



# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **Prossimo** (e complesso) ■ **PNRR** e impatto sul governo del territorio ■ **FOCUS Periferie storiche** tra valori sedimentati, marginalità, resilienza ■ **Le Asi** nel paesaggio del Mezzogiorno ■ **STUDI&RICERCHE Debito** e spazio ■ **PODCAST Urbanpromo** **Lecture 2023** ■ **EVENTI BISP 2023. 15-Minute City** ■ **Inu Lazio** Prossimità, centralità locali, abitare ■ **INU COMMUNITY** La difficile strada per un **suolo sano** ■ **Agenda Urbana** e programmazione comunitaria ■ **SPAZIO GIOVANI** Conoscenza e azioni per una pianificazione **anti-fragile**. **Urban Safety Frame: prevenzione** nei centri urbani minori. Programmazione **intercomunale** e strategie d'area ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** **Contrasto al consumo di suolo: ESPON SUPER. Vita senza barriere.** Un emendamento che legittima l'assenza della **protezione costiera** in Sicilia ■ **EREDITÀ Fabrizio Mangoni** ■ **SPEAKERS' CORNER** Gli effetti del **piano periferie** a Brescia ■ **ASSOCIAZIONI ASSURB** Governo del territorio e cambiamento climatico. **ECTP-CEU** The New European Bauhaus initiative ■ **LETTURE&LETTORI XVIII Biennale** di Architettura. **Sfide future: dalla scala planetaria a quella locale** ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Casa pubblica** ■ **Suolo** ■

**310**

Rivista bimestrale  
Anno LI  
Luglio-Agosto  
2023  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

**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

**Corrispondenti**

Federico Camerin (Lecture&Lettori)

**Segreteria di redazione**

Valeria Vitulano (responsabile)

**Progetto grafico**

Luisa Montobbio (DIST/Polito)

**Impaginazione**

Valeria Vitulano

**Immagine in IV di copertina**

FND/Aterballetto – In/Finito  
Galeries des Nabis, Théâtre National de  
Chaillot, Parigi, ottobre 2020  
Foto Viola Berlanda ©

**310**

Anno LI  
Luglio-Agosto 2023  
Edizione digitale  
Euro 5,00

**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.),  
Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.),  
Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e  
Valle d'Aosta, 2° rap.), Vittorio Emanuele  
Bianchi (Emilia-Romagna 2° rap.),  
Alessandro Bruni (Umbria), Claudio  
Centanni (Marche), Camilla Cerrina  
Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio),  
Pasquale De Toro (Campania), Marco  
Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli  
Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto),  
Carolina Giaimo (Piemonte e Valle  
D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna),  
Giampiero Lombardini (Liguria),  
Roberto Mascarucci (Abruzzo e Molise),  
Domenico Passarelli (Calabria), Chiara  
Ravagnan (Lazio 2° rap.), Francesco  
Rotondo (Puglia), Francesco Scorza  
(Basilicata), Alessandro Sgobbo  
(Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli  
(Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia),  
Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna),  
Anna Viganò (Trentino).

**Componenti regionali  
del comitato scientifico**

**Abruzzo e Molise:** Donato Di Ludovico  
(coord.), donato.diludovico@gmail.com  
**Alto Adige:** Pierguido Morello (coord.)

**Basilicata:** Piergiuseppe Pontrandolfi  
(coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@  
gmail.com

**Calabria:** Giuseppe Caridi (coord.),  
giuseppe.caridi@alice.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.),  
ingegneregiosseppemilano@gmail.  
com, giovanna.mangialardi@poliba.it,  
Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O.,  
Spadafina G.

**Sardegna:** Roberto Barracu (coord.)

**Sicilia:** Giuseppe Trombino

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

**Trentino:** Giovanna Ulrici

**Umbria:** Beniamino Murgante (coord.),  
murgante@gmail.com

**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

## APERTURE

- 5 Prossimo (e complesso)**  
Carolina Giaimo

## IL PUNTO

- 7 La complessa parabola del PNRR e il suo impatto sul governo del territorio**  
Michele Talia

## FOCUS

### PERIFERIE STORICHE TRA VALORI SEDIMENTATI, MARGINALITÀ, RESILIENZA

a cura di Francesca Calace

- 9 Periferie storiche risorse vitali nella contemporaneità**  
Francesca Calace
- 12 Torino e le sue periferie storiche tra marginalità e resilienza identitaria**  
Roberta Francesca Oddi
- 18 Attualità e senso delle periferie storiche a Milano: una ricognizione di temi e luoghi**  
Bertrando Bonfantini
- 23 San Lorenzo a Roma. Progettare con gli elementi di resilienza di un quartiere storico**  
Marika Fior
- 28 Brescia, il ruolo delle economie urbane nelle periferie storiche**  
Giovanni Fontana
- 32 Spazio pubblico e spazio sociale: i villaggi Erp a Vicenza**  
Marisa Fantin
- 35 Portiamo l'attenzione alle periferie storiche**  
Stefano Storchi
- 40 Prima periferia, ora città?**  
Marcello Capucci

