



# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ Spazio (al) **pubblico** ■ Il grande **paradosso** ■ FOCUS **Forme del piano e trasformazione adattiva** delle città e dei territori ■ **Culture** per rigenerare: spazi, comunità, patrimoni ■ STUDI&RICERCHE Metodologia per la **mappatura** delle aree irrigate, e valutazione dei **fabbisogni irrigui** del comparto agricolo, utilizzando la **tecnologia GIS** e dati satellitari ■ **PODCAST URBANPROMO 2024 Mobilità** integrata sostenibile: **vocazioni territoriali** delle stazioni ferroviarie ■ **SPAZIO GIOVANI** Dall'art. 12 della Legge 1150/42 alla pianificazione strategica: l'**intercomunalità** come infrastruttura del territorio. Dare **forma** alla città: il caso di Milano ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** Fare urbanistica nel **Lazio**: criticità, scenari e prospettive. Le passeggiate urbane come strumento di **indagine** e promozione della **sostenibilità** ■ **ASSOCIAZIONI ASSURB 100** Climate Neutral Smart Cities. Verso la neutralità climatica al 2030 e un nuovo approccio al governo delle città? ■ **LETTURE&LETTORI** Oltre la **dismisura**: per una cultura del **rischio**. **Recensione** del libro "Il rischio ambientale" ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Performance energetica** degli edifici. **Rifugio climatico** ■

**321**

Rivista bimestrale  
Anno LIII  
Maggio-Giugno  
2025  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 10,00

**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

**Segreteria di redazione**

Valeria Vitulano (responsabile),  
Andrea Nino

**Progetto grafico**

Luisa Montobbio (DIST/Polito)

**Impaginazione**

Valeria Vitulano, Andrea Nino

**Immagine in IV di copertina**

*La città stratificata*  
SDG11 Lab, Politecnico di Torino

**321**

Anno LIII  
Maggio-Giugno 2025  
Edizione digitale  
Euro 10,00

Finito di stampare l'11 luglio 2025

**Comitato scientifico e Consiglio  
direttivo nazionale INU**

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

**Componenti regionali  
del comitato scientifico**

**Abruzzo e Molise:** Massimo Angrilli  
(coord.)

**Alto Adige:** Pierguido Morello (coord.)

**Basilicata:** Simone Corrado

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

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

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

**Fiuli Venezia Giulia:** Sandro Fabbro

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

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

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

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

**Piemonte:** Ombretta Caldarice (coord.),  
ombretta.caldarice@polito.it, La Riccia L.,  
Pincegher B, Vitulano V.

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

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

**Sicilia:** Giuseppe Trombino (coord.)

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

**Trentino:** Giovanna Ulrici

**Umbria:** Marco Storelli

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



Associato all'Unione  
Stampa Periodica Italiana

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

**Editore**

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

**Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni**

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

**Servizio abbonamenti**

Monica Belli  
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e  
pubblicità**

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

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

## APERTURE

- 5 Spazio (al) pubblico**  
Carolina Giaimo

## IL PUNTO

- 7 Il grande paradosso**  
Michele Talia

## FOCUS

### FORME DEL PIANO E TRASFORMAZIONE ADATTIVA DELLE CITTÀ E DEI TERRITORI

a cura di Stefano Salata

- 9 Le nuove forme del piano: conoscenza, metodi e strumenti per favorire la trasformazione adattiva delle città e dei territori**  
Stefano Salata
- 13 Rendere resilienti le città: primi risultati del Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano**  
Francesca Giordano, Fabiana Baffo, Mara Balestrieri, Serena D'Ambrogio, Elisabetta De Maio, Luigi Di Micco, Saverio Venturelli
- 18 Strumenti di regolazione per promuovere la realizzazione di azioni adattive nei piani per il governo del territorio: esempi e casi d'uso in Italia**  
Davide Longato
- 23 Piani urbanistici comunali e adattamento alla crisi climatica: un'analisi del livello di integrazione in Sardegna**  
Federica Isola, Sabrina Lai, Federica Leone, Corrado Zoppi
- 28 L'integrazione dell'adattamento climatico in alcuni piani urbanistici del Friuli-Venezia Giulia: un approfondimento analitico a partire dalla Valutazione ambientale strategica**  
Davide Longato, Massimiliano Granceri Bradaschia, Linda Zardo
- 34 Nuovi piani resilienti per città di dimensioni medio-piccole in Lombardia**  
Andrea Arcidiacono, Laura Pogliani, Silvia Ronchi, Viviana di Martino, Guglielmo Pristeri
- 39 Multisensory Urban Climate Zones (MUCZ): un nuovo framework per la mappatura del comfort umano multidominio nei tessuti urbani complessi oltre la morfologia urbana**  
Christos Grapas, Anna Laura Pisello, Ilaria Pigliautile

## FOCUS

### CULTURE PER RIGENERARE: SPAZI, COMUNITÀ, PATRIMONI

a cura di Vittorio Salmoni

- 45 Rigenerare con la cultura: i casi in Italia**  
Vittorio Salmoni
- 47 Per un welfare culturale: perché le arti sono importanti per la rigenerazione urbana?**  
Roberta Paltrinieri
- 50 Quale affiancamento alla progettazione di un 'bel luogo'?**  
Laura Galassi
- 53 La cappella Sansevero a Napoli: museo privato, patrimonio comune**  
Maria Alessandra Masucci
- 57 Il villaggio Ciano a Fano: dalla fondazione alla rigenerazione urbana**  
Raffaella Coppari, Monica Prencipe

## STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

### 63 **Metodologia per la mappatura delle aree irrigate, e valutazione dei fabbisogni irrigui del comparto agricolo, utilizzando la tecnologia GIS e dati satellitari**

Pasquale Nino, Simona Capone, Sofia Galeotti, Marica Furini, Nadia Crisponi, Valeria Battaglia, Arcaldo Barone, Veronica Manganiello

## PODCAST URBANPROMO 2024

### **Mobilità integrata sostenibile: vocazioni territoriali delle stazioni ferroviarie**

a cura di Iginio Rossi e Francesco Sbetti

#### 71 **Mobilità integrata sostenibile e rigenerazione**

Iginio Rossi, Francesco Sbetti

#### 72 **Le vocazioni territoriali delle stazioni ferroviarie. Stazioni, città e territorio: un rapporto in evoluzione**

Luigi Contestabile

#### 74 **Le stazioni a vocazione territoriale 'studio'**

Stefano Fondi

#### 76 **Vocazione turismo slow. Turismo sostenibile e mobilità dolce**

Giulio Senes

#### 79 **Progetti di riequilibrio nei territori 'tra' i siti del patrimonio Unesco**

Andrea Rolando, Alessandro Scandiffo

#### 82 **Turismo car free, un brand territoriale**

Alessandra Bonfanti

#### 84 **Il progetto ciclabile stazione Termini - Sapienza Università di Roma**

Anna Donati

#### 87 **Dalla ciclabilità di quartiere alla ciclabilità urbana e dei quartieri universitari**

Matteo Colleoni

## SPAZIO GIOVANI

### **Phd & Professione**

a cura di Maria Somma e Valeria Vitulano

#### 91 **Dall'art. 12 della Legge 1150/42 alla pianificazione strategica: l'intercomunalità come infrastruttura del territorio**

Stefano Campus

#### 96 **Dare forma alla città: il caso di Milano**

Carla Iuliano

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carolina Giaimo

### 101 **Fare urbanistica nel Lazio: criticità, scenari e prospettive**

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

### 104 **Le passeggiate urbane come strumento di indagine e di promozione della sostenibilità**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

## ASSOCIAZIONI

### ASSURB

### 109 **100 Climate Neutral Smart Cities. Verso la neutralità climatica al 2030 e un nuovo approccio al governo delle città?**

Adriano Bisello

## LETTURE&LETTORI

### 113 **Oltre la dismisura: per una cultura del rischio**

Mauro Baioni

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

### 115 **Performance energetica degli edifici**

Sebastiano Anselmo, Piero Boccardo

### 116 **Rifugio climatico**

Ombretta Caldarice

# Biennale Spazio Pubblico 2025

## Roma 18-19-20 settembre

La **Biennale dello Spazio Pubblico** (BiSP) è un appuntamento biennale per il confronto e la divulgazione delle attività di ricerca e delle azioni svolte sui temi degli spazi pubblici urbani, struttura e cuore delle nostre città, delle quali esprimono i valori di civiltà, di inclusione e di partecipazione.

L'obiettivo 11.7 dell'Agenda 2030 prevede di garantire, entro il 2030 "l'accesso universale a spazi verdi e pubblici accessibili, sicuri e inclusivi, con particolare riferimento a donne, bambini e persone disabili."

Tale obiettivo rappresenta la cornice di riferimento per il tema della **BiSP 2025, "INSIEME"**, che esplora come la progettazione, gestione e cura degli spazi pubblici traggano vantaggio dalla collaborazione tra diversi attori: residenti, cittadinanza attiva, associazioni, professionisti, organizzazioni culturali, media, artisti, amministrazioni e soggetti privati.

L'evento conclusivo della BiSP 2025, come nelle edizioni precedenti, si svolge nelle aule del **Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre**.

### Giovedì 18 Settembre

#### 09:00 - 13:00 SESSIONE PLENARIA DI APERTURA

Inaugurazione della VIII Biennale dello Spazio Pubblico

Keynotes Richard Sennet\*, Ayanda Roji\*

Incontro virtuale con il Global Public Space Network, UN-Habitat

Modera: Luisa Bravo (City Space Architecture)

#### 14:00 - 18:00 SESSIONI PARALLELE TEMATICHE

Le Sessioni tematiche presentano gli esiti delle selezioni in risposta alla call BiSP 2025

##### *Sessione tematica 1 – Insieme nell'inclusione sociale*

Coordina: Carmen Giannino (Direttivo nazionale Inu)

##### *Sessione tematica 2 – Insieme nella transizione ecologica*

Coordinano: Pietro Garau (AssoBiSP), Romina D'Ascanio (AssoBiSP)

##### *Sessione tematica 3 – Insieme nella prossimità*

Coordinano: Marichela Sepe (Inu), Anna Laura Palazzo (Roma Tre)

##### *Sessione tematica 4 – Insieme nel tutelare la città pubblica e i beni comuni*

Coordinano: Carolina Giaimo (Comitato Scientifico BiSP/Direttrice Urbanistica Informazioni), Luisa Bravo (City Space Architecture)

##### *Sessione tematica 5 – Insieme nelle professioni*

Coordinano: Paolo Colarossi (Inu Lazio), Carlo Alberto Barbieri (Comitato Scientifico BiSP/Direttivo nazionale Inu)

##### *Sessione tematica 6 – Insieme nella sfida dell'intelligenza artificiale*

Coordinano: Mario Spada (AssoBiSP), Massimo Giammusso (AssoBiSP)

