





# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **Griglie amministrative**, tra decentramento e neo-centralismo ■  
Attualità del piano intercomunale ■ Per uscire dall'angolo...  
■ **FOCUS** Tra **acqua e terra**: governare la **transizione** dei territori  
costieri italiani ■ Un **crocevia di discipline**. Temi, strumenti e  
metodi dall'archivio di Giampiero **Vigliano** (1922-2001) ■  
**STUDI&RICERCHE** Multilevel governance e **multiscalarità** delle  
**infrastrutture verdi**. I casi delle aree metropolitane di Torino e  
Stoccarda ■ **RASSEGNA URBANISTICA** Il percorso verso la **Rur**  
**2025** e la domanda di urbanistica nel **Lazio** ■ **SPAZIO GIOVANI**  
**Rischio** idrogeologico e **cambiamenti climatici**: analisi della val  
Bisagno con approccio **AHP**. Semplificare il mosaico normativo: il  
consumo di suolo e la **rigenerazione** urbana ■ **URBANISTICA,**  
**SOCIETÀ, ISTITUZIONI** Il progetto **GeoSciences IR** e gli indicatori  
sul **consumo di suolo**. La curva di Keeling. Pianificazione **strategica**  
e cultura della **valutazione**. Esperienze a Colonia. I diritti alla e  
della **natura**: riflessioni dal cuore del **Brasile** ■ **LETTURE&LETTORI**  
Come oltrepassare le **barriere** e salvare le città? C'è chi vince e  
c'è chi perde ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Rischio sismico** ■

**318**

Rivista bimestrale  
Anno LII  
Novembre-Dicembre  
2024  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

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

**Direttrice scientifica**  
Carolina Giaimo

**Vicedirettore**  
Vittorio Salmoni

**Redazione nazionale**  
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

**Corrispondenti**  
Federico Camerin (Letture&Lettori)

**Segreteria di redazione**  
Valeria Vitulano (responsabile),  
Andrea Nino

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

**Impaginazione**  
Valeria Vitulano, Andrea Nino

**Immagine in IV di copertina**  
*Frana sul versante a valle della Madonna del Monte (Sv) del 24 novembre 2019*  
Fonte: ISPRA (2021), Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Edizione 2021, Rapporti 356/2021

**318**  
Anno LII  
Novembre-Dicembre 2024  
Edizione digitale  
Euro 5,00

**Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU**  
Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Roberto Mascarucci, Francesco Domenico Moccia, Laura Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia, Vincenzo Todaro, Città metropolitana di Torino, Comune di Prato, Regione Emilia-Romagna.

Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti:  
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.), Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta, 2° rap.), Vittorio Emanuele Bianchi (Emilia-Romagna), 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), Laura Fregolent (Veneto), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Alessandro Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino).

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

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

**Calabria:** Giuseppe Caridi (coord.), giuseppe.caridi@alice.it

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

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

**Fiuli Venezia Giulia:** Sandro Fabbro

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

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

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

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

**Piemonte:** Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

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

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

**Sicilia:** Giuseppe Trombino

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

**Trentino:** Giovanna Ulrici

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

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



Associato all'Unione  
Stampa Periodica Italiana

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

#### Editore

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

#### Consiglio di amministrazione di INU Edizioni

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

#### Servizio abbonamenti

Monica Belli  
Email: inued@inuedizioni.it

#### Redazione, amministrazione e pubblicità

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

## APERTURE

- 5** **Griglie amministrative, tra decentramento e neo-centralismo**  
Carolina Giaimo

