendo a disposizione della società un importante bagaglio di conoscenze e di esperienze nel campo della rigenerazione urbana e dell'adattamento al cambiamento climatico, della messa in sicurezza del territorio, del miglioramento delle condizioni di accesso ai beni comuni e delle politiche finalizzate al miglioramento della salute, del benessere e della qualità della vita.

Mentre l'INU intensificava la sua presenza nel dibattito pubblico, pubblicava un *Manifesto* in cui proponeva di "offrire il suo apporto tecnico e di proposta alla ricerca di soluzioni in grado di far ripartire le città italiane" e organizzava un *webinar* nel quale presentava le sue idee alle istituzioni e alle forze politiche, la risposta alla crisi pandemica cambiava rapidamente. Nel repentino passaggio dal "Conte II" al "Governo Draghi" i provvedimenti dettati dall'emergenza sanitaria sono stati affiancati sempre di più dalle iniziative che puntavano alla rinascita del Paese e al superamento di una serie di vincoli strutturali che potevano comprometterne la ripartenza.

A fronte di questo cambiamento di scenario che riteniamo positivo, e della sostituzione del Recovery Plan con il PNRR, le proposte dell'INU hanno subito un ulteriore affinamento, con un'enfasi sempre più marcata nei confronti della necessità di coniugare l'obiettivo del rilancio economico con quello di esercitare un'imponente

azione di contrasto nei confronti del *climate change*. Era ed è nostra convinzione che il conseguimento di una sostanziale coerenza tra obiettivi così rilevanti e diversi debba postulare il ricorso ad una regia pubblica integrata, che preveda l'assunzione del suolo pubblico, delle reti verdi e blu, del sistema delle principali attrezzature e delle dotazioni urbanistiche come grandi infrastrutture collettive, tali da assicurare la tenuta del Paese, la fornitura e la garanzia dei diritti di cittadinanza e dei servizi, il successo delle politiche di rigenerazione urbana e territoriale.

L'ultimo passo che a questo punto restava da fare era quello di richiamare l'attenzione sul pericolo che il perdurare di una preoccupante sottovalutazione della dimensione spaziale delle conseguenze prodotte dalla pandemia potesse preludere alla riproposizione di un modello di sviluppo ormai superato e basato sull'uso intensivo delle risorse naturali, o alla reiterazione di ricette che già in passato si erano rivelate devastanti per il territorio, per la sicurezza delle popolazioni e per il funzionamento della pubblica amministrazione.

Nella consapevolezza che il superamento degli effetti più traumatici del Covid 19 rappresentava una sfida di fondamentale importanza, l'INU ha manifestato l'intenzione di fare la sua parte, collaborando a quello sforzo considerevole di immaginazione progettuale e di capacità attuativa che potrà consentire l'impiego ottimale degli straordinari flussi finanziari che si renderanno disponibili nei prossimi anni. La possibilità di contare su una tempestiva "territorializzazione" degli investimenti pubblici e sulla marcata accelerazione dei processi attuativi deve fare i conti a questo punto con il carattere sperimentale di molti interventi prioritari, e con la scala sovraregionale che converrà impiegare in particolare per alcune grandi opere infrastrutturali. Ne consegue l'esigenza - dopo il fallimento del modello dello *Stato minimo* che si era rivelato egemonico per tutta la lunga stagione liberista e ultraliberista - di un nuovo cambio degli equilibri tra settore pubblico e privato, e tra centro e periferia tanto nella programmazione, quanto nella progettazione delle misure più significative che caratterizzeranno la ricostruzione del Paese dopo la fine dell'emergenza sanitaria.

