

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica



XXXII
Congresso
Nazionale
INU

www.inucongressorur2025.com

urbanistica

INFORMAZIONI



IL PIANO UTILE

Priorità e potenzialità inesplorate dell'agire urbanistico

Roma, 23 maggio 2025

Casa dell'Architettura, complesso dell'Acquario Romano

320 s.i.

Rivista bimestrale
Anno LIII
Marzo-Aprile
2025
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

INU
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica
Carolina Giaimo

Vicedirettore
Vittorio Salmoni

Redazione nazionale
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

Segreteria di redazione
Valeria Vitulano (responsabile), Andrea Nino, Federico Farina, Agata Grazia De Domenico

Progetto grafico
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione
Valeria Vitulano, Andrea Nino

Immagine in IV di copertina
Grafica del XXXII Congresso Inu
realizzazione di PMopenlab

**320 special issue
XXXII Congresso Inu**
a cura di Carolina Giaimo

Anno LIII
Marzo-Aprile 2025

Euro 20,00

Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU

Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Roberto Mascarucci, Francesco Domenico Moccia, Laura Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia, Vincenzo Todaro, Città metropolitana di Torino, Comune di Prato, Regione Emilia-Romagna.
Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti:
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.), Franco Alberti (Veneto), Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta 2° rap.), Vittorio Emanuele Bianchi (Emilia-Romagna), Alessandro Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio), Pasquale De Toro (Campania), Donato Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco M. Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.), Lorenzo Rota (Basilicata), Francesco Rotondo (Puglia), Alessandro Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino).

Componenti regionali del comitato scientifico

Abruzzo e Molise: Massimo Angrilli (coord.)

Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Simone Corrado

Calabria: Gabriella Pultrone, gabriella.pultrone@unirc.it

Campania: Giuseppe Guida (coord.), Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi M., Somma M.

Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.), simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L.

Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro

Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

Liguria: Franca Balletti (coord.), francaballetti@libero.it

Lombardia: Iginio Rossi (coord.), iginio.rossi@inu.it

Marche: Roberta Angelini (coord.), robyarch@hotmail.com, Vitali G.

Piemonte: Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

Puglia: Giuseppe Milano e Giovanna Mangialardi (coord.), ingegneregioseppemilano@gmail.com, giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

Sardegna: Roberto Barracu (coord.)

Sicilia: Giuseppe Trombino (coord.)

Toscana: Leonardo Rignanese (coord.), leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F., Nespolo L.

Trentino: Giovanna Ulrici

Umbria: Marco Storelli

Veneto: Matteo Basso (coord.), mbasso@iuav.it



Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della
stampa di Roma, n.122/1997

Editore

INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

**Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni**

F. Sbetti (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
D. Passarelli (consigliere),
L. Pogliani (consigliera),
S. Vecchietti (consigliera).

Servizio abbonamenti

Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e
pubblicità**

INU Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
<http://www.inuedizioni.com>

Urbanistica Informazioni è una Rivista
scientifica del ranking ANVUR - Agenzia
Nazionale di Valutazione del Sistema
Universitario e della Ricerca

INTRODUZIONE

- 5 Verso una pianificazione utile: riflessioni critiche e prospettive dal XXXII Congresso Inu 2025**
Carolina Giaimo

APERTURE

- 7 Tra critica e proposta: l'utilità del piano per una rigenerazione equa e sostenibile**
Stefano Stanghellini
- 8 La discussione sull'utilità del piano e il cambio di paradigma dell'urbanistica contemporanea**
Michele Talia
- 10 Le Communities dell'Inu: uno spazio per condividere idee e costruire il futuro dell'urbanistica**
Carolina Giaimo
- 12 Che organizzazione è l'Inu?**
Francesco Domenico Moccia
- 14 Note a margine del bilancio economico Inu**
Domenico Passarelli, Sonia Sollecchia

XXXII CONGRESSO INU: EVENTI PREPARATORI

Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione

- 15 Dal "cantiere della riforma" alla Legge di principi per il governo del territorio e l'utilità della pianificazione**
Carlo Alberto Barbieri

Progettare l'area Pescara-Chieti (alla luce della nuova legge urbanistica regionale)

- 19 Un possibile ruolo dei quadri di coerenza territoriale a scala sovracomunale**
Roberto Mascarucci

P.E.R. la Puglia. Paragona, Esamina, Rielabora verso la nuova legge urbanistica regionale

- 23 Partecipare alla formazione della nuova legge urbanistica regionale in Puglia**
Francesco Rotondo, Fulvio Rizzo, Francesca Calace, Francesca Pace, Laura Casanova, Giovanna Mangialardi, Claudia Piscitelli

Il piano utile. Proposte per governare il territorio della contemporaneità

- 27 Le molte ragioni dell'utilità del piano**
Inu Sezione Lombardia - Consiglio direttivo regionale

INU Giovani OpenLab 2025

- 29 Temi, strumenti e approcci: idee per il piano utile dagli urbanisti del futuro**
Maria Somma, Giada Limongi, William Marco Aiello, Stefano Campus, Simone Corrado, Irina Di Ruocco, Annamaria Felli, Federico Ianiri, Maria Antonietta Onorato, Vanessa Tomeii

Il piano utile: le regioni di fronte alle nuove sfide di governo del territorio e domanda di pianificazione efficace

- 33 Rur Liguria: opportunità e difficoltà nelle pratiche di piano di fronte ai territori dell'incertezza**
Giampiero Lombardini

L'utilità dell'agire urbanistico

- 35 La pianificazione utile: riflessioni a partire da tecniche, politiche e pratiche**
Inu Sezione Campania - Consiglio direttivo regionale