## AGENDA

- 7** **Attualità del piano intercomunale**  
Bertrando Bonfantini

## IL PUNTO

- 9** **Per uscire dall'angolo...**  
Michele Talia

## FOCUS

### TRA ACQUA E TERRA: GOVERNARE LA TRANSIZIONE DEI TERRITORI COSTIERI ITALIANI

a cura di Elena Marchigiani

- 11** **Una lunga strada di sabbia, acque e molto altro**  
Elena Marchigiani
- 15** **La necessità di un progetto integrato, tra le coste e il mare**  
Elena Marchigiani
- 22** **Effetti della pianificazione dello spazio marittimo in Italia. Il ruolo delle Regioni**  
Fabio Carella, Rossana Didonna, Denis Maragno, Francesco Musco
- 28** **Città costiera come paesaggio in transizione: il caso di Napoli e della sua area metropolitana**  
Michelangelo Russo, Marica Castigliano, Anna Attademo, Maria Simioli, Libera Amenta
- 35** **Piani che disvelano il territorio. Due recenti esperienze nella costa salentina**  
Sabina Lenoci
- 42** **Transizioni e aree costiere in Sardegna**  
Alessandra Casu
- 47** **Venezia e dintorni: contratti e progetti nei territori lagunari**  
Emanuel Giannotti, Maria Chiara Tosi, Luca Velo
- 53** **L'acqua e le terre basse: percorsi di ricerca e progetto in Friuli-Venezia Giulia**  
Ludovico Centis, Paola Cigalotto, Matteo D'Ambros
- 60** **Rischi e patrimoni costieri. Per un progetto integrato delle coste abruzzesi**  
Matteo di Venosa, Lia Fedele

## PODCAST

### UN CROCEVIA DI DISCIPLINE. Temi, strumenti e metodi dall'archivio di Giampiero Vigliano (1922-2001)

a cura di Carolina Giaimo e Andrea Longhi

- 65** **Il lascito di Giampiero Vigliano: un dialogo tra discipline per rileggere il territorio**  
Carolina Giaimo, Andrea Longhi
- 72** **Giampiero Vigliano (1922-2001)**  
Enrica Bodrato, Andrea Nino
- 75** **Piani urbanistici tra città medie e area metropolitana**  
Carolina Giaimo
- 79** **Borghi nuovi medievali: dalla conoscenza storica al riconoscimento di "beni ambientali urbanistici"**  
Andrea Longhi
- 83** **"Beni culturali" nelle carte di Giampiero Vigliano**  
Elena Gianasso
- 87** **Il ruolo del verde e dei parchi. Il caso della collina di Torino**  
Angioletta Voghera, Gabriella Negrini
- 90** **Dall'impegno a favore del parco del Valentino al magistero presso la Scuola di specializzazione**  
Chiara Devoti

## STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

- 95** **Multilevel governance e multiscalarità delle infrastrutture verdi. I casi delle aree metropolitane di Torino e Stoccarda**

Valeria Vitulano

## RASSEGNA URBANISTICA

### **Il percorso verso la Rur 2025 e la domanda di urbanistica nel Lazio**

a cura di Paolo Colarossi, Chiara Ravagnan e Chiara Amato

- 103** **Verso la Rassegna urbanistica regionale Inu Lazio 2025**

Paolo Colarossi

- 106** **Le criticità e le opportunità per l'urbanistica nella Città metropolitana di Roma**

Chiara Amato, Elena Andreoni, Raffaele Bencardino, Paola Carobbi, Lucio Contardi, Antonio Correnti, Romina D'Ascanio, Marco Tamburini, Marco Maria Sambo

- 111** **Le sfide dell'urbanistica di fronte alle fragilità e alle risorse dei medi e piccoli comuni del Lazio**

Gianfranco Buttarelli, Francesco Giacobone, Carmen Giannino, Simone Ombuen, Antonio Petti, Chiara Ravagnan

## SPAZIO GIOVANI

### **Phd & Professione**

a cura di Luana di Lodovico, Maria Somma e Valeria Vitulano

- 115** **Rischio idrogeologico e cambiamenti climatici: analisi della val Bisagno con approccio AHP**

Andrea Nino

- 122** **Semplificare il mosaico normativo: il consumo di suolo e la rigenerazione urbana**

Annamaria Felli

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carolina Giaimo

- 127** **Il progetto GeoSciences IR e gli indicatori sul consumo di suolo**

Marco Di Leginio, Luca Congedo, Marco d'Antona, Michele Munafò

- 129** **La curva di Keeling**

Luca Imberti

- 131** **Pianificazione strategica e cultura della valutazione. Esperienze a Colonia**

Anna Laura Palazzo

- 135** **I diritti alla e della natura: riflessioni dal cuore del Brasile**

Camilo Vladoimir de Lima Amaral

## LETTURE&LETTORI

a cura di Federico Camerin

- 139** **Come oltrepassare le barriere e salvare le città? C'è chi vince e c'è chi perde**