## FOCUS

### LE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE NEL PAESAGGIO DEL MEZZOGIORNO

a cura di Giuseppe Guida

- 45 Ripensare le Asi per uno sviluppo sostenibile dei territori del Mezzogiorno**  
Giuseppe Guida
- 49 Fossili della produzione. Piani Asi in Campania e strategie di rigenerazione**  
Giuseppe Guida, Valentina Vittiglio
- 54 Le company town nel sud Italia: un caso**  
Claudia de Biase
- 58 Forme e caratteri della città industriale nella Puglia della golden age**  
Francesco Paolo Protomastro
- 63 Una visione strategica per il sistema delle aree industriali della Calabria**  
Alessandro Bianchi, Domenico Passarelli, Ferdinando Verardi
- 68 Tra pieni e vuoti: i differenti esiti delle Aree di sviluppo industriale siciliane**  
Francesco Martinico, Carmelo Antonuccio

## STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

### 73 **Debito e spazio. Un'ipotesi di ricerca**

Antonio di Campi

## PODCAST UP LETTURE 2023

a cura di UP Letture

### 81 **Testi&pretesti**

Patrizia Gabellini

### 82 **Rewind. Urbanpromo Letture 2023**

a cura del Gruppo di coordinamento UP Letture

## PODCAST BISP 2023

### Biennale dello Spazio Pubblico

a cura di Carolina Giaimo

### 87 **Redefining Urban Futures: The 15-Minute City and the Global Proximity Movement**

Carlos Moreno

### Inu Lazio per la BISP 2023. Prossimità, nuove centralità locali e buon abitare

a cura di Elena Andreoni, Paolo Colarossi e Patrizia Ricci

### 93 **Politiche e azioni per una urbanistica della prossimità. Un primo bilancio**

Elena Andreoni, Patrizia Ricci

### 95 **Manifesto della città del buon abitare**

Paolo Colarossi, Francesco Colarossi, Sharon Anna Somma

### 97 **Centralità locali tra progetto e regolazione**

Lucio Contardi

### 99 **Dal progetto al piano. Il Programma Centopiazze e le centralità locali nel Prg di Roma: quale affinità?**

Francesca Paola Mondelli

### 101 **Città recente e centralità locali. Il caso dell'aggiornamento del Dpru di San Severo**

Fabio Mucilli

### 103 **Lo spazio pubblico di prossimità al centro dei nuovi modelli urbani e di pianificazione dei trasporti**

Carlo Carminucci

### 105 **La mobilità per la costruzione di una prossimità sostenibile. Ricerche e prospettive per le centralità locali di Roma**

Chiara Ravagnan, Chiara Amato

### 107 **Servizi di prossimità per la città e la società contemporanea. L'esperienza della rete delle Bdt**

Irene Poli

### 109 **Gestione degli investimenti privati nel processo di trasformazione degli spazi pubblici. Il ruolo delle sponsorizzazioni**

Virginia Russo

### 111 **Progetto "Incubatori di rigenerazione urbana" nel Municipio III di Roma**

Biancamaria Rizzo

### 113 **Realizzazione di un nuovo Polo civico in via Cusino, nella zona Selva Candida a Roma**

Giuseppe Strazzerà

## INU COMMUNITY

### Un passo avanti e due indietro. La difficile strada per un suolo sano

a cura della Community Consumo di suolo e servizi ecosistemici

### 115 **Direttive, leggi e pratiche. Incertezze e prospettive verso una gestione sostenibile del suolo**

Andrea Arcidiacono

### 119 **Verso l'azzeramento del consumo di suolo: strategie e proposte per la pianificazione urbanistica**

Silvia Ronchi, Stefano Salata

### 122 **La transizione agro-ecologica condizione necessaria per la salute del suolo**

Damiano Di Simine

### L'Agenda Urbana nella programmazione comunitaria. Bilanci e prospettive. Parte III

a cura di Franco Marini e Simone Ombuen

Community Risorse comunitarie per i progetti

### 125 **I temi aperti della nuova Agenda urbana**

Franco Marini, Simone Ombuen

### 126 **Sviluppo urbano sostenibile e Por Fesr in Lombardia: da una visione Milanocentrica ad un approccio territoriale?**

Luisa Pedrazzini

## SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico e Giada Limongi

### 131 **Urban Safety Frame: una proposta metodologica per integrare gli strumenti di prevenzione nella pianificazione dei centri urbani minori**

Luca Domenella, Monica Pantaloni

### 135 **Programmazione intercomunale e strategie d'area a confronto: il caso del Tammaro-Titerno**

Giada Limongi, Anna Napolitano

### 138 **Oltre il dominio tecnologico. Forme di conoscenza e azioni possibili per una pianificazione anti-fragile**

Elisa Privitera, Filippo Gravagno, Giusy Pappalardo

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Valeria Vitulano

- 141** **Buone pratiche europee per il contrasto al consumo di suolo. Il progetto ESPON SUPER**  
Donato Casavola, Giancarlo Cotella, Erblin Berisha
- 146** **Io non mi abbatto, vita senza barriere**  
Gaetano Giovanni Daniele Manuele
- 150** **Un emendamento che legittima l'assenza della protezione costiera in Sicilia**  
Giuseppe Claudio Vitale