INU SEZIONI REGIONALI: ATTIVITÀ E CONTRIBUTI

Sezione Abruzzo e Molise

39 **Temi e prassi dalla Lr n. 58/2023 per una nuova utilità del piano**

Donato Di Ludovico

Sezione Alto Adige-Südtirol

41 **Una nuova stagione di pianificazione**

Pierguido Morello

Sezione Basilicata

44 **Il piano utile in Basilicata: bilancio e proposte**

Lorenzo Rota, Marialucia Camardelli, Roberto Logiudice, Rosa Nicoletti, Piergiuseppe Pontrandolfi

Sezione Calabria

47 **Il piano utile per orientare la transizione nel percorso verso la riforma della legge urbanistica della Calabria**

Inu Sezione Calabria - Consiglio direttivo regionale

Sezione Campania

50 **Il piano utile: politiche urbane, spazi pubblici, ambiente e valutazione**

Emanuela Coppola, Pasquale De Toro, Carlo Gerundo, Michele Grimaldi, Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe

Sezione Emilia-Romagna

53 **Il Piano urbanistico generale riformato per rispondere alle sfide della contemporaneità in Emilia-Romagna**

Vittorio Emanuele Bianchi

Sezione Friuli Venezia Giulia

55 **La rigenerazione territoriale e l'utilità del piano nell'epoca post-fossile e post-crescita**

Sandro Fabbro

Sezione Lazio

57 **Urbanistica nel Lazio, tra stasi e traiettorie innovative**

Paolo Colarossi, Lucio Contardi, Romina D'Ascanio, Simone Ombuen, Chiara Ravagnan, Marco Tamburini

Sezione Liguria

60 **Verso il piano utile: le novità emerse nel governo del territorio della Regione Liguria**

Giampiero Lombardini

Sezione Lombardia

62 **L'urbanistica lombarda in affanno tra tensioni speculative e innovazioni mancate**

Inu Sezione Lombardia - Consiglio direttivo regionale

Sezione Marche

65 **“Norme della pianificazione per il governo del territorio”: la nuova Lr 19/2023**

Claudio Centanni, Gloria Vitali, Viviana Veschi

Sezione Piemonte e Valle d'Aosta

68 **La pianificazione in Piemonte e Valle d'Aosta tra utilità, necessità e specificità**

Carolina Giaimo, Carlo Alberto Barbieri, Giovanni Paludi, Elio Morino, Roberto Ripamonti, Sabrina Réan, Benedetta Giudice, Ilario Abate Daga

Sezione Puglia

72 **Il governo del territorio in Puglia: bilanci e possibili proposte**

Francesco Rotondo

Sezione Sardegna

75 I piani utili per i territori

Francesco Licheri

Sezione Sicilia

77 Il piano imperfetto. Bilanci (e prospettive) sulla pianificazione urbanistico-territoriale in Sicilia

Vincenzo Todaro, Ferdinando Trapani, Giuseppe Trombino

Sezione Toscana

80 L'utilità del piano in Toscana: tra le sfide della contemporaneità e la difesa dell'interesse collettivo

Chiara Agnoletti, Camilla Cerrina Feroni, Alessandro Marioni, Paolo Pinarelli

Sezione Trentino

83 Pianificazione territoriale in Trentino: luci e ombre della Lp 15/2015

Anna Viganò, Maurizio Tommazoni

Sezione Umbria

86 Governo del territorio in Umbria e pianificazione utile

Alessandro Bruni

Sezione Veneto

88 La pianificazione locale in Veneto 20 anni dopo la Lr 11/2004. Riflessioni per un piano (locale) utile

Franco Alberti, Vito Garramone, Matteo Basso, Luca Nicoletto, Valentina Andreazzo, Andrea Rumor, Marisa Fantin, Oscar Borsato

INU COMMUNITIES: GRUPPI DI LAVORO TEMATICI

Consumo di suolo e servizi ecosistemici

91 Il piano come dispositivo utile per un modello di governo del territorio ecologicamente orientato

Andrea Arcidiacono

Politiche e interventi per la difesa dei suoli e vulnerabilità sismica

93 La difesa del suolo e la vulnerabilità sismica: strategie integrate per la protezione del territorio e la pianificazione urbana

Luana Di Lodovico

Paesaggio e biodiversità

96 L'utilità dei piani paesaggistici e dei parchi naturali: problemi aperti e prospettive

Angioletta Voghera, Luigi La Riccia, Gabriella Negrini

Città accessibili a tutti

99 Accessibilità universale, raggiungere la felicità

Iginio Rossi, Alessandro Bruni

Porti e città

102 Il difficile rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica

Rosario Pavia

Mobilità, infrastrutture e logistica

105 Finalità e buone pratiche della mobilità, delle infrastrutture e della logistica, basi dell'utilità del piano

Francesco Alberti, Alberto Rutter, Ferdinando Trapani, Mario Villa

Politiche per l'abitare sociale

108 **Piani, politiche e progetti per la casa accessibile: problemi e proposte**

Laura Fregolent, Laura Pogliani

Standard urbanistici e città contemporanea

111 **Ripensare gli standard urbanistici: innovazioni normative, strumenti conoscitivi, approcci territoriali**

Carolina Giaimo, Giulio Gabriele Pantaloni, Valeria Vitulano

Spazio pubblico

114 **Gli spazi pubblici e l'utilità del piano**

Marichela Sepe

Città storica

118 **Conservare e rinnovare, il centro storico dialoga con la città contemporanea**

Marisa Fantin

Valutazione, risorse e rigenerazione urbana

120 **L'imprescindibile approccio urbanistico per la rigenerazione urbana**

Stefano Stanghellini

Città creative e sviluppo culturale

123 **La cultura che rigenera**

Vittorio Salmoni

Riforma dei saperi

127 **'Per l'urbanistica': appunti per un programma**

Bertrando Bonfantini

Pianificazione di area vasta e metropolitana

129 **Il ruolo delle città medie nel re-scaling istituzionale**

Antonio Bocca, Roberto Mascarucci

Governance e diritti dei cittadini

132 **Utilità del piano tra partecipazione e democrazia deliberativa**

Gilda Berruti, Raffaella Radocchia

Aree interne e ricostruzione

134 **Il piano utile e necessario alla ricostruzione**

Massimo Sargolini, Ilenia Pierantoni, Valentina Polci

Politiche per il territorio del Mezzogiorno

136 **Politiche per il territorio nel Mezzogiorno: stato dell'arte ed appunti per un'agenda che guardi alla pianificazione**