Se vogliamo riportare il governo del territorio al centro della discussione dobbiamo probabilmente rinviare il progetto di una modifica delle competenze concorrenti tra lo Stato e le Regioni definite dal Titolo V della Costituzione che appare incompatibile con i vincoli temporali imposti da Bruxelles per l'impiego delle risorse straordinarie del *Next Generation EU*, e concentrare il nostro impegno sulla elaborazione di proposte che siano in grado di motivare l'apertura di un nuovo "cantiere" nel quale ripensare radicalmente all'impianto normativo che avevamo messo a punto in una stagione riformista ormai lontana. Si tratta di raccogliere i contributi necessari ad operare il monitoraggio dei percorsi intrapresi dalle Regioni e valutare la possibilità di pervenire, anche in modo incrementale, alla messa a punto di una nuova legge quadro, effettuando in altri termini anticipazioni e "sondaggi" riguardanti ad esempio il riordino e l'innovazione della disciplina in materia di rigenerazione urbana, o la predisposizione di una nuova legge sul suolo che si proponga di favorirne la messa in sicurezza e di promuovere il contenimento del suo consumo.

Naturalmente il successo di un così ambizioso programma di lavoro è legato alla capacità di costruire un vasto e articolato sistema di alleanze che converga verso il conseguimento di alcuni obiettivi definiti con chiarezza e ampiamente condivisi. Nel corso degli ultimi mesi l'INU ha infatti avviato, su questi stessi temi, una

collaborazione con CENSU e SIU che ha già dato luogo alla elaborazione di un Dossier pubblicato da il Sole 24 Ore che ricostruisce il mosaico complesso ed eterogeneo della legislazione urbanistica regionale, cui si deve il proliferare di norme e strumenti settoriali, l'ampliamento e la confusione del lessico urbanistico, la disarticolazione delle conoscenze e dei riferimenti normativi.

Subito prima della pausa estiva un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti delle tre associazioni ha poi elaborato un breve documento di indirizzi che ha già intrapreso un percorso di approfondimento e discussione seminariale. La strada intrapresa dovrebbe preludere alla attivazione di un Tavolo inter-istituzionale, aperto anche agli Ordini professionali e all'associazionismo di settore, con lo scopo di definire i criteri ispiratori della "Legge di principi sul governo del territorio".

Come le scelte organizzative possono innovare la partecipazione dell'Istituto alla vita del Paese

Parallelamente allo sviluppo delle iniziative che ho richiamato nelle pagine precedenti abbiamo introdotto nella "macchina" organizzativa dell'Istituto alcune interessanti innovazioni che hanno già iniziato a produrre alcuni effetti positivi.

Nel rinviare alla Relazione del Segretario l'esame più approfondito dei numerosi cambiamenti che abbiamo avviato, mi limiterò a segnalare alcune questioni che mi sembrano particolarmente promettenti, e che hanno già cominciato ad offrire alcuni importanti risultati.

Si pensi ad esempio alla creazione del *Laboratorio INU Giovani*, che oltre a prevedere una formula differente e agevolata di adesione all'Istituto sembra destinato a sperimentare nuove forme di partecipazione alla vita associativa. Grazie alla passione e all'attivismo di Luana di Lodovico il gruppo è rapidamente cresciuto (in meno di due anni ha già superato le cento unità), ma soprattutto ha messo in luce la capacità di collaudare nuove forme di collaborazione quali ad esempio l'organizzazione di una *masterclass* in collaborazione con il Comune di Colleferro, l'attivazione di un forum sulla Bozza di riforma della professione di architetto proposta dal CNAPPC e il ricorso a forme originali di comunicazione che prevedono un frequente ricorso agli strumenti audiovisivi e una selezione dei contenuti più in linea con gli interessi delle nuove generazioni di professionisti e studiosi.