Federico Camerin

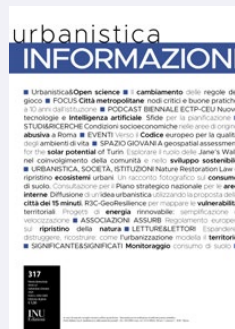
## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

a cura di Carolina Giaimo

- 140** **Rischio sismico**

Luca Guerrieri

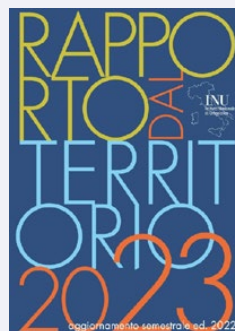
# Novità editoriali



urbanistica INFORMAZIONI

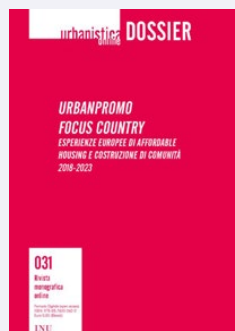
317

settembre-ottobre 2024



Rapporto dal territorio 2023

Pierluigi Properzi, Simone Ombuen,  
Donato Di Ludovico (a cura di)



urbanistica DOSSIER online

031

URBANPROMO FOCUS COUNTRY.  
Esperienze europee di affordable  
housing e costruzione di comunità  
2018-2023

Fondazione Sviluppo e Crescita CRT,  
Politecnico di Torino (a cura di)



urbanistica DOSSIER online

030

CONNECTING HERITAGE.  
Sharing the heritage  
perspective across  
different domains

Julia Nerantzia Tzortzi,  
Maria Stella Lux (a cura di)



**Cara Socia, caro Socio,**  
nei prossimi mesi saremo impegnati nell'organizzazione del  
**XXXII Congresso Inu**, che si svolgerà a **Roma dal 22 al 24 maggio 2025**  
e dell'Assemblea dei Soci, un'occasione alla quale, spero, vorrai partecipare.

Il Congresso dal titolo "L'utilità dell'agire urbanistico" rappresenterà  
un'importante occasione di aggiornamento, confronto e crescita.  
Seguiranno informazioni su programma e modalità di partecipazione.

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.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla **campagna associativa 2025**.  
Nel sito web dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) troverai le attività più recenti, i documenti  
che abbiamo pubblicato e le principali iniziative nazionali e locali. Per ogni  
informazione e chiarimento, invito comunque a contattare la Segreteria Inu  
all'indirizzo [segreteriaipresidenza@inu.it](mailto:segreteriaipresidenza@inu.it).

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso  
anno, e lo trovi sul sito <https://www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/>.  
Il versamento della quota 2025 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



## Griglie amministrative, tra decentramento e neo-centralismo

Carolina Giaimo

### Tempo di bilanci

Gli interventi di riforma dell'assetto amministrativo operati dalla Legge 56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" hanno agito con parzialità e con scelte subordinate ad altri obiettivi (come la successiva abolizione delle Province!) che, nel lungo periodo, hanno fatto della questione delle autonomie locali uno dei punti di maggiore criticità contemporanea. Tale situazione ha animato intensi dibattiti e discussioni (tra gli altri si rimanda a Giannino 2024, sulla pagine di questa rivista) a partire da coloro (Dini e Zilli 2023) che hanno oculatamente osservato che quando le Camere si sono apprestate ad approvare la Legge 56 la geografia amministrativa italiana era territorialmente inefficiente a causa della "dannosa incongruenza tra la forma territoriale della regolazione amministrativa e il mutamento della vita associata, degli investimenti privati e pubblici e del lavoro per come materialmente si sono andati organizzando sul territorio" (*ivi*: 7). Cioè da tempo la griglia amministrativa della Repubblica non rispondeva più alla fisionomia territoriale della società e dell'economia. Come ampiamente descritto e commentato, il fenomeno urbano aveva assunto la dimensione della metropolizzazione (quale condizione nella quale la dimensione d'area vasta delle interdipendenze territoriali e di taluni fatti urbani nelle aree metropolitane si unisce ad una grande dilatazione del sistema infrastrutturale e insediativo, dominato dalla frammentazione e dispersione della forma urbana), perdendo ogni contatto con i limiti amministrativi e si trovava gestito da più enti mutuamente indipendenti, mentre al contrario territori fra loro drasticamente diversi potevano essere amministrati dal medesimo ente. La griglia amministrativa, rigida per definizione, è entrata chiaramente in contraddizione con il territorio che muta, anche in modo accelerato.