Ignazio Vinci, Domenico Passarelli

Risorse comunitarie per i progetti

138 **Eppur si muove...**

Franco Marini, Simone Ombuen

Politiche pubbliche per le città

140 **L'utilità della pianificazione per l'efficacia delle politiche pubbliche urbane**

Carmen Giannino

INTRODUZIONE

Verso una pianificazione utile: riflessioni critiche e prospettive dal XXXII Congresso Inu 2025

Carolina Giaimo

Lo *Special Issue di Urbanistica Informazioni* n. 320 raccoglie i materiali preparatori del XXXII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, un appuntamento che rappresenta una tappa cruciale per il dibattito sul futuro delle città e dei territori contemporanei.

Il Congresso, che si svolge nella suggestiva cornice dell'Acquario romano di Roma il 23 maggio 2025, si propone di affrontare le sfide del nostro tempo con uno sguardo e un approccio innovativo e lungimirante per l'agire urbanistico, il piano e la pianificazione, promuovendo un dialogo costruttivo tra esperti, pubblici amministratori, accademici e professionisti del settore.

Una transizione ancora senza un centro

Il XXXII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica si tiene in un momento in cui la pianificazione territoriale è chiamata a confrontarsi con un insieme di sfide convergenti e non, senza precedenti per intensità e articolazione. Crisi climatica e ambientale, disuguaglianze sociali persistenti, nuove forme di mobilità e vulnerabilità, polarizzazioni demografiche e territoriali, trasformazioni e incertezze economiche: tutte agiscono simultaneamente su scala locale e globale, producendo effetti disomogenei ma di sistema.

Nel contempo, l'urbanistica si trova ad affrontare una crisi di legittimazione pubblica e istituzionale, che si esprime nella crescente marginalità della disciplina nei processi decisionali e nella percezione, spesso riduttiva o conflittuale, della sua funzione e necessità. Infatti il piano urbanistico ha vissuto, negli ultimi decenni, una progressiva marginalizzazione: da strumento guida di trasformazione e sviluppo a livello urbano e territoriale, è stato progressivamente percepito come una mera formalità tecnica e regolativa, un dispositivo lento, macchinoso e inefficace, incapace di rispondere alle esigenze di un mondo in sempre più rapida trasformazione e sottoposto a crisi e sfide. L'urgenza dell'azione, l'accelerazione delle politiche pubbliche e la complessità degli scenari socio-economici hanno eroso il suo ruolo originario di strumento a regia pubblica volto a prefigurare, orientare e regolare il futuro delle comunità e dei territori.

Eppure, proprio nella fase storica che stiamo vivendo, la domanda di pianificazione si ri-presenta con forza: i territori necessitano di strumenti per comprendere e indirizzare il cambiamento, le comunità chiedono garanzie, le istituzioni hanno bisogno di visioni e risultati. Mai come oggi, una progettualità spaziale tesa a garantire i diritti, la sostenibilità e la qualità del vivere appare necessaria perché, a differenza delle transizioni del passato, quella in corso non è identificabile in un unico centro generatore (economico, tecnologico, politico,

ideologico) ma si configura come una transizione policentrica e poli-semica, reticolare, a tratti caotica (se non distopica), in cui la posta in gioco è la capacità di costruire senso e direzione di percorso.

L'urbanistica può e deve recuperare un ruolo di guida critica, non tecnocratica, capace di connettere la conoscenza con l'azione, la dimensione locale con quella globale, le forme del progetto con quelle della giustizia spaziale.

La crisi del piano non è solo una questione tecnica ma soprattutto culturale: l'utilità del piano, oggi, non può essere data per scontata. Va dimostrata sul campo, nella sua capacità di incidere sulle realtà urbane e territoriali, di ridurre le disuguaglianze, di costruire coesione, qualità, giustizia spaziale. Serve, insomma, un nuovo patto tra pianificazione e società.

Il ritorno al piano non è, dunque, nostalgico: è necessario. Il tema scelto per il XXXII Congresso nazionale dell'Inu – "Il piano utile. Priorità e potenzialità inesplorate dell'agire urbanistico" – nasce da questa consapevolezza: che il piano può ancora essere uno strumento fondamentale, purché sappia rinnovarsi, dimostrarsi efficace, farsi comprendere, in definitiva essere utile.

Che cos'è un piano utile?

Definire un piano 'utile' significa interrogarsi non solo su ciò che fa, ma su chi serve e come agisce. L'utilità non è sinonimo di efficienza amministrativa, né si riduce alla rapidità di approvazione o attuazione. Un piano è utile quando produce valore pubblico: quando orienta le scelte in modo equo, sostiene le politiche territoriali, promuove l'interesse collettivo, e genera fiducia.

Ciò richiede almeno tre livelli di lettura:

- uno rivolto alla ricerca di una utilità operativa, riconducibile alla capacità del piano di attivare interventi, coordinare risorse, generare effetti concreti e riconducibili ad obiettivi e finalità di interesse generale;
- uno orientato all'individuazione di una utilità politica, identificabile nella capacità di essere riconosciuto come processo democratico, trasparente e condiviso, fondato su collaborazione, partecipazione e negoziazione tra soggetti;
- uno teso alla costruzione di una utilità culturale, che rimanda alla capacità del piano di costruire visioni territoriali strategiche e condivise, immaginari futuri, coerenza tra narrazione e progetto.

