

urbanistica

# INFORMAZIONI

**PANDEMIA E TERRITORI**, studi e ricerche sulla *mobilità* e la *difesa del territorio* ci pongono questioni che attengono all'uso delle risorse, alla pianificazione degli interventi e dei possibili finanziamenti per la costruzione di politiche capaci di legare il **PIANO** alle *Azioni. Mitigazione e ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI tra Pug e Paesc*. La Lr 24/2017 dell'*Emilia Romagna* introduce tra le *dotazioni territoriali* gli interventi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, le dotazioni ecologico-ambientali e i servizi ecosistemici. Il Paesc trova nella *pianificazione urbanistica* nuove condizioni di attuazione, il Pug arricchisce i propri strumenti per perseguire l'obiettivo di accrescere la *resilienza urbana. AMMINISTRARE la città con l'urbanistica*. Una riflessione attraverso le voci degli amministratori locali sulle *potenzialità* e le *difficoltà* che l'urbanistica ha nelle esperienze di *gestione* di città e territori contemporanei. *Le aree metropolitane: redazione e attuazione dei PIANI TERRITORIALI METROPOLITANI*. Le esperienze in corso che presentiamo hanno la funzione di casi di studio, e servono più per avviare una *riflessione sulla efficacia della legge* e sulla necessità di dotarsi di adeguati strumenti di governo del territorio, che non per presentare casi maturi di nuova *pianificazione metropolitana. RETI PER LA MOBILITÀ INTEGRATA*. Dalle esperienze in atto emergono: riorganizzazione dei *tempi* di funzionamento della città, incentivazione alla mobilità dolce, integrazione delle modalità più sostenibili priorità a *pedonalità* e *ciclabilità*.

**290-291**

Rivista bimestrale  
Anno XXXVII  
Marzo-Aprile  
Maggio-Giugno  
2020  
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

**INU**  
Edizioni



## Aperture

Dare dimensione territoriale alle politiche

*Francesco Sbetti*

## il punto

Il rapporto Stato-Regioni dopo la pandemia

*Michele Talia*

- 06** **Pandemia e territorio**  
*a cura di Urbanistica Informazioni*
- 06 **La mobilità degli italiani al tempo del Covid-19**  
*Carlo Carminucci*
- 10 **Territori montani: la manutenzione è l'unica garanzia della sicurezza!**  
*Giampiero Lupatelli*

- 13** **Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici tra Pug e Paesc**  
*a cura di Sandra Vecchietti*
- 13 **Resilienza tra piano urbanistico generale e piani d'azione ambientale: esperienze in corso a Bologna**  
*Francesco Evangelisti*
- 15 **La pianificazione territoriale a Cervia alla prova dei cambiamenti climatici**  
*Daniele Capitani*
- 18 **Temi ambientali e integrazione con il Paesc per il nuovo piano urbanistico di Cesena**  
*Emanuela Antoniaci, Giovanni Fini*

- 22** **Amministrare la città con l'urbanistica**  
*a cura di Matteo Basso*
- 22 **Amministrare la città con l'urbanistica: gli esiti di un seminario**  
*Laura Fregolent*
- 24 **La pianificazione urbanistica a Bologna oggi**  
*Valentina Orioli*
- 26 **Amministrare la città dal punto di vista del Piano - Comune di Mirano (VE)**  
*Maria Rosaria Pavanello*
- 27 **Amministrare con l'urbanistica**  
*Irma Visalli*
- 30 **Piano e Accordi per amministrare il territorio**  
*Roberta Nesto*