## EREDITÀ

- 155** **Fabrizio Mangoni (1948-2023) e la pianificazione per lo sviluppo locale**  
Francesco Domenico Moccia
- 157** **L'attività alla Tess**  
Salvatore Vozza

## SPEAKERS' CORNER

- 158** **Quando gli strumenti di rigenerazione urbana sono a misura degli enti locali. Gli effetti del piano periferie a Brescia**  
Laura Treccani

## ASSOCIAZIONI

### ASSURB

- 160** **Ripensare il governo del territorio alla luce del cambiamento climatico**  
Nadia Caruso

### ECTP-CEU

- 161** **The New European Bauhaus initiative challenges spatial planners to deliver sustainable, beautiful, and inclusive living spaces**  
Adriano Bisello, Catherine Vilquin

## LETTURE&LETTORI

- 165** **Sfide future: dalla scala planetaria a quella locale**  
Federico Camerin
- 166** **I nuovi protagonisti del cambiamento. Una lettura della XVIII Biennale di Architettura "The Laboratory of the Future", Venezia 2023**  
Vittorio Salmoni

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

- 169** **Casa pubblica**  
Laura Fregolent
- 170** **Suolo**  
Michele Munafò

**CAMPAGNA  
ASSOCIATIVA  
2023**

**Cara Socia, caro Socio,**

come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu, realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita.

Facendo grande economia grazie al ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nelle ricerche e manifestazioni per il 90° anniversario dell'Istituto ([www.inu90.com/](http://www.inu90.com/)). Ha ripreso regolarità di uscita Urbanistica Informazioni e settimanalmente ricevi la Newsletter dedicata esclusivamente ai soci. In collaborazione con le altre associazioni del settore, l'Inu avanza proposte legislative.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla campagna associativa 2023.

Nel sito web dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) troverai le attività più recenti, i documenti, le iniziative nazionali e locali. Per ogni informazione e chiarimento, Ti invito a contattare la Segreteria Inu all'indirizzo [segreteriaipresidenza@inu.it](mailto:segreteriaipresidenza@inu.it).

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso anno. L'importo lo trovi sul sito [www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/](http://www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/). Colgo l'occasione per chiederti di dare un contributo, segnalare esigenze, proporre servizi e supporti alle attività di governo del territorio da parte del nostro Istituto.

Il versamento della quota 2023 potrà essere effettuato con le seguenti modalità:

- tramite bonifico sul conto corrente Bancario intestato a "Inu"  
**IBAN IT 18 W 03069 09606 100000151369**
- tramite carta di credito al seguente link [www.inu.it/rinnovo.php](http://www.inu.it/rinnovo.php)

Ti ringrazio molto e spero di incontrarti presto,  
Michele Talia



## Prossimo (e complesso)

Carolina Giaimo

L'utilità di riflettere e dibattere sul sapere disciplinare dell'urbanistica in relazione a modelli e regole di ordinamento spaziale è certamente una delle eredità più fertili che il pensiero di Luigi Mazza ci abbia lasciato (Janin Rivolin 2023). Non secondariamente, ci ha stimolato anche alla messa a punto di un lessico appropriato per un sapere ampio e multiforme, come quello relativo alla cultura contemporanea della pianificazione spaziale.

A questo proposito, entro il vasto paniere che compone il lessico della lingua italiana, alcune parole costituiscono dei pilastri per le teorie dell'urbanistica. Come nel caso di 'prossimo', un termine che svolge funzioni grammaticali multiple, cui corrispondono altrettanti significati. Nella sua funzione di aggettivo, prossimo assume una doppia connotazione: spaziale, indicando vicinanza a qualcosa (o qualcuno); temporale, significando che più eventi stanno 'in sequenza' ovvero 'si susseguono', a indicare ciò che 'viene dopo'. Nella sua funzione di sostantivo, 'il prossimo' indica ogni individuo rispetto a un altro individuo: in tal senso, diverse culture sottolineano l'essenza socio-relazionale di ciò che 'il prossimo' rappresenta, affrontando con diverse enfasi l'importanza di come relazionarsi all'altro, enfatizzandone i valori morali, etici, sociali, religiosi e politici.

La tripla connotazione spaziale, temporale e sociale di questa parola è divenuta un paradigma da cui le attività del 'fare urbanistica' attraverso la pianificazione e i piani ancora oggi non riescono a prescindere. Laddove la pianificazione incontra la sua ragione primaria nel dare forma e organizzazione allo spazio fisico (a supporto di comunità insediate o da insediare), riprendendo la lezione di Mazza, fra i modelli di ordinamento spaziale sedimentati nel tempo fino a divenire nocciolo del sapere tecnico, riconosciamo quello che ha preso forma attraverso l'applicazione del concetto/principio ordinatore della 'prossimità'.

