



urbanistica

INFORMAZIONI

■ Il **piano utile** nell'epoca della **transizione** ecologica ■ L'**urbanistica** alla prova in un **mondo** in continua **transizione** ■ FOCUS Attuare la **Nature Restoration Law**: saperi, prospettive e inerzie ■ La **cultura** che **rigenera**. Dialoghi sulla rigenerazione urbana in Italia ■ STUDI&RICERCHE **Mobilità** condivisa collaborativa: forme ibride di **sharing** per le **comunità** ■ **EREDITÀ** **Domenico Cecchini**: il valore sociale dell'urbanistica e il coraggio di trasformare la città ■ **MANIFESTO PER GAZA** Un Manifesto per la **ricostruzione** civile delle città della **striscia** di **Gaza** ■ **SPAZIO GIOVANI** **Transizione ecologica** e progetto urbano: Cascina Falchera ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI** **Policentrismo** energetico e welfare territoriale nella crisi delle reti europee. **Piano territoriale** di area vasta di **Piacenza**: esperienza pionieristica. **Lissone**, progetto della piazza: metodo, storia, contenuto ■ **ASSOCIAZIONI** **ECTP-CEU** Planning for Climate and Nature. **ASSURB** Rete delle pianificatrici e urbaniste. **SIU** L'illusione della rigenerazione: note critiche al nuovo Ddl nazionale ■ **LETTURE&LETTORI** Come ricostruire un **baricentro** disciplinare ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Territorio storico** ■ In IV **COPERTINA** **Venosa**: stratificazione storica e paesaggio urbano ■

326

Rivista bimestrale
Anno LIV
Marzo-Aprile
2026
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 Giaimo

Vicedirettore

Vittorio Salmoni

Redazione nazionale

Francesca Calace, Marcello Capucci,
Emanuela Coppola, Carmen Giannino,
Elena Marchigiani, Franco Marini,
Stefano Salata, 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

Vista del Comune di Venosa
Crediti fotografici: Comune di Venosa (Pz)

326

Anno LIV
Marzo-Aprile 2026
Edizione digitale
Euro 10,00

Finito di stampare il 13 maggio 2026

**Comitato scientifico e Consiglio
direttivo nazionale INU**

Componente eletta dall'Assemblea dei
Soci (Roma, maggio 2025):

Luca Barbarossa, Bertrando Bonfantini,
Francesca Calace, Romina D'Ascanio,
Carmen Giannino, Valeria Lingua,
Roberto Mascarucci, Francesco
Domenico Moccia, Michele Talia, 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), Francesca
Calace (Puglia), 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),
Domenico Passarelli (Calabria), Renato
Perticarari (Marche), Chiara Ravagnan
(Lazio 2° rap.), Lorenzo Rota (Basilicata),
Alessandro Sgobbo (Campania 2°
rap.), Silvia Soppa (Liguria), 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.),
robbyarch@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 (coord.)

Umbria: Marco Storelli (coord.)

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).

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

- 3 Il piano utile nell'epoca della transizione ecologica**
Carolina Giaimo

IL PUNTO

- 5 L'urbanistica alla prova in un mondo in continua transizione**
Michele Talia

FOCUS

LA NATURE RESTORATION LAW E LA SUA ATTUAZIONE. SAPERI, PROSPETTIVE E INERZIE

a cura di Francesca Calace

- 9 Nature Restoration Law: l'ottimismo della volontà e le insidie della complessità**
Francesca Calace
- 13 Potenziali impatti sul governo del territorio (consistenti) e prospettive di attuazione (molto incerte) della Nature Restoration Law**
Andrea Filpa
- 19 Gli "ecosistemi urbani" nel Piano nazionale di ripristino della natura**
Michele Munafò, Angela Cimini, Alessandra Ordanini, Ines Marinosci
- 24 Gli effetti della Nature Restoration Law. Una questione urbanistica**
Andrea Arcidiacono
- 27 Il ruolo del verde negli ecosistemi urbani: quali effetti sulla salute e il benessere umano**
Giovanni Sanesi
- 31 Il restauro ecologico nel territorio rurale: integrazione di saperi, politiche e buone pratiche locali**
Maurizio Gioiosa, Michela Ingaramo, Vincenzo Rizzi, Lorenzo Piacquadio, Anna Rita B. Cammerino, Paolo La Rotonda, Giuseppe Longo, Enrico Vito Perrino, Massimo Monteleone