Un piano è utile quando, anche senza grandi effetti simbolici, riesce a produrre coerenza tra obiettivi e mezzi, tra strategie e quotidianità, quando aiuta i territori a pensarsi, a darsi un telaio di riferimento e, di conseguenza, a trasformarsi in coerenza ad esso.

Il senso di un lavoro collettivo

Il XXXII Congresso dell'Inu non è solo un evento ma un percorso plurale, cominciato mesi prima con *call for papers*, workshop, seminari e confronti tra Sezioni regionali, gruppi di lavoro tematici (Communities Inu) e istituzioni.

Questo *Special Issue* di *Urbanistica Informazioni* raccoglie il frutto di quel lavoro: un mosaico di esperienze, riflessioni, proposte, ricerche. Non una semplice antologia ma un manifesto polifonico di una comunità che continua a credere nella pianificazione come bene comune. Non una sola voce a parlare ma una coralità che rappresenta una comunità viva e impegnata; un insieme di materiali diversi per natura e formato: contributi teorici, riflessioni critiche, esperienze operative, sintesi di laboratori territoriali, proposte e racconti progettuali.

È un *corpus* che testimonia un lavoro collettivo, diffuso, pluridisciplinare. Ne emergono pratiche e visioni che interrogano la pianificazione in senso largo: come alleanza, come racconto, come strumento per rendere possibile ciò che è giusto, e non solo ciò che è fattibile. Perché rendere il piano utile non significa piegarlo al mercato o alle urgenze e interessi del momento. Significa ritrovare il suo senso profondo: quello di essere un patto tra generazioni, tra istituzioni e cittadini, tra soggetti diversi che condividono una visione di territorio.

Il piano utile è quello che serve a dare forma a una società più giusta, più sostenibile, più consapevole. È quello che costruisce alternative. È quello che non si limita a descrivere il presente, ma progetta possibilità.

Tem

Il XXXII Congresso Inu è il risultato di un lungo lavoro di avvicinamento. Attraverso le attività delle Sezioni regionali e dei gruppi di lavoro delle Communities, l'Inu ha raccolto e sedimentato numerosi contributi da studiosi, tecnici, professionisti, amministratori, giovani *planners*.

Questo fascicolo ne rappresenta una selezione significativa che restituisce i grandi assi tematici che hanno guidato il dibattito: il rinnovamento degli strumenti urbanistici e il loro impatto territoriale; il rapporto tra pianificazione, politiche pubbliche e progetti; il ruolo della pianificazione nei territori marginali o vulnerabili; le sfide della transizione ecologica e digitale; la pianificazione come strumento di eguaglianza e giustizia.

Ogni contributo è testimonianza di una volontà comune di restituire, con tagli specifici, significato, utilità e credibilità alla pianificazione. *Una pianificazione per i territori vulnerabili*. L'Italia è un Paese segnato da forti diseguaglianze territoriali e socio-economiche, da discontinuità di opportunità, da marginalità che assumono forme diverse: urbanizzazione frammentata, aree interne spopolate, periferie degradate, territori esposti a eventi estremi. In questo contesto, la pianificazione utile è quella che sa interpretare tante le fragilità, proporre risposte strutturali, di medio-lungo periodo, reagire ad esigenze anche nel breve periodo. Non basta intervenire (solo) sull'urgenza: occorre rafforzare la capacità dei territori di costruire strategie autonome, di riconoscere le proprie risorse e i valori, di attivare filiere locali dello sviluppo sostenibile. Il piano deve sapersi adattare, ma anche saper guidare: essere strumento operativo, ma anche spazio di visione condivisa. Deve essere costruito con chi vive i territori, non solo disegnato per loro. Le esperienze raccolte nei materiali preparatori al Congresso dimostrano che una pianificazione utile è possibile: quando incrocia strumenti diversi, coinvolge competenze multiple, integra politiche sociali, ambientali e insediative. I casi

presentati spaziano da strategie a scala territoriale a pratiche nei piccoli comuni, da progetti di rigenerazione urbana a piani per le aree periurbane. Tutti accomunati da un'idea: la pianificazione non è mai neutra, e deve scegliere con equilibrio da che parte stare.

Una cultura del piano per le transizioni. La crisi climatica, la transizione energetica, la trasformazione digitale, l'invecchiamento della popolazione, la crescente mobilità delle persone l'instabilità dell'economia: tutte queste sfide sono territoriali. Non esistono risposte efficaci che non siano anche spaziali. Per questo, la pianificazione deve tornare a essere cerniera tra strategie e pratiche, tra *governance* multilivello e bisogni locali. Il piano utile è un acceleratore di transizione, ma anche un garante di equilibrio. Serve per evitare soluzioni tecnocratiche o parziali, per mantenere coerenza e giustizia nei processi di cambiamento. Una cultura del piano è una cultura della cura: dei luoghi, delle relazioni, dei tempi. Richiede attenzione alle connessioni, alle scale, ai linguaggi. Il XXXII Congresso Inu mette in luce anche questo: che la pianificazione non è obsoleta, è semplicemente stata impoverita (anche a causa di alcune sue non necessarie rigidità). Restituirle centralità significa non solo farla funzionare, ma riconoscere che non c'è buona politica pubblica senza un'idea condivisa di territorio.

La sfida della semplificazione e della qualità. Tra gli ostacoli al ritorno del piano c'è anche la complessità (spesso complicazione) normativa che oggi caratterizza il governo del territorio. La moltiplicazione dei piani generali e settoriali, la stratificazione delle competenze, l'inflazione di strumenti e normative spesso incoerenti rendono difficile elaborare e attuare piani integrati e utili. Serve una nuova alleanza tra semplificazione (sostenibile) e qualità. Semplificare non significa ridurre, ma rendere chiaro e attuabile ciò che si progetta. La qualità urbanistica, ambientale, architettonica del piano è condizione per la sua efficacia. In questo senso, l'Inu propone un rinnovato impegno per la mancante legge nazionale di principi e norme generali del governo del territorio, che restituisca al piano dignità istituzionale, chiarezza funzionale e legittimità sociale la pianificazione.