#### 14:00 - 18:00 SESSIONI PARALLELE SPECIALI

### Venerdì 19 Settembre

#### 09:00 - 13:00 SESSIONI PARALLELE SPECIALI

#### 14:00 - 18:00 SESSIONI PARALLELE SPECIALI

### Sabato 20 Settembre

#### 09:00 - 13:00 SESSIONE PLENARIA DI CHIUSURA

Rapporto BiSP sullo Spazio Pubblico, Pietro Garau (AssoBiSP)

Per un concorso sullo spazio pubblico verticale, Mario Spada (AssoBiSP)

Keynote: Juntos en el Pasado, Presente y futuro de l'espacio público, Xavier Matilla Ayala (Barcelona)

Riepilogo Sessioni, Milena Farina (RomaTre)

Consuntivo della Biennale, Paola Carobbi (AssoBiSP)

### 18-19-20 Settembre

#### SPAZIO ALLE MOSTRE

#### Promotori



#### Con il patrocinio di

#### Partner internazionale



**Cara Socia, caro Socio,**

negli scorsi mesi siamo stati impegnati nell'organizzazione del **XXXII Congresso Inu** e dell'Assemblea dei Soci, svoltesi a **Roma** lo scorso maggio 2025. Il Congresso dal titolo "Il piano utile. Priorità e potenzialità inesplorate dell'agire urbanistico" ha rappresentato un'importante occasione di aggiornamento, confronto e crescita che si è potuto avvalere anche delle esperienze e dei dibattiti sviluppati nel contesto della RUR organizzata da Inu Lazio.

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 anche nelle manifestazioni. L'Inu continua ad organizzare importanti eventi nazionali e internazionali, anche in collaborazione con altri partner culturali, ed a pubblicare le riviste *Urbanistica* e *Urbanistica Informazioni* ed a inviare settimanalmente la *Newsletter* riservata esclusivamente ai soci.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla **campagna associativa 2025**. Nel sito web dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) troverai le attività più recenti, i documenti che abbiamo pubblicato e le principali iniziative nazionali e locali. Per ogni informazione e chiarimento, invito comunque 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, e lo trovi sul sito <https://www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/> assieme a tutte le altre informazioni operative per il pagamento.

Il versamento della quota 2025 può essere effettuato:

- tramite bonifico sul conto corrente bancario intestato a "Inu"  
**IBAN IT 18 W 03069 09606 100000151369**
- tramite carta di credito al seguente link <https://www.inu.it/rinnovo.php>

Ti ringrazio molto e spero di incontrarTi presto,  
Michele Talia



**IL PIANO UTILE** 22-23 Maggio 2025 | ROMA  
Casa dell'Architettura, Piazza Manfredo Fanti, complesso dell'Acquario Romano

## Spazio (al) pubblico

Carolina Giaimo

### Un'inversione semantica e politica

“Spazio (al) pubblico” è un titolo con cui si intende giocare su un doppio significato: lo spazio pubblico come categoria urbanistica e giuridica; lo spazio al pubblico come apertura, restituzione, legittimazione dell'azione e finalità pubblica. Se l'agire pubblico mediante la pianificazione urbanistica si legittima nel momento in cui produce, tutela e cura spazi condivisi, accessibili, significativi per la collettività, allora dare e riportare “spazio al pubblico” significa rilanciare il valore politico e pubblico dell'urbanistica come disciplina della trasformazione nel nome dell'interesse generale.

Che fare, dunque?

Le note che seguono sono una prima possibile risposta a questo interrogativo, una risposta per sottolineare l'urgenza di approfondire il problema, di allargarlo e nello stesso tempo di partecipare, ognuno con le proprie forze e con le proprie idee, al tentativo di risolverlo. Le parole scritte, purtroppo o per fortuna, impegnano a generalizzazioni (talvolta incomplete e/o parziali) ma hanno anche il pregio di circolare oltre i limiti di un convegno o di un evento circoscritto, di prestarsi alla riflessione e al confronto meditato. Le parole scritte hanno un senso se non rappresentano un soliloquio ma piuttosto il tentativo di un dialogo, se raccolgono le idee già note e a queste aggiungono altre idee.

### A proposito di libertà urbane

La città, creata dall'uomo per garantirgli le migliori condizioni di vita, per offrirgli al massimo grado le “libertà urbane” (Campos Venuti 1967) proprie della civiltà moderna, mostra oggi alcune fra le più gravi contraddizioni della società contemporanea, intrinseche nel fine prevalente della città neoliberale, riconoscibile nel regime immobiliare privatistico basato sulla rendita fondiaria, che è sostanzialmente rimasta una delle caratteristiche del sistema economico del nostro paese. Le “libertà urbane” evocate riguardano l'insieme dei diritti di cittadinanza urbana che possono essere garantiti solo da una pianificazione pubblica efficace e finalizzata all'interesse collettivo.

Non si tratta di libertà astratte, ma di libertà di accesso allo spazio urbano del welfare (servizi di interesse collettivo di ogni ordine e grado), di adeguate e sicure condizioni ambientali, di libertà di mobilità e relazione, di diritto alla casa, al lavoro e alla salute, come condizioni di uguaglianza; in ultima analisi, di libertà dalla rendita fondiaria e dalle disuguaglianze socio-spaziali. Le “libertà urbane” sono dunque

il prodotto concreto della pianificazione pubblica democratica: dove questa manca, o è debole su questo versante, prevalgono invece le “libertà della rendita”, cioè la città governata da interessi privati e logiche speculative.