FOCUS

LA CULTURA CHE RIGENERA. DIALOGHI SULLA RIGENERAZIONE URBANA IN ITALIA

a cura di Vittorio Salmoni

- 37 La cultura che rigenera: rigenerazione e continuità urbana un rapporto indissolubile**
Vittorio Salmoni
- 39 Aspetti innovativi nella rigenerazione urbana e territoriale della Regione Marche**
Maria Cristina Borocci
- 42 Ascoltare i luoghi. Musica, paesaggio e rigenerazione culturale tra Dolomiti e borghi marchigiani**
Mario Brunello, Annalisa Pavoni
- 44 Il Campus Lanciano a Castelraimondo. Un'Alta Scuola internazionale per la rigenerazione dei territori interni**
Vittorio Salmoni, Claudio Francia
- 49 Le Reggiane - Parco Innovazione: un caso di rigenerazione complessa**
Davide Prandi, Fabio Ferretti, Luca Torri
- 53 Considerazioni sulla diversità dei casi**
Patrizia Gabellini

STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

55 **Mobilità condivisa collaborativa: forme ibride di sharing per le comunità**

Giovanni Lanza, Paola Pucci, Jaime Sierra Muñoz

EREDITÀ

Domenico Cecchini: il valore sociale dell'urbanistica e il coraggio di trasformare la città

a cura di Chiara Ravagnan e Romina D'Ascanio

63 **L'urbanistica come responsabilità. Il ricordo di Domenico Cecchini**

Chiara Ravagnan, Romina D'Ascanio

65 **Piantare alberi**

Silvia Cecchini

66 **Domenico Cecchini: ricerca urbana, interdisciplinarietà e impegno pubblico**

Michele Talia

71 **Tra ideali e città. La spinta verso una nuova stagione dell'urbanistica a Roma**

Daniel Modigliani

74 **Domenico Cecchini: da urbanista ad amministratore**

Claudio Rosi

78 **La città come bene comune. Dai laboratori di quartiere alla fondazione della Biennale dello Spazio Pubblico**

Mario Spada

81 **Dalla sostenibilità alla qualità urbana e viceversa. Alcune idee di Domenico Cecchini sull'urbanistica**

Paolo Colarossi

84 **La presidenza della Sezione Lazio tra rigore disciplinare e sperimentazione operativa**

Chiara Ravagnan, Romina D'Ascanio, Paola Carobbi

MANIFESTO PER GAZA

a cura di Ugo Targetti

87 **Un Manifesto per la ricostruzione civile delle città della striscia di Gaza**

Ugo Targetti, Michele Talia

SPAZIO GIOVANI

Phd & Professione

a cura di Maria Somma e Valeria Vitulano

92 **Transizione ecologica e progetto urbano: il caso di Cascina Falchera (Torino)**

Laura Moca

URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI

a cura della Redazione di UI

97 **Policentrismo energetico e welfare territoriale nella crisi delle reti europee: il ruolo delle Cer nella transizione italiana**

Giuseppe Milano

101 **Il Piano territoriale di area vasta di Piacenza: un'esperienza pionieristica**

Fatima Alagna, Vittorio Silva

105 **Lissone, il progetto della piazza: metodo, storia, contenuto**

Paolo Favole

ASSOCIAZIONI

ECTP-CEU

110 **Planning for Climate and Nature. Grasping complexity as an essential skill for planners**

Catherine Vilquin

ASSURB

113 **La rete delle pianificatrici e delle urbaniste: nuovi sguardi per una pianificazione progressista**

Elisa Caruso

SIU

117 **L'illusione della rigenerazione: note critiche al nuovo Ddl nazionale**

a cura di SIU - Gruppo di lavoro "Riforma urbanistica"

LETTURE&LETTORI

122 **Come ricostruire un baricentro disciplinare: la progettazione tecnologica e ambientale dell'architettura**

Giuseppe De Luca

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

125 **Territorio storico**

a cura di ANCSA

Il piano utile nell'epoca della transizione ecologica

Carolina Giaimo

La transizione ecologica come condizione del governo del territorio

La condizione contemporanea pone l'agenda del governo del territorio di fronte a un'evidenza: la transizione ecologica non è più un capitolo aggiuntivo delle politiche urbane e territoriali ma va assunta quale 'matrice' entro cui si definiscono priorità, regole e investimenti. Per la pianificazione ciò significa assumere un compito più esigente e ambizioso che la sola regolazione della crescita, seppur per trasformazioni: ridurre rischi e vulnerabilità, orientare l'uso del suolo e delle risorse, ricomporre disuguaglianze e rendere attuabili obiettivi climatici e di tutela della biodiversità.

In questa cornice, governo del territorio e *governance* ambientale non sono ambiti separati: si intrecciano in un'unica domanda pubblica, che riguarda la capacità delle istituzioni di produrre traiettorie sostenibili e verificabili. La differenza rispetto alla prospettiva che si delineava all'inizio degli anni 2000 è evidente: se la crisi economica e la riduzione delle risorse pubbliche erano già percepite come fattori destabilizzanti, oggi, oltre a vincoli finanziari e capacità amministrativa diseguale, si impongono limiti biofisici e pressioni ambientali che ridefiniscono l'idea stessa di 'sviluppo'. La pianificazione si può affermare come utile e necessaria attività del governo del territorio nella misura in cui sappia mettere in tensione le sue diverse nature e funzionare come dispositivo di riferimento, orientamento e garanzia: individuando e assegnando obiettivi, stabilendo criteri, rendendo espliciti esiti attesi e *trade-off*, proponendo efficaci strumenti di attuazione e di misura gli esiti.

