

FEDERICO OLIVA

---

## Spunti di riforma (sostenibile) Suggestions for (sustainable) reform

**1.** Questo numero di *Urbanistica* continua nell'approccio culturale e disciplinare caratterizzato da un'attenzione prevalentemente incentrata sulla città, quella europea in particolare, sulle politiche urbane messe in campo e sulle conseguenti prospettive di crescita, di produzione di ricchezza e di attrazione offerte dalla stessa. Uno spostamento significativo rispetto alla tradizionale attenzione all'attività di pianificazione spaziale che per molti anni ha caratterizzato l'impegno della rivista, e che oggi si è sensibilmente ridotta a causa della crisi globale e della conseguente contrazione del mercato immobiliare (che in Italia sembra avere una dimensione strutturale) e dell'ulteriore diminuzione delle risorse pubbliche; anche se la stessa attività di pianificazione ha subito negli ultimi anni cambiamenti assai significativi, con nuove forme e scale del progetto urbanistico, sempre più lontano dal piano generale o, se si vuole, dal *masterplan* di tradizione, ma anche con nuovi strumenti d'intervento finalizzati a affrontare i nuovi temi che si sono presentati in questi ultimi anni sullo scenario delle trasformazioni urbane e territoriali come la resilienza e la rigenerazione.

Il primo servizio presenta gli esiti di una riflessione sul futuro delle città, anche alla luce degli ultimi dati che confermano la continua crescita della popolazione urbana. Lo compongono sei contributi, quello di un geografo (il presidente dei geografi italiani) e quelli di cinque urbanisti italiani, ciascuno portatore di un proprio specifico approccio alla ricerca: dalla definizione di un nuovo urbanesimo conseguente ai grandi cambiamenti che stanno avvenendo nella città contemporanea, alla riconfigurazione spaziale delle trame insediative travolte dalla metropolizzazione; dall'affermarsi delle problematiche ambientali per contrastare i processi di declino che le città conoscono insieme all'attuale ulteriore crescita, alla necessità di accrescere la resilienza delle grandi aree urbane oltre i confini ristretti delle *smart cities*; dalla necessità di mobilitare nuovi soggetti e nuove risorse, alla sperimentazione di nuove forme di partecipazione nel progetto urbanistico.

Alla sezione "Piani, progetti e politiche" appartiene il secondo servizio dedicato a Trieste con uno sguardo critico sulla complessiva esperienza urbanistica, con approfondimenti relativi ai processi di rigenerazione urbana, valorizzazione e riuso, con alcune note informative sulle più importanti politiche urbane in corso e una riflessione finale dedicata alle politiche dell'abitare e alle relative prospettive future. Un'esperienza caratterizzata dal segno dell'operatività, dell'efficacia e della concretezza, che sviluppa

**1.** This issue of *Urbanistica* continues our cultural and disciplinary approach focusing primarily on cities, and European cities in particular, and on the urban policies implemented and their consequent prospects for growth, production, wealth and drawing power. It is a significant move away spatial planning, which for many years was the traditional focus of this journal but which has declined significantly with the global crisis and the resulting contraction of the property market (a structural element in Italy), and through further decreases in public resources and, therefore, a decrease in the number of plans produced. I believe this to be an irreversible situation. Planning has undergone significant changes in recent years with urban planning taking new forms and reaching new levels and continually moving further away from the general plan or, if you will, the traditional *masterplan*. There have also been new intervention measures introduced to address new issues such as resilience and regeneration that have arisen in recent years within the field of urban and territorial transformation.

The "Cities" section of this issue is devoted to a reflection on the future of cities, particularly in light of the latest data confirming continuing growth in the urban population. The six contributors, a geographer (the President of Italian Institute of Geographers) and five Italian urban planners, each have their own specific approach to research: from the definition of the new urbanisation resulting from significant changes in the contemporary city to the spatial reconfiguration of settlements overwhelmed by metropolisation; from environmental concerns arising from simultaneous urban decline and continuing growth to the need to increase resilience in large urban areas beyond the borders of the *smart cities*; and from the need to mobilise new subjects and new resources to experimentation with new ways to participate in urban planning. In the section "Plans, projects and policies," the second feature of this edition is dedicated to Trieste, which looks critically at the overall urban planning experience and provides insights into urban regeneration processes, development and reuse. It provides information on the most important urban policies in force and a final reflection on living policies and future prospects. The Trieste experience is typified by efficiency, effectiveness and pragmatism, as well as the development of original intervention tools that would be useful for all Italian urban planning.