L'alternativa ad una città che non esalti soltanto le sedi della produzione di beni e di servizi terziari (con un prezzo e non con una tariffa), del consumo o della funzione abitativa e, sempre più, di quella turistica, come sola occasione di profitto e soprattutto di rendita, è una città che per essere al servizio della comunità concepisca l'insieme complesso delle principali funzioni urbane anche come ‘servizi’ che vanno offerti al più alto livello qualitativo e quantitativo, perché da esse i cittadini traggano ogni possibilità di benessere insediativo e ambientale.

### Agire urbanistico e legittimità della pianificazione

I piani urbanistici, da quando sono stati introdotti e disciplinati, hanno sempre avuto una comune finalità ovvero quella di regolamentare l'uso del suolo, destinando, ad esempio, un'area alla residenza, un'altra alle attività produttive, altre ancora a viabilità o a servizi.

L'Italia repubblicana ha assegnato ai Comuni il compito di compiere tali scelte tramite l'attività di pianificazione in base ad una premessa su cui si fonda la stessa disciplina urbanistica: non esiste un'area per sua natura edificabile o, più precisamente, naturalmente destinata a costruzioni residenziali, industriali o commerciali piuttosto che a verde e servizi.

Ciò è infatti stato assunto nell'articolo 42 della Costituzione italiana che sancisce (Greco 2022), in apertura, un principio di duplice portata: da un lato, il diritto di proprietà privata è ‘garantito dalla legge’ e nei limiti di essa; dall'altro, la proprietà non è un assoluto incondizionato ma è “funzione sociale”. In poche righe, la Carta fondamentale riassume una visione del possesso che va ben oltre la mera titolarità legale: chi detiene risorse – un'abitazione, un terreno, un'impresa – assume anche un obbligo verso la comunità. Questa determinazione costituzionale ha prodotto una sorta di ‘ponte’ e di ‘equilibrio’ tra l'interesse privato e l'interesse collettivo, imponendo che l'uso della proprietà risponda non solo a logiche individuali ma contribuisca al progresso morale e materiale di tutta la società.

Si tratta di una fondamentale statuizione che riconosce la priorità dell'interesse collettivo rispetto al primato della titolarità soggettiva. In ambito urbanistico, l'art. 42 ha avuto un impatto dirompente nella riformulazione del rapporto tra proprietà fondiaria e interesse

pubblico, nel senso che la pianificazione urbanistica è lo strumento con cui si deve indirizzare l'uso del suolo secondo la funzione sociale, che la proprietà edilizia o del suolo non comporta il diritto automatico a edificare e che le regole e i vincoli urbanistici vanno considerati garanti e attuativi della funzione sociale.

### **Funzione sociale e pianificazione**

La funzione sociale implica che la proprietà privata debba favorire lo sviluppo economico e sociale, evitare usi che possano danneggiare l'ambiente, la salute pubblica o i diritti altrui, essere distribuita in modo da non creare disuguaglianze sociali.

Nella nostra storia repubblicana, l'esaltazione del valore della solidarietà ha reso imprescindibile l'idea che la proprietà, seppure riconosciuta come espressione di libertà personale, non possa restare estranea ai bisogni della collettività. L'articolo 42 aggiunge un secondo comma che demanda allo Stato l'introduzione di misure di "espropriazione per pubblica utilità" e di "indennità" proporzionata, nonché la possibilità di vincolare "la proprietà privata" a "obblighi di utilità pubblica". Qui si colloca l'eredità del pensiero solidarista: l'appropriazione privata, per essere legittima, deve anche produrre ricadute positive sui soggetti più deboli, riequilibrando squilibri e disuguaglianze.

In campo urbanistico, il principio della funzione sociale ha supportato l'introduzione della disciplina degli standard urbanistici (ex Dm 1444/1968) che si traduce nell'obbligo di destinare porzioni di suolo all'insediamento di attività e attrezzature pubbliche e di interesse collettivo e, più recentemente, dell'edilizia residenziale sociale. Attraverso contenuti e vincoli urbanistici del piano si prova a tradurre la promessa costituzionale, ad esempio, in alloggi a canone sostenibile per famiglie in difficoltà.

### **Per una nuova legittimità dell'agire pubblico**

La comunità dell'uomo contemporaneo ha dunque una grande necessità di spazio, più ancora, ha bisogno di un controllo pubblico, democratico ed equo dell'uso dello spazio non solo della città ma anche di quello del nostro pianeta per rispondere alle prorompenti esigenze di sostenibilità e benessere delle comunità.

Per tale ragione è più che mai urgente una chiamata alla responsabilità delle amministrazioni locali, un'idea di pianificazione come garanzia di diritti sociali e civili nello spazio urbano.

Non basta fare urbanistica: occorre fare urbanistica con finalità pubblica, orientata alla redistribuzione, alla coesione, alla tutela dei beni comuni ed in tal senso il rilancio dello spazio pubblico può costituire la base materiale e simbolica per un nuovo patto tra istituzioni e cittadini. Ridare "spazio al pubblico" non è solo uno slogan, è un atto politico: significa rimettere la cittadinanza, il diritto alla città e l'equità socio-spaziale al centro delle scelte urbanistiche. È un invito a restituire potere e senso all'azione pubblica nella città.

È necessario quindi affrontare la contraddizione fra il piano e la sua attuazione, trasformando il piano in uno strumento di buon governo, un telaio di riferimento di mediazione trasparente e democratica di interessi plurali, da ricomporre entro un quadro di legittimità.

La necessità di riformare il piano riconoscendone natura, finalità e modalità operative pertinenti e coerenti per affrontare le sfide complesse della contemporaneità (Talia 2024) resta pertanto un obiettivo

tutt'altro che scontato da conseguire, soprattutto laddove tale riforma non può consistere, in nome dell'urgenza o dello snellimento delle procedure, nell'asservirla soltanto a qualche interesse di parte.