Dalla sostenibilità alla prestazione

La transizione ecologica ridefinisce il modo in cui si orienta la domanda di pianificazione, richiede di uscire dalla retorica delle locuzioni ombrello (sviluppo sostenibile, rigenerazione, verde, mobilità dolce) e dimostrare che le scelte producono gli esiti attesi. In tal senso emerge quale nozione chiave quella di 'prestazione territoriale' rispetto alla quale diviene necessario identificare la possibile formulazione tecnica nel piano: bilancio di suolo e impermeabilizzazione, accessibilità e prossimità ai servizi essenziali, equità socio-territoriale e condizioni di abitabilità, continuità ecologica e infrastrutture verdi/blu, comfort microclimatico e qualità ambientale urbana, riduzione dell'esposizione al rischio e sicurezza territoriale, sono possibili 'ambiti prestazionali' da rubricare nelle norme e considerare negli scenari di Vas.

Praticare una pianificazione orientata alla prestazione richiede un rinnovamento del piano urbanistico, che deve disporre di tre contenuti tecnici, depositati in altrettanti elaborati: i) uno 'stato di fatto' (*baseline*), rappresentativo e interpretativo delle condizioni iniziali, basato su contenuti misurabili, ii) un set minimo di indicatori (pochi, robusti, verificabili) riferito ai contenuti, iii) uno strumento di gestione dell'attuazione da intendersi quale protocollo di verifica dell'implementazione del piano rispetto ai risultati conseguiti nell'arco del tempo (orientando meglio i piani di monitoraggio e le stesse Vas).

Senza questi elementi, la pianificazione resta una retorica di obiettivi, vulnerabile a contenziosi, eccezioni e negoziazioni opache.

Città pubblica prestazionale

Questa prospettiva richiede una revisione della cultura tecnica urbanistica a partire dagli standard ex Di n. 1444/68. Il quadro tradizionale (standard quantitativi minimi) ha svolto una fondamentale funzione di garanzia che non deve essere rimossa ma affiancata anche da una lettura prestazionale (Giaimo, Salata e Santolini 2019): qualità, accessibilità, continuità, capacità ecosistemica. In questa direzione, la città pubblica diventa non solo un insieme di aree e attrezzature, ma un sistema di prestazioni che offre effettivi diritti nel territorio: prossimità ai servizi, accesso a spazi aperti e natura urbana, mobilità pubblica e dolce, sicurezza, qualità ambientale e urbana. Il discorso sulla città pubblica contemporanea deve affrontare esplicitamente due dimensioni: ecologica e distributiva. Se la città pubblica è la parte 'garantita' dei 'diritti ai servizi', ciò che permette di conseguire coesione, salute, accessibilità, qualità dello spazio urbano, non può essere solo dotazione materiale: deve incorporare i servizi resi dagli ecosistemi per garantire capacità di adattamento del sistema urbano. Suolo permeabile, gestione delle acque, ombreggiamento, continuità ecologica, mitigazione delle isole di calore, rinaturazione e infrastrutture verdi/blu non sono accessori ma sono dispositivi di sicurezza e benessere. Qui il concetto di servizi ecosistemici del suolo è particolarmente utile, perché rende visibile ciò che la pianificazione spesso ha trattato come 'vuoto': il suolo come infrastruttura ecologica che regola acqua, carbonio, biodiversità e microclima. Se il suolo è riconosciuto come infrastruttura e fattore, allora la pianificazione può tradurre obiettivi ambientali in criteri operativi: soglie di permeabilità, sistemi di drenaggio urbano sostenibile, priorità di de-impermeabilizzazione, reti ecologiche, standard di prossimità al

verde, criteri localizzativi e prescrizioni per ridurre esposizione a rischio. Questa impostazione richiede di riconoscere un'evidenza cruciale: la transizione ecologica è territorialmente diseguale e poco efficace se non viene governata. Le prestazioni urbane e ambientali non possono essere lasciate ad una incerta fase attuativa, né al solo mercato. Occorre una regia pubblica e proattiva che garantisca un'organizzazione spaziale delle funzionalità ecologiche in grado di conseguire una distribuzione equa delle prestazioni, evitando che rigenerazione e *green* diventino strumenti di selezione sociale e territoriale.

Rendita e cattura del valore: condizione finanziaria della città pubblica

Sulla qualità della città pubblica e della condizione insediativa aleggia l'incertezza delle risorse economiche per conseguire tali obiettivi. In un contesto di vincoli di bilancio, la questione decisiva è come costruire meccanismi stabili e legittimi di cattura del valore generato da decisioni pubbliche e trasformazioni private. Non si tratta di demonizzare il mercato ma di riconoscere che una parte del valore immobiliare e fondiario deriva - o è generato - da scelte pubbliche (piano, infrastrutture, servizi) e quindi è ragionevole che contribuisca al finanziamento di beni collettivi.