Una seconda innovazione che si rivela certamente promettente, ma che deve essere ulteriormente collaudata, ha riguardato l'introduzione di *Cluster* di coordinamento delle attività svolte dalle *Communities*, che in questo modo possono contare su un rapporto diretto con la Giunta Esecutiva e su una più chiara finalizzazione delle proprie iniziative. Più in particolare l'assetto varato dal CDN nel settembre 2019 prevedeva il seguente organigramma:

- 1. Suolo, servizi ecosistemici e cambiamenti climatici. Resilienza e sostenibilità urbana e territoriale tra impulsi alla de-globalizzazione e revisione del paradigma urbanistico** (resp. Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli)
 - Temi di lavoro (Community)
 - Politiche per la difesa dei suoli (Di Lodovico)
 - Consumo di suolo e servizi ecosistemici (Arcidiacono)

- Adattamento climatico (Musco)
- Sostenibilità ambientale (Tondelli)
- Paesaggio e biodiversità (Voghera)

2. Reti e telai territoriali multi-scalari. *Infrastrutture ambientali e della mobilità per la ri-urbanizzazione resiliente, l'accessibilità diffusa e la competitività di città e territori sostenibili* (resp. Carlo Gasparrini)

Temi di lavoro (Community)

- Infrastrutture verdi e blu (Gasparrini)
- Città accessibili (Rossi)
- Porti e città (Pavia)
- Mobilità, infrastrutture e logistica (Rutter)
- Reti digitali ed energetiche per città e comunità intelligenti (Castelli)

3. Ri-generazione urbana, nuove dotazioni e spazi del welfare (resp. Carolina Giaimo)

Temi di lavoro (Community)

- Politiche per l'abitare sociale (Pogliani)
- Spazio pubblico (Sepe)
- Standard urbanistici e città contemporanea (Giaimo)
- Città storica (Fantin)
- Valutazione, risorse e rigenerazione urbana (Stanghellini)
- Città creative e politiche Culturali (Salmoni)

4. Profili innovativi di governance territoriale e urbana (resp. Mimmo Moccia, Mimmo Passarelli)

Temi di lavoro (Community)

- Politiche pubbliche per la città (Giannino)
- Area vasta e dimensione macro-regionale (Mascarucci)
- Processi partecipativi e governo del territorio (Radocchia, Berruti)
- Aree interne (Sargolini)
- Politiche per il territorio del Mezzogiorno (Passarelli, Vinci)
- La pianificazione delle aree metropolitane (Sbetti, De Luca)
- Risorse comunitarie per i progetti territoriali (Marini)

Se questo modello organizzativo riuscirà a consolidarsi maggiormente, ci troveremo nelle condizioni da un lato di superare i rischi di dispersione e di sovrapposizione imputabili alla numerosità dei gruppi di lavoro, e dall'altro potremo contare non solo su una maggiore responsabilizzazione dei coordinatori dei cluster, ma anche su un consolidamento, che ritengo positivo, del ruolo svolto dai membri della Giunta Esecutiva.

Un'ultima sottolineatura può essere effettuata infine a proposito della politica di alleanze che ha ispirato in molti casi le iniziative dell'Istituto. Naturalmente la scelta di puntare con decisione sulla costituzione di un vasto sistema di intese e di coalizioni non costituisce un tratto distintivo di questa presidenza, ma in altre occasioni tali accordi servivano soprattutto a testimoniare convergenze e condivisioni sotto il profilo culturale e disciplinare, politico o istituzionale, che gli Enti più direttamente coinvolti facevano oggetto di documenti di indirizzo o di protocolli di intesa.

Nella esperienza acquisita nell'ultimo biennio tali "alleanze" hanno viceversa costituito l'occasione per sviluppare un'attività di comune interesse che non sembrava scontata, o per esplorare la possibilità di percorrere insieme uno stesso tratto strada, mantenendo peraltro inalterate le ragioni di una sana competizione nei confronti delle rispettive basi associative.

E' questo il caso, ad esempio, della collaborazione sperimentata dall'INU, dal CeNSU e dalla SIU a cui abbiamo appena fatto riferimento, e relativa alla messa a punto di una proposta relativa ad una legge di principi sul governo del territorio, passaggio quest'ultimo in cui il nostro Istituto – che pure ha maturato in questo campo una lunghissima esperienza - ha ritenuto opportuno allearsi con le Società scientifiche cui aderiscono rispettivamente i docenti di urbanistica che insegnano nelle Scuole di Ingegneria e di Architettura, anche al fine di consolidare il legame con le sedi della formazione dei giovani progettisti e della pratica professionale.