Conoscere, progettare, attuare. Perché un piano sia utile, deve essere costruito su conoscenza solida, deve essere progettato con intelligenza collettiva, e deve essere attuabile nella realtà amministrativa e finanziaria. Non basta più separare il momento della visione da quello dell'azione. La pianificazione utile è quella che sa integrare letture socio-spaziali aggiornate e multidisciplinari, capacità di progetto a scala urbana, territoriale e ambientale, strumenti di attuazione efficaci, inclusivi, sostenibili. I materiali raccolti nel volume mostrano che una nuova generazione di piani è già in atto: più ibridi, agili, interattivi, capaci di dialogare con politiche regionali, strategie urbane, comunità locali. Ma serve un salto di qualità nelle politiche pubbliche, nella formazione, nella cultura tecnica. Un piano utile ha bisogno di contesti istituzionali che lo rendano possibile.

Un'agenda per il piano utile

Dai materiali congressuali emerge una possibile nuova agenda per la pianificazione italiana. Tra le priorità individuate emergono: l'urgenza di una legge nazionale di principi sul governo del territorio che riconosca anche il valore pubblico della pianificazione; la necessità di rafforzare il legame tra pianificazione e politiche pubbliche; l'importanza della formazione permanente, per amministratori e tecnici; l'impegno per una cultura dell'abitare e del progetto, che valorizzi i diritti e le relazioni; il sostegno alla costruzione di piani come processi di collaborazione istituzionale e democrazia territoriale. ■

APERTURE

Tra critica e proposta: l'utilità del piano per una rigenerazione equa e sostenibile

Stefano Stanghellini

Il governo del territorio richiede che gli strumenti per realizzarlo in modo efficace si adeguino, innovandosi, al mutare delle condizioni della società, dell'economia, dell'ambiente. Per questo, gli strumenti di cui si avvale – i piani territoriali e quelli urbanistici soprattutto – necessitano di evolversi e di essere capaci di trovare soluzioni appropriate per i nuovi problemi e le nuove priorità poste dal cambiamento.

In questi ultimi anni, la scelta europea, e quindi anche nazionale, di orientare lo sviluppo verso la sostenibilità, ha determinato il ri-orientamento delle politiche urbane e territoriali, e quindi anche dell'insieme delle pianificazioni, generali e di settore.

Per quanto riguarda i piani generali di scala territoriale e urbana, il contenimento del consumo di suolo e la riqualificazione dei tessuti urbani degradati sono diventati i due principali paradigmi che hanno plasmato le nuove progettazioni. La transizione ecologica e quella energetica, sotto la pressione dei cambiamenti climatici e della mutazione del quadro politico internazionale, hanno suscitato nuove attenzioni e stimolato soluzioni progettuali un tempo inimmaginabili. Per effetto di tutto ciò, si è molto elevato il livello di complessità della pianificazione. Molti saperi tecnici specialistici sono ora chiamati a recare apporti conoscitivi ritenuti indispensabili, e nei processi di formazione dei piani devono comporsi le posizioni di numerosi organismi portatori di specifici interessi pubblici.

Il piano, quale strumento di governo del territorio, è quindi sottoposto ad una assidua e approfondita riflessione: lo è all'interno dell'Istituto nazionale di urbanistica per la sua missione culturale, lo è all'interno delle strutture degli enti territoriali per le loro competenze istituzionali.

Come noto, negli ultimi anni questa insistita attività di ricerca è approdata, in molte Regioni, alla definizione di nuove forme per il piano urbanistico generale e, conseguentemente, delle sue modalità attuative. Contestualmente, all'interno delle principali associazioni degli urbanisti (Inu, Siu, Censu) si è manifestata l'intenzione di stimolare l'avvio di un processo riformatore anche da parte dello Stato. Recentemente l'Inu ha offerto al Parlamento una vera e propria proposta di legge di principi e di disciplina generale per il governo del territorio.

L'aspirazione è quella di indurre il Parlamento a riformare il quadro legislativo vigente, quale a livello nazionale è stato definito dalla Legge fondamentale del 1942 e dalle sue successive modifiche e integrazioni, e di concorrere, con le Regioni, a far sì che nell'intero Paese, e non solo in alcune sue parti, le istituzioni territoriali e le comunità locali possano avvalersi di forme di piano utili rispetto alle sfide poste dalla contemporaneità.

Nello stesso tempo, tuttavia, l'Inu non può esimersi dall'alzare la propria voce critica nei confronti delle iniziative legislative che si muovono nella direzione opposta.

A ben vedere non sconcerta più il fatto che gli imperativi che si affermano nel dibattito tecnico-scientifico e culturale vengano successivamente assunti, nel dibattito politico ed in certa attività professionale, come slogan con cui travestire operazioni di segno opposto. Così è stato per la perequazione urbanistica, così avviene per la sostenibilità, così sta avvenendo anche per la rigenerazione urbana.

Lo Schema di testo unificato in materia di rigenerazione urbana all'esame del Senato è un esempio calzante di incoerenza fra i condivisibili obiettivi dichiarati e le disposizioni assunte. Queste ultime hanno un bersaglio: le norme di legge e gli strumenti urbanistici vigenti. Sull'altare di una asserita aspirazione alla rigenerazione urbana, una lunga sommatoria di disposizioni mira a rimuovere le regole della pianificazione urbanistica in favore della creazione di nuove rendite urbane da parte di un'attività edilizia liberalizzata.

All'utilità del piano pare volersi sostituire quella del mercato, con esiti che ci richiamano alla mente ciò che è avvenuto nelle nostre città negli anni '50 e '60.