In the same section, there is a feature on mobility policies in Lyon, Grenoble and Geneva highlighting the fundamental issue of

strumenti d'intervento originali e utili per tutta l'urbanistica italiana. Nella stessa sezione della rivista, il servizio dedicato alle politiche per la mobilità di Lione, Grenoble e Ginevra sottolinea l'aspetto fondamentale dell'integrazione tra urbanistica e trasporti; due città francesi e una realtà transfrontaliera (tra Francia e Svizzera) che nonostante la mancanza di un coordinamento istituzionale si è mossa nella stessa direzione. Un'integrazione necessaria per raggiungere gli obiettivi posti dalla *Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* (2000) di riduzione del traffico automobilistico in chiave ambientale, verso i quali lo strumento settoriale a suo tempo individuato, il *Plan de déplacements urbain*, ha mostrato la sua sostanziale inefficacia, pur riuscendo a garantire una migliore offerta di trasporto pubblico. Si dà quindi conto dell'esperienza comune alle tre città nel passaggio da politiche di potenziamento del trasporto pubblico a politiche d'intermodalità integrate alle politiche urbanistiche alla scala territoriale e urbana.

L'ultimo servizio (nella sezione "Studi e ricerche") è dedicato a Vienna, una grande città europea che nel passato ha svolto un ruolo decisivo nella formazione disciplinare e che negli ultimi trent'anni sta riprendendosi il ruolo di polo culturale di riferimento per l'est europeo, mantenendo i suoi caratteri specifici contro i pericoli della globalizzazione. Un processo che si articola su tre temi fondamentali: le strategie culturali riproposte in forma aggiornata, anche come sostegno allo sviluppo economico; l'edilizia sociale, una qualità della città consolidata storicamente e oggi rinnovata nelle forme e nelle modalità; lo sviluppo della 'città intelligente'.

Infine la rivista presenta un ultimo contributo dedicato alla costruzione della Rete ecologica della Regione Marche (nell'ambito del rinnovamento del Piano paesistico) come concreto strumento di realizzazione di forme di resilienza urbana e territoriale finalizzate all'innalzamento della qualità della vita nei territori interessati.

**2.** Confermare la linea culturale e disciplinare di *Urbanistica* non significa dimenticare le cause di natura economica, politica e giuridico-amministrative che impediscono efficaci azioni di governo del territorio nell'interesse della collettività. Le cause di natura economica dipendono dalla situazione generale del Paese e riguardano l'endemica carenza delle risorse necessarie che ci caratterizza, una carenza che ha ragioni profonde nella nostra economia (il debito pubblico) e che l'estrema lentezza della

integrazione between urban planning and transportation with two French cities and a border city (between France and Switzerland) that, despite a lack of institutional coordination, have all moved in the same direction. Integration was critical to meeting the objectives set by the *Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* (2000) to reduce road traffic as part of environmental protection measures. The tool assigned to meet these objectives, the *Plan de déplacements urbain*, has proved to be wholly ineffective, although it was successful in providing better public transportation. The feature examines the common experience of the three cities as they transition from public transit development policies to intermodal policies integrated with urban planning policies at the territorial and urban level.

The section "Topics and issues" is dedicated to Vienna, a great European city that in the past played a decisive cultural role in our discipline's development and that over the past 30 years has been regaining its position as a cultural reference point for Eastern Europe, retaining its distinctive character against the dangers of globalisation. The process has been structured around three core issues: cultural strategies, which have been updated and resubmitted to support economic development; social housing, which was historically a hallmark of the city and has now been modernised both in form and procedure; and the development of the 'smart city'.

Finally, this publication offers an analysis on the construction of the Marche Regional Ecological Network (within the framework of the updated *Piano Paesistico* or "Landscape Plan"), a practical tool for developing forms of urban and territorial resilience aimed at raising the quality of life in the territories concerned.