E' inoltre degna di nota l'evoluzione del "Patto per l'Urbanistica Città Accessibili a Tutti", che soprattutto nell'ultimo anno ha registrato l'avvio di una sperimentazione (coordinata da Iginio Rossi ed estesa ai comuni di Ancona, Genova, Livorno, Mantova, Reggio Emilia, Spello e Udine) che punta a mettere in comune *best practice* e filosofie di intervento di alcune delle realtà locali più sensibili nei confronti delle nuove politiche per la mobilità. Il test proposto dal Patto, della durata di due anni, dovrebbe aiutare a costruire quel sistema dell'accessibilità che, superando la logica del singolo intervento, dovrebbe favorire il raggiungimento di un traguardo più ampio della qualità complessiva, dando forma alle relazioni con le altre reti del benessere urbano, quali quelle della mobilità dolce, dell'abitare, del lavoro, della vitalità della città pubblica e dell'ambiente.

Molto diverso è invece il caso dell'accordo quadro sottoscritto con il CNR, o di quelli che hanno testimoniato una possibile convergenza del nostro Istituto con l'AICS (Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo), con il Commissariato alla ricostruzione del Centro Italia o con la rete di atenei che operano nell'area del cratere del terremoto del 2016/7. In tali situazioni l'INU intende sviluppare, grazie anche alla sperimentazione di una specifica convergenza, nuovi percorsi di ricerca o di affiancamento tecnico-amministrativo, che contribuiranno a mettere a punto rispettivamente:

- a) uno specifico *expertise* che potrà rivelarsi prezioso nella applicazione di protocolli innovativi di analisi digitale a realtà urbane complesse, e che dovrebbe offrire un utile supporto decisionale nel campo della pianificazione e della gestione urbana;
- b) il riconoscimento degli aspetti che potranno assicurare una marcata convergenza tra le iniziative della cooperazione allo sviluppo e il perseguimento degli obiettivi fondamentali della sostenibilità, con particolare riferimento al benessere umano, alla ricostruzione fisica dell'ossatura infrastrutturale nei luoghi investiti da calamità naturali e/o esposti agli effetti dei cambiamenti climatici;
- c) lo svolgimento di un'attività di supporto tecnico - scientifico che vede direttamente coinvolte le sezioni INU delle quattro regioni più direttamente investite dal terremoto (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria), che attraverso la formulazione di indirizzi e la elaborazione di report conoscitivi, collaborano alla predisposizione e alla cura di un quadro d'insieme che accompagni la ricostruzione fisica degli edifici, utilizzando, ove possibile, la progettualità intercomunale e ricorrendo ai Programmi Straordinari di Ricostruzione;

d) lo sviluppo di un programma di studio e di ricerca per la rinascita delle regioni dell'Appennino centrale interessate dal sisma del 2016/7, che intende indirizzare la ricerca scientifica sui nuovi percorsi di sviluppo connessi alla *green economy*, in forme che possono rendere concreta una strategia di ripopolamento di aree fragili e vulnerabili che sono attualmente marginali rispetto alle dinamiche dello sviluppo, ma che risultano al tempo stesso ricche di valori e di concrete potenzialità.

Verso il XXXI Congresso

I principali elementi di interesse che emergono dal racconto delle iniziative che abbiamo promosso nell'ultimo biennio testimoniano l'esigenza di una valutazione e di una sintesi da effettuare al più presto, auspicabilmente nell'ambito di un'assise congressuale da organizzare nell'autunno del 2022.

Per molti il XXXI Congresso costituirà un'occasione preziosa per effettuare un incontro e un confronto in presenza; è dunque necessario scegliere una sede in grado di offrire una elevata accessibilità e la massima sicurezza, ma è altresì auspicabile che il contesto territoriale che sceglieremo per dibattere sulla città Post Covid e la riforma urbanistica possa vantare su questi temi un "curriculum" credibile e un quadro politico-amministrativo attento e partecipe.