### **Tre linee d'azione**

Nel contesto delle profonde trasformazioni urbane che interessano le città e i territori, è necessario riportare al centro del dibattito pubblico e tecnico l'idea che la pianificazione sia uno strumento di libertà urbana, capace di garantire l'uguaglianza nell'accesso ai diritti collettivi, a partire dall'organizzazione dello spazio, dall'abitare, dai servizi, a tal fine agendo in particolare lungo tre linee d'azione.

*Equilibrare i rapporti fra diritti edificatori e carico urbanistico.* Il piano urbanistico comunale deve esercitare pienamente il suo compito istituzionale: determinare l'entità e la localizzazione dei carichi urbanistici, cioè dei volumi edificabili, nel rispetto dell'interesse generale. È questa una funzione giustamente assegnata dalla legge ad un organo democraticamente eletto ovvero il Consiglio comunale e pertanto legittimamente rappresentante degli interessi di tutti. Solo il ripristino della responsabilità pubblica nella definizione delle condizioni di trasformabilità consente di tutelare le libertà urbane dei cittadini, contrastando la frammentazione decisionale e la potenziale colonizzazione del piano da parte di interessi particolari.

*Redistribuire la rendita per rigenerare lo spazio pubblico.* L'amplificazione delle rendite immobiliari impone di rinnovare i meccanismi di prelievo e redistribuzione del valore realizzando concretamente spazi e attrezzature di interesse collettivo (limitando, come eccezione, il ricorso alla monetizzazione degli standard e/o delle dotazioni di edilizia sociale). Le risorse prodotte dalla città devono tornare alla città: è necessario investire in infrastrutture pubbliche, verde, scuole, spazi comuni, ed abitazioni economicamente accessibili e in locazione rafforzando così il tessuto di libertà concreta che è alla base di ogni cittadinanza urbana.

*Promuovere l'abitare come diritto.* Ciò allude alla necessità di riconoscere che il tema dell'alloggio a prezzi accessibili rappresenta ancora un'emergenza sociale anche se caratterizzata da nuove specificità (come, ad esempio, quelle legate alle popolazioni migranti, alle giovani coppie, ecc.). L'assenza di politiche nazionali strutturate rende il piano comunale l'unico strumento effettivo per affrontare il problema, concependo l'abitare come un diritto fondamentale. Ciò richiede una governance territoriale dell'abitare, che colleghi casa, servizi, trasporti, lavoro per contrastare la polarizzazione urbana e riaffermare il valore pubblico della pianificazione come architettura di libertà condivise.

Sono queste tre linee d'azione che, insieme ad altre, possono convergere in una proposta: rilanciare il ruolo del piano come strumento di governo democratico del territorio, capace di ricostruire legittimità pubblica, fronteggiare le distorsioni del mercato, redistribuire benefici e oneri, garantire equità spaziale e diritti collettivi. ■

### **Riferimenti**

Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

Greco A. (2022), *La Costituzione per tutti*, Gribaudo, Verona.

Talia M. (2024), "L'importanza per il Paese di una legge di principi per il Governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, no. 313, p. 73-74.

## Il grande paradosso

Michele Talia

Nel dibattito di questi ultimi mesi sui temi del governo del territorio e della rigenerazione delle nostre città tende ad affacciarsi in modo sempre più allarmante un conflitto, apparentemente insanabile, tra le aspettative di benessere (fisico, psicologico, economico, sociale ed ambientale) maturate dai cittadini e i ritardi accumulati dalle politiche che dovrebbero farsene carico.

Per effetto di un autentico paradosso della condizione urbana attuale le principali agglomerazioni del Paese registrano dunque una palese e insostenibile contraddizione, che fa sì che al desiderio ampiamente condiviso di vivere in contesti insediativi più sani, inclusivi e sostenibili corrisponda una persistente esitazione – quando non un vero e proprio rifiuto – da parte delle istituzioni e della pubblica amministrazione ad investire risorse commisurate al perseguimento di obiettivi così ambiziosi. Al punto che, mentre la popolazione urbana chiede visioni lungimiranti e trasformazioni coraggiose, i soggetti pubblici si rifugiano sovente in retoriche di semplificazione, che spesso mascherano l'inazione o, peggio, la rinuncia 'programmatica' ad intervenire.

Per quanto riguarda ad esempio la richiesta di contesti urbani più salubri, inclusivi e sostenibili, studi e rilevazioni molto recenti offrono autorevoli conferme, come nel caso del Dossier "Mal'aria di città" di Legambiente (2025), che registra il raggiungimento di livelli di inquinamento atmosferico oltre i limiti di legge da parte di 25 città italiane, con picchi significativi a Frosinone, Milano e Verona, e segnala al tempo stesso una richiesta insistente di politiche urbane più efficaci e integrate con cui migliorare la qualità dell'aria e, più in generale, dell'ambiente urbano. Nel complesso questa rilevazione evidenzia un'attenzione crescente da parte delle amministrazioni e dei cittadini verso la vivibilità urbana, con un aumento delle aree verdi accessibili e delle iniziative di forestazione urbana, che vengono percepite come una componente essenziale del benessere urbano e delle azioni a favore della lotta ai cambiamenti climatici e dell'incremento della resilienza urbana.