- 31** **Le aree metropolitane: redazione e attuazione dei Ptm**  
*a cura di Giuseppe De Luca, Francesco Sbetti*
- 31 **Il Ptgcm di Genova, quale ripartenza?**  
*Giampiero Lombardini*
- 33 **Il piano territoriale metropolitano. Città metropolitana di Bologna**  
*Mauro Baioni, Tommaso Bonetti, Alessandro Delpiano, Barbara Fava, Mariagrazia Ricci, Francesco Selmi*
- 35 **Ptm e Ptcp: Pianificazione Generale e Pianificazione di Coordinamento in Toscana**  
*Daniela Angelini*
- 36 **Contenuti e forma del piano territoriale metropolitano di Firenze**  
*Carlo Pisano, Giuseppe De Luca, Luca Di Figlia, Valeria Lingua, Francesco Alberti*
- 39 **Quale progettualità per la Città Metropolitana di Napoli?**  
*Francesco Abbamonte*
- 42 **La Città Metropolitana di Napoli nel post Covid-19 e lo sviluppo possibile**  
*Valeria Aniello*
- 44 **Il piano strategico della città metropolitana di Palermo in fase di avvio**  
*Franco Piro, Ferdinando Trapani*

- 49** **Reti per la mobilità integrata**  
*a cura di Francesco Sbetti*
- 49 **Reti per la mobilità integrata: da dove ricominciamo**  
*Francesco Sbetti*
- 51 **Piattaforme tecnologiche per territori coesi e solidali**  
*Luigi Pingitore*
- 52 **Ripensare e riequilibrare le reti della mobilità dolce, disegno urbano per le città non solo del domani**  
*Italo Meloni, Beatrice Scappini*
- 55 **Le ciclovie delle Marche: la rete ciclabile regionale**  
*Vittorio Salmoni*
- 57 **Mobilità e spazio condiviso nell'emergenza a Bologna**  
*Cleto Carlini*

**61** | **Rassegna urbanistica**  
61 **Complessità e cambiamento nel governo della città contemporanea: Città-porto, blue economy e contaminazione**  
*Antonio Scattaglia*

**64** | **Post-pandemic Cities: le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza**  
*a cura di Vincenzo Todaro, Annalisa Giampino*

64 **Post-pandemic Cities**  
*Vincenzo Todaro*

66 **Frattura tra spazio e funzioni**  
*Barbara Lino, Daniele Ronsivalle*

68 **Giustizia spaziale e nuove diseguaglianze**  
*Giuseppe Abbate*

69 **Verso altri modelli urbani?**  
*Luciana Macaluso*

71 **Sfide per la formazione e la professione nell'era post-Covid**  
*Luca Barbarossa*

73 **Le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza. Elementi di metodo e modelli di azione per una nuova stagione**  
*Annalisa Giampino*

76 | **Urbanistica Società Istituzioni**

76 **La Via alla luce del recente Decreto "Semplificazione"**  
*Fabio Martino Battista*

78 **La bellezza non salverà l'Italia**  
*Remi Wacogne*

80 **Assurb**  
*a cura di Daniele Rallo*

80 **Social Housing... alla veneta: la "casa per il figlio"**  
*Daniele Rallo, Luca Rampado*

82 **Libri e altro**  
*a cura di Federico Camerin*

96 | **Indici**

in quarta  
**Bologna, tutela delle aree scolastiche**

*Cleto Carlini*

## Dare dimensione territoriale alle politiche

Francesco Sbetti

A partire dal numero 286, pubblicato nell'aprile del 2020, *Urbanistica Informazioni* ha posto al centro della sua riflessione, dedicando uno spazio rilevante della rivista, la crisi pandemica prodotta dal Covid-19. Si è fatta questa scelta dando la parola ad amministratori locali, tecnici delle città metropolitane, delle autorità portuali, gestori di infrastrutture, urbanisti, ricercatori e studiosi. Uno spazio di approfondimento esperto che mette in relazione le dimensioni del governo e dell'amministrazione con quello delle sfide e proposte prefigurate dalla ricerca, dall'approfondimento scientifico e dalle esperienze derivanti dalle buone pratiche.

I temi proposti affrontano la salute, l'abitare, lo spazio pubblico, la mobilità, le infrastrutture e vengono declinati nello spazio dei piccoli comuni, delle aree interne, delle città metropolitane e messi a confronto con le esperienze di altri continenti e paesi del mondo.