Affidando all'Assemblea Nazionale dei Soci il compito di esaminare e confrontare le proposte delle Sezioni regionali dell'INU interessate ad ospitare il prossimo appuntamento, mi limiterò ad affrontare nella parte conclusiva della mia relazione alcune questioni che dovrebbero guidare la fase pre-congressuale, e fare in modo che il dibattito che riusciremo ad organizzare non tradisca le attese, sicuramente rilevanti dato il momento storico in cui si collocherà l'evento congressuale.

Innanzitutto conviene sottolineare la necessità di fare in modo che questa attività di riflessione e proposta si sviluppi anche al nostro interno, superando una sterile e fuorviante contrapposizione tra "innovatori" e "conservatori". Il riformismo che abbiamo in mente deve saper interagire con le esigenze di cambiamento ed evoluzione di un Paese sempre più disarticolato e incoerente, nel quale le politiche pubbliche saranno destinate ad avere successo solamente se sapranno combinare con sapienza modelli di intervento differenti per livello di complessità, per capacità di far leva sulle energie locali o, al contrario, di prescindere dal loro contributo qualora queste ultime si rivelassero indisponibili.

Oltre a segnalare la perdurante assenza del punto di vista degli urbanisti che si evince dall'esame dei provvedimenti governativi assunti durante la pandemia, conviene sottolineare l'esigenza di soluzioni pragmatiche e convincenti per un tema che chiama evidentemente in causa le nostre competenze, come nel caso della messa in sicurezza degli insediamenti ad alta densità dai pericoli del contagio, con rimedi destinati ad affrontare le principali criticità manifestate dai trasporti urbani, dagli spazi di uso collettivo, dalle attrezzature culturali e dai luoghi della socializzazione.

In una prospettiva di più ampio respiro il ridisegno delle aree a più alta frequentazione dovrà partecipare attivamente ad una manovra integrata, che dovrebbe puntare nel lungo periodo alla messa in sicurezza dei territori e delle reti

urbane nei confronti di nuove, possibili calamità – associate non necessariamente al diffondersi di ulteriori epidemie, ma forse al riscaldamento del pianeta – e a varare ambiziosi programmi di sostegno di un sistema economico che solo ora si sta riprendendo dalla grave crisi che lo ha investito.

Ancora una volta le principali agglomerazioni e la stessa forma urbana saranno l'epicentro di questa duplice sfida, dimostrando che i pericoli dell'addensamento della popolazione e le opportunità offerte dalla prossimità - che in passato ha favorito i processi innovativi, lo scambio delle idee e le interazioni sociali - possono convivere efficacemente solo grazie al formidabile apporto della cultura della pianificazione.

E' molto probabile che tale scenario risulti congeniale con un radicale cambio di rotta relativamente agli orientamenti che hanno finora caratterizzato il governo del territorio. Dopo aver assistito alla lenta scomposizione del grande disegno riformatore che, come un fiume carsico, aveva attraversato gli ultimi decenni del secolo scorso e l'inizio di quello successivo, il cantiere interrotto della riforma urbanistica testimonia l'avvenuta frammentazione di un progetto unitario e la progressiva affermazione di una revisione normativa permanente. Ne consegue pertanto il permanere di una netta separazione tra direzione politica e azione tecnico-amministrativa sulle materie che riguardano la disciplina urbanistica, con la conseguenza di offuscare le responsabilità assegnate al progettista, e di comportare l'abdicazione, da parte delle istituzioni rappresentative, al compito di fornire chiari indirizzi di governo.

Valorizzando fino in fondo le opportunità offerte dalle tecnologie, la città può sicuramente ospitare un programma ambizioso di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, che rilanciando l'adesione dell'Italia al grande progetto europeo del *Green New Deal* può contribuire alla **decarbonizzazione del sistema produttivo**, allo sviluppo dell'economia circolare e al ricorso alla rigenerazione urbana e al turismo sostenibile.