**2.** Maintaining *Urbanistica's* cultural and disciplinary focus does not mean forgetting the economic, political and legal-administrative issues that hinder effective land planning in the interests of the community. Economic issues are determined by the general state of the country and pertain to the widespread shortage of necessary resources, a shortage deeply rooted in our economy (public debt) and not helped by the extremely slow pace of economic recovery. The political issues relate primarily to what, at least in recent decades, appears to be a chronic inability to plan in the medium to long term, an inability evident even in the current Parliament, despite good intentions and a number of positive

ripresa economica non aiuta certo a superare. Le cause di natura politica riguardano essenzialmente quella che almeno negli ultimi decenni appare come una cronica incapacità di programmazione a medio-lungo termine; un'incapacità che è apparsa evidente anche nella legislatura in corso, nonostante qualche buona intenzione e qualche spunto positivo. Si tratta di una questione essenzialmente politica perché il merito delle principali problematiche territoriali da affrontare con un'adeguata programmazione, la difesa del suolo, l'adeguamento antisismico del nostro patrimonio edilizio, il suo rinnovo ed efficientamento energetico e, più in generale, le politiche di prevenzione dai grandi rischi ambientali e naturali, è perfettamente conosciuto anche per quanto riguarda i fabbisogni finanziari e il bilancio finale tra i costi di un intervento organico e programmato e quelli degli interventi di continua e parziale riparazione, problematiche che quindi non comportano particolari approfondimenti di carattere scientifico o disciplinare. Infine, le cause di natura giuridico-amministrativa riguardano le condizioni assai critiche del quadro istituzionale e dell'ordinamento giuridico-legislativo dovute all'assenza assai prolungata di qualsiasi riforma utile per il Paese (l'ultima legge di un qualche spessore, la 10 del 1977, risale a quarant'anni fa); una condizione critica che l'esito del referendum costituzionale del dicembre scorso ha ulteriormente acuito. Su quest'ultime cause che hanno contribuito alla crisi del governo del territorio nel nostro Paese la cultura urbanistica ha una responsabilità specifica alla quale non può rinunciare e che deve riprendere a esercitare; anche se non deve comunque sopravvalutarne la portata concentrando su di esse la propria attenzione esclusiva rispetto alle problematiche di contenuto, al confronto progettuale e disciplinare, alla sperimentazione.

**3.** La mancata approvazione della riforma costituzionale determina due conseguenze rilevanti se si vuole garantire alle nostre amministrazioni la possibilità di affrontare le problematiche urbane e territoriali in modo efficace e nell'interesse pubblico: la conferma del Governo del territorio come materia di legislazione concorrente Stato-Regioni come previsto dall'articolo 117 della Costituzione e la sopravvivenza delle 93 Province italiane (oltre alle 14 Città metropolitane che la Riforma manteneva in costituzione) rimaste in funzione con lo stato giuridico e le competenze stabilite dalla legge 56/2014 (Delrio).

La prima di tali conseguenze comporta l'ineludibile impegno dello Stato, in particolare del Parlamento, per l'emanazione della legge sui Principi fondamentali per il governo del territorio (la 'legge di principi'), un obbligo costituzionale che non è stato rispettato per nessuna delle 19 materie di legislazione concorrente previste in Costituzione: oggi la conferma sancita dal referendum della norma vigente, vale a dire l'obbligatorietà della 'legge di principi', impegna il Parlamento a intervenire. Anche perché l'assenza del quadro normativo di tale legge ha consentito alle Regioni di legiferare in tutta libertà (come per tutte le materie per cui lo Stato non ha una competenza esclusiva), producendo quella sorta d'improprio 'federalismo urbanistico' che oggi contraddistingue il nostro Paese, con la produzione di un'accozzaglia di strumenti inutilmente differenziati e, in generale, assai poco efficaci rispetto a quelli che avrebbero dovuto sostituire, in una specie di gara a chi proponeva gli strumenti più originali; mentre non si contano gli interventi impropri in quanto relativi a temi e questioni di dubbia competenza regionale, come la regolazione dei diritti edificatori, la compensazione o la perequazione urbanistica, tutte questioni