A fronte di questa rinnovata sensibilità, gli importanti vincoli di bilancio che penalizzano da tempo la nostra spesa pubblica ci costringono ad ammettere che la richiesta di una superiore qualità urbana implica inevitabilmente l'accettazione di costi economici, culturali e amministrativi che non sono probabilmente alla nostra portata. Tanto che mentre non si può fare a meno di riconoscere

che l'intervento sulla città esistente con progetti di rigenerazione profonda e a grande scala richiede tempi di realizzazione adeguati, competenze approfondite ed investimenti rilevanti, il discorso politico tende sempre più spesso ad eludere questo dato fattuale, alimentando l'illusione di soluzioni rapide, quasi indolori, e trascurando la considerazione, che sembrerebbe evidente, che ogni trasformazione urbana significativa implica un'elevata complessità: sociale, normativa, progettuale.

### Il mito della semplificazione e le promesse mancate

In linea con questa fiducia crescente nelle iniziative di legge, spesso incoerenti e di corto respiro, che sono state messe a punto più di recente, alcuni provvedimenti normativi adottati negli ultimi anni hanno mostrato i limiti di un approccio che, anche quando era dettato dalla necessità di mitigare criticità e incongruenze del nostro ordinamento, hanno finito per introdurre ulteriori fattori di confusione e di incertezza.

Misure come il Decreto semplificazioni edilizie (il DL n. 76/2020), il Salva casa o il Salva Milano, per quanto fossero animate da intenti pragmatici almeno in parte condivisibili, hanno finito per tradursi in risultati modesti o controversi, dimostrando che la convinzione che si possa rinunciare ad una nuova legge organica sul governo del territorio, confidando nelle scorciatoie della rigenerazione semplificata, rischia di essere non solo illusoria, ma regressiva,<sup>1</sup> e che un alleggerimento dell'apparato normativo, se non è ben governato, può alimentare una crescente incoerenza della cornice legislativa, una pericolosa discontinuità amministrativa e nuovi conflitti interpretativi.

Anche a prescindere dai limiti, sempre più evidenti, del funzionamento delle istituzioni di governo – che hanno comportato da un lato la perdita di efficacia del lavoro parlamentare e della sua capacità di incidere sulle decisioni delle forze di governo, e dall'altro un ricorso patologico alla decretazione d'urgenza – la fiducia rivendicata dalla politica di riuscire a individuare un percorso semplificato verso il superamento di alcune grandi minacce della contemporaneità rischia di trascinare il dibattito pubblico in un processo decisionale sempre più episodico e confuso, che può condurre ad esiti inadeguati o addirittura controproducenti, e ad ignorare alcuni punti di vista cruciali della realtà.

Se poi prendiamo atto che la politica opera, per sua natura, all'interno di un quadro complesso di interessi e di priorità spesso conflittuali, non possiamo fare a meno di constatare che la formulazione di politiche chiare ed univoche si rivela quasi sempre assai problematica, tanto che la capacità di affrontare sfide globali come la transizione ecologica, la perequazione economica o il governo delle migrazioni di massa viene costantemente messa in discussione. Ne consegue pertanto che il ricorso alla semplificazione, sebbene possa apparire inevitabile al fine di rendere più trattabili alcune questioni particolarmente complesse, può portare ad una deriva riduzionista, e cioè a trascurare la complessità di un problema e a concentrarsi su aspetti superficiali o secondari, perdendo di vista di conseguenza le cause profonde e le interazioni sistemiche delle problematiche su cui le istituzioni sono chiamate a pronunciarsi.

Le conseguenze patologiche di questo *modus operandi* sono ormai ampiamente conosciute, e indirizzano in molti casi a generalizzazioni estreme, come nel caso della implementazione di soluzioni standardizzate a situazioni diverse, ignorando le specificità locali o settoriali. Effetti collaterali inaspettati fanno sì che provvedimenti superficiali e semplificati possano avere conseguenze negative impreviste, creando nuove disuguaglianze o aggravando problemi esistenti. Ne consegue quindi che soluzioni semplici possano essere accolte nell'immediato con maggiore favore, ma non affrontando le cause profonde di un determinato problema si limiteranno a produrre soluzioni temporanee, che nel lungo periodo finiranno per rivelarsi insoddisfacenti.

In definitiva si può assumere che una *governance* orientata a fornire risposte semplici a problemi complessi è inevitabilmente destinata a deludere le aspettative dei cittadini, con conseguenze significative anche per le forze politiche che ne hanno sostenuto l'ascesa. Secondo Hirschman (1983) tale delusione è sperimentata soprattutto quando l'aspirazione ad un cambiamento radicale si scontra con i limiti strutturali e sociali della circolazione dei beni pubblici, come nel caso delle disuguaglianze che intervengono nella loro distribuzione, o di interessi privati che cercano di appropriarsi indebitamente di tali beni. E tuttavia, nella attuale dinamica dei cicli elettorali, si verifica sovente che questa delusione venga percepita come un male minore rispetto a possibili alternative, quali l'inazione o la paralisi decisionale.