E' molto probabile che la difficoltà di "mettere a terra" i cospicui investimenti del PNRR senza una profonda innovazione degli strumenti di pianificazione finirà per postulare l'esigenza di una nuova *Legge di Principi* sul governo del territorio. Peraltro la Legge urbanistica 1150 ha ormai ottant'anni e il suo impianto tradisce, nonostante i numerosissimi rimaneggiamenti, una visione centralistica dello Stato e una interpretazione dei problemi del territorio e della città con cui dovrebbe misurarsi che non possiamo più condividere.

In attesa di una riflessione più approfondita sui contenuti più significativi della nuova *Legge*, e sui risultati dai lavori preliminari compiuti dal nostro Istituto insieme al CeNSU e alla SIU, è ragionevole supporre una significativa convergenza su alcuni principi e criteri generali, tra i quali è possibile richiamare innanzitutto la necessità di disporre di un quadro conoscitivo con cui interpretare gli elementi di novità presenti nel contesto insediativo.

Un secondo tema dovrebbe essere rappresentato senza dubbio dalla necessità di operare un risoluto ridisegno del sistema di pianificazione, superando l'impianto gerarchico della legge vigente, e recependo più concretamente alcune acquisizioni del dibattito contemporaneo (sussidiarietà, sostenibilità, condivisione, ecc.) che

faticano ad imporsi nella esperienza quotidiana. Indirettamente l'acquisizione di questi nuovi principi potrebbe contribuire alla ridefinizione della forma del piano, accogliendo le richieste di una diversificazione della strumentazione urbanistica a seconda della dimensione demografico-territoriale dei comuni e, soprattutto, di una concentrazione della disciplina della trasformazione nelle aree già urbanizzate, con effetti significativi per il contenimento del consumo di suolo.

Conviene a questo punto ricordare che i tempi necessari alla discussione e, successivamente, alla approvazione di una Legge di Principi sul governo del territorio potrebbero non essere compatibili con l'esigenza di contenere la durata delle procedure necessarie a mettere in sicurezza il governo del territorio, e a garantire la fattibilità degli interventi del PNRR. Ne consegue che l'approvazione della *Legge* potrebbe essere preceduta dal varo di una riforma del regime dei suoli che, anche sulla scorta di una lunga serie di proposte innovative e di parziali sperimentazioni di livello regionale, potrebbe preludere al riconoscimento della funzione sociale della proprietà privata. Le componenti fondamentali di questo disegno riguardano il coinvolgimento dei proprietari di beni immobili nella implementazione dei processi di rigenerazione urbana, la diffusione e la regolamentazione del ricorso alla perequazione urbanistica, l'introduzione di nuovi strumenti di fiscalità urbana per coinvolgere gli abitanti nella riqualificazione della città (come la *Tassa di scopo* o la *Cattura dell'incremento del valore della rendita*).

Nei prossimi mesi avremo modo di discutere della possibilità di mettere a punto una strategia a due velocità che consentirebbe di puntare su alcuni obiettivi di breve termine senza interferire con il "cantiere" della legge del governo del territorio. In tale scenario non è possibile escludere nemmeno la possibilità di studiare alcune misure urgenti che sarebbero in grado di migliorare le *performances* della pubblica amministrazione, quali ad esempio l'affidamento ai Provveditorati delle opere pubbliche - opportunamente potenziati con l'inserimento di personale tecnico e articolati su base provinciale - del compito di sostenere gli enti locali nel rafforzamento dei processi cognitivi a supporto degli strumenti di pianificazione, oppure studiando formule efficaci per la razionalizzazione delle procedure autorizzative e di controllo nel governo del territorio mediante il rafforzamento dell'istituto della "Conferenza dei servizi" o, infine, suggerendo di affidare alla pubblica amministrazione nuovi compiti di indirizzo e di coordinamento nel campo della rigenerazione urbana che ripropongano e attualizzino l'esperienza maturata dal CER (*Comitato per l'Edilizia Residenziale*) e dalla Dicoter (*Dipartimento per il Coordinamento Territoriale*) a partire dagli anni Novanta.