starts. This is essentially a political matter as the key territorial issues needing to be addressed are well known: adequate planning, soil protection, updating our built heritage with anti-seismic technologies, increasing energy efficiency and, more generally, introducing prevention policies for large environmental and natural hazards. Equally well known are the financial costs and the final balance between the costs of systematic and planned intervention versus continuous, partial repairs. These are issues, therefore, that do not require any particular in-depth scientific or disciplinary knowledge. Finally, the legal-administrative issues pertain to the now critical state of the institutional framework and the legal-legislative system following a long absence of any useful reform in this country (the last law of any importance, Law 10 of 1977, was forty years ago): a critical situation exacerbated by the result of last December's constitutional referendum. The urban planning sector has a specific responsibility to act on issues that have contributed to the land management crisis in our country. It is a responsibility that cannot be ignored. We must take it on with renewed commitment. Our sector, however, must not overstep its reach, but simply focus its full attention on issues of content, planning and disciplinary discussion and experimentation.

**3.** The failure to approve constitutional reform has two significant consequences that affect our administrations' power to address urban and territorial issues efficiently and in the public interest. Firstly, the confirmation of land management as the subject of concurrent national-regional purview, as provided for by Article 117 of the Constitution, and secondly, the survival of the 93 Italian provinces (in addition to the 14 metropolitan cities that the reform retained in the Constitution) that remain functional with legal status and jurisdiction established by Law 56/14 (the Delrio Law).

The first of these consequences concerns the unavoidable responsibility of the national government, and Parliament in particular, to promulgate the law on *Fundamental principles for land management* (the "law of principles"), a constitutional obligation that has not been observed, however, in any of the 19 concurrent items of legislation, yet confirmation of the current regulations ratified by the referendum, i.e. that the "law of principles" is mandatory and obligates Parliament to intervene. Moreover, the absence of a legal framework for this law has allowed the regions to legislate in complete freedom (as in all matters where the state does not have exclusive jurisdiction), resulting in the kind of improper "urban federalism" that now characterises our country with a jumble of tools that are unnecessarily differentiated and, generally speaking, much less effective than those they were intended to replace, as if there were a competition to come up with the most original ones. In the meantime no one is considering the inappropriate interventions on issues and questions of ambiguous regional jurisdiction such as the regulation of building rights, compensation or planning standardisation – all of which are issues that are supposed to be the national government's responsibility. This is not mentioning the procedural oddities that differentiate every regional law made in the last twenty years. None of these laws, bar a few limited exceptions, has appropriately addressed the issue of local territorial particularities that must be dealt with in land management and in urban planning and construction legislation. The result of the constitutional referendum therefore also induces a mandatory, even radical, realignment of regional laws on land

che riguardano competenze specifiche dello Stato. Per non parlare della bardatura procedurale che differenzia ogni legge regionale prodotta negli ultimi vent'anni, senza peraltro che in nessuna di tali leggi, salvo qualche eccezione limitata, sia stato declinato in modo appropriato il tema delle specificità territoriali locali da trattare nel governo del territorio e nella normativa urbanistica e edilizia. L'esito del referendum costituzionale determina quindi anche l'obbligatorio riallineamento, anche radicale, delle leggi regionali di governo del territorio approvate negli ultimi vent'anni, riportando ogni Regione al proprio compito istituzionale di affrontare gli aspetti specifici e di contenuto delle problematiche urbane e territoriali, abbandonando ogni sterile ricerca di differenziazione e lasciando alla legge nazionale la definizione della natura ed efficacia giuridica degli strumenti di pianificazione e di attuazione.