Il concetto della prossimità assume rilevanza nelle teorie dell'urbanistica in quanto riguarda le relazioni umane nello spazio urbano e nel territorio, la pianificazione e la creazione di ambienti che favoriscano la connessione sociale, la partecipazione, l'accessibilità e gli spostamenti, il benessere collettivo. La prossimità struttura il pensiero urbanistico (Vitillo 2022) nella ricerca di modelli di equilibrio spaziale, sociale ed economico in riferimento a temi quali:

- servizi e socialità: in relazione ai modi in cui progettare e gestire spazi pubblici – come parchi e giardini, scuole, attrezzature di interesse collettivo, piazze e strade – in modo da facilitare l'organizzazione della vita quotidiana, le interazioni sociali e la costruzione di comunità. Spazi in grado di fungere da 'luoghi' che soddisfino i bisogni primari

delle persone ma anche in cui le persone si incontrano, interagiscono e si connettono con il 'prossimo';

- comunità e partecipazione: in relazione alle pratiche finalizzate alla partecipazione attiva delle comunità nella pianificazione del territorio e nella progettazione degli spazi urbani; un approccio che supporta una maggiore considerazione delle esigenze, dei desideri e delle interazioni delle persone 'vicine', 'prossime', consentendo la creazione di spazi più inclusivi e centrati sui bisogni delle comunità e delle attività;

- mix funzionale e densità: allude alle tecniche con cui la pianificazione può promuovere, nel progetto di assetto complessivo della città, la creazione di quartieri che favoriscano il mix di funzioni, ossia la compresenza di attività diverse e servizi nelle vicinanze, favorendo opportunità di lavoro locali, riducendo la dipendenza dall'uso delle auto, contribuendo così a favorire relazioni e interazioni tra le persone 'vicine';

- mobilità sostenibile: le sfide connesse alle crisi ambientali impegnano la pianificazione nell'organizzare la mobilità nelle città in modo sostenibile attraverso la promozione di mezzi di trasporto alternativi all'auto privata e in favore di una mobilità più 'lenta', ciclabile e pedonale, che possa anche creare opportunità per le persone di interagire mentre si spostano, contribuendo, così, anche a formare legami sociali tra il 'prossimo';

- vivibilità urbana e benessere: concerne il tema della qualità insediativa urbana, in relazione ai caratteri sia fisici che sociali dei contesti, laddove l'attenzione ai contesti rivendica nuova attenzione essendo ormai da tempo conclusa la fase espansiva delle città; in tal senso sono da intendere le azioni finalizzate alla creazione di spazi pubblici adeguati e di qualità, l'attenzione alle esigenze dei residenti e la creazione di ambienti che favoriscano il senso di appartenenza al quartiere e alle comunità 'vicine'.

Questa breve – e certamente non esaustiva – digressione attorno al principio insediativo della prossimità intende richiamare, ancora una volta, la correlazione fra le dimensioni fisiche e quelle sociali della città. Per dirla con le parole di Salzano (2006) "La città non è un ammasso di case (e di infrastrutture, nda), non è il mero risultato quantitativo dell'aggregazione di edifici e di persone, non è il cieco prodotto del mercato. È una creatura sociale, un prodotto del lavoro collettivo e storico, e in quanto tale ha un'individualità che trascende la somma delle individualità che la compongono. Ed è un prodotto destinato a durare, a rimanere nel tempo uguale a se stesso, pur nel succedersi delle sue trasformazioni. È quindi un oggetto che deve essere progettato e riprogettato di continuo, con una regia che non può essere che pubblica".

Questo pensiero ci rammenta che l'approccio alla pianificazione che ha retto per una buona parte del '900 deve cambiare. Le città non sono artefatti progettati una volta per tutte, ma sistemi complessi a più dimensioni che evolvono per effetto (anche) di dinamiche endogene. Sistemi complessi caratterizzati, come gli esseri viventi, dalla continua rottura di strutture esistenti e dalla formazione spontanea di nuove strutture dal punto di vista sociale, dal punto di vista economico e a livello strettamente fisico.

Oggi la domanda di 'buon' governo del territorio muove verso dispositivi progettati per essere strumenti di analisi e interpretazione per permettere di anticipare l'esito delle decisioni politiche e non per produrre descrizioni e rappresentazioni statiche che abbiano la pretesa di essere complete, dettagliate e a tempo indeterminato. Numerosi studi nell'ambito della pianificazione seguono un approccio differente dal passato: coinvolgono discipline diverse e si fondano su un'idea di città e territorio interpretati nella prospettiva della complessità, muovendosi nella direzione di quelle che sono riconosciute essere le chiavi della vitalità e della vivibilità delle città. In forza di ciò va incorporato tutto il 'sapere' disponibile e accumulato nel tempo sulle caratteristiche dello spazio e sui fattori che lo conformano.

Ma vi è un'altra importante questione da rimarcare, tanto nota quanto spesso trascurata, che riguarda le modalità di composizione dello spazio urbano e del territorio. Fino alla fase della crescita per 'espansione' essa avveniva sostanzialmente su aree agricole, non urbanizzate, esterne alla cosiddetta città centrale. A partire dalla fine degli anni '80 e ancor più negli ultimi anni, la ri-composizione dello spazio è prioritariamente indirizzata ai tessuti della città esistente, alla modificazione, con diversi gradi di profondità, di quel che già esiste, al non consumo del suolo. Non siamo più di fronte al 'foglio bianco' dei terreni extraurbani tutti da disegnare sulla base di quei modelli compositivi dei materiali urbani che hanno dato origine alle 'forme' create dal nulla. Questa condizione del piano e del progetto urbanistico è venuta meno (certamente nei paesi occidentali).