### **La complessità come condizione ineludibile del contemporaneo**

Nel tentativo di trarre alcuni spunti propositivi dalle riflessioni che abbiamo appena sviluppato, conviene partire dalla considerazione che nelle vicende che hanno caratterizzato di recente il governo del territorio tende a manifestarsi da parte dei cittadini un'aspettativa crescente nei confronti della possibilità di vivere in contesti urbani più sani, più inclusivi, più sostenibili. E tuttavia, nonostante la qualità abitativa ed ambientale ormai si caratterizzi come una esigenza condivisa, è possibile riscontrare una persistente esitazione – quando non un vero e proprio rifiuto – della politica ad investire risorse adeguate in questa direzione. Da qui nasce il “grande paradosso” cui si fa riferimento in questo contributo: mentre la cittadinanza chiede visioni lungimiranti e trasformazioni coraggiose, l'azione

pubblica si rifugia in retoriche di semplificazione che spesso mascherano l'inazione o, peggio, una esplicita e consapevole rinuncia. Invece di cercare percorsi semplificati ed episodici, può rivelarsi pertanto ben più efficace l'adozione di un approccio sistemico che consideri le sfide della modernità come parte integrante di sistemi complessi, e che cerchi di tener conto delle interazioni tra i diversi elementi costitutivi delle politiche urbane e le loro conseguenze a lungo termine. Secondo tale paradigma è altresì opportuno che il governo del territorio faccia i conti con la complessità, e non cerchi in alcun modo di eluderla. Fino al punto che la riscoperta delle virtù indiscutibili del fondamentale esito dell'urbanistica – ovvero l'*urbe* – può rivelarsi la mossa vincente, invitando una comunità sempre più allargata a celebrare l'invenzione della città come il prodotto incontestabile di questa disciplina (Garau 2021).

Se è ormai indiscutibile che viviamo in sistemi urbani assai articolati, dove interessi, aspettative, norme e vincoli si intrecciano, l'idea di perseguire la qualità architettonica, urbanistica e ambientale all'interno di un quadro di deregolamentazione appare contraddittoria. La delegificazione produce effetti opposti rispetto agli obiettivi dichiarati: indebolisce la capacità progettuale, penalizza le buone pratiche e favorisce interventi opportunistici. In altre parole, non si possono avere città migliori con regole peggiori o, peggio, con l'assenza di regole.

In un quadro siffatto il valore della progettazione appare un fondamentale atto politico, e il paradosso di cui stiamo parlando non sembra ricomponibile, se non a condizione di riconoscere che la qualità urbana è un bene pubblico che va costruito con metodo, con coraggio e con strumenti normativi all'altezza di tale sfida. Occorre che la politica torni a vedere nella pianificazione non un ostacolo, ma un'occasione per generare valore collettivo. Ed è solo assumendo la complessità come risorsa – e non come alibi per l'inertezza – che sarà possibile dare risposta alle domande che le città continuano a porci. ■

### **Note**

1 Su questi temi sono intervenuto più volte, anche su *Urbanistica Informazioni*. Più in particolare nel n. 316/2024 (“Grande è la confusione sotto il cielo”), ho già evidenziato come alcuni provvedimenti recentemente approvati, e quelli ancora allo studio, “sembrano tradire l'intenzione di attribuire alle norme in materia edilizia, e in particolare al nuovo Testo unico Edilizia che è in fase di avanzata elaborazione, il compito di esercitare un'azione di supplenza nei confronti di alcune questioni più propriamente urbanistiche e che sono da tempo in attesa di definizione, quali ad esempio la rigenerazione urbana o la previsione di dotazioni urbanistiche di nuova generazione” (Talia 2024: 7).

### **Riferimenti**

Garau P. (2021), “Stadtgeist o lo spirito della città: escapismo romantico o umanesimo urbano?”, *Planum. The Journal of Urbanism*, vol. 1, no. 41 [http://www.planum.bedita.net/garau-stadtgeist-o-lo-spirito-della-citta].

Hirschman A. O. (1983), *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.

Legambiente (2025), *Mal'aria di città. Luci ed ombre dell'inquinamento atmosferico nelle città italiane* [https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/MalAria-2025.pdf].

Talia M. (2024), “Grande è la confusione sotto il cielo”, *Urbanistica Informazioni*, no. 316, p. 7-8.

## LA CITTÀ STRATIFICATA

a cura di SDG11Lab, Politecnico di Torino/Sebastiano Anselmo e Piero Boccoardo

La Città contemporanea è un'entità estremamente complessa, che non può essere osservata solo analizzando simultaneamente una molteplicità di informazioni, spazializzate e non. L'immagine in copertina riporta tre fasce orizzontali, rappresentazione semplificata di una struttura stratificata simile a una torta. Tuttavia, a differenza del modello teorizzato da Ian McHarg nel 1969, inteso per l'integrazione tra elementi naturali e umani, gli strati informativi qui rappresentati hanno una natura prettamente tecnica, nonché artificiale.

Il primo strato informativo è quello che può essere osservato dall'occhio umano. Sebbene gli strumenti di acquisizione e le tecniche di processamento delle immagini garantiscano l'osservazione simultanea di vastissime parti di territorio a una risoluzione impareggiabile per l'occhio umano, l'ortofoto alla base integra i canali del rosso, verde e blu per ricreare una visione identica a quella umana. Naturalmente cambia anche la prospettiva, non da terra ma da un punto di proiezione indefinito sopra di noi. La possibilità di osservare dall'alto con una visione comparabile a quella umana permette un'umanizzazione della cartografia. È infatti necessaria una componente umana per l'interpretazione visuale di quanto viene mostrato, senza simboli che limitino il contenuto dell'immagine a quello osservato dal cartografo.

