

# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **Fare cultura, fare urbanistica** ■ Cultura motore di **rinnovamento urbano**? Non più questione di spazi ma di tempi ■ Per una transizione ecologica a **guida urbanistica** ■ **FOCUS** Luoghi della cultura **motori della rigenerazione** urbana. A Tale of Two Museums. **Artisti e artigiani** della rigenerazione. **Mann**. Cultura, innovazione, territori. Luca Ronconi, il teatro a contatto con la natura. **Cult-turismo** ■ **INU COMMUNITY Città accessibili a tutti** Patto per l'urbanistica I casi di Ancona, Mantova, Reggio Emilia, Spello ■ **MOSAICO ITALIA** Riflessioni e iniziative in **Puglia**. Margini, confini e frontiere. Rigenerazione urbana attraverso le lenti del **paesaggio**. Politiche abitative innovative. Verso la **Rur** ■ **UNA FINESTRA SU... Cascais&Porto** Portogallo ■ **SPAZIO GIOVANI** mainstreaming come chiave per l'azione climatica. Territori **climate-proof** ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** A Cielo Aperto. Arte contemporanea nelle aree interne. Le autostrade in Veneto. **Meta-governance** delle trasformazioni urbane ■ **SPEAKERS' CORNER** PNRR. Attrezzare la città tra operazioni congiunturali e necessità strategiche ■ **ASSOCIAZIONI Assurb** ECTP-CEU decennio 2010-20. Parte seconda ■ **LETTURE&LETTORI** Conoscenza, azione, cultura, memoria ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Biodiversità** ■

**297**

Rivista bimestrale  
Anno XLVIII  
Maggio-Giugno  
2021  
ISSN n. 0392-5005

Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

## APERTURE

- 3** **Fare cultura, fare urbanistica. Verso nuovi paradigmi dei servizi e del welfare**  
Carolina Giaimo

## SI DISCUTE

- 5** **La cultura come motore di rinnovamento urbano? Non è più una questione di spazi ma di tempi**  
Paolo Verri

## IL PUNTO

- 7** **Per una transizione ecologica a guida urbanistica**  
Michele Talia

## FOCUS

### I LUOGHI DELLA CULTURA MOTORI DELLA RIGENERAZIONE URBANA

a cura di Vittorio Salmoni

- 9** **Luoghi della cultura protagonisti della rigenerazione urbana**  
Vittorio Salmoni
- 11** **A Tale of Two Museums**  
Pippo Ciorra
- 12** **Artisti e artigiani motori di rigenerazione urbana**  
Enrico Vicenti
- 14** **Mann. Museo archeologico nazionale di Napoli**  
Paolo Giulierini
- 16** **Cultura, innovazione, territori**  
Oliviero Ponte di Pino
- 20** **Luca Ronconi a Santacristina: il teatro a contatto con la natura**  
Roberta Carlotto
- 22** **Cult-turismo. Tra cultura e turismo**  
Vittoria Crisostomi

## INU COMMUNITY

### CITTÀ ACCESSIBILI A TUTTI. LA SPERIMENTAZIONE IN ATTO: PATTO PER L'URBANISTICA

a cura della Community Città accessibili a tutti

- 26** **Patto per l'urbanistica Città accessibili a tutti**  
Iginio Rossi
- 28** **Ancona 2025. Partecipazione, accessibilità e mobilità sostenibile per qualità e benessere**  
Claudio Centanni, Giovanna Rosellini
- 29** **Mantova: la cura congiunta di abitanti e amministrazione**  
Carlo Peraboni
- 32** **Reggio Emilia città senza barriere**  
Piera Nobili
- 34** **Spello, strategie e azioni per l'accessibilità, l'attrattività e l'accoglienza**  
Alessandro Bruni

## MOSAICO ITALIA

### Temi di riflessione e iniziative in corso in Puglia

a cura di Francesca Calace e Francesco Rotondo, Inu Puglia

- 36** **Alcuni dei (tanti) temi da discutere in Puglia**  
Francesca Calace
- 37** **Dialoghi e riflessioni su margini, confini e frontiere nelle capitali del sud**  
Olga Giovanna Papparuso, Giovanna Mangialardi
- 40** **Reinterpretare la rigenerazione urbana attraverso le lenti del paesaggio**  
Angela Barbanente, Francesca Calace
- 42** **Innovazioni nelle politiche abitative. L'esperienza dell'Arca Sud Salento**  
Giovanna Mangialardi, Francesca Palmieri, Rossella Pellicani, Sandra Zappatore
- 44** **Verso la Rassegna urbanistica regionale**  
Francesco Rotondo, Maristella Loi