Un'azione pianificatoria con al centro gli obiettivi di sostenibilità deve partire dall'interpretazione dell'esistente, dall'individuazione di logiche nuove, regole di coerenza e non solo di conformità: un agire che chiama in causa i concetti della cultura del riciclo e dell'ibridazione (Gabellini 2018). Entro questa logica, la forma tradizionale dei piani (qui intesa come quella definita dalla Legge 1150/1942 e dalle leggi regionali di prima generazione) richiede di essere modificata in senso innovativo. Essa deve cambiare anche perché deve confrontarsi con complessità e incertezza della condizione contemporanea e la difficoltà di riferirsi a previsioni e relativi dimensionamenti prestabiliti; altrettanto vale in relazione agli standard urbanistici,

quali fondamentali infrastrutture di un welfare che non può più essere (solo) dimensionato su rapporti stabili tra dotazioni di aree per servizi e attrezzature e popolazione, anche perché sono completamente mutati i profili e gli andamenti della struttura demografica.

La prospettiva di innovazione alla quale si intende alludere è legata alla progressiva estensione, nei processi contemporanei di modificazione della città, di pratiche operative meno settoriali e derogatorie, episodiche e gerarchizzate rispetto a quelle che abbiamo (prevalentemente) potuto osservare fino ad oggi.

È evidente la necessità che tali pratiche siano maggiormente caratterizzate dalla cooperazione e convergenza di azioni e soggetti diversi, dalla interazione dialogica di vari livelli decisionali e competenze amministrative e, al tempo stesso, da una maggiore orchestrazione dei differenti sistemi di valore (ambientali, sociali, economici, culturali) che interferiscono nelle operazioni di rigenerazione urbana.

Si tratta di avviare una dimensione operativa integrata come modo nuovo e 'ordinario' di governare la città, in cui le ragioni dell'integrazione non solo derivino dall'esigenza di migliorare l'organizzazione operativa per programmare e attuare operazioni complesse che coinvolgono intere porzioni di tessuti urbani ma soprattutto dall'esigenza di promuovere le condizioni affinché i piani e le azioni risultino efficaci per la modificazione qualitativa, in senso rigenerativo, della città.

Probabilmente ciò comporta che nella gestione dei processi dell'integrazione si intreccino strettamente le azioni di coordinamento e montaggio operativo volte a costruire le condizioni di fattibilità dei programmi con le azioni di indirizzo pianificatorio-progettuale volte a promuovere la coerenza e l'efficacia ai fini della rigenerazione urbana. L'orientamento di fondo dovrebbe ricercare soluzioni per favorire/supportare la correlazione fra fattibilità e qualità urbana come modo ordinario per gestire i processi di modificazione rigenerativa della città (esistente), attraverso una indispensabile regia pubblica nella promozione e negli sviluppi, anche negoziali, dell'integrazione, fino alla definizione di un possibile 'accordo operativo' nel quale convergano le considerazioni di qualità e sostenibilità, fattibilità e convenienza dei diversi attori della scena urbana coinvolti, pubblici e privati, *in primis*, i cittadini. ■

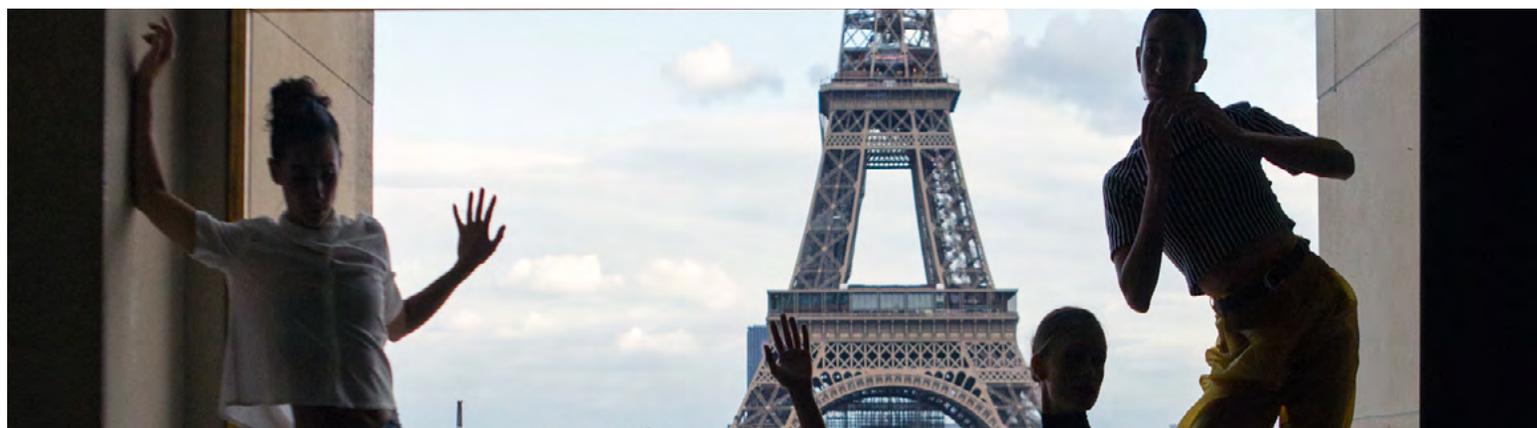
#### Riferimenti

Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carrocci, Roma.