Per quanto riguarda la 'legge di principi', anni di discussione, dibattiti e proposte ne hanno chiarito ogni aspetto, mentre gli stessi effetti della crisi economica globale, come le trasformazioni ormai durature del mercato immobiliare e le nuove forme di produzione e raccolta della rendita, stanno sgombrando il campo rispetto sia alle impostazioni neoliberiste emerse nel passato, sia a quelle più radicalmente pubblicistiche. Basterebbe riprendere il testo della proposta di legge elaborata dall'Inu nel 2007 integrato da alcuni indispensabili aggiornamenti per disporre di una valida base di discussione: l'Inu è tuttora l'istituzione culturale più competente nel settore e quella proposta, rispetto a tutte le altre presentate a cominciare da quelle parlamentari, è una vera 'legge di principi' che rispetta e valorizza le competenze regionali, affermando al contempo quali debbano essere i compiti essenziali dello Stato. Anche al fine di aggiornare la stessa proposta di 'legge di principi', l'Inu deve riprendere e rivedere la propria ipotesi di riforma urbanistica presentata nel 1995 ("La riforma urbanistica: i principi e le regole"), aggiornandola rispetto ai molti elementi di cambiamento da allora intervenuti, primi fra tutti l'intensificazione del processo di metropolizzazione, gli effetti territoriali dei cambiamenti climatici e l'affermarsi della strategia della rigenerazione, una proposta che, riletta oggi, mantiene una sua validità di fondo. Se è vero che molte leggi regionali approvate da allora si sono ispirate a quella proposta, è anche vero che in nessun caso (salvo la legge emiliana) ne sono stati realmente ripresi gli elementi fondamentali, mentre in generale ci si è limitati alle definizioni o alla ripresa di alcuni temi; la stessa forma giuridica degli strumenti urbanistici, uno dei pilastri della proposta di riforma, non è stata correttamente tradotta dalle leggi regionali che si sono esercitate in una sorta di 'manutenzione straordinaria del Prg', dato che il vecchio, obsoleto e inefficiente strumento regolativo non è stato mai realmente sostituito nel nostro ordinamento.

La seconda delle conseguenze sul governo del territorio causata dall'esito del referendum costituzionale riguarda la conferma delle Province come enti non elettivi (o di secondo grado) alle quali può essere affidata la pianificazione d'area vasta, una competenza importante non risolta nella proposta di riforma costituzionale bocciata dal referendum: una pianificazione di tipo strutturale come per le Città metropolitane, cioè gli altri enti territoriali non elettivi, mentre quella di natura conformativa è riservata a quelli elettivi, cioè i Comuni e per alcuni aspetti le Regioni. Come per le Città metropolitane al piano strutturale provinciale può essere affiancato in Piano strategico che seleziona i progetti principali, costruisca il consenso per la loro realizzazione e individui le risorse necessarie. In sintesi, i livelli di pianificazione che la 'legge di principi' dovrà riorganizzare in base all'attuale quadro istituzionale potrebbero vedere le Regioni titolari della programmazione territoriale e della pianificazione paesaggistica, le Città metropolitane e le Province

management approvato in the last twenty years and requires each region to fulfil its constitutional duty in addressing specific aspects and content of urban and territorial issues, and to abandon the sterile pursuit of differentiation and leave the definition of the nature and legal effectiveness of planning and implementation tools to national law.

As for the "law of principles," years of discussion, debates and proposals have clarified every aspect of it meanwhile the effects of the global economic crisis such as the now long ongoing changes in the real estate market and new forms of income generation are redefining the situation with regard to both the neoliberal concepts of the past as well as the more publicly oriented approach. We just need to go back to the proposed law drafted by the INU (Italian National Institute of Urban Planning) in 2007, add a few necessary updates and we would have a good basis for discussion. The INU is still the most competent cultural institution in the sector and our proposed law, compared to all the others including the parliamentary ones, is a genuine "law of principles" that respects and values regional jurisdiction while at the same time affirming what the essential duties of the national government must be. In updating its "law of principles" proposal, the INU must resume and review its urban planning reform rationale introduced in 1995 (*Urban planning reform: principles and rules*), updating it to reflect the many changes that have taken place since then (most of all, intensifying metropolisation, the territorial effects of climate change, and affirmation of regeneration as a effective strategy). It is a proposal which, when read again today, still retains its fundamental validity. While many of the regional laws approved since then have been influenced by that proposal, there have been no cases (except for the law in Emilia) where the fundamental elements have truly been adopted. In general, it has been limited to definitions or the reiteration of certain issues. The legal framework for urban planning tools, one of the pillars of the reform proposal, has not been properly defined by the regional laws brought in as a kind of "extraordinary maintenance of the Prg" (*Piano Regolatore Generale* or General Regulatory Plan), as the old, obsolete and inefficient regulatory tool has never really been replaced within the system.

The second consequence for territorial governance precipitated by the result of the constitutional referendum concerns the designation of the provinces as non-elective (or second level) entities that can be entrusted with large-area planning, an important jurisdiction that was not set out in the constitutional reform proposal rejected by the referendum. This is planning of a structural nature, as with the metropolitan cities, i.e. the other non-elective territorial entities. Meanwhile, planning of a conformist nature is reserved for elective entities, i.e. the municipalities and, in certain matters, the regions. As with the metropolitan cities, the provincial structural plan can be complemented by a strategic plan that selects the key projects, builds consensus for them to go ahead and identifies the necessary resources.