### Fra chiari e scuri

La Legge 56/2014 sostanzialmente mirava a creare una maggiore interdipendenza tra comuni ed enti di area vasta, riorganizzando le funzioni amministrative sulla base delle esigenze locali e dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, intendendo perseguire due obiettivi chiave: da una parte il rafforzamento dell'autonomia comunale e la promozione della cooperazione tra comuni; dall'altra la ridefinizione del ruolo delle Province e la istituzione delle Città metropolitane come nuovi enti di governo territoriale. I dieci anni di applicazione della legge sembrano consegnarci alcuni

fallimenti ad esempio in relazione al fatto che, prevalentemente, non si è verificato né un rafforzamento effettivo dell'autonomia comunale né un potenziamento della cooperazione intercomunale, anche rispetto agli enti locali e di area vasta che sono rimasti separati e poco coordinati, privi di una visione esplicita e condivisa di decentramento infra-regionale.

Diversi riconoscono tra le criticità strutturali il fatto che la coincidenza delle Città metropolitane con i confini provinciali ha generato ambiguità, ignorando le caratteristiche socio-economiche e geografiche locali e che la scelta di un governo di secondo livello, con il sindaco metropolitano nominato *ex lege* coincidente col sindaco del comune capoluogo, ha sollevato dubbi sulla rappresentatività e sull'effettiva *accountability* degli enti. Le criticità sostanziali si cui si registra ampia convergenza si riferiscono al sostanziale insuccesso sia della 'collaborazione interna' nella misura in cui molte città metropolitane non sono riuscite a promuovere un'effettiva cooperazione tra i comuni del loro territorio, assumendo un assetto verticalizzato dominato dal capoluogo; sia della 'collaborazione esterna' laddove le relazioni con altri enti territoriali sono state spesso deboli e limitate a protocolli d'intesa non strutturati. A ciò si aggiunge una limitata capacità pianificatoria: i piani strategici metropolitani, che dovevano rappresentare la guida per lo sviluppo territoriale, sono arrivati in ritardo e si sono rivelati spesso poco incisivi, non riuscendo a coordinare le politiche locali.

Quella che, piuttosto, sembra essere emersa (Orlando 2024) è una sorta di ri-centralizzazione accompagnata da carenza di risorse: il trasferimento di funzioni alle regioni, unito a tagli finanziari e di personale, ha limitato la capacità operativa tanto delle province quanto dei comuni, così come la progressiva centralizzazione delle competenze a livello regionale (in diverse situazioni) ha ulteriormente ridotto l'autonomia locale. Non sfugge infatti come, in alcuni casi, la regione abbia assunto un ruolo dominante non solo e propriamente legislativo ma soprattutto (e meno propriamente) gestionale; un fatto aggravato dalla persistente frammentazione comunale e dal sostanziale declino delle unioni intercomunali.

Di fatto, il fenomeno che maggiormente si è registrato è la mancanza di coordinamento ovvero l'assenza di strumenti efficaci di concertazione tra comuni e province (comprese le stesse Città metropolitane) ha probabilmente indebolito la pianificazione regionale (e l'equità territoriale) e le decisioni sulle politiche e i finanziamenti sono



rimaste concentrate a livello regionale, con i comuni relegati a un mero ruolo esecutivo finale. Quindi il tentativo di decentramento si è trasformato, nei fatti, in un neo-centralismo regionale.

Si rende necessario un ripensamento di responsabilità e ruoli degli enti locali, bilanciando decentramento e supervisione regionale, per garantire un sistema di *governance* più efficace e sostenibile.

