

# urbanistica INFORMAZIONI

■ Tempo di **bilanci**: quali **prospettive** per il governo del territorio? ■  
Il **governo del territorio** e le armi spuntate della **semplificazione**  
■ FOCUS **Rigenerazione** urbana e densificazione: un nesso problematico. Rigenerare **per densità**. Quali i vantaggi? ■  
**L'Agenda urbana** nella programmazione comunitaria. Bilanci e prospettive. Politiche di **coesione** e **visione** territoriale ■ SPAZIO GIOVANI Lo spessore territoriale del fiume: **land-river** interactions nel caso del Marzenego ■ URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI La Francia verso il piano di **ripristino della natura**: tra pragmatismo e pedagogia politica. La **montagna** dello spopolamento e quella del neopolamento. Tra fiume e città: **riqualificazione fluviale** e co-progettazione a Sasso Marconi ■ SPEAKERS' CORNER Regolare il **turismo** per governare la **città**. La Legge regionale **Toscana 61/2024** e il ruolo della **Corte costituzionale** nella riaffermazione del governo del territorio ■ SIGNIFICANTE & SIGNIFICATI **Spazio** ■ in IV di COPERTINA **Geografie** del futuro: **spazi urbani terrestri** e visioni **extraterrestri** ■

324

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

INU  
Edizioni

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

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

**Direttrice scientifica**  
Carolina Gaiomo

**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, Agata Grazia De Domenico

**Progetto grafico**  
Luisa Montobbio (DIST/PoliTo)

**Impaginazione**  
Valeria Vitulano, Andrea Nino, Agata Grazia De Domenico

**Immagine in IV di copertina**  
*Geografie del futuro: spazi urbani terrestri e visioni extraterrestri*  
SDG11Lab, Politecnico di Torino

**324**  
Anno LIII  
Novembre-Dicembre 2025  
Edizione digitale  
Euro 10,00

Finito di stampare il 30 dicembre 2025

**Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU**  
Luca Barbarossa, Bertrando Bonfantini, Francesca Calace, Romina D'Ascanio, Carolina Gaiomo, 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 secoli 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 Gaiomo (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 (coord.)  
**Calabria:** Gabriella Pultrone (coord.), 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 (coord.)  
**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.), ingegnergiuseppemilano@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 (coord.)  
**Umbria:** Marco Storelli (coord.)  
**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: 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

- 3** **Tempo di bilanci: quali prospettive per il governo del territorio?**

Carolina Giaimo

## IL PUNTO

- 5** **Il governo del territorio e le armi spuntate della semplificazione**

Michele Talia

## FOCUS

### RIGENERAZIONE URBANA E DENSIFICAZIONE: UN NESSO PROBLEMATICO

a cura di Elena Marchigiani

- 9** **Rigenerare per densità. Quali i vantaggi?**  
Elena Marchigiani
- 15** **Nelle città pugliesi: tra prove di rigenerazione integrata e deregulation da Piano Casa**  
Angela Barbanente, Carla Tedesco
- 21** **Densificare per rigenerare? Il primato delle logiche della rendita (a Roma, ad esempio)**  
Barbara Pizzo
- 26** **Venticinque anni di 'laboratorio rigenerazione' emiliano-romagnolo**  
Gianfranco Franz

- 31** **Una lunga storia di politiche e strumenti, fino al PNRR: riflessioni a partire dal Veneto**  
Laura Fregolent
- 36** **Piccola fenomenologia della densificazione**  
Bertrando Bonfantini
- 40** **Il governo della densità: parcellizzazione, rendita e preferenze individuali**  
Simone Rusci
- 44** **Un campo confuso, ovvero la truffa della densificazione**  
Arturo Lanzani

## FOCUS

### L'AGENDA URBANA NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA. BILANCI E PROSPETTIVE

a cura di Franco Marini e Simone Ombuen

- 49** **Politiche di coesione e visione territoriale**  
Franco Marini
- 52** **Le Agende urbane: una vision condivisa per scegliere il futuro**  
Simone Ombuen
- 55** **L'Agenda urbana per la sostenibilità di Città metropolitana di Genova: dalla pianificazione strategica ai progetti**  
Cristiana Arzà, Piero Garibaldi

- 59** **L'Agenda urbana in Calabria: il ciclo 2014-2020 e le strategie 2021-2027**  
Domenico Passarelli, Celestina Fazia, Gabriella Pultrone, Loredana de Ferrariis
- 62** **Agenda urbana e fondi europei in Sardegna: approcci, evidenze e prospettive**  
Sandro Sanna, Carlo Torselli, Andrea Carboni

## SPAZIO GIOVANI

### Phd & Professione

a cura di Maria Somma e Valeria Vitulano

- 69 Lo spessore territoriale del fiume: Land-River Interactions nel caso del Marzenego**

Sofia Beschi

## URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

- 74 La Francia verso il piano di ripristino della natura: tra pragmatismo e pedagogia politica**

Anna Laura Palazzo

- 78 La montagna dello spopolamento e quella del neopolopamento**

Giampiero Lupatelli

- 81 Tra fiume e città: riqualificazione fluviale e co-progettazione a Sasso Marconi**