Janin Rivolin U. (2023), "L'impegno di Luigi Mazza (1937-2023) per un sapere tecnico consapevole", *Urbanistica Informazioni*, no. 309, p. 110-111.

Salzano E. (2006), "Prefazione", in H. Bernoulli, *La città e il suolo urbano*, Corte del Fontego, Venezia, p. ix.

Vitillo P. (2022), "Servizi di prossimità", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 197.



## La complessa parabola del PNRR e il suo impatto sul governo del territorio

Michele Talia

Giunti ormai al termine di un'estate molto nervosa e preoccupata, in cui l'ansia per lo stato dell'ambiente e per gli effetti del cambiamento climatico si è sommata all'inquietudine dettata dal peggioramento delle previsioni degli esperti sull'andamento della nostra economia, abbiamo cominciato ad interrogarci sulla necessità di aggiornare gli scenari tendenziali che avevamo messo a punto solo pochi mesi prima.

L'esigenza di una più complessa revisione è resa più urgente dall'annuncio, pubblicato nel mese di agosto, di una imminente e consistente rimodulazione del PNRR, e dal conseguente sospetto che anche questa stagione, pur così promettente, finirà per tradursi in una sequenza di occasioni mancate. Come abbiamo già avuto modo di segnalare su questa stessa Rivista, esiste infatti il timore che le aspettative dettate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza possano scontrarsi con la sostanziale incapacità di affrontare con successo quella drammatica lotta contro il tempo che ci viene sollecitata dal rispetto delle regole europee, e che ci consentirebbe al contrario di cambiare in profondità il funzionamento delle nostre istituzioni, di attenuare i principali squilibri socio-economici e territoriali del nostro Paese e, non ultimo, di esaltare il ruolo e il prestigio della disciplina urbanistica che viene praticata (Talia 2021).

Naturalmente le preoccupazioni riguardanti il futuro percorso attuativo del PNRR non sono una novità, e anche l'Inu ha sottolineato da tempo l'assenza, nell'intero processo realizzativo previsto dal Piano, di adeguati strumenti per la messa a terra degli imponenti flussi finanziari che sono stati programmati per i prossimi anni. Ma ora che cominciano ad essere pubblicate le prime analisi approfondite sulla partecipazione dell'Italia al Next Generation EU, è sempre più evidente la tendenza del nostro Paese a procedere per linee settoriali, quasi mai in grado di interfacciarsi con i territori dove verranno realizzati gli investimenti. Ne consegue il pericolo, per i progetti finanziati, di non riuscire ad integrarsi con le politiche regionali e locali che fanno ricorso alle risorse ordinarie o ai fondi strutturali, e la tendenza perversa ad ignorare le potenzialità offerte dai processi di pianificazione già avviati, e a trascurare le risorse cognitive che si rendono disponibili nelle differenti realtà (Viesti 2023).

In assenza di una visione del Paese al futuro richiesta ripetutamente dai più autorevoli organismi nazionali e internazionali, tende peraltro a manifestarsi un preoccupante ritardo delle iniziative che avrebbero dovuto promuovere quella riforma della pubblica

amministrazione che pure il PNRR definisce "abilitante", e che dunque dovrebbe essere in grado di favorire in misura sostanziale il successo dell'intero progetto. In assenza di tali misure, le principali disfunzioni sembrano destinate a penalizzare in particolar modo la progettualità degli enti locali, che viene compromessa al tempo stesso da un preoccupante deficit di autonomia finanziaria e dal perdurare di pratiche neo-centralistiche nei confronti dello Stato, e nel rapporto tra regioni e comuni.

Conviene sottolineare che questo rafforzamento dell'apparato amministrativo alla scala locale, qualora verrà realizzato, non potrà farsi carico unicamente di una domanda di modernizzazione finora insoddisfatta. Esiste infatti un sostanziale *gap* della spesa pubblica tra l'Italia e il resto dell'Europa che va colmato, e che ha visto passare gli investimenti pubblici da oltre il 3% del Pil italiano nella prima decade del secolo fino a poco più del 2% nel 2016-2018, con una riduzione del capitale pubblico in valore assoluto che costituisce un evento sostanzialmente inedito e assai preoccupante (Anci 2022).

In questa prospettiva tutt'altro che incoraggiante, le amministrazioni comunali sembrano destinate a pagare il prezzo più gravoso, pur a prescindere dalla loro stessa dimensione, o dalla solidità delle strutture tecnico-amministrative che sono a loro disposizione. Anche se non possiamo certamente negare che tra Roma città capitale e un comune di poche centinaia di abitanti dell'Appennino esistono differenze particolarmente significative nelle condizioni di partenza e nella possibilità di intercettare nuove risorse finanziarie, è l'intera rete delle amministrazioni comunali a dover far fronte ad impegni assai rilevanti per quanto concerne dapprima la progettazione dei nuovi interventi, e poi una rapida realizzazione delle opere finanziate, e questo con organici largamente insufficienti sotto il profilo quantitativo e qualitativo (Viesti 2023).