La discussione che emerge da alcune recenti esperienze di pianificazione sul ricorso agli extra-oneri come strumento residuale non pare priva di criticità. In alternativa, parrebbe più facilmente praticabile un piano con un impianto più chiaro relativamente a: i) un sistema di *value capture* collegato a obiettivi di prestazione, ii) regole trasparenti e controllabili, iii) riduzione delle pratiche episodiche, caso per caso, la cui discrezionalità alimenta contenziosi e rendite inattese.

Perequazione e trasferimenti di diritti edificatori possono essere strumenti utili solo se collocati in un quadro di trasparenza, equità e capacità amministrativa: non sono 'scorciatoie' ma dispositivi istituzionali della pianificazione urbanistica e del suo sviluppo operativo. In assenza di principi legislativi (oltre a riferimenti soltanto a deroghe o varianti) e regole chiare e monitorabili, il rischio è duplice: da un lato opacità e rendite, dall'altro disallineamento tra contributi, dotazioni e reali priorità pubbliche.

La grande incompiuta: una legge nazionale di principi sul governo del territorio

Ancora oggi la mancanza (ingiustificabile) di una legge nazionale di principi sul governo del territorio (ex Lc n. 3/2001) continua a produrre frammentazione e disomogeneità non sempre virtuose. Non si tratta di invocare nuovo centralismo ma di definire un minimo comune denominatore di garanzie e requisiti: sostenibilità, equità territoriale, trasparenza, partecipazione, riduzione del consumo di suolo come obiettivi strutturali e, soprattutto, orientamento a prestazioni verificabili. Una legge di principi, in questa prospettiva, dovrebbe rafforzare la coerenza tra strumenti e livelli, ridurre incertezze interpretative, e rendere più solida la legittimazione pubblica delle scelte (Barbieri e Galuzzi 2023).

Il tema riguarda prima di tutto la forma del piano di cui oggi serve distinguere e rendere espliciti le prestazioni minime e la città pubblica, le invarianti ecologiche e di sicurezza (suolo, rischio, reti verdi/blu), i dispositivi attuativi e le sequenze di implementazione (priorità, risorse, responsabilità).

Adattività e capacità di attuazione

Un piano può e deve essere adattivo ma la sua attuazione non può essere indeterminata. L'adattività deve poggiare su dati, indicatori, chiari obiettivi e prestazioni assegnate, e un registro-processo di tracciabilità delle decisioni, su esplicite e robuste cornici di senso, cioè su un regime di *accountability* e discrezionalità motivata che consenta di agire per coerenza e di interpretare le scelte senza trasformarle in arbitrio.

Anche quando esistono buone strategie e risorse, la transizione ecologica si blocca spesso su capacità amministrativa, dati, progettazione, *procurement*, coordinamento tra enti e manutenzione. Per questo un piano utile non è solo uno strumento previsivo (di scenari strategici e di usi del suolo) ma un dispositivo che definisce una sequenza strutturata di fasi, attività e strumenti (*pipeline di delivery*) che definiscono l'intero ciclo che dalla previsione conduce all'effettiva realizzazione dell'intervento.

La *governance* multilivello e la copianificazione hanno senso solo se producono decisioni implementabili: definizione di ruoli, tempi, risorse, criteri, dati condivisi. Lo stesso vale per strumenti di *governance* come le varie fattispecie pattizie: funzionano se trasformano la cooperazione in programmi d'azione con misure monitorabili, non se restano un luogo di consenso generalista o condivisione solo formale.

Il piano come infrastruttura democratica

Oggi è più che mai necessario rafforzare la legittimazione del piano non solo con procedure, ma con trasparenza sostanziale. Rendere espliciti dati di scenario, assunzioni, alternative e criteri di scelta è un modo per migliorare la qualità delle decisioni e ridurre discrezionalità. Assumere una logica di 'evidenza pubblica' (dati e indicatori accessibili, *decision log*) è una forma contemporanea di garanzia democratica, perché permette controllo pubblico, confronto informato e *accountability* (Giaino 2024). In un'epoca in cui la semplificazione tende ad essere invocata come soluzione universale, la trasparenza è condizione di efficacia: chiarisce ciò che è negoziabile e ciò che non lo è, rende verificabili gli esiti, aumenta la capacità di coordinamento tra enti e attori.

Cos'è il 'piano utile'?