Giulia Mazzali

- 84 L'indice di piantumazione. La misura del verde in urbanistica**

Annapia Potolicchio, Federica Cicalese, Isidoro Fasolino

## SPEAKERS' CORNER

- 89 Regolare il turismo per governare la città. La Legge regionale Toscana 61/2024 e il ruolo della Corte costituzionale nella riaffermazione del governo del territorio**

Giuseppe De Luca

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

- 93 Usi e coperture del suolo**

Piero Boccardo

# CAMPAGNA ASSOCIATIVA 2026

# GOVERNARE IL CAMBIAMENTO

RIGENERARE I TERRITORI  
CONDIVIDERE VISIONI  
FARE RETE

Cara Socia, caro Socio,

nel 2025 siamo stati impegnati nell'organizzazione del **XXXII Congresso Inu** e dell'Assemblea dei Soci, svoltesi a **Roma**. Come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita. Facendo notevoli economie soprattutto mediante il ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nell'attività di ricerca e nella organizzazione di incontri di studio e manifestazioni culturali. Anche per questi motivi Ti chiedo di rinnovare l'adesione. 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 che abbiamo promosso.

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/>. Il versamento della quota 2026 potrà essere effettuato con la seguente modalità:

- 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

## Tempo di bilanci: quali prospettive per il governo del territorio?

Carolina Giaimo

### Pessimismo dell'intelligenza, ottimismo della volontà

Il 2025 si chiude non senza nodi irrisolti per il governo del territorio che, in Italia, si muove da anni dentro una tensione strutturale. Da un lato, la necessità largamente riconosciuta di affrontare sfide complesse: transizione ecologica, riduzione del consumo di suolo, adattamento climatico, qualità dell'abitare, crisi dell'accessibilità abitativa, rigenerazione di aree fragili e dismesse, riequilibrio territoriale, sviluppo sostenibile (ambientalmente, socialmente, economicamente). Dall'altro, un quadro normativo segnato da stratificazioni e confusione, interventi settoriali e disomogeneità regionali, che rende difficile ricondurre politiche e strumenti (in primis quelli della pianificazione della città e del territorio) entro un disegno ordinatore coerente.

In questo contesto, la celebre espressione di Romain Rolland, ripresa da Antonio Gramsci si offre quale postura utile per essere al tempo stesso analitici e propositivi. Il pessimismo dell'intelligenza chiede di vedere chiaramente i rischi: l'indebolimento del piano, la confusione tra urbanistica ed edilizia, la tendenza a sostituire la decisione pubblica con procedure e titoli, la rigenerazione ridotta a semplificazione. L'ottimismo della volontà chiede, invece, di non fermarsi alla diagnosi e di tracciare soluzioni realiste, compatibili con la cornice costituzionale e con l'assetto multilivello: una legge nazionale di principi e una rigenerazione reintegrata nel governo del territorio e nel piano.

In tale senso, la proposta Inu di legge di principi (Gruppo di lavoro Inu 2024) offre un impianto tecnico-normativo, oltre che culturale, per ricomporre senza uniformare e stabilizzare senza irrigidire, mentre la mozione Inu (2025) sulla rigenerazione urbana e territoriale definisce la rigenerazione come paradigma urbanistico e non come mera politica e attività edilizia. Assunte insieme, le due posizioni consentono di avanzare un'agenda incrementale ma sostantiva.

### Pessimismo dell'intelligenza

Vanno riconosciuti almeno quattro aspetti di criticità.

Il primo riguarda un vuoto ordinatore che produce frammentazione e incertezza. L'assenza di una legge nazionale di principi sul governo del territorio non è un semplice ritardo legislativo. È una condizione che rende più probabili almeno tre esiti: (i) interventi normativi nazionali per pezzi, disallineati rispetto alla pianificazione; (ii) differenziazioni regionali che possono diventare disuguaglianze sostanziali, non solo specificità legittime; (iii) una progressiva sostituzione del senso e della logica del piano con quella del costruire, ossia il primato del caso singolo e della procedura sul disegno complessivo. Questa dinamica

si osserva con particolare evidenza nel modo in cui, negli ultimi anni, il lessico pubblico ha spostato il baricentro dal 'governo del territorio' alla 'semplificazione' (Talia 2025). Quando la semplificazione diventa narrazione dominante, il rischio è scambiare la complessità di città e territorio per un problema burocratico. Ma essa è, prima di tutto, conflitto regolato: equilibrio tra libertà economiche e interesse generale, tra proprietà e funzione sociale, tra trasformazioni e tutela, tra diritti e prestazioni. Ridurla a 'snellimento' porta a maggiore discrezionalità, contenziosi, instabilità normativa, e – soprattutto – indebolimento della legittimazione delle scelte e loro trasparente formazione.