## UNA FINESTRA SU...

### Cascais&Porto

a cura di Stefano Salata

- 46** **Transit Corridor Livability as a means to a City of Proximity. Proof of concept and place-based conditions for a participatory project in Cascais**  
Paulo Castro Seixas, Ricardo Cunha Dias, Luís Manuel Baptista, Nadine Lobner
- 52** **Envisioning the future in public urban green spaces planning and design. Lessons from Porto**  
Diogo Guedes Vidal, Stefano Salata, Helena Vilaça, Nelson Barrosa, Rui Leandro Maia

## SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico

- 58** **Il mainstreaming come chiave per l'azione climatica: considerazioni dalla Pre-cop26 di Venezia**  
Giovanni Litt, Carlo Federico dall'Omo
- 61** **Strategie di rigenerazione urbana per territori climate-proof. Sperimentazione e innovazione nel piano urbanistico locale**  
Marsia Marino
- 66** **Infrastrutture verdi e smart city in risposta alle problematiche endemiche della città diffusa**  
Alessandro Mengana

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Emanuela Coppola

- 69** **A Cielo Aperto. Dialogo sulle pratiche dell'arte contemporanea nelle aree interne**  
Giovanna Bianco, Pino Valente, Pasquale Campanella
- 71** **Il dibattito sulle autostrade in Veneto negli anni del boom economico**  
Francesco Gastaldi, Nicolò Dalla Costa
- 73** **Meta-governance delle trasformazioni urbane, ovvero the governing of governing**  
Noemi Gallo

## SPEAKERS' CORNER

- 78** **PNRR. Attrezzare la città tra operazioni congiunturali e necessità strategiche**  
Roberto Gallia

## ASSOCIAZIONI

### Assurb

- 78** **ECTP-CEU: uno sguardo sul decennio 2010-20. Parte seconda**  
Markus Hedorfer

## LETTURE&LETTORI

- 82** **Tra conoscenza e azione, cultura e memoria dell'urbanistica. Alcune letture**  
Federico Camerin

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

- 83** **Biodiversità**  
Riccardo Santolini

## PNRR. Attrezzare la città tra operazioni congiunturali e necessità strategiche

Roberto Gallia

L'utilizzazione delle risorse finanziarie del PNRR, di significativa dimensione, dovrebbe perseguire l'obiettivo della crescita economica e dell'equità, quale "parte di una più ampia ed ambiziosa strategia per l'ammmodernamento del Paese", come recita il testo del 5 maggio 2021 inviato alla Commissione europea.

Tuttavia appare lecito il dubbio che, in luogo di perseguire un orizzonte strategico, l'insieme delle iniziative che verranno avviate possa costituire una mera operazione congiunturale. Nell'aggiornare il quadro normativo per l'attuazione del PNRR, vengono privilegiati gli aspetti di accelerazione della spesa, ignorando del tutto i procedimenti di localizzazione degli investimenti. Il dichiarato obiettivo di operare "una marcata sburocrazia per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini" si va attuando con formule derogatorie e non certo di semplificazione, come dimostra l'introduzione della Cila-Superbonus quale titolo abilitativo degli interventi edilizi che possono usufruire di una agevolazione fiscale.

Appare opportuno quindi ragionare, ancorché sinteticamente, sugli aspetti gestionali della pianificazione urbanistica e delle politiche urbane che possono influire nel perseguire obiettivi strategici di crescita economica e di coesione sociale, con un richiamo alla perequazione infrastrutturale, cioè alla disponibilità (in termini sia quantitativi sia qualitativi) di servizi finalizzati - contestualmente - a migliorare la qualità della vita delle famiglie e a creare più favorevoli condizioni per lo sviluppo di impresa.

La perequazione infrastrutturale è presente nelle disposizioni attuative del PNRR con la finalità di operare un "recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche", nelle quali "garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a

essi connessi". Con questo riferimento verrà quindi esaminata la coerenza della pianificazione urbanistica con gli obiettivi di sviluppo e coesione, e l'adeguatezza degli standard urbanistici a garantire i servizi per le famiglie e le imprese.

È ormai riconosciuto il ruolo delle infrastrutture nelle politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale, e risulta verificato che la spesa in infrastrutture rappresenti un significativo moltiplicatore economico (Rapporto Svimez 2019: 471-531).