È un piano che governa la transizione ecologica con strumenti coerenti e attuabili. È prestazionale (misura e rende conto), equo (distribuisce opportunità e riduce vulnerabilità), finanziabile (cattura e ri-assegna valore in modo legittimo) e trasparente (obiettivi ed esiti attesi, dati, criteri e decisioni argomentate). È un piano che assume suolo e sistemi ecologici come fattori e infrastrutture, integra città pubblica e servizi ecosistemici e mette l'attuazione al centro, riconoscendo che la transizione è un problema istituzionale e organizzativo oltre che tecnico. Non serve una retorica più verde: serve una pianificazione innovata nei contenuti tecnici, più responsabile e più verificabile. ■

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.

Giaino C. (2024), "Urbanistica Open science. Il piano come infrastruttura democratica e sostenibile", *Urbanistica Informazioni*, no. 317, p. 4-6.

Giaino C., Santolini R., Salata S. (2019), "Performance urbane e servizi ecosistemici. Verso nuovi standard?" in C. Giaino (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 45-50.

L'urbanistica alla prova in un mondo in continua transizione

Michele Talia

Negli ultimi anni il dibattito sul governo del territorio si è concentrato sugli ostacoli che frenano l'innovazione urbanistica: inerzie istituzionali, stratificazioni normative, resistenze culturali. Una lettura senza dubbio assai fondata, ma che oggi appare insufficiente. Se si guarda al contesto in cui tali difficoltà si manifestano, emerge infatti un elemento decisivo: la crescente inadeguatezza degli strumenti urbanistici rispetto a uno scenario profondamente mutato. Il problema non è soltanto che le riforme tardano o procedono in modo frammentario, ma che l'urbanistica italiana continua ad operare come se il contesto fosse stabile, inseguendo le trasformazioni invece di interpretarle e orientarle. In definitiva con uno scarto crescente tra la realtà e la capacità di governo.

Anche per questo motivo proverò ad invertire la prospettiva: non partire dai limiti della disciplina, ma dalla radicalità dei cambiamenti in atto. Solo riconoscendo che le città sono già 'sotto pressione' è possibile restituire senso alla pianificazione. In questa chiave, il richiamo al "piano utile" non è una formula, ma una presa di posizione: o l'urbanistica tornerà ad esprimere una capacità di visione e di indirizzo, oppure rischierà di restare ai margini dei processi che stanno ridisegnando il territorio.

Tra discontinuità e anticipazioni

Per comprendere i cambiamenti in corso non è utile guardare a un passato più o meno remoto, ma a una sequenza di trasformazioni ancora *in itinere* che sta ridefinendo il rapporto tra società, economia e territorio. Dalla fine del primo decennio del secolo in corso si susseguono crisi ravvicinate – dalla grande recessione alla crisi dell'euro, dalla pandemia fino al ritorno della guerra in Europa e all'apertura di nuovi scenari di instabilità nel Mediterraneo e in Medio Oriente – che non possono essere letti come episodi isolati, ma piuttosto come segnali di una trasformazione dell'ordine globale, dagli esiti incerti, ma caratterizzata da una evidente discontinuità sistemica. In questo quadro anche categorie interpretative ormai consolidate stanno perdendo la loro efficacia. La relazione diretta tra crescita economica e sviluppo urbano, a lungo data per acquisita, sta mostrando segni preoccupanti di logoramento; al punto che nelle aree più urbanizzate del Paese la dinamica delle città non segue più linearmente quella del Pil, ma tende in alcuni casi a evidenziare una possibile inversione di tendenza. Ricomporre questo quadro non

significa ipotizzare la conclusione di una fase storica, ma riconoscere la natura instabile del presente e le sue implicazioni per il governo del territorio (Talia, in corso di stampa).

È dunque all'interno di questo contesto che le aree urbane appaiono oggi 'sotto pressione'. Non si tratta di una condizione contingente, ma dell'effetto combinato di trasformazioni economiche, sociali e tecnologiche che incidono sulla struttura stessa dei sistemi urbani. Tali sollecitazioni possono essere ricondotte ai possibili effetti di quattro trasformazioni principali. Un primo cambiamento è relativo alla crescente finanziarizzazione dell'economia e del settore immobiliare, tanto che una quota rilevante delle trasformazioni urbane risponde sempre più a logiche di valorizzazione e rendimento, piuttosto che a bisogni sociali e produttivi. Ne derivano crisi di accesso all'abitazione e un rafforzamento delle disuguaglianze tra territori, e all'interno delle città (Aalbers 2016).

Una seconda riconfigurazione è legata alla riorganizzazione delle attività produttive, con processi di de-industrializzazione, delocalizzazione e sviluppo di nuove infrastrutture – logistica, piattaforme digitali, *data center*, reti energetiche – che modificano profondamente la geografia degli insediamenti e i fabbisogni territoriali e di energia (Floridi 2025).

Una terza, importante, metamorfosi è di natura demografica e sociale: declino e invecchiamento della popolazione, polarizzazione tra aree attrattive e in declino, trasformazioni della domanda di servizi. Questi fenomeni non riducono le criticità urbane, ma le rendono più complesse, incidendo sul welfare territoriale e sulla distribuzione delle opportunità (Summers 2016).