Il secondo riguarda la rigenerazione urbana, da rivalutare critica rispetto a letture troppo fiduciose e salvifici rimandi. In astratto, molti provvedimenti e dibattiti sulla rigenerazione dichiarano obiettivi ampi: riuso, sostenibilità, coesione sociale, qualità dello spazio pubblico, resilienza climatica. Tuttavia, l'esito ricorrente di politiche e interventi di rigenerazione in Italia è stato spesso un riduzionismo operativo: rigenerazione trattata come sinonimo di ristrutturazione edilizia, demolizione/ricostruzione (anche localizzazione traslata), premialità e semplificazione dei titoli. Questo scarto tra ambizione dichiarata e pratica effettiva è centrale: non basta nominare la rigenerazione; occorre pianificarla e praticarla come progetto di interesse pubblico multidimensionale e plurisoggetto, governato dentro il piano e dotato di strumenti di controllo degli effetti (ambientali e sociali). Per distinguere la rigenerazione-progetto dalla rigenerazione-etichetta, servono concorrenti criteri verificabili quali, a titolo esemplificativo: miglioramento misurabile di spazio pubblico, servizi e dotazioni; saldo di suolo e riuso dimostrabili; misure esplicite di tutela dell'accessibilità abitativa e prevenzione dell'espulsione sociale; miglioramento energetico e ambientale.

Il terzo aspetto da considerare è il Ddl del Governo di delega "edilizia" del 4 dicembre 2025: è un passaggio decisivo del quadro in divenire poiché riguarda la prospettiva di una molto estesa delega all'Esecutivo per un nuovo impianto organico in materia edilizia e costruzioni cui subordinare la stessa normativa urbanistica. In una lettura ingenua, un riordino potrebbe apparire come occasione di chiarezza e razionalizzazione ma il pessimismo dell'intelligenza impone invece di riconoscere un punto più profondo: senza una legge nazionale di principi sul governo del territorio, la delega edilizia configura un rischio strutturale. Il rischio non riguarda solo singole norme, ma l'architettura implicita del sistema: la possibilità che trasformazione e rigenerazione del territorio vengano governate prevalentemente attraverso regimi e procedure edilizie, mentre il piano – luogo del bilanciamento tra interessi pubblici

e privati, della definizione di priorità, della selezione degli esiti desiderabili – venga marginalizzato o reso accessorio. In altri termini, si può ottenere un codice più ordinato e al tempo stesso un governo del territorio più debole, perché spostato dal livello strategico e regolativo del piano al livello autorizzativo del singolo intervento. Questo è un punto che richiede una presa di posizione netta: ogni riordino dell’edilizia e parzialmente dell’urbanistica, se non subordinato a una preliminare cornice di principi del governo del territorio (come dettato dall’art. 117 della Costituzione), rischia di consolidare la confusione tra norme ‘per costruire’ e norme ‘per governare’, producendo trasformazioni senza progetto pubblico e senza visione d’insieme (Talia 2025).

Il quarto aspetto attiene alla semplificazione urbanistico edilizia come (principale) acceleratore di interventi e investimenti. In proposito vi è un elemento spesso sottovalutato ovvero la diversa capacità amministrativa degli enti locali e la conseguente distribuzione asimmetrica di costi e benefici delle riforme: su ciò il PNRR ha dato evidenti segni. Molte misure di semplificazione e molti dispositivi di accelerazione non hanno effetti né uniformi né del tutto convincenti: funzionano nei territori dove esistono uffici tecnici robusti, competenze giuridiche e progettuali, capacità di gestione dei conflitti, disponibilità di dati e strumenti. Nei territori fragili, invece, possono produrre effetti opposti: aumentare incertezza, indebolire il controllo pubblico, amplificare discrezionalità e vulnerabilità. Il risultato è un meccanismo regressivo ove i territori forti e i soggetti più capitalizzati sono più attrezzati per ‘mettere in valore’ eccezioni, regimi speciali e opportunità di deroga mentre i territori deboli restano esposti a ritardi, contenziosi e perdita di capacità negoziale. Perché la rigenerazione non diventi selettiva, occorre esplicitare nel disegno normativo e nei piani un ‘supporto di capacità’ tramite, ad esempio, assistenza tecnica, *data governance*, competenze progettuali pubbliche, e strumenti di accompagnamento commisurati alle diverse fragilità territoriali.

### Ottimismo della volontà

L’ottimismo della volontà non consiste nel negare i rischi ma nel disegnare un percorso di ricomposizione istituzionale e di merito realista. In questa prospettiva, la proposta Inu 2024 di legge di principi e la mozione Inu 2025 sulla rigenerazione sono due importanti punti di riferimento. Infatti, una legge nazionale di principi non serve per ‘centralizzare’ la pianificazione o per imporre uniformità ma per fissare un minimo comune denominatore di garanzie, finalità e requisiti del governo del territorio, entro cui le Regioni possano differenziare strumenti e modelli senza produrre diseguaglianze di sostanza ma perseguendone l’efficacia e la stessa utilità. La questione centrale è riaffermare e definire la pianificazione come funzione pubblica multilivello e indispensabile e democratica cornice di senso, chiarire responsabilità e rendere esplicativi alcuni assi non negoziabili: sostenibilità, equità, trasparenza, partecipazione, tutela del suolo come risorsa finita, coerenza tra piano e attuazione (Barbieri e Galuzzi 2023). Fra i contenuti di garanzia, corre l’obbligo ricordare il presidio delle dotazioni minime e inderogabili (standard come Lep) e, più in generale, delle prestazioni territoriali: ciò che rende concretamente esigibili i diritti di cittadinanza nello spazio e rende comparabili gli esiti del governo del territorio. Entro tale cornice, la rigenerazione va riconosciuta come paradigma urbanistico e modalità ordinaria del piano. L’ottimismo della volontà, applicato alla rigenerazione, implica un salto concettuale e operativo: la rigenerazione non è ‘una politica in più’, né un canale di eccezione. È una modalità ordinaria del governo del territorio che deve vivere

dentro il piano e deve essere valutata per coerenza con esso in base agli esiti reali che produce, non alle intenzioni dichiarate. Ciò produce almeno tre conseguenze operative:

- perseguire una multidimensionalità vincolante ovvero una rigenerazione che combini qualità dell’abitare, spazio pubblico e servizi, inclusione sociale, accessibilità, contenimento del consumo di suolo e prestazioni ambientali, adattamento climatico, mobilità sostenibile;
- procedere in modo integrato nel piano, attraverso la definizione di ambiti prioritari, obiettivi prestazionali, strategie territoriali rispetto alle quali agire, per coerenza col piano e non tramite progetti isolati;
- garantire prestazioni minime e partecipazione effettiva, in modo da prevenire effetti sociali regressivi, attraverso processi trasparenti e dispositivi di tutela dell’interesse generale. Inoltre, una traiettoria riformatrice credibile deve assumere che il problema non è solo normativo ma anche organizzativo. Serve un investimento di formazione nella capacità dell’azione pubblica: competenze tecniche e giuridiche, *data governance*, strumenti di progetto e gestione, coordinamento intersetoriale, e supporto agli enti locali con minori risorse. La legge di principi potrebbe diventare la sede in cui fissare anche questo impegno: non soltanto principi per la pianificazione e il governo del territorio ma condizioni di implementazione, con dispositivi di accompagnamento e standard minimi di capacità, così da trasformare la rigenerazione in strumento di riequilibrio e non di selezione.

### Tra lucidità e azione

Il pessimismo dell’intelligenza mostra che il quadro normativo in diventare può condurre a un esito paradossale: più norme e più semplificazioni ma meno governo del territorio e sua pianificazione utile; più accelerazioni ma minore qualità e più diseguaglianze; più rigenerazione nominale e solo edilizia ma minore riduzione del consumo di suolo. L’ottimismo della volontà indica però una traiettoria praticabile: ricomporre il sistema con una legge di principi e rifondare la rigenerazione come politica integrata e modalità ordinaria del piano. La questione non è scegliere tra regole e trasformazione ma costruire regole capaci di sostenere trasformazioni desiderabili e strumenti capaci di renderle attuabili in modo equo tra territori diversi.

Se le due iniziative – legge di principi e rigenerazione – vengono tenute insieme, un testo normativo incrementale e integrato può assumere un valore non solo culturale, ma propriamente istituzionale e politico: contribuire a spostare l’asse della discussione dalla semplificazione come riduzionistica scorciatoia alla pianificazione come capacità pubblica, dalla deroga come metodo alla rigenerazione come progetto collettivo, dall’eccezione come regola alla responsabilità della scelta argomentata come criterio. ■

### Riferimenti

- Barbieri C.A., Galuzzi P. (2023), “Finalità e punti cardinali per una legge di principi fondamentali per il governo del territorio e la pianificazione”, *Urbanistica Informazioni*, no. 311, p. 10-14.
- Gruppo di lavoro Inu (2024), “Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione”, *Urbanistica Informazioni*, no. 313, p. 157-173.
- Inu (2025), “XXXII Congresso nazionale – Assemblea dei Soci del 24 maggio 2025. Mozione sulla rigenerazione urbana e territoriale”, *Newsletter INU* [<https://www.inu.it/news/la-via-giustaalla-rigenerazione-la-mozione-approvata-dall'-assemblea-dell'-rsquo-inu/>].
- Talia M. (2025), “Il governo del territorio e le armi spuntate della semplificazione”, *Urbanistica Informazioni*, no. 324, p. 5-7.

## Il governo del territorio e le armi spuntate della semplificazione

Michele Talia

Da almeno vent'anni il dibattito sulle politiche urbanistiche è attraversato dal sospetto che la complessità normativa rappresenti il principale ostacolo alla trasformazione del territorio e alla modernizzazione del Paese. A seguito di una valutazione siffatta la *semplicificazione* è divenuta una parola d'ordine unificante che mira a snellire le procedure, ad abbreviare i tempi della burocrazia, a rendere più "leggeri" gli strumenti di governo del territorio e più rapide le decisioni. Questo impulso verso la facilitazione dei processi di trasformazione e di regolazione si diffonde trasversalmente nel discorso politico e amministrativo, e assume la complessità come un problema in sé, piuttosto che come un tratto fisiologico delle relazioni tra società, istituzioni, luoghi ed interessi in età contemporanea.

La cronaca più recente ha però dimostrato che molte 'campagne' di semplificazione – dalla unificazione dei titoli edili alle deroghe generalizzate per incentivare gli investimenti privati, fino alle misure di accelerazione finalizzate alla promozione delle politiche di rigenerazione urbana – hanno prodotto risultati modesti, quando non hanno causato ulteriori criticità ed effetti collaterali negativi.