Una riflessione *in progress*, non solo perché purtroppo all'inizio del 2021 la pandemia e la diffusione del virus continua, ma anche perché la crisi sanitaria nella dimensione globale e locale che stiamo vivendo porta in evidenza tutte le criticità delle politiche economiche sociali e territoriali del nostro Paese. Non proponiamo un dibattito sul modello di sviluppo e sugli strumenti della democrazia per gestirlo; certamente la pandemia e la possibilità di nuove pandemie e gli effetti ancora imprevedibili del cambiamento climatico sono destinate a mettere in crisi il modello capitalistico/finanziario che governa il pianeta, ma la nostra ambizione è più modesta, quella cioè di fornire uno spazio per la costruzione di una proposta di sintesi per coniugare la visione di lungo periodo, la transizione ecologica, con la ricerca di strumenti e tecniche per affrontare le criticità che le nostre città stanno vivendo. È compito di noi urbanisti proporre una agenda rendendo evidente la necessità di fornire una dimensione territoriale alle politiche, perché siamo convinti che questa dimensione largamente ignorata è la chiave per comprendere le dinamiche, gli effetti e quindi le strade per gestire un piano di investimenti pubblici a scala nazionale, regionale e locale.

Un compito che richiede di ripensare l'elenco lungo e corposo di necessità che il nostro Paese presenta facendoci guidare da due capisaldi:

- la necessità di un percorso incentrato sulla transizione ecologica per contrastare i cambiamenti climatici e gli investimenti nello sviluppo insostenibile;
- la messa in discussione di modelli di governo del territorio incentrati sulle premialità volumetriche piuttosto che sulla sicurezza e la dotazione di infrastrutture e *welfare* (case, sanità, scuola, parchi, reti acquedottistiche e reti fognarie).

La difesa del territorio e quindi un piano di manutenzione idrogeo-

logica accompagnata da un piano energetico che coinvolga anche il patrimonio edilizio, senza disperdere le risorse del 110%, lo presentiamo ancora una volta come primo compito.

Il secondo compito si riferisce al risanamento delle fragilità geografiche, sociali ed economiche. In questa direzione è importante riconoscere la dimensione territoriale e amministrativa che assumono in Italia le povertà, il patrimonio edilizio, la dotazione di servizi, la mobilità e l'accessibilità sia quella ad alta velocità che quella lenta del trasporto pubblico locale e della pedo-ciclabilità. Riconoscere la dimensione territoriale e la gestione amministrativa richiede uno sforzo progettuale e di spesa notevole, capace di coniugare il breve e il lungo periodo sia negli investimenti che nei "ristori".

Non intendiamo proporre ancora una volta un elenco o più elegantemente una Agenda, quanto piuttosto lavorare nella direzione indicata dal documento dell'INU "Superare l'emergenza e rilanciare il Paese".

Continuando nel lavoro intrapreso in questo numero proponiamo due contributi che arricchiscono il nostro quadro conoscitivo con l'analisi sulle modalità con cui gli Italiani si muovono al tempo del Covid (C. Carminucci) e sulle fragilità dei territori montani (G. Lupatelli). Una proposta per affrontare le crisi e le minacce ambientali ci viene fornito dalle esperienze di pianificazione e amministrazione locale: i Piani avviati dalla nuova legge dell'Emilia Romagna presentati da S. Vecchietti che introducono tra le dotazioni territoriali gli interventi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; le esperienze di governo delle città e territori incentrate sugli interventi sullo spazio pubblico e sulla riqualificazione urbana, così come gli stessi amministratori le raccontano; l'avvio della pianificazione territoriale delle città metropolitane e le esperienze di mobilità integrata che uniscono la pianificazione di settore con i piani paesaggistici e con l'urbanistica tattica per contrastare le emergenze.

La sfida complessa che viene posta anche ai nostri saperi richiede un contributo davvero grande che ci impone di lavorare e sperimentare mobilitando anche la dimensione del governo locale, in questa fase schiacciato dalle politiche di restrizione/confinamento e di gestione delle risorse per contrastare le emergenze tutte appannaggio di Stato e Regioni.

La costruzione di un Piano è una operazione particolarmente ambiziosa che richiede, come hanno scritto G. Pasqui "*intelligenza e creatività, ma anche un saldo radicamento nella realtà, un uso intelligente di dati e informazioni molteplici, un forte orientamento sperimentale*" e M. Talia "*un piano nazionale di potenziamento delle strutture tecniche degli enti locali (...) sia tecnico-progettuali che amministrativi e il ricorso sistematico alle procedure di valutazione*" (UI 287/288).