Per l'Inu è acquisito che la tendenziale riduzione della popolazione residente, la dimensione raggiunta dal patrimonio edilizio e la sua progressiva obsolescenza, l'evoluzione dei processi di produzione e consumo dei beni e servizi, le necessità di adattamento al cambiamento climatico, hanno fatto della rigenerazione urbana e territoriale il principale campo d'azione del piano urbanistico.

Al piano urbanistico compete l'impegnativo compito di interpretare le istanze rigenerative presenti in ciascuna specifica realtà urbana e territoriale, e di definire le strategie e le politiche da porre in essere per soddisfarle, prefigurando in ciò gli apporti che il settore pubblico, quello privato, le partnership pubblico-private, possono recare. In questo sta l'utilità del piano urbanistico contemporaneo. Nell'attesa dell'auspicata legge nazionale di principi e disciplina generale per il governo del territorio, la speranza è che il proseguimento dell'iniziativa parlamentare sulla rigenerazione urbana giunga a definire le programmazioni finanziarie e le incentivazioni fiscali di cui la rigenerazione urbana abbisogna, e prefiguri le potenzialità normative di cui le iniziative riformatrici regionali potranno beneficiare per favorire, nell'intero territorio nazionale, l'avvento di una nuova generazione di strumenti di pianificazione capaci di promuovere la rigenerazione dei tessuti degradati, assicurando trasparenza ed equità. ■

APERTURE

La discussione sull'utilità del piano e il cambio di paradigma dell'urbanistica contemporanea

Michele Talia

1. Sono ormai molti anni che l'utilità dell'agire urbanistico viene messa quotidianamente in discussione, spesso senza trovare voci autorevoli che ne riconoscano l'importanza. Per ricordare una fase in cui ciò non avveniva bisogna risalire molto indietro nel tempo, per lo meno agli anni dello sviluppo prorompente del processo di urbanizzazione, e cioè al ventennio compreso tra il 1950 e 1970. In questo periodo il tema della efficacia degli strumenti di pianificazione era intesa principalmente in termini normativi e conformativi, mentre il piano si proponeva non solamente come un documento tecnico essenziale per il progetto della città, ma anche come uno strumento politico di programmazione di notevole rilievo, e in grado cioè di allocare le risorse e indirizzare la crescita degli insediamenti e, più in generale, del sistema economico. Nel corso di un dibattito urbanistico dapprima appassionante,¹ e poi sempre più ripetitivo ed estenuante, la questione dell'efficacia del piano ha rappresentato lo specchio dei cambiamenti registrati, non solamente nel nostro Paese, dall'esercizio della pianificazione e dai rapporti tra pubblico e privato. In un itinerario segnato progressivamente dal passaggio dall'urbanistica come disciplina a rilevante contenuto tecnico-progettuale alla nozione di governo del territorio, inevitabilmente più comprensiva e intangibile, la pianificazione urbana ha finito per trasformarsi in una pratica relazionale e adattiva, che rifletteva un ampliamento di scala, contenuti e finalità dell'intervento pubblico nello spazio, ma sollevava al tempo stesso interrogativi sempre più allarmanti circa la sua capacità di orientare concretamente lo sviluppo urbano. Ora che il tema della efficacia della pianificazione ha perso quasi completamente la sua attualità, dobbiamo prendere atto che all'inaridimento del dibattito disciplinare sulla valutazione delle conseguenze della pianificazione ha corrisposto l'emergere indisturbato del convincimento che i piani urbanistici non rispondano adeguatamente alle esigenze reali delle comunità. Oppure che i processi decisionali messi in campo dalle istituzioni locali non riescano a coinvolgere adeguatamente i cittadini e i più importanti portatori di interessi. O, infine, che le procedure della pianificazione possano rivelarsi troppo rigide per adattare l'amministrazione del territorio alle nuove e mutevoli sfide globali della contemporaneità.

Ma c'è di più. La circostanza per cui a questa perdita di fiducia nella pianificazione ha corrisposto un equivalente appannamento della capacità delle politiche pubbliche di spesa di orientare le scelte delle istituzioni e delle amministrazioni locali non ha costituito certamente un alibi per gli urbanisti (studiosi o *practioners*, poco importa), ma semmai ha rappresentato un'aggravante. A frenare le decisioni su entrambi i fronti si può infatti riscontrare la presenza di una stessa difficoltà a

considerare gli effetti di più lungo periodo, soprattutto nei casi in cui il comportamento degli amministratori, e indirettamente quello dei quadri tecnico-amministrativi e degli stessi *planners*, è stato condizionato dalla considerazione preventiva del possibile impatto che un ciclo elettorale alle porte non avrebbe potuto fare a meno di determinare. Dirottando ad esempio un'aliquota significativa delle risorse disponibili verso politiche redistributive e progetti di impatto immediato e ad elevata visibilità, e riducendo, o addirittura annullando, gli investimenti destinati a finanziare la realizzazione di progetti infrastrutturali complessi, che richiedevano tempo e risorse per essere completati.

Soprattutto in un Paese affetto da una endemica mancanza di stabilità politica come il nostro, la formulazione di una visione a lungo termine da sostenere con studi di fattibilità, approfondimenti progettuali e adeguate risorse finanziarie è apparsa in molti casi impraticabile, ed è stata sostituita da politiche di intervento articolate sul breve periodo, e nelle quali si finiva per rinunciare alla realizzazione di progetti infrastrutturali fondamentali per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

2. Anche a seguito di questa prolungata perdita di contatto tra il piano e i suoi destinatari, la cultura della pianificazione ha dovuto affrontare in questi anni una crisi preoccupante di prestigio e di fiducia da parte dei soggetti pubblici e privati, che si è tradotta nell'adozione di un certo numero di iniziative che puntavano a semplificazione normativa e *deregulation*. Tali provvedimenti, anche al di là dei loro effetti concreti, costituivano un segnale allarmante di una sfiducia diffusa nei confronti di una disciplina che aveva comunque compiuto molti errori da farsi perdonare, il primo fra tutti un'insufficiente propensione all'innovazione.