Anche in virtù di questa esperienza negativa è ragionevole supporre che la complessità non possa essere considerata un mero incidente, ma la condizione ricorrente delle procedure che concorrono alla formazione delle decisioni in una pluralità di settori tra i quali l'ambiente, il paesaggio, la messa in sicurezza del territorio, la città, i diritti, lo sviluppo economico e la distribuzione della ricchezza. Ridurla ad un problema di appesantimento burocratico o di eccesso documentale significa spostare lo sguardo dal cuore politico delle scelte, che fa riferimento a seconda dei casi a conflitti, interessi divergenti, valori non negoziabili e necessità di arbitraggi pubblici. Una riforma che non affronti questo livello di complessità rischia dunque di tradire molte aspettative, e di limitarsi alla ricerca delle scorciatoie amministrative più efficaci.

In tale contesto gli urbanisti italiani hanno tardato a cogliere la pericolosità della progressiva contaminazione tra edilizia ed urbanistica, ritenendo che la distinzione tra questi due ambiti di intervento potesse reggere ai tentativi di *deregolamentazione* che si sono succeduti in questi anni. E tuttavia i provvedimenti più recenti evidenziano ormai l'indiscutibile pericolosità di un processo continuo di adattamento e di aggiustamento del Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001), che ha prodotto interventi normativi ripetuti, frammentari e spesso di

natura emergenziale, e che ha allargato ulteriormente – e in un'ottica di *deregulation asimmetrica* – il solco esistente tra legislazione nazionale e quadro normativo regionale (Talia 2020).

Anche per rispondere a queste criticità il disegno di legge delega per la riforma dell'edilizia e delle costruzioni che è stato approvato dal Consiglio dei ministri del 4 dicembre 2025 punta alla riorganizzazione complessiva della disciplina e alla semplificazione della legislazione vigente. Si tratta di un passaggio politico rilevante, ma al tempo stesso problematico, in quanto rischia di effettuare un ulteriore passo in avanti verso l'attenuazione – se non addirittura la cancellazione – della distinzione dei compiti tra governo del territorio e regolamentazione del settore edilizio (Talia 2025b).

### La semplificazione come narrazione politica

Già ad una prima lettura risulta evidente che la riforma del Testo unico dell'edilizia mira prima di tutto a rendere più snelli i titoli abilitativi (Cila, Scia, permesso di costruire), uniformando le procedure e i tempi di risposta della pubblica amministrazione. Almeno in apparenza tale obiettivo risponde ad esigenze pressanti segnalate dagli operatori, legate a incertezze interpretative e difformità tra normative nazionali e regionali, ma l'obiettivo della semplificazione nasce in molti casi da una lettura economicista della disciplina urbanistica: meno vincoli, di conseguenza più investimenti.

Eppure la letteratura ha più volte mostrato come la deregolamentazione non produca automaticamente l'ottimizzazione dei processi, né tantomeno l'equità dei risultati. In Italia le deroghe introdotte per accelerare l'attività edilizia hanno favorito soprattutto i soggetti dotati di una ingente capitalizzazione, lasciando irrisolti i problemi strutturali delle amministrazioni locali, soprattutto nelle regioni meridionali e nei piccoli comuni.

Come osserva Tewdwr-Jones (2012) si può dunque sostenere che la convinzione che a meno norme corrisponda una maggiore efficienza nasconde un equivoco concettuale. Le decisioni territoriali sono infatti particolarmente complesse non perché esistono troppi articoli di legge da considerare, ma perché esse richiedono la risoluzione preventiva di conflitti di valore e il coordinamento delle politiche settoriali (uso del suolo, mobilità, ambiente, servizi, ecc.). Semplificare moduli e procedimenti – e al tempo stesso non effettuare una efficace regia delle politiche pubbliche – può ridurre il

tempo amministrativo di alcune pratiche burocratiche, ma non è certo in grado di eliminare i nodi strutturali.

Il rischio è quello di una ‘semplificazione narrativa’: un’operazione di facciata che offre un’immagine rassicurante di ordine, ma non affronta le cause profonde dell’inefficienza. Richiamando le considerazioni di Vettoretti (2019), è utile sottolineare che tali interventi finiscono spesso per produrre una *deregulation* mascherata o un conflitto tra poteri che tendono a produrre un’ulteriore incertezza nella interpretazione del quadro normativo.

A fronte del messaggio – ossessivamente ripetuto, e politicamente seducente – della semplificazione come soluzione “tecnica” e neutrale (Moroni 2010), occorre segnalare il pericolo di un ampliamento della discrezionalità amministrativa e, al tempo stesso, di un indebolimento delle sedi del confronto democratico.

I prodromi di questa tendenza sono evidenti già a partire dal 2013-2014, con il “Decreto del Fare”, lo “Sblocca Italia” e, successivamente, con il DI 76/2020 e il DI 77/2021, che hanno orientato la legislazione verso la facilitazione dell’attività edilizia privata. Il “Salva Casa” del 2024 rappresenta il punto più avanzato di questo processo, introducendo semplificazioni per il patrimonio esistente e favorendo la regolarizzazione e la commercialità degli immobili.

In nome della semplificazione anche la rigenerazione urbana è stata spesso ridotta ad un insieme di strumenti edili sommari – ristrutturazioni o demolizioni e ricostruzioni – tradendo la ricchezza e le potenzialità di questo paradigma (Talia 2025a). I risultati di questa deriva sono sotto gli occhi di tutti, e riguardano più in particolare: instabilità normativa, incertezza del diritto, indebolimento dei controlli, confusione tra le tipologie di intervento edilizio e ampliamento delle differenze tra legislazione statale e regionale, con effetti particolarmente critici nei contesti di più alto valore paesaggistico e ambientale.