## Il rapporto Stato-Regioni dopo la pandemia

Michele Talia

Tra le conseguenze drammatiche e imprevedibili che la pandemia sta producendo a livello planetario nell'economia, nella società e nella stessa organizzazione delle città, sembrano emergere alcuni cambiamenti che riguardano più da vicino il nostro Paese e che potranno rivelarsi decisivi per il successo delle politiche che stanno per essere finanziate con il *Recovery Plan*.

Se fino agli ultimi mesi del 2019 il nostro ordinamento era ancora al centro di un disegno di regionalismo differenziato che puntava ad assegnare alle Regioni una maggiore autonomia, a un anno di distanza lo scenario politico appare in rapido mutamento, e il banco di prova costituito dalla gestione della crisi sanitaria sembra suggerire un differente atteggiamento. Laddove infatti le misure impiegate per il contenimento dell'epidemia hanno visto molte Regioni rinunciare ad esercitare pienamente i propri poteri, aspettando che fosse lo Stato a mettere in atto provvedimenti limitativi delle libertà individuali e di impresa che si preannunciavano molto impopolari, i 222 miliardi che l'Italia si appresta a spendere nel prossimo quinquennio determineranno una spinta di segno opposto, e innescherà un probabile conflitto in relazione alla divisione dei poteri e alla dislocazione dei centri di spesa.

Le ripercussioni per le politiche pubbliche e per il nostro assetto amministrativo possono essere rilevanti. Dopo aver assistito per molto tempo al progressivo indebolimento delle strutture tecnico-amministrative dello Stato – nelle competenze assegnate e nelle risorse umane disponibili – come conseguenza di una graduale rinuncia del settore pubblico ad esercitare un forte ruolo di indirizzo, si può infatti prevedere che la complessità dei progetti che dovranno essere messi in cantiere soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'economia circolare e la "rivoluzione verde", richiederà un risolutivo cambio di rotta.

Naturalmente la consapevolezza del fallimento del modello dello Stato minimo avrebbe dovuto farsi strada molto tempo prima, almeno a partire dalla grande recessione iniziata nel 2007, che aveva messo a nudo la preoccupante miopia delle stesse istituzioni di regolazione del mercato, ma ora i prevedibili effetti della pandemia ci costringono a prendere atto che le privatizzazioni e le esternalizzazioni avvenute nei decenni precedenti hanno notevolmente indebolito gli strumenti a disposizione della *governance* per rispondere alle crisi.

A fronte della marcata accelerazione dei processi attuativi che

dovrà essere assicurata, del carattere sperimentale di alcuni interventi prioritari e della scala sovra-regionale che converrà impiegare in particolare per alcune grandi opere infrastrutturali, è dunque molto probabile 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.

Soprattutto nel caso del governo del territorio, la necessità di innovare la materia che regola l'esercizio delle competenze concorrenti tra lo Stato e le Regioni potrebbe far pensare ad una intensa e complessa negoziazione, se non addirittura ad una riforma complessiva del Titolo V della Costituzione, ma l'emergenza economica e sociale in cui dovremo operare nei prossimi anni, e la necessità di rispettare i vincoli temporali imposti da Bruxelles per l'impiego delle risorse straordinarie del *Next Generation EU*, ci spinge ad evitare il rischio di una ulteriore dilatazione dei tempi necessari alla realizzazione degli interventi programmati.

In attesa di procedere alla ridefinizione, comunque necessaria, dei rapporti inter-istituzionali che dovranno presiedere alle decisioni in materia di pianificazione, conviene pertanto ipotizzare misure di breve-medio periodo quali l'istituzione di una o più unità di missione con il compito di avviare i progetti di rilievo strategico, o la costituzione di gruppi di lavoro ai quali affidare la promozione di interventi a carattere sperimentale come nel campo della rigenerazione urbana. Al fine di conseguire risultati apprezzabili in questa direzione, è comunque necessario restituire alle strutture apicali dell'amministrazione dello Stato – a partire dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – un ruolo che vada ben oltre la responsabilità di effettuare il "salvataggio" delle aree di crisi (l'Ilva di Taranto o l'Alitalia, solo per fare due esempi), ma che cerchi di ricostruire la capacità resiliente delle istituzioni di governo di adattarsi e di imparare dalla gestione delle emergenze.