Nella consapevolezza dei pericoli sottesi alla perdita di efficacia e di legittimazione delle politiche urbanistiche, l'Inu ha indirizzato negli ultimi anni le sue principali proposte e attività culturali al tentativo di enfatizzare la centralità del piano e delle scelte pubbliche. Il primo passo importante che abbiamo compiuto in questa direzione ha riguardato la riproposizione, nel 2020, dei momenti più significativi della nostra storia, con la celebrazione del novantesimo anniversario dell'Istituto. Tale riflessione ci ha consentito di ricordare altri momenti difficili attraversati dall'urbanistica italiana (l'abusivismo edilizio e il sacco del territorio, la mancata approvazione della Riforma Sullo, Tangentopoli, ecc.), ma abbiamo potuto richiamare al tempo stesso iniziative e proposte di riforma che hanno consentito alla nostra disciplina di offrire, pur con molte ambiguità, un importante contributo.² Proseguendo nell'impegno di riportare al centro del dibattito politico-culturale i temi riguardanti il governo del territorio, i due principali

eventi congressuali che ci hanno coinvolto più direttamente in questi ultimi anni tentano di compiere alcuni significativi passi in avanti proprio in questa direzione. Ciò è avvenuto in primo luogo con il XXXI Congresso di Bologna del 2022, nel quale abbiamo posto le basi di una legge di principi per il governo del territorio che fosse in grado di riformare il sistema di pianificazione, e di offrire alcune risposte significative alle nuove sfide della contemporaneità. E, in secondo luogo a Roma, con il XXXII Congresso, dove è venuto il momento di evidenziare come il ricorso alla disciplina urbanistica non deve essere considerata solamente una necessità, ma anche l'occasione per dimostrare contemporaneamente anche la sua utilità.

Almeno nella riflessione che intendiamo sviluppare in questo nuovo appuntamento, riteniamo opportuno sottolineare che l'urbanistica è oggi chiamata a riflettere non solo sulla legittimità formale del piano, ma anche sulla sua effettiva capacità di governare le trasformazioni territoriali in modo equo, sostenibile e condiviso. In questo senso si pongono le basi per affermare un'idea plurale di efficacia – normativa, strategica, relazionale e operativa – in cui il paradigma della necessità e quello dell'utilità non sembrano altro che le due facce di una stessa medaglia, al punto che la pianificazione non può configurarsi semplicemente come la risposta ad un obbligo normativo, ma deve essere in grado di rappresentare la strada più efficace per il raggiungimento di risultati concretamente valutabili non solo nelle politiche pubbliche, ma anche nelle iniziative promosse dalle forze di mercato.

3. Grazie agli approfondimenti offerti da queste differenti e convergenti linee di ragionamento, dobbiamo essere in grado di trattare il tema della efficacia delle iniziative di piano non solo "a legislazione vigente", ma anche ipotizzando il passaggio graduale ad un nuovo ordinamento, che auspichiamo possa essere in linea con quello a cui stiamo lavorando da diversi anni, e che abbiamo presentato in una forma ormai matura al Senato il 16 luglio 2024.

Naturalmente il percorso che ho proposto al Consiglio direttivo nazionale dell'Inu in occasione del varo del tema congressuale non era affatto ovvio, e richiede tutta la nostra capacità di argomentare con chiarezza questioni e proposte che sono oggi in discussione. Basti pensare che dietro al richiamo al *Piano utile*, e alla sua apparente immediatezza, si cela l'esigenza di fare in modo che l'urbanistica contemporanea realizzi una sintesi efficace tra la capacità di portare a compimento l'impegno a provvedere alla legittimazione formale del piano, e la dimostrazione di possedere una effettiva capacità di governare le trasformazioni territoriali in modo equo, sostenibile e condiviso. In questo modo tende dunque ad affermarsi un'idea plurale di efficacia, in grado cioè di tener insieme la componente normativa e gli altri fondamentali ingredienti a carattere strategico, relazionale e operativo in cui si articola il concetto di utilità.

Se il principio di utilità a cui fanno riferimento le considerazioni precedenti non può fare a meno di acquisire una insospettabile ricchezza e complessità, un esito non molto differente può essere conferito all'idea di fondo che tiene insieme le iniziative più recenti dell'Inu a cui ho appena fatto riferimento. Come ho scritto in *Urbanistica Informazioni*, tale idea si confronta con un obiettivo sicuramente impopolare, ma che merita la fiducia dei soggetti ed attori della pianificazione. Si tratta, in particolare, della proposta che punta a schierare gli urbanisti italiani in difesa del paradigma della complessità, nella consapevolezza che tale scelta può tutelare la nostra disciplina dalla minaccia rappresentata dal diffondersi di un'acritica fiducia nel ricorso, come si è detto, alla semplificazione e alla deregolamentazione. Se non addirittura dal rischio di disinteressarsi delle opportunità offerte dalla progettualità urbanistica in cambio delle lusinghe dell'intelligenza artificiale (Talia 2025).

A fronte di critiche come queste, che hanno ormai acquisito la forza d'impatto del luogo comune, le cronache urbanistiche hanno dovuto registrare le conseguenze negative di una progressiva perdita di contatto tra i contenuti del progetto urbanistico e la funzione normativa del piano, e tra quest'ultimo e i suoi destinatari. Gli effetti più significativi di questo declino si possono rintracciare in un progressivo decadimento del potere di regolazione e di indirizzo della legislazione di settore, ma tale fenomeno preoccupante ha innescato altresì un'allarmante deriva, leggibile ormai da tempo non solo in un ricorso sempre più sporadico agli strumenti della progettazione urbanistica, ma anche in una progressiva riduzione del numero di iscritti ai corsi di laurea in pianificazione che sembra irreversibile.