### **Ulteriori passi in avanti verso la marginalizzazione del governo del territorio**

Il ricorso alla legge delega per un riordino della disciplina edilizia rischia di accelerare un processo di involuzione normativa caratterizzato da confusione terminologica e disaffezione nei confronti degli strumenti attuativi della pianificazione.

Nel richiamare l’urgenza di un intervento di riordino e di semplificazione di un contesto normativo divenuto farraginoso ed incoerente proprio a causa dei numerosi interventi emergenziali e derogatori succedutisi negli ultimi anni, la proposta di legge delega sembra in realtà orientata a reiterare una prassi che appare sempre meno riconducibile ad un autentico progetto di riforma del governo del territorio. Essa sembra piuttosto limitarsi a inseguire il ciclo edilizio, a facilitare i processi di finanziarizzazione e a sbloccare procedure che gli stessi precedenti interventi di ‘semplificazione’ hanno contribuito a congestionare.

L’introduzione di una sanatoria agevolata per abusi edili di “modesta entità”, in particolare per immobili anteriori al 1967, se da un lato consente la regolarizzazione di difformità minori, dall’altro rischia di legittimare una logica di *condono permanente*, prefigurando un meccanismo di “allentamento selettivo” della legalità che, come ha sottolineato Gabriele Pasqui (2017), può indebolire la credibilità del-

le politiche territoriali e incentivare comportamenti opportunistici. Di fronte a un’iniziativa politica il cui perimetro sembra ormai eccedere le sole forze di governo, e che sembra orientata a rinunciare ad una riforma più ambiziosa e sistematica del governo del territorio, risulta dunque indispensabile ribadire l’urgenza di un salto di qualità culturale e disciplinare che produca effetti significativi, e che punti a contrastare il rischio di un progressivo offuscamento della distinzione tra edilizia ed urbanistica che è possibile presagire nel disegno di legge delega recentemente approvato.

### **Urbanistica ed edilizia: una distinzione da preservare**

Uno degli effetti più preoccupanti dei provvedimenti adottati negli ultimi anni è il progressivo offuscamento della distinzione tra urbanistica ed edilizia. Le conseguenze più significative di questa progressiva sfocatura dei confini tra queste due dimensioni dell’azione pubblica vanno ricercate nell’ampliamento delle possibilità edificatorie indipendentemente dal piano, nella riduzione dei controlli *ex-ante*, nella sostituzione della visione d’insieme con la logica del caso per caso ed infine nel tentativo di affrontare problemi strutturali con strumenti edili.

A questa distinzione non corrisponde dunque un tecnicismo, ma un equilibrio certamente instabile, anche se costituzionalmente fondato. In particolare si tratta di un bilanciamento che affida agli articoli 9 (che tutela il paesaggio e il patrimonio culturale in una dimensione tipicamente urbanistica e territoriale), 41 (che riconosce la funzione sociale dell’edilizia), 42 (che ricorda che la proprietà privata è garantita, ma regolata dalla legge che può limitarne il godimento o prevederne l’esproprio per motivi di interesse generale) e 117 (che attribuisce allo Stato e alle Regioni un intreccio complesso in materia di governo del territorio, edilizia, ambiente, ...) il compito di presidiare la tenuta di una divisione di competenze tra urbanistica ed edilizia, con sentenze della Corte costituzionale che hanno più volte ribadito<sup>1</sup> che spetta all’urbanistica svolgere una missione *ordinatrice* e *preminente*, e che tocca all’edilizia svolgere una funzione attuativa e subordinata.

Nonostante la distinzione tra urbanistica ed edilizia non costituisca, come si è detto, un mero tecnicismo, il perdurare di tensioni e conflitti tra diritto alla proprietà e interesse pubblico, tra iniziativa privata e scelte della pubblica amministrazione, tra norme edilizie e governo del territorio, rischia di generare conseguenze assai negative, riconducibili in particolare alla compromissione del paesaggio e dell’ambiente, alla messa a repentaglio delle risorse e dei valori socio-economici e culturali delle città italiane, alla perdita di qualità urbana e alla rinuncia di una visione strategica del futuro delle nostre città (Civitarese Matteucci e Urbani 2025).

### **Il vero campo della riforma**

Nel tentativo di trarre qualche provvisoria conclusione dalle considerazioni che abbiamo sviluppato in questo contributo – e dagli scenari che possono aprirsi dopo l’eventuale approvazione della proposta di riforma del Codice dell’edilizia e delle costruzioni – conviene ribadire che le ripetute iniziative di semplificazione normativa e deregolamentazione hanno già messo in tensione l’esercizio della pianificazione, spostando l’attenzione dal disegno complessivo della città alla sommatoria di interventi puntuali.

In un prossimo futuro gli aggregati urbani sembrano dunque destinati ad andare incontro ad una ulteriore perdita di coerenza del sistema insediativo, e a difficoltà crescenti nel garantire qualità architettonica, continuità spaziale e dotazioni collettive. Non solo; la possibilità di intervenire in assenza di strumenti attuativi, o in carenza di controlli preventivi, può generare un aumento del contenzioso tra privati, tecnici e amministrazioni, e causare al tempo stesso una marginalizzazione della partecipazione dei cittadini.