In summary, the "law of principles" will have to restructure planning levels within the current institutional framework, which could see the following jurisdictional responsibilities: the regions appointed with territorial programming and landscape planning; the metropolitan cities and the provinces appointed with large-area structural and programmatic planning (as well as strategic planning, which is mandatory for the metropolitan cities and optional for the provinces who could be given a strategic document or agenda to complement the structural plan); and finally, the municipalities should be encouraged to amalgamate into unions

della pianificazione d'area vasta strutturale e quindi programmatica (oltre a quella strategica, obbligatoria per le Città metropolitane e facoltativa per le province, per le quali un documento o un'agenda strategici potrebbero affiancare il Piano strutturale) e i Comuni delle scelte operative e quindi della pianificazione conformativa; per quest'ultimi va comunque incentivata l'aggregazione nelle Unioni (cominciando a non derogare da quelle obbligatorie previste dalla Delrio), apparendo difficile una loro riorganizzazione istituzionale. Anche questa proposta deve necessariamente essere definita dalla 'legge di principi', che dovrà anche dettare gli elementi essenziali di forma e contenuto dei nuovi piani, lontani dalle soluzioni fino ad oggi sperimentate dalle Regioni che non hanno mai voluto abbandonare, come già ricordato, il vecchio modello regolativo.

**4.** Il secondo intervento urgente del nostro sistema di pianificazione riguarda la necessità di garantire concretamente che la strategia della rigenerazione urbana generalizzata, da tutti invocata, sia dotata degli strumenti e delle risorse necessari per garantire risultati concreti e non solo immaginati o confusi con qualche intervento di riqualificazione. Una strategia sollecitata anche dalle scelte complementari e da essa inscindibili sul contenimento del consumo di suolo e che sembra ormai vincente sia sulla politica nazionale (anche se il relativo percorso legislativo deve essere ancora completato e migliorato per alcuni aspetti non marginali) e, soprattutto, sull'opinione pubblica.

Il primo problema riguarda le risorse necessarie per attuare una concreta strategia di rigenerazione urbana: gli interventi necessari, infatti, non riguardano solo interventi, diffusi o episodici, di trasformazione fisica, ma coinvolgono parti più ampie della città e comportano politiche d'inclusione sociale e di sviluppo economico locale che necessitano di una rilevante disponibilità di risorse pubbliche che non possono essere reperite prelevando quote limitate di rendita, garantite da un mercato immobiliare ricco e dinamico, che negli ultimi decenni è stato in grado di pagare almeno in parte i costi di costruzione della 'città pubblica' ma che oggi appare sostanzialmente ridimensionato. Anche perché i costi della rigenerazione urbana sono assai più elevati di quelli delle fasi che l'hanno preceduta, cioè la riqualificazione/trasformazione e soprattutto l'espansione. Questo problema non può quindi essere risolto dalle attuali scarse risorse pubbliche disponibili, necessarie per fare uscire dall'emergenza e dai diseconomici costi di 'riparazione' gli interventi per la sicurezza del territorio e l'ambiente prima ricordati. Risorse che, quindi, non potranno venire che da un riordino, meglio da una riorganizzazione profonda, della fiscalità locale (una scelta anche questa più volte proposta nel passato dall'Inu), ma che dovranno comunque essere garantite.

Il secondo problema, altrettanto determinante, riguarda i costi delle bonifiche e dei fabbricati, in Italia particolarmente (e giustamente) onerosi, che interessano tutti gli immobili non solo da recuperare/trasformare ma da rigenerare, e con riferimento non soltanto a quelli ex industriali, cioè le 'aree dismesse'. Da trent'anni il loro recupero è stato presentato come una grande occasione per l'urbanistica italiana, dato che la disponibilità di aree centrali da trasformare avrebbe potuto cambiare il volto delle nostre città. Ma al di là della qualità intrinseca di molti interventi, ciò non è mai realmente avvenuto, perché il recupero è stato affidato quasi esclusivamente alle leggi del mercato immobiliare che doveva fare i conti con costi assai elevati e perché alla oggettiva maggiore onerosità degli interventi si aggiungevano gli elevatissimi costi delle

(starting with the stipulations under the Delrio law) as their institutional reintegration would be difficult. This proposal must necessarily be defined by the "law of principles" that must also set out the essential elements of form and content of the new plans that are far removed from the solutions experienced to date by the regions who, as already mentioned, never wanted to abandon the old regulatory model.