Nel nostro ordinamento il collegamento fra deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo ha avuto un riconoscimento normativo all'interno delle norme di attuazione del Titolo V della Costituzione, come innovato nel 2001. La Legge 42/2009, in materia di federalismo fiscale, individua la "perequazione infrastrutturale" (articolo 22) quale "ricognizione degli interventi infrastrutturali volta a realizzare l'obiettivo di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali" costituzionalmente garantite alle famiglie e alle imprese. Dopo una lunga disattenzione, la disciplina è stata aggiornata con la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020) e quindi innovata all'interno delle disposizioni per l'attuazione del PNRR (DL 77/2021), dapprima con una norma stralciata in sede di conversione e quindi riproposta, con alcune modifiche e precisazioni, nel cd "decreto infrastrutture" (DL 121/2021).

Le finalità, definite all'interno dei procedimenti per l'attuazione del PNRR, è quella di ridurre il divario infrastrutturale, in ambito nazionale fra le diverse Regioni, e in ambito regionale fra le diverse aree subregionali, con l'obiettivo di una convergenza degli

standard quantitativi e qualitativi dei servizi resi disponibili per le famiglie e le imprese. A tal fine, entro la fine dell'anno dovrebbe essere effettuata "una ricognizione delle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché del numero e dell'estensione, con indicazione della relativa classificazione funzionale, delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, idriche", in maniera distinta fra infrastrutture statali e infrastrutture non statali. A seguito di questa ricognizione dovrebbero essere stabiliti "i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale e di sviluppo risultante dalla ricognizione predetta, avuto riguardo alle carenze infrastrutturali, anche con riferimento agli aspetti prestazionali e qualitativi, sussistenti in ciascun territorio". Le risorse finanziarie disponibili dovrebbero essere localizzate sulla base di quanto emerso da questo procedimento, sicuramente complesso.

Rimane del tutto ignorato - ancora una volta - che fra le norme di attuazione della previgente disciplina è compresa anche la innovativa nozione di "infrastruttura pubblica", che integra le nozioni di opera pubblica e di servizio pubblico, stabilendo che "per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese [...] indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni" (DM 26 novembre 2010).

Questa innovazione, anche se del tutto disattesa, riveste una significativa importanza, riconoscendo che all'interno delle politiche di sviluppo e coesione le infrastrutture hanno rilevanza non tanto per gli investimenti attivati quanto per i servizi realizzati. Orientamento esplicitato all'interno del Qsn 2007-2013, con

l'introduzione degli "obiettivi di servizio" quali "servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire, [sui quali] mobilitare il processo politico di decisione", e confermato con le disposizioni per l'impiego delle risorse aggiuntive (concentrate nel Fondo per lo sviluppo e la coesione) e la realizzazione degli interventi speciali (di cui all'art. 119 Costituzione), le quali stabiliscono che le disponibilità finanziarie siano destinate alla realizzazione di progetti infrastrutturali "in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili", e programmate "con particolare riferimento al graduale conseguimento di livelli standardizzati" nelle prestazioni e nei costi di erogazione dei servizi (88/2011).

Ne discende che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, non solo devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ma soprattutto ne deve essere ricercato un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà demaniale dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato. La corretta applicazione di questa norma consente anche l'attivazione di formule trasparenti di partenariato pubblico privato, non limitate alla mera esternalizzazione di compiti pubblici bensì aperte alla condivisione dei rischi e delle opportunità, per migliorare le modalità di fornitura dei servizi, in termini sia quantitativi sia qualitativi.

Nelle scelte finalizzate a conseguire predefiniti obiettivi di servizio, assumono rilievo non solo i procedimenti di programmazione della spesa e di realizzazione delle infrastrutture, ma anche quelli relativi alla loro localizzazione. Appare quindi opportuno riflettere sui collegamenti, esistenti o possibili, tra le scelte della pianificazione urbanistica (soprattutto in ambito urbano) e la localizzazione degli investimenti sul territorio, e sulla capacità degli standard urbanistici di orientare il conseguimento di predeterminati obiettivi di servizio.

Partiamo dagli standard urbanistici, argomento caro agli urbanisti e di attualità, come testimoniano gli interventi della Community Inu Ricerche e sperimentazioni nuovi standard urbanistici (vedi UI 296, p. 73-84), che nell'efficace rappresentazione dello stato dell'arte ci ricordano che con il termine di "dotazione territoriale" si fa riferimento alla disponibilità di aree per gli standard urbanistici. Una riflessione sulla possibile evoluzione di questi, quale riserva di aree per finalità pubbliche, nelle dotazioni territoriali, quali servizi realizzati e disponibili, sembra trovare ostacolo nel persistere di un'idea di governo della città condizionato dalla rendita fondiaria, per cui gli interventi sul territorio vengono

valutati esclusivamente in termini di valorizzazione immobiliare. Concezione che appare obsoleta all'interno delle politiche di rigenerazione urbana, dove eventualmente può mantenere una propria validità solo in riferimento agli interventi di sostituzione edilizia, cioè di demolizione e ricostruzione abbinata ad un premio di cubatura.