Grazie ad un approccio siffatto, rivolto cioè ad affidare la credibilità delle istituzioni alle capacità e alle competenze dell'apparato pubblico, è possibile auspicare che il ricorso alle risorse straordinarie messe in gioco dal *Recovery Fund* non si limiti a rispondere a una domanda pressante di ricostruzione dei settori più duramente colpiti dalla pandemia, ma cerchi piuttosto di contribuire alla transizione verso un differente modello di sviluppo, che costituisca probabilmente la sfida più importante che oggi ci viene prospettata.

Nel nome di una sostenibile utopia, si tratta infatti di modificare i parametri che utilizziamo abitualmente per misurare il successo delle politiche pubbliche, affiancando alle misurazioni quantitative (come nel caso del PIL) indicatori di benessere individuale e collettivo che ci consentano “di evidenziare meglio i *tradeoff* da cui dipende il nostro futuro”, ad esempio confrontando i costi sanitari associati all’inquinamento con gli investimenti per la decarbonizzazione delle attività economiche, o gli interventi finalizzati alla riduzione del rischio idrogeologico con le misure assunte allo scopo di compensare i danni prodotti dai disastri naturali.

Purtroppo i segnali che è possibile ricavare dall’analisi del dibattito in corso non sono rassicuranti. La discussione sulle linee di indirizzo del piano degli interventi che verranno finanziati con i prestiti e le sovvenzioni previsti dall’Unione Europea fatica infatti a prendere quota e a coinvolgere l’opinione pubblica, che è sempre più preoccupata che questa straordinaria occasione per aggiornare e rendere competitivo il nostro Paese venga dissipata. Ma soprattutto i frequenti conflitti tra il governo nazionale e quelli regionali sulle misure da adottare per contrastare l’epidemia fanno nascere il sospetto che la pubblica amministrazione non disponga dell’efficienza necessaria ad assicurare una sollecita attuazione degli interventi programmati.

Per quanto attiene più in particolare alle misure che riguarderanno più da vicino il governo del territorio, le linee di indirizzo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Next Generation Italia” che dovrebbero essere approvate a metà gennaio 2021 non sembrano prestare una particolare attenzione alla necessità di provvedere finalmente alla elaborazione di un’agenda urbana nazionale. Inoltre l’approvazione a fine 2020 dello schema di un Dpr sulla riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti lascia presagire la volontà di ridurre ulteriormente le competenze, e di trattare gli argomenti urbanistici solo in modo indiretto, subordinandoli cioè alle questioni concernenti le opere pubbliche e le infrastrutture.

Naturalmente la marginalizzazione della questione urbana non costituisce una conseguenza inevitabile degli orientamenti finora prevalenti, e mutamenti significativi sono ancora possibili. Questo almeno è quanto cercheremo di sostenere nei prossimi mesi, promuovendo specifiche iniziative e proposte, e garantendo la partecipazione dell’Istituto Nazionale di Urbanistica a un dibattito pubblico che si preannuncia molto intenso.

urbanistica INFORMAZIONI  
on-line  
www.urbinfo.it

URBANISTICA  
semestrale

162  
(luglio-dicembre 2018)

urbanistica INFORMAZIONI  
bimestrale

289  
(gennaio-febbraio 2020)

urbanistica INFORMAZIONI  
bimestrale

290-291  
(marzo-aprile 2020  
maggio-giugno 2020)

INU  
Edizioni

# La BIBLIOTECA TASCABILE DI INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su [www.inuedizioni.com](http://www.inuedizioni.com)



**UI 290-291**

**e+BOOK**  
Dimensione: 7,7 MB  
Prezzo: 10,00 €

**CARTACEO**  
Pagine: 100  
Prezzo: 20,00 €