**4.** The second urgent intervention our planning system needs is categorically to ensure that the generalised urban regeneration strategies, which everyone wants, have the necessary tools and resources to produce concrete and not illusory results and remain separate from redevelopment measures. This is a strategy that is also needed for the complementary and inseparable issue of land use control, and it now seems to have won both at a national policy level (although the legislative process still needs to be completed and significantly improved) and, most importantly, within public opinion.

The first problem is finding the resources to implement a solid urban regeneration strategy. The interventions required are not simply ones of physical transformation, either systematic or sporadic but they affect much larger parts of the city and involve social inclusion and local economic development policies requiring significant public resources that cannot be generated by collecting limited revenue from a wealthy and dynamic real estate market that in recent decades contributed at least in part to the construction costs of the "public city" but that have now been scaled back considerably. Moreover, the costs of urban regeneration are significantly higher than the phases that preceded it, i.e. redevelopment/transformation and especially expansion. This problem cannot be solved, therefore, with the limited public resources currently available that are needed for emergencies and uneconomical 'repair' costs, interventions on territorial security, and the environment, as discussed previously. Resources, therefore, cannot come from a reorganisation, even a radical reorganisation, of local taxation (an option the INU has put forward many times in the past) but they still have to be found.

The second and equally critical problem concerns the cost of reclamations and buildings that is particularly (and justifiably) high in Italy and affects all properties and not just those being redeveloped/converted but also those being restored, and not only former industrial properties, i.e. 'brownfield sites'. For thirty years the redevelopment of brownfield sites has been presented as a great opportunity for Italian urban planning with the availability of centrally located areas being able to change the face of our cities. But beyond the intrinsic nature of many interventions, this has never really happened because redevelopment was entrusted almost exclusively to the laws of the real estate market. It had to deal with very high costs because, in addition to the prohibitive cost of the interventions, reclamation costs were also high, and so were the values attributed to the areas by their owners which were unrealistic but allowed them to balance their books. This resulted in brownfield site redevelopment projects being taken away from public benefit and placed in the upper brackets of the real estate market. This is what happened even with brownfield site redevelopments 'guaranteed' by architects. Meanwhile, only the projects that received public funding were able to achieve positive outcomes, specifically with regard to social buildings and public amenities. This was a situation that, in contrast, has occurred

bonifiche e i valori attribuiti alle aree dalle società proprietarie, non realistici ma funzionali a far quadrare i loro bilanci. Il risultato è stato quello di allontanare gli interventi di recupero delle aree dismesse dall'utilità pubblica e di collocarli nelle fasce più alte del mercato immobiliare, spesso addirittura oltre i limiti dello stesso. Ciò è quello che è avvenuto nel recupero delle aree dismesse, anche per questo 'garantito' dai progetti delle archistar, mentre solo gli interventi che hanno potuto beneficiare di contributi pubblici hanno avuto un esito positivo, in particolare per quanto riguarda l'edilizia sociale, le attrezzature collettive e parti più o meno cospicue di città pubblica. Una condizione che, al contrario, si è in parte verificata sostanzialmente solo nell'esperienza dei Programmi complessi che però da sperimentazione non si è mai trasformata in normale prassi d'intervento, oltre che con i limitati programmi governativi diretti alle città varati in questi ultimi anni.