Un ultimo e significativo mutamento concerne infine le politiche pubbliche più recenti, con particolare riferimento al PNRR: un programma che ha certamente attivato risorse rilevanti, ma prevalentemente entro logiche settoriali e frammentarie. Senza un quadro strategico unitario, l'accumulo degli interventi sta rischiando di produrre esiti disomogenei, ma senza incidere in modo sostanziale sulla qualità urbana complessiva (Boeri 2023).

Nel loro insieme, queste dinamiche non accompagnano più automaticamente lo sviluppo economico, ma possono diventare vincoli importanti alla sua prosecuzione. Le città, da motori della crescita, rischiano così di trasformarsi in contesti segnati da conflitti tra domanda sociale, logiche di mercato e capacità di regolazione pubblica.

Se la pianificazione viene messa nell'angolo

Di fronte a queste evidenti criticità, cui sono sottoposte le principali aree urbane, il ruolo della pianificazione appare progressivamente ridimensionato, con un ricorso al progetto urbanistico che si sviluppa in uno spazio decisionale sempre più ristretto, e sottoposto a pressioni concomitanti, e spesso convergenti.

Anche per effetto delle ripetute iniziative di semplificazione e deregolamentazione a cui stiamo assistendo da anni, l'attenzione degli amministratori (e dei cittadini) tende a spostarsi dal disegno d'insieme della città alla gestione di interventi puntuali, spesso promossi da soggetti privati e scollegati da una visione d'insieme. Ne consegue il frequente slittamento dal piano all'intervento, con programmi speciali, deroghe, accordi e procedure semplificate che tendono a sostituire gli strumenti ordinari. Ma quando il quadro generale arretra, l'intervento puntuale non si rivela più efficace. Anzi, diventa più discrezionale, più esposto alle asimmetrie nei rapporti di potere, meno capace di produrre coerenza.

In questo contesto la semplificazione è stata spesso interpretata nei termini di una narrazione politica generale, e non come una razionalizzazione intelligente di procedure e livelli decisionali. Ne consegue una implicita delegittimazione del governo pubblico del territorio, e una sovrapposizione sempre più frequente tra edilizia e urbanistica che rischia di produrre un progressivo indebolimento del ruolo del piano. E questo proprio mentre la complessità delle trasformazioni dovrebbe richiedere un rafforzamento della capacità pubblica di indirizzo (Talia 2025).

È solo il caso di interrogarsi a questo punto se la marginalizzazione dell'urbanistica possa rappresentare una tendenza irreversibile, o se al contrario si debba ritenere che il ricorso a tale disciplina – anche alla luce della discontinuità e della instabilità degli attuali scenari urbani – debba essere ritenuta più necessaria che mai.

Naturalmente non si tratta qui di negare l'utilità di iniziative che puntano a rendere più snelli ed efficienti i procedimenti amministrativi, ma di riconoscere che il governo del territorio non può essere relegato ad una sommatoria di atti semplificati e autoreferenziali. L'articolazione delle trasformazioni in atto richiede strumenti capaci di integrare dimensioni diverse, e di orientare le scelte nel medio-lungo periodo.

I rischi emergenti

Le conseguenze di questa involuzione sono evidenti, e tendono progressivamente ad accentuarsi. Nel corso degli ultimi anni non solo abbiamo registrato una crescente perdita di coerenza dei sistemi insediativi – con effetti sempre più marcati sulla qualità urbana e sulle dotazioni territoriali – ma abbiamo potuto realizzare che il decrescente ricorso agli strumenti di governo del territorio¹ ha finito per tradursi nell'assenza di una visione unitaria e integrata del sistema urbano, e nella incapacità di garantire continuità spaziale, qualità architettonica e un'adeguata dotazione di servizi nei territori interessati dai nuovi interventi di pianificazione.

Allo stesso tempo, abbiamo potuto verificare che in assenza di strumenti attuativi, e di adeguati controlli preventivi, il ricorso crescente a istituti di semplificazione procedimentale, quali il silenzio-assenso – e gli interventi asseverati dal tecnico senza preventiva verifica

amministrativa – ha comportato un sensibile aumento del contenzioso tra soggetti privati, professionisti e organismi di controllo. Questo fenomeno, oltre a produrre incertezza, rischia di rallentare ulteriormente i processi decisionali, e di scoraggiare la partecipazione dei cittadini ai processi partecipativi, con ricadute assai negative sulla qualità democratica delle scelte in materia di governo del territorio. Sul piano dell'equità, il rischio è poi quello di un'ulteriore accentuazione delle disuguaglianze: norme uniformi, applicate in contesti diversi, possono produrre esiti divergenti, contribuendo a rafforzare il modello di un Paese a più velocità. Dove arretra la pianificazione cresce la frammentazione: parti di città che si trasformano rapidamente e altre che invece ristagnano, aree servite adeguatamente e altre ignorate dal welfare, funzioni che si localizzano dove la rendita è più elevata e non dove l'interesse pubblico lo richiederebbe.