La semplificazione può dunque accentuare le disuguaglianze territoriali, con norme semplificate e apparentemente omogenee che potrebbero essere applicate in modo diverso tra le Regioni, i Comuni e persino tra gli uffici di uno stesso ente. Ma c'è anche un'incognita ulteriore, che vede nella semplificazione un acceleratore delle disuguaglianze, fino al punto che se la riforma non verrà accompagnata da risorse dedicate agli enti locali, e da una forte integrazione con la pianificazione territoriale, i cambiamenti introdotti potrebbero generare ulteriori squilibri: su di un fronte i territori 'forti', capaci di attrarre investimenti e di gestire processi ad elevata complessità, e sul secondo le aree 'debolì', dove la deregolazione favorisce interventi incoerenti e impoverisce il capitale territoriale.

Anche tenendo conto dei limiti che caratterizzano al momento il disegno di legge delega appena trasmesso al Parlamento,<sup>2</sup> conviene rimarcare che la riforma del governo del territorio non può limitarsi ad effettuare solo una correzione normativa. Essa richiede una revisione delle relazioni tra i livelli di governo, indirizzando le risorse disponibili verso il potenziamento delle competenze tecniche e della capacità progettuale pubblica, e mettendo a punto gli strumenti della partecipazione per garantire qualità e trasparenza alle decisioni.

Non si tratta evidentemente di celebrare la complessità come valore, ma di riconoscerla come dato di fatto, assumendo che il governo del territorio è un processo negoziale continuo, nel quale confluiscono dimensioni tecniche, ecologiche, economiche e sociali. Per questo una riforma del governo del territorio non può ridursi ad una correzione normativa, ma deve inserirsi in una strategia di più ampio respiro che rafforzi le istituzioni, chiarisca le responsabilità e mantenga aperti gli spazi democratici.

Citare a questo punto il lavoro compiuto ormai da molti anni dall'Istituto nazionale di urbanistica in vista della definizione di una Legge di principi per il governo del territorio può apparire superfluo – almeno per i lettori abituali di questa Rivista – ma a fronte dei possibili rischi derivanti dalla eventuale approvazione di un nuovo Testo unico dell'edilizia, la proposta dell'Inu presentata al Senato il 16 luglio 2024 può offrire qualche importante "contromisura" (Inu 2024).

È questo il caso della capacità, di questa iniziativa, di fondarsi su un impianto di principi generali chiari e stabili, che a loro volta si candidano ad orientare la legislazione regionale, l'esercizio della pianificazione e i processi decisionali. Nell'offrire una cornice istituzionale e culturale che si pone l'obiettivo di ridurre conflitti e incertezze, tale proposta punta ad offrire visione e coerenza, e a muoversi in controtendenza rispetto alla produzione legislativa più recente, che ha privilegiato interventi urgenti, settoriali, spesso emergenziali, e comunque orientati a promuovere in modo indiscriminato la semplificazione. ■

## Note

1 Si fa riferimento, in particolare, alle Sentenze n. 309/2011 ("il governo del territorio include la pianificazione generale e settoriale, non riducibile alla sola disciplina edilizia), n. 68/2018 ("il piano è strumento di conformazione dei diritti, non mero atto amministrativo"), n. 178/2018 ("la disciplina edilizia non può derogare alla pianificazione paesaggistica e ambientale") e n. 240/2020 ("le Regioni non possono introdurre deroghe edilizie che compromettano gli esiti della pianificazione").

2 Come ho avuto modo di segnalare in un mio recente contributo (Talia 2025b), il testo approvato dal Consiglio dei ministri presenta non poche criticità, riconducibili da un lato alla scarsa definizione dei principi e dei limiti assegnati alla azione del Governo, e dall'altro all'approccio troppo procedurale e poco sostanziale relativo ai Livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Laddove il primo rilievo tende a segnalare la possibilità che la legge delega non riesca a superare un eventuale controllo di legittimità della Corte costituzionale – che potrebbe invocare l'eccesso di delega – il secondo evidenzia la fragilità di un impianto che rischia di accentuare le disparità territoriali invece di ridurle.

## Riferimenti

- Civitarese Matteucci S., Urbani P. (2025), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti* (9<sup>a</sup> ed.), Giappichelli, Torino.
- Gruppo di lavoro Inu (2024), "Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione, *Urbanistica Informazioni*, no. 313, p. 157-173.
- Moroni S. (2010), *Urbanismo e regolazione*, Carocci, Roma.
- Pasqui G. (2017), *Città, territori e democrazia*, Donzelli, Roma.
- Talia M. (2020), "Il miraggio della semplificazione", *Urbanistica Informazioni*, no. 289, p. 4.
- Talia M. (2025a), "In difesa della complessità", *Urbanistica Informazioni*, no. 319, p. 9-12.
- Talia M. (2025b), "Legge delega: il mito della semplificazione non può (e non deve) attenuare la distinzione fra disciplina edilizia e urbanistica", *Dario*, 11 dicembre.
- Tewdwr-Jones M. (2012), *Spatial Planning and Governance*, Routledge.
- Vettoretto L. (2019), *Pianificazione e politiche territoriali*, Laterza, Bari.