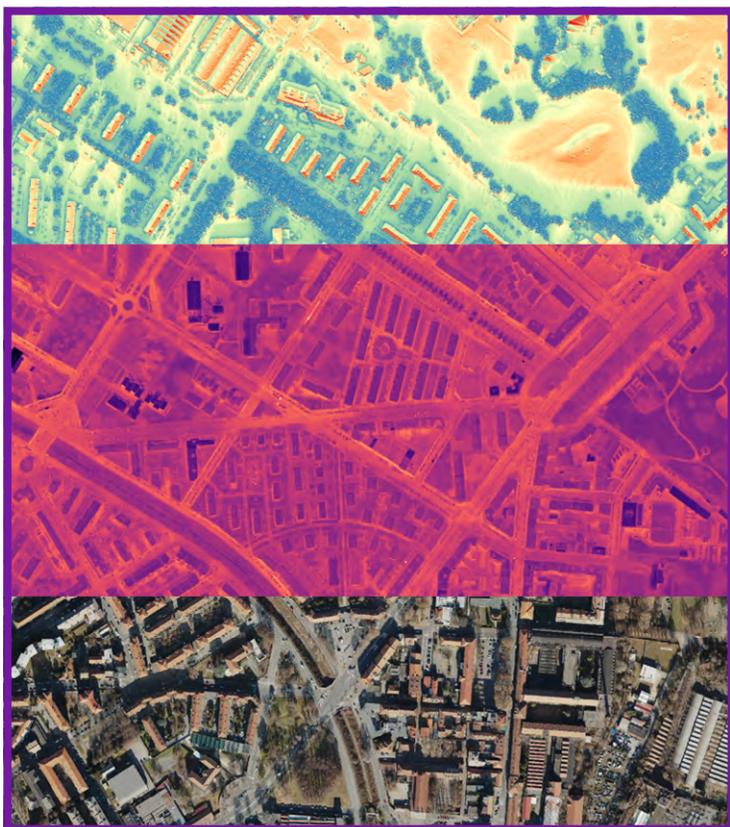
È poi possibile indossare "lenti" diverse, migliorando l'occhio umano in termini di risoluzione non solo spaziale ma anche spettrale. È così possibile ricreare un'ortofoto che mostra i valori termici. Sebbene una prima interpretazione sia fornita nel momento in cui si opera la scelta di colori per la restituzione dell'ortofoto termica, sta all'osservatore l'analisi dei pattern spaziali, nonché l'identificazione visiva degli elementi più e meno caldi. E sulla base di tali informazioni si può costruire un corpo di dati con applicazioni molteplici. A titolo esemplificativo, una delle principali applicazioni della termografia in ambito energetico riguarda l'analisi della qualità dell'involucro edilizio, in quanto la temperatura superficiale ne rispecchia le performance in termini termici.

Infine, anche i prodotti intermedi per la realizzazione delle ortofoto, quali i modelli digitali delle superfici, possono essere utilizzati per produrre informazioni geospaziali. Tramite algoritmi complessi, che interpretano altezze, orientamenti ed esposizioni, è possibile elaborare l'andamento delle ombre in diversi momenti della giornata. Integrando tali calcoli con analisi meteorologiche, è possibile calcolare la radiazione solare incidente, mostrata nel terzo strato. Questa permette la quantificazione della producibilità dei pannelli fotovoltaici, ma serve anche da base per studi relativi alla qualità dello spazio pubblico, rendendo possibile l'estrapolazione delle aree maggiormente assolate nelle diverse stagioni dell'anno.

Si noti come questi strati non sono semplicemente sovrapposti, ma si integrano e completano. Nell'immagine riportata, la sovrapposizione diventa continuità spaziale, formando così uno spazio urbano unico, sebbene caratterizzato in modi diversi. Le componenti di percezione, reale e aumentata, nonché le elaborazioni di carattere prettamente tecnico, si integrano per formare un corpus di conoscenza della città e del territorio. Sta a chi osserva e interpreta la possibilità di utilizzare lenti diverse per la comprensione e la restituzione di spazi urbani contigui, ciascuno con il proprio carattere e la propria specificità.

In IV di copertina

Ortofoto di precisione RGBI, 5cm GSD (fonte: PoliTo-SDG11Lab, rilievo fotogrammetrico aereo su Torino con sensore Leica CityMapper-2 del 28-29.01.2022); Ortofoto con valori termici, 20cm GSD (fonte: PoliTo-SDG11Lab, rilievo aereo con camera termica FLIR A8580 su Torino, Zona tra Borgo Vittoria e Vanchiglietta, 23.03.2023); Elaborazione sulla radiazione solare nella Città di Torino, 50cm GSD (fonte: PoliTo-SDG11Lab, elaborazione propria).



L'SDG11Lab è il laboratorio che prende il nome dall'Obiettivo di sviluppo sostenibile 11 dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite: "Rendere gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili". È insediato presso il DIST-Politecnico di Torino e sviluppa infrastrutture per la produzione di informazioni spaziali complesse, sfruttando intelligenza artificiale, big data satellitari e un approccio open source, con l'obiettivo di raggiungere utenti con diversi livelli di specializzazione. Piero Boccoardo, Professore Ordinario di Geomatica al DIST dove insegna telerilevamento e osservazione della Terra, è responsabile dell'SDG11Lab. Dal 2006 dirige ITHACA e dal 2021 è Presidente di Ithaca Srl, attiva nella gestione delle emergenze e sicurezza. È Presidente di Urban Lab e Research Fellow presso la Fondazione Links. Dal 2012 al 2018 è stato Presidente di 5T, società pubblica operante in mobilità e ITS. È responsabile di numerosi progetti di ricerca nazionali e internazionali nei settori della geomatica, dell'osservazione della Terra e della gestione dei rischi naturali, con particolare attenzione alle applicazioni per la sicurezza territoriale e la resilienza urbana. Ha ricoperto ruoli chiave in organismi scientifici nazionali e internazionali, tra cui Presidente dell'Associazione Italiana di Telerilevamento (2011-2019) e delegato del Politecnico di Torino per i programmi di Osservazione della Terra.