L'esigenza di una riforma

In questa prospettiva è abbastanza evidente che il superamento delle criticità che abbiamo passato in rassegna presuppone un processo di riforma che non dovrà limitarsi ad operare una correzione tecnica del quadro normativo vigente. Si rende necessaria, al contrario, una revisione ben più ampia delle relazioni tra i livelli di governo, un rafforzamento delle capacità amministrative e, soprattutto, una chiara definizione degli obiettivi da perseguire.

È in questo contesto che si inserisce il lavoro sviluppato dall'Istituto nazionale di urbanistica per la definizione di una legge di principi sul governo del territorio. Una proposta che si distingue per il tentativo di costruire un impianto fondato su riferimenti generali chiari e stabili, e in grado di orientare la legislazione regionale e l'esercizio della pianificazione. Tra i principi individuati assumono particolare rilievo la sostenibilità, la centralità del piano, la co-pianificazione interistituzionale e l'attenzione alle dotazioni territoriali, intese anche come livelli essenziali delle prestazioni.

A tali finalità si affiancano alcune direttrici operative – contenimento del consumo di suolo, perequazione, compensazione, rigenerazione urbana – che mirano a rendere effettivi gli obiettivi enunciati. Il valore di questa impostazione non risiede soltanto nei contenuti specifici, ma nella capacità di offrire una cornice coerente entro cui collocare le diverse politiche. In un contesto segnato da interventi spesso emergenziali e disorganici, la proposta dell'Inu si basa essenzialmente sul tentativo di ricostruire una visione d'insieme. Il rilancio della pianificazione passa in definitiva non solo attraverso la definizione di nuove norme, ma anche mediante il rafforzamento delle competenze e delle pratiche.

In questa direzione, assume un particolare rilievo il tema della formazione, sia in ambito universitario, sia nel campo dell'aggiornamento professionale permanente. L'impegno dell'Inu in questo ambito vanta una tradizione ormai consolidata, ma dovrà confrontarsi con esigenze rinnovate, legate alla complessità delle trasformazioni in atto. In questo quadro, l'idea di un "piano utile" – a cui abbiamo già dedicato il XXXII Congresso dell'Inu del 2025 – assume un significato particolare. Che implica il superamento di modelli astratti di pianificazione in favore di strumenti integrati, in grado di incidere concretamente sui processi, connettendo dimensione strategica e operativa e attivando forme di interazione tra attori plurali.

Considerazioni conclusive

Nel quadro qui delineato emerge con chiarezza come la riforma del governo del territorio non possa essere affrontata attraverso una sequenza estemporanea di interventi settoriali o correttivi. Essa richiede, piuttosto, una ridefinizione del rapporto tra livelli istituzionali, strumenti di pianificazione e capacità amministrative, all'interno di un disegno coerente e condiviso.

In questa prospettiva si colloca la proposta dell'Inu di una legge di principi del governo del territorio, che individua nella sostenibilità, nella centralità del piano e nella co-pianificazione alcuni riferimenti fondamentali. Il rilancio della pianificazione presuppone, tuttavia, anche il rafforzamento degli strumenti operativi e un investimento strutturale nelle competenze.

La semplificazione può produrre esiti positivi solo se inscritta in una strategia più ampia; diversamente, rischia di indebolire la capacità di governo e di accentuare le disuguaglianze.

La questione centrale diventa allora quella di ricostruire un quadro di riferimento condiviso entro cui la pianificazione torni a esercitare una funzione di indirizzo effettiva: non come adempimento formale, ma come pratica concreta, orientata alla qualità dei territori e alla coerenza dei processi di trasformazione. In un contesto instabile,

attraversato da pressioni crescenti, il punto non è se l'urbanistica sia ancora necessaria, ma in quale forma possa tornare a esserlo – e con quale capacità di incidere sulle traiettorie del cambiamento. ■

Note

1 Un quadro aggiornato dell'attività di pianificazione svolta ai diversi livelli amministrativi nel nostro Paese è fornito dal *Rapporto dal Territorio* dell'Inu, pubblicato a partire dal 2000 con periodicità tendenzialmente triennale, ancorché non costante (edizioni: 2000, 2003, 2005, 2007, 2010, 2016, 2019, 2023).

Riferimenti

Aalbers M. B. (2016) (ed.), *The Financialization of Housing*, Routledge, London.

Boeri T., Perotti R. (2003), *PNRR: la grande abbuffata*, Feltrinelli, Milano.

Floridi L. (2025), *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Summers L.H. (2016), "The Age of Secular Stagnation.", *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 2, p. 2-9.

Talia M. (2025), "In difesa della complessità", *Urbanistica Informazioni*, no. 319, p. 9-12.