La maxi rimodulazione del PNRR di cui si sta parlando in questi giorni, e che abbiamo citato in precedenza, offre una semplificazione particolarmente evidente di questa esposizione delle politiche degli enti locali ad un modello di programmazione che premia la fattibilità dei progetti finanziati anche a prescindere dalla capacità dei nuovi interventi di creare utili sinergie con le politiche pubbliche già promosse dalle amministrazioni. Si pensi ad esempio alla scure abbattutasi sull'anello ferroviario di Roma a proposito della realizzazione del lotto 2 "Vigna Clara-Tor di Quinto (a doppio binario)", alla quale sono stati tolti 175 milioni di euro sui 262 disponibili dal

quadro economico dell'opera, che se appare giustificato dalla impossibilità, allo stato attuale, di rispettare le scadenze del Piano di Ripresa e Resilienza, ovvero di affidare i lavori entro il 2023 ed aprire il nuovo tracciato a metà 2026, pone a repentaglio l'obiettivo della chiusura dell'anello ferroviario romano su cui si fondano – a partire dagli anni '80 del secolo scorso – le principali strategie urbanistiche per l'area romana che sono state messe a punto.

Ma il tema della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie mobilitate dal PNRR non può limitarsi agli aggiornamenti, per quanto sostanziali, sulla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali. Pur tenendo conto dell'importante decisione di allocare il 40% delle risorse del PNRR nel Mezzogiorno, vi è l'evidente pericolo che il Piano determini un aggravarsi e non il ridursi delle fratture territoriali italiane non solo tra il Nord e il Sud del Paese, ma anche tra le singole regioni e all'interno di queste ultime.

L'assenza di specifici criteri in grado di operare una redistribuzione delle risorse verso i territori in maggiore difficoltà non solo ci consente di dubitare che il problema dell'indebolimento operativo degli enti locali potrà essere superato entro breve tempo, ma ci fa sospettare che la realizzazione del PNRR non produrrà novità significative nemmeno nei livelli dei servizi effettivamente offerti a livello territoriale nell'ambito delle funzioni fondamentali assegnate alle regioni e agli enti locali (Gabriele e Marchionni 2023).

Ne consegue pertanto che il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non ha ricevuto quella accelerazione che ci si aspettava dopo il varo del PNRR, soprattutto per quanto concerne la mancanza di una chiara definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e dei servizi che dovranno essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Considerazioni di questo tipo non possono giungere inaspettate, se solo si considera che l'impulso impresso nel 2017 dalle richieste di autonomia delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna non ha ancora prodotto un modello di decentramento amministrativo che sia in grado di sciogliere i numerosi nodi incontrati lungo il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata. Oltre al grande tema della perequazione in sede di redistribuzione del gettito fiscale, vi è la necessità di tener conto dell'obiettivo di assicurare una sostanziale coerenza tra le scelte di programmazione e i vincoli di bilancio del Paese, attribuendo finalmente al governo del territorio – e alla sua riforma – il compito di esaltare la 'capacità' delle istituzioni e delle comunità di realizzare il benessere e la crescita dei propri territori, intesi non solo come oggetto di politiche, ma anche come risorsa per lo sviluppo locale (Donolo 2015). ■

## Riferimenti

Anci (2022), *Gli investimenti per comuni e città nel PNRR*, dossier, 10 giugno 2022.

Donolo C. (2015), *Regioni come territori capaci: governo regionale e qualità dei territori*, Treccani [[https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-come-territori-capaci-governo-regionale-e-qualita-dei-territori\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-come-territori-capaci-governo-regionale-e-qualita-dei-territori_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)].

Gabriele G., Marchionni E. (2023), "Il regionalismo differenziato tra equilibri di bilancio e diritti civili e sociali", *Menabò di etica ed economia*, no. 194.

Talia M. (2021), "I tempi dell'urbanistica (e quelli del PNRR)", *Urbanistica Informazioni*, no. 292, p. 6-7.

Viesti G. (2023), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Roma.

## UPDATE

2024 ECTP-CEU Combined Events in collaboration with INU

14th Biennale of European Towns and Town Planners

13th European Urban and Regional Planning Awards

12th Young Planners Workshop

Naples, Spring 2024

Department of Architecture, University of Naples Federico II

Creating our futures

ECTP-CEU

European Council of Spatial Planners  
Conseil européen des Urbanistes

co-partner

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Inclusive Cities and Regions

After the pandemic, having a war at the door, European planners are involved in an historic turn to face challenges that add to the former climate change hazard.