Sia detto per inciso che, anche in questo caso, il sentiero che intendiamo presentare, e che successivamente ci impegniamo a percorrere, lega il successo di questa proposta alla capacità di dominare una materia ben più articolata e multiforme di quanto non possa trasparire dalla apparente semplicità della precedente enunciazione. Si tratta infatti di analizzare una pluralità di temi che spaziano dallo studio della forma del piano e dei compiti della *governance* all'esame di questioni riguardanti la rigenerazione territoriale e urbana, il contenimento del consumo di suolo e il disegno delle reti infrastrutturali, l'offerta della accessibilità, la lotta al cambiamento climatico, la promozione dei processi partecipativi e la sperimentazione degli strumenti di *urban intelligence*. In virtù degli approfondimenti offerti da queste differenti angolazioni di ricerca, e testimoniati dalla stessa articolazione di questo *Special Issue* di *Urbanistica Informazioni*, durante il Congresso affronteremo il tema della utilità del piano mettendo in campo tutte le principali risorse del nostro Istituto, quali le Sezioni regionali, le Communities, il *Rapporto dal Territorio*, le Riviste, INU Edizioni e la piattaforma *web*. Grazie ad un orientamento di questo tipo cercheremo altresì di impiegare a regime questo articolato organigramma per monitorare l'efficacia delle politiche pubbliche nel medio e nel lungo periodo, con l'auspicio di offrire il nostro apporto al raggiungimento di obiettivi maggiormente performanti nel processo di pianificazione.

Dare continuità a questa riflessione sul piano utile non solo può offrire un fondamentale contributo conoscitivo alla promozione e al successo delle politiche pubbliche di nuova generazione, ma molto probabilmente è in grado di impedire che la difficoltà di interpretare correttamente una determinata questione – che nel frattempo non viene illuminata da flussi informativi e indagini specialistiche – cresca nel tempo e possa trasformarsi in una barriera insuperabile.

Così come è avvenuto con il Congresso di Bologna, che continua a produrre esiti significativi nel dibattito urbanistico degli ultimi anni, sono sicuro che la nuova iniziativa dell'Inu sarà in grado di dare continuità e solidità agli effetti di trascinarsi che lo 'slogan' del piano utile potrà produrre nel dibattito politico e culturale sui temi del governo del territorio. ■

Note

1 Vedi, tra gli altri, i contributi di Astengo (1991) e Tutino (1986).

2 I contenuti più significativi di questa approfondita ed impegnata riflessione sono contenuti in due numeri doppi di *Urbanistica*: no. 165-166, 2022; no. 169-170, 2025.

Riferimenti

Astengo G. (1991), *Scritti di urbanistica*, a cura di F. Indovina, FrancoAngeli, Milano.

Talia M. (2025), "In difesa della complessità", *Urbanistica informazioni*, no. 319, p. 9-12.

Tutino A. (1986), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma.

09.30

Apertura

Stefano Stanghellini, Presidente onorario dell'INU

Paolo Colarossi, Presidente Sezione Lazio dell'INU

10.00

Saluti Istituzionali

Roberto Gualtieri, Sindaco di Roma Capitale

Alessandro Panci, Presidente dell'Ordine degli Architetti, PPC di Roma

10.20

Relazione generale

Michele Talia, Presidente nazionale INU

Spunti di riflessione dal Rapporto dal territorio INU (2023)

Simone Ombuen, Co-referente per il Rapporto dal Territorio

11.00

Le tappe del percorso congressuale

Coordinano: **Francesco Domenico Moccia**, Segretario nazionale INU | **Pasquale De Toro**, Presidente Sezione INU Campania

Carlo Alberto Barbieri, CDN INU

Marco Engel, Presidente Sezione INU Lombardia

Giampiero Lombardini, Presidente Sezione INU Liguria

Roberto Mascarucci, CDN INU

12.00

Tre punti di vista a confronto

Coordina: **Patrizia Gabellini**, Urbanista, Politecnico di Milano

Carlo Gasparrini, Urbanista, Università Federico II, Napoli

Irene Tinagli, Parlamentare Europea

Walter Tocci, Amministratore e Politico

13:30-14:30 | Intervallo - Pranzo libero

14.30

Tavola Rotonda | Le priorità del progetto urbanistico contemporaneo

Coordina: **Andrea Arcidiacono**, Giunta nazionale INU

Enrico Giovannini, Direttore scientifico ASVIS

Domenico Fontana, Responsabile Rigenerazione urbana, Legambiente onlus

Chiara Occeili, Consigliera CUN

Emanuele Boscolo, Presidente AIDU

Stefano Storchi, Presidente ANCSA

Giovanni Vetrutto, Responsabile Progetto ITALIAE

Michele Munafò, Responsabile Servizio per il sistema informativo nazionale ambientale ISPRA

16.00

Tra sguardi tematici e specificità territoriali | Il contributo delle Sezioni e delle Communities dell'INU

Coordina: **Carolina Giaimo**, Vicepresidente nazionale INU

Bertrando Bonfantini, Responsabile Community Riforma dei saperi

Camilla Cerrina Feroni, Presidente Sezione INU Toscana

Domenico Passarelli, **Ignazio Vinci**, Responsabili Community Politiche per il territorio del Mezzogiorno

Francesco Rotondo, Presidente Sezione INU Puglia

Angioletta Voghera, Responsabile Community Paesaggio e biodiversità

Vittorio Emanuele Bianchi, Presidente Sezione INU Emilia-Romagna

17.30

Dialoghi | Chiusura del XXXII Congresso

Michele Talia, Presidente nazionale INU

Paolo La Greca, Università di Catania, Vicesindaco di Catania

Valeria Lingua, Università di Firenze, Ufficio di Presidenza INU

Alessandro Panci, Presidente Ordine Architetti, PPC di Roma