Talia M. (in corso di stampa), "Se la città smette di crescere", in F.D. Moccia (a cura di), *Transizioni mirate, transizioni deviate*, INU Edizioni, Roma.



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) 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

VENOSA: STRATIFICAZIONE STORICA E PAESAGGIO URBANO

a cura di Rosa Centrone, Assessore alla Cultura, turismo, sport e spettacolo del Comune di Venosa

Nel contesto territoriale della Basilicata settentrionale, Venosa rappresenta uno dei casi più significativi di integrazione tra patrimonio storico, morfologia urbana e paesaggio naturale: un vero territorio storico. Riconosciuta tra i contesti più affascinanti d'Italia per la ricchezza delle sue testimonianze archeologiche e monumentali, la città costituisce un esempio di continuità insediativa e di stratificazione urbana che attraversa oltre due millenni di storia.

Fondata come colonia romana nel III secolo a.C., Venosa ha assunto un ruolo centrale nel sistema territoriale dell'Italia meridionale. L'impianto urbano organizzato sullo schema romano, ha costituito la matrice sulla quale si sono progressivamente innestate le trasformazioni medievali, rinascimentali e moderne. Il centro storico è dunque il risultato di un processo di sedimentazione culturale e architettonica che rende il tessuto urbano particolarmente denso di significati.

Il sistema degli spazi pubblici, la trama dei vicoli e delle corti, la presenza di complessi monumentali e religiosi di grande valore testimoniano la persistenza di un'organizzazione urbana che ha saputo adattarsi nel tempo alle diverse esigenze sociali e politiche. In questo quadro, Venosa si configura come un laboratorio urbano nel quale la dimensione storica e quella paesaggistica dialogano costantemente, contribuendo a definire un'identità territoriale fortemente riconoscibile.

Uno degli elementi più rilevanti sotto il profilo ambientale è rappresentato dal Vallone del Reale, un solco naturale che attraversa il territorio e si connette direttamente con il tessuto del centro storico, costituendo un'infrastruttura ecologica capace di svolgere funzioni ambientali, paesaggistiche e sociali di primaria importanza. La sua presenza introduce all'interno della città storica rompe la compattezza del costruito e genera un sistema di spazi aperti di grande valore ambientale; un vero e proprio 'polmone verde' che contribuisce alla qualità climatica e alla biodiversità urbana, offrendo al tempo stesso opportunità di fruizione pubblica e di connessione tra differenti ambiti della città. La continuità tra il sistema delle emergenze monumentali e quello delle aree verdi crea infatti una trama complessa in cui natura e architettura concorrono alla costruzione dell'identità urbana.

In una prospettiva contemporanea, il Vallone del Reale rappresenta un dispositivo strategico per le politiche di rigenerazione territoriale. La sua tutela e il suo recupero possono infatti favorire la creazione di percorsi culturali e naturalistici capaci di collegare il patrimonio archeologico e monumentale con il sistema ambientale circostante. In tale prospettiva, Venosa offre un esempio particolarmente significativo di centro storico in cui il rapporto tra costruito e paesaggio non appare come un elemento residuale, ma come una componente strutturale di un progetto urbano che si apre alle sfide della contemporaneità.

Venosa si presenta non soltanto come un centro di grande interesse storico e culturale, ma come un contesto urbano nel quale la riflessione sulla sostenibilità, sulla qualità dello spazio pubblico e sulla valorizzazione del paesaggio trova un terreno particolarmente fertile. In questa prospettiva, il Vallone del Reale assume il ruolo di elemento chiave per interpretare il rapporto tra centro storico e ambiente naturale, offrendo spunti di grande interesse per le politiche di rigenerazione sostenibile dei centri storici italiani.

In IV di copertina: Vista del Comune di Venosa (Crediti fotografici: Comune di Venosa, Pz).



Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (ANCSA)

Fondata a Gubbio nel 1961, rappresenta una realtà d'eccellenza per la salvaguardia e la rigenerazione del patrimonio italiano. Nata in risposta all'espansione edilizia del dopoguerra, l'ANCSA ha segnato la storia dell'urbanistica con le Carte di Gubbio, considerando il "centro storico" come organismo vivo da tutelare nella sua complessità patrimoniale e sociale, quindi il "territorio storico" come espressione dell'identità culturale e soggetto in tutte le sue parti – città esistente, paesaggi edificati, territorio rurale – di una organica strategia d'intervento.

L'attività di ANCSA si articola attraverso ricerche, consulenze tecnico-amministrative e promozione di politiche di rigenerazione urbana sostenibile. Collabora con Comuni, Università e Istituzioni, favorendo lo scambio di buone pratiche per contrastare il degrado e la museificazione dei luoghi. Persegue l'obiettivo di coniugare conservazione dei valori storici ed esigenze della vita contemporanea, affinché i centri storici rimangano luoghi abitati e fruiti.