## GEOGRAFIE DEL FUTURO: SPAZI URBANI TERRESTRI E VISIONI EXTRATERRESTRI

a cura di SDG11Lab, Politecnico di Torino/Piero Boccardo

Le città del futuro, sospese tra la complessità terrestre e l'orizzonte cosmico, diventano un campo privilegiato per ripensare il rapporto tra significante e significato dell'abitare umano. Il loro significante è la trama visibile dell'innovazione: infrastrutture intelligenti, sistemi digitali interconnessi, flussi di dati che descrivono in tempo reale la vita urbana. È una materialità tecnologica che trasforma lo spazio urbano in un organismo sensibile, capace di apprendere, adattarsi e reagire.

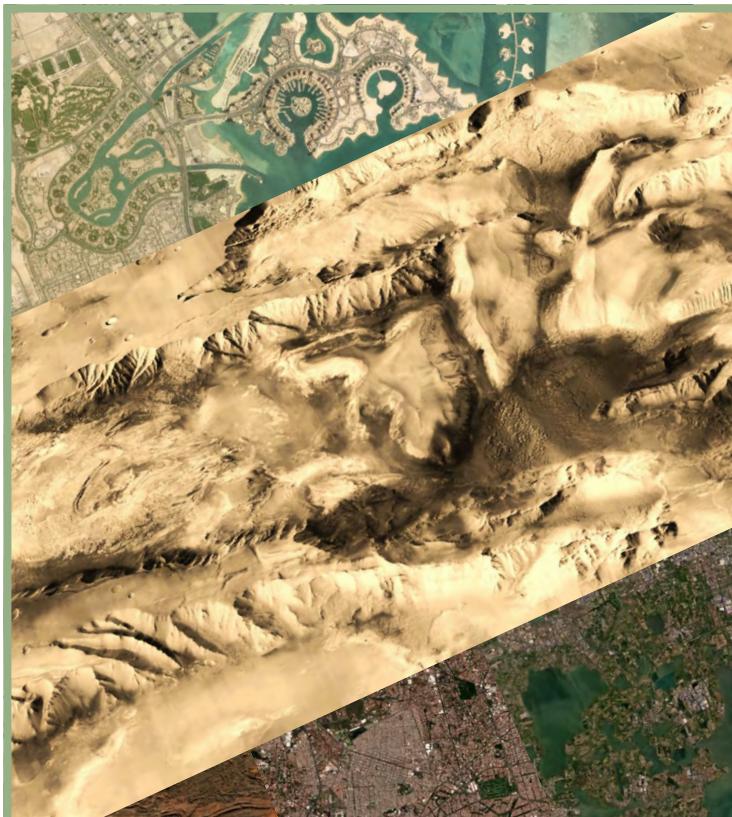
Il significato, però, va oltre la dimensione tecnica. Emerge nel modo in cui queste tecnologie ridefiniscono il nostro rapporto con il pianeta, introducendo una consapevolezza ecologica e sistemica. L'esplorazione dello spazio cosmico amplifica questa riflessione: immaginare insediamenti umani su altri corpi celesti significa ripensare la città come un ecosistema chiuso e integrato, fondato su equilibrio energetico, riciclo, protezione e coevoluzione con l'ambiente.

In questa tensione tra Terra e spazio, il progetto urbano assume una valenza inedita. Da un lato, le città terrestri sperimentano modelli di resilienza e sostenibilità applicabili anche fuori dal nostro pianeta; dall'altro, la progettazione extraterrestre, con la sua radicale esigenza di autosufficienza, costringe a riconsiderare governance, cooperazione e uso delle risorse. La città terrestre diventa laboratorio, quella extraterrestre uno specchio critico delle nostre aspirazioni.

La dimensione simbolica è centrale. Se l'habitat terrestre è stratificazione storica e memoria, quello extraterrestre si configura come una tabula quasi rasa, dove ogni scelta progettuale incide direttamente sulla possibilità della vita. Le città del futuro non sono quindi solo avanzamento tecnico, ma esercizi di visione: spazi in cui il significante tecnologico e il significato culturale devono restare inseparabili, affinché l'abitare continui ad avere senso, sulla Terra come oltre la Terra.

*In IV di copertina: elaborazione PoliTo-SDG11Lab*

L'immagine di copertina presenta, dall'alto in basso e da sinistra a destra: Doha; Emirati Arabi Uniti; un modello 3D della superficie marziana; Alice Springs (Australia); Città del Messico; Shanghai (Cina). Il modello di Marte deriva dal lavoro del Bruce Murray Laboratory for Planetary Visualization, che ha realizzato un mosaico globale della superficie marziana a risoluzione senza precedenti (5 metri per pixel), ottenuto dai dati della Context Camera a bordo del Mars Reconnaissance Orbiter. Le altre immagini urbane sono acquisite dalla costellazione satellitare PlanetScope, una rete di piccoli satelliti che fornisce osservazioni quotidiane ad alta risoluzione (3 m in modalità multispettrale) della superficie terrestre, utile per monitorare dinamiche urbane e ambientali su scala globale.



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 Boccardo, 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.