The first effect of the cumulative problems is on people and migration that move all over the world: across Mediterranean, from southern to north Europe, from countries to cities, through city neighborhoods. Social disparities increase in line with spatial segregation and cities complexity. In such conditions the planned ecological transition, the strategic answer to Climate Change, is at risk if does not overcome the hard conditions of energy costs and social increased fragmentation in the uncertainties of the sanitary emergence. On the other side, a just and equal society cannot be conceived out of the complex ecological and energetic difficulties and the necessary technological development. This problematic background is the framework of European territorial policy and should be the reference for European policy review and planners' proposals. Both are proposed as the common issue of the 2024 Combined Event of the 14th Biennale of European Towns and Town Planners, 13th European Urban and Regional Planning Awards, and the 12th Young Planners Workshop results. The common issue will be articulated with different blends: to the Biennale will be given the task of a deep analyses and appraisal of problems and policies considering both academic research and institutional plans and projects. In the Planning award exhibition, the expectation is to have the most representative exposition of European planning for the Next Generation UE program in European countries, with the collaboration of the CEU associations. The Young Planner Workshop could focus a frontier theme, as circularity, a concept that could interpret integration in a new metabolic perspective: putting together will change and renew.

THE CALL FOR ABSTRACT  
FOR POSTER, VIDEO, PAPER PRESENTATION  
WILL COME SOON

## IN/FINITO A PARIGI, 2020

*Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto – Centro Coreografico nazionale, Reggio Emilia*

Uno degli aspetti più significativi, che hanno permesso alla Fondazione Nazionale della Danza/Aterballetto di ottenere il riconoscimento ministeriale di Centro Coreografico Nazionale, è stato il suo ruolo all'interno del panorama internazionale della danza, costruito negli anni. Non solo il suo repertorio può reggere ampiamente il confronto con le realtà più prestigiose e acclamate al mondo, ma la Fondazione Nazionale della Danza è più volte chiamata all'estero dalle Ambasciate e dagli Istituti Italiani di Cultura per rappresentare la cultura del paese. Negli ultimi anni, in particolare con la direzione di Gigi Cristoforetti, la crescente reputazione e il valore dei progetti che la Fondazione promuove hanno contribuito a costruire un solido network di collaborazioni e iniziative condivise a livello internazionale. La connessione tra progetti di rete con partner sia italiani che europei è assicurata da finanziamenti dell'Unione Europea (la FND/Aterballetto ha vinto da capofila un Creative Europe con la Greek National Opera Atene e Les Halles de Schaerbeek di Bruxelles) o da grandi fondazioni (come la greca Stavros Niarchos Foundation).

A riprova del riconoscimento internazionale, è l'immagine in quarta di copertina di questa rivista.

La fotografia è stata scattata da Viola Berlanda nell'ottobre 2020 nella Galeries des Nabis del Théâtre National de Chaillot a Parigi. Quella data ci riporta universalmente alla mente al primo periodo post-pandemia. Seppur con il distanziamento, i teatri avevano riaperto al pubblico le proprie sale e il Théâtre National de Chaillot a Parigi, il teatro della danza più importante d'Europa, aveva scelto l'italiano Aterballetto come testimone della ripresa culturale apertura della stagione 2020/21 dal 14 al 17 ottobre.

Oltre allo spettacolo per palcoscenico Don Juan di Johan Inger, Théâtre National de Chaillot ha ospitato *In/Finito*, progetto di danza e fotografia per spazi urbani, naturali o storici, nato a Reggio Emilia nel 2018 da un'idea del direttore della Fondazione Gigi Cristoforetti, in collaborazione con Fotografia Europea e in partnership con Fondazione Palazzo Magnani.

Si tratta di sei coreografie di pochi minuti. Esse non vanno in scena, se non nell'ambito di un preciso contesto urbano. Un fotografo, ogni volta diverso, sceglie il proprio punto di vista su quella città e 'mette in scena' le coreografie in uno o più siti, per fotografarle. Il risultato finale è una esposizione fotografica, e solo dentro quell'esposizione un pubblico vedrà eseguite le coreografie.

Tenendo in considerazione questa cornice, si può apprezzare la fotografia di Viola Berlanda al di là di giudizi estetici. Sei danzatori con la Tour Eiffel sullo sfondo, durante il periodo della pandemia, possono essere un modo potente per celebrare l'arte, la resilienza degli artisti e la bellezza del paesaggio urbano, offrendo contemporaneamente un raggio di luce e ispirazione durante la crisi.

<https://www.fndaterballetto.it/scheda-produzione/in-finito/>



*In IV di copertina  
FND/Aterballetto – In/Finito  
Galeries des Nabis, Théâtre National de Chaillot,  
Parigi, ottobre 2020  
Foto Viola Berlanda*

*Dal 2022 la Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto è diventata, per riconoscimento del Ministero della Cultura, il primo e unico Centro Coreografico Nazionale in Italia. Dialogo con altre discipline (teatro, musica live, fotografia, arte pubblica), progettazione articolata, produzione di spettacoli di vari formati, attenzione ai maestri della coreografia come ai giovani di ogni orizzonte culturale: queste sono le caratteristiche oggi assunte dalla FND/Aterballetto. Al centro c'è la compagnia Aterballetto, che da oltre 40 anni produce spettacoli di orizzonti diversi ed è attivissima in tournée internazionali. La FND/Aterballetto si propone di stimolare la diffusione di una cultura della danza e della sua connessione con altri ambiti della società contemporanea, in Italia e all'estero.  
Direttore generale e artistico: Gigi Cristoforetti  
[www.fndaterballetto.it](http://www.fndaterballetto.it)*