Se si vuole dunque oggi avviare un processo di rigenerazione generalizzata che coinvolga la gran parte delle aree dismesse residue ancora largamente presenti nel tessuto delle nostre città, non potendo intervenire sugli oggettivi costi della bonifica, si dovrà farlo sui valori di partenza delle aree, normalmente definiti nei bilanci societari indipendentemente dai costi che il riuso comporta. In particolare, il valore di un'area acquistata decine di anni fa (qualche volta anche un secolo) come agricola, lungamente utilizzata per un'attività produttiva che ha prodotto reddito, valorizzata dalla città che è cresciuta intorno ad essa (insediamenti, servizi, infrastrutture) e da una decisione pubblica relativa alla nuova destinazione urbanistica, deve essere considerato ormai del tutto o ampiamente ammortizzato e non può essere quello stabilito da un *business plan* definito dagli interessi della proprietà e dell'operatore immobiliare. È quindi necessaria una misura legislativa che riequilibri questa situazione, intervenendo sul valore dell'area che deve essere fortemente ridotto, al limite azzerato, consentendo il trasferimento della proprietà della stessa alla municipalità che, per contro, si assumerà l'onere della bonifica e garantirà una sua utilizzazione nell'interesse della collettività. Una prospettiva quindi completamente diversa dalla nostra esperienza recente, ma già utilizzata in altri Paesi europei la cui economia è affidata alle stesse nostre regole: il caso più eclatante è stato quella del Emscher Park in Germania nella Ruhr, una delle regioni più inquinate e di più vasta dismissione d'Europa, la cui rigenerazione è stata possibile, com'è noto, dal trasferimento a valore simbolico delle aree dismesse alla proprietà pubblica, cioè allo Stato (*Land*), che ha successivamente provveduto alle bonifiche e ha recuperato ogni spesa sostenuta riassegnando con una gara di evidenza pubblica le aree programmate per le trasformazioni decise da una grande progetto territoriale.

Senza modificare il focus centrale di attenzione della rivista, ci è quindi sembrato opportuno offrire anche da queste pagine un contributo per la definizione di proposte fattibili che ridiano fiato alle politiche urbane e di governo del territorio, senza rimandare a soluzioni più o meno organiche e radicali oggi poco praticabili. Alcuni essenziali cambiamenti del nostro ordinamento, quindi, peraltro validati da tutte le esperienze presentate negli ultimi numeri della rivista, sia per quanto riguarda il sistema di pianificazione, sia per le principali strategie territoriali da mettere in atto.

*Quando questo numero era già chiuso, è giunta la notizia della scomparsa di Leonardo Benevolo, una figura centrale dell'urbanistica e architettura contemporanea. Sul numero 158 un servizio a più voci tornerà a sottolineare i principali e più significativi aspetti della sua opera.*

in part only with 'complex projects' and has never evolved from experimentation into normal practice, with few government programs aimed at cities having been launched in recent years. If we now want to launch a generalised regeneration process involving most of the remaining brownfield sites in our cities and we cannot have any input into the objective costs of reclamation, it will have to be based on the starting values of the areas normally specified in the company balance sheets and independent of the costs involved in reutilisation. Consider an area that was purchased decades ago (sometimes even a century ago) for agricultural use that was utilised for a long time for an income-generating activity and benefited from the city that grew up around it (e.g., settlements, services, infrastructure, etc.) and from a public decision on the new direction of urban planning. The value of such an area must be deemed fully or largely amortised and cannot be set by a *business plan* defined by the interests of the owner and the real estate operator. A legislative measure is therefore required to rebalance the situation by intervening on area values that must be significantly reduced, even reset to zero, to allow transfer of ownership to the municipality to assume responsibility for the reclamation and guarantee its use in the interests of the community – a completely different perspective, therefore, from our own recent experience, but one that has already been used in other European countries whose economies are subject to the same rules as Italy's. The most striking case is that of Emscher Park in the Ruhr in Germany, which was one of the largest and most polluted brownfield sites in Europe, whose regeneration was made possible, as is well known, by the symbolic transfer of the brownfield sites to public ownership, i.e. the State (*Land*) which subsequently took charge of the reclamation work and recovered all expenses by reallocating, through open tendering, the areas that were earmarked for transformation as part of a large territorial project.

While not shifting this journal's central focus, we nonetheless thought it timely to contribute to identifying feasible proposals to stimulate urban and land management policies without resorting to systematic and radical solutions that are not viable now. Essential changes, therefore, that are needed to our system. However, they have been validated by all the studies featured in recent issues of *Urbanistica*, both in terms of the planning system and the main territorial strategies that need to be implemented.

*After this issue of the journal had gone to print, we received news of the death of Leonardo Benevolo, a central figure in urban planning and contemporary architecture. In Issue 158, this publication will feature a tribute to him from a number of contributors highlighting the greatest and most significant aspects of his work.*