La nozione di "dotazione territoriale", definita in maniera eterogenea nei provvedimenti urbanistici regionali, è più propriamente riconducibile – come argomentato in precedenza – alla disponibilità quantitativa di infrastrutture e al livello qualitativo dei servizi forniti alle famiglie e alle imprese. Poiché i livelli dei servizi da erogare possono – nel tempo – subire innovazioni al variare degli obiettivi che si intendono conseguire, la dotazione territoriale risulta inequivocabilmente uno standard dinamico. Per cui non ci può essere coincidenza con gli standard urbanistici, che hanno avuto il compito e il merito di salvaguardare la disponibilità di aree per servizi e spazi verdi nell'ambito di uno sviluppo urbano sostanzialmente incontrollato, ma non risultano più adeguati per garantire il livello dei servizi nell'ambito dei processi di rigenerazione dei territori già urbanizzati.

Se gli urbanisti avessero fatto ammenda del proprio peccato originale, di attribuire al piano un valore assoluto e totalizzante, e quindi disinteressarsi della sua attuazione, probabilmente oggi narreremmo un'altra storia; a partire dalla perequazione urbanistica che, inserita nel programma del primo governo di centrosinistra (1964, quindi circa mezzo secolo prima della perequazione infrastrutturale) è rimasta di fatto inattuata.

Sarebbe stato possibile avviare una riflessione sulla evoluzione degli standard urbanistici già a partire dalla legge di riforma dei lavori pubblici L. 109/1994, cd "Merloni", che ha introdotto la programmazione dei lavori pubblici, con il programma triennale da adottare in esito ad una 'analisi dei fabbisogni' e alla contestuale approvazione degli studi di fattibilità delle opere da realizzare per rispondere ai fabbisogni individuati. Prescrizione riproposta senza modifiche dal primo Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/2006) e profondamente innovata dal nuovo Codice dei contratti pubblici (Dlgs 50/2016), che modifica il procedimento decisionale, precedentemente fondato sul binomio programmazione e progettazione, sostituito con un procedimento tripartito in pianificazione, programmazione e progettazione. Nel precedente ordinamento la progettazione (di massima, definitiva, esecutiva) veniva avviata a valle della fase programmazione (programma triennale ed elenco annuale), mentre nel nuovo ordinamento il

livello iniziale di progettazione (il "progetto di fattibilità tecnica ed economica", al quale il primo correttivo ha affiancato il "documento di fattibilità delle alternative progettuali") non costituisce l'avvio a realizzazione di una infrastruttura, bensì deve essere utilizzato per verificare le decisioni assunte in sede di «pianificazione», in relazione alle "specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire", e valutare – fra alternative possibili – la soluzione che presenti "il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività". L'esito del progetto di fattibilità (che potrebbe indicare anche la opzione zero, cioè di non realizzare l'infrastruttura indicata in sede di pianificazione) viene quindi utilizzato in sede di programmazione per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed all'avvio a realizzazione dell'infrastruttura.

Il procedimento per la programmazione delle infrastrutture, in abbinamento alla programmazione economica e finanziaria degli enti territoriali (Dlgs 118/2011 in materia di armonizzazione contabile dei bilanci degli enti locali), è ormai certo e definito.

La pianificazione urbanistica può (e deve) interagire con questo procedimento nella sua fase iniziale della predisposizione del "quadro esigenziale" (art. 2, lettera g-nonies Codice), documento "redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento", che ha il compito di individuare, "in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare, [e] sulla base dei dati disponibili", gli obiettivi generali da perseguire per ogni intervento, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte.

In questa fase, con la costruzione del quadro esigenziale, possono essere costruiti gli indispensabili collegamenti fra la programmazione della spesa pubblica e le verifiche di utilità e di fattibilità delle scelte del piano urbanistico, confermandole o adeguandole. Con la dovuta attenzione potrebbe essere realizzato un circuito virtuoso, nel quale le scelte urbanistiche e la tutela del territorio non costituiscono più un ostacolo alla localizzazione della spesa pubblica, ma la accompagnano nel definire scelte verificate e consapevoli. E potrebbe anche succedere che, se l'esercizio viene apprezzato, si sblocchi finalmente la pianificazione territoriale a scala regionale, finalizzandola a conoscere i divari e ad indirizzare le azioni per il loro superamento. ■

## Riferimenti

Rapporto Svimez (2019), *Leconomia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.