In aggiunta, è altresì rilevabile una sorta di 'tecnocrazia implicita' nel modello previsto dalla Legge Delrio in relazione al ruolo predominante assunto dalle regioni e alle limitazioni imposte agli enti locali, che sono stati privati di un'autentica capacità decisionale e relegati a un ruolo esecutivo subordinato.

Gli aspetti critici riferibili alla tecnocrazia consistono in:

centralizzazione delle decisioni: riferita alla progressiva ricentralizzazione delle funzioni presso la regione, che ha assunto sia la programmazione sia la gestione amministrativa, sottraendo potere decisionale agli enti locali; un assetto in cui le decisioni strategiche sono state accentrate in mano a organi regionali e agenzie tecniche;

ruolo marginale dei comuni e degli enti di area vasta: in quanto gli enti locali sono stati destinatari di mere attività endo-procedimentali di natura istruttoria o di *data-entry* anziché di intere funzioni di decentramento; le decisioni politiche e i finanziamenti sono rimasti nelle mani di strutture centralizzate, con il coinvolgimento degli enti locali ridotto a un processo puramente tecnico;

debolezza della rappresentanza politica locale: l'assenza di un indirizzo politico coordinato tra comuni e enti di area vasta ha impedito il funzionamento di meccanismi virtuosi di *governance* locale e le scelte politiche sono state dominate da organi tecnici regionali e da rappresentanze di secondo grado, così (forse?) riducendo il peso della rappresentanza democratica diretta degli enti locali;

frammentazione delle competenze: che ha visto privilegiare un approccio tecnico-gestionale piuttosto che politico-strategico; le regioni hanno assunto un ruolo quasi esclusivo nella programmazione e nella gestione, creando una disparità tra la capacità decisionale delle regioni e la marginalizzazione dei comuni e delle province.

Questi elementi evidenziano una criticità implicita nel carattere tecnocratico della Legge 56, in cui il potere decisionale è stato accentrato in strutture regionali e tecniche, a discapito del coinvolgimento politico e democratico degli enti locali.

Anche questa deriva tecnocratica sembra essere stata un limite del modello, che ha impedito lo sviluppo di una *governance* territoriale realmente partecipativa e bilanciata.

### **A proposito di unità amministrative**

Diverse tradizioni filosofiche, giuridiche e politiche testimoniano la complessità del pensiero sulle unità amministrative. L'idea di definire un'unità amministrativa minima nasce dall'esigenza di organizzare la *governance* in modo efficiente, rispettando una sussidiarietà non ancora enunciata e bilanciando autonomia e centralizzazione.

Ci si può cimentare nel rammentarne le più emblematiche.

Se ne ritrovano radici nel pensiero di Aristotele (nella *Politica*) che considera la città-stato (*polis*) come l'unità minima di *governance*, basata sull'interazione tra famiglie e villaggi, come l'espressione naturale dell'organizzazione umana, in cui l'autosufficienza e la partecipazione politica sono centrali. Ed anche in Platone (nella *Repubblica*), che propone un'unità amministrativa ideale fondata

sull'armonia tra i diversi gruppi sociali e sull'idea che l'amministrazione debba partire dal piccolo per servire il grande. I romani formalizzarono l'idea dell'unità amministrativa minima attraverso il *municipium*, una città con autonomia limitata e subordinata a Roma, con funzioni amministrative locali ma come parte integrante dell'impero. Persino le *curiae* erano piccole unità amministrative e religiose che gestivano la vita locale, anticipando l'idea di entità amministrative radicate nelle comunità.

Successivamente, il principio della sussidiarietà emerge nel pensiero cristiano medievale, in particolare con San Tommaso d'Aquino che afferma che le decisioni dovrebbero essere prese al livello più basso possibile e solo delegate a livelli superiori se necessario, con ciò influenzando profondamente il pensiero amministrativo moderno.

Anche i comuni medievali, specialmente in Italia, rappresentano un'unità amministrativa autonoma: erano spesso basati su accordi collettivi e autogoverno, anticipando le moderne amministrazioni locali. In periodo illuminista, l'importanza attribuita alle comunità locali come base della sovranità popolare esprime una visione che ispira il decentramento amministrativo come strumento per garantire la partecipazione dei cittadini. Più tardi il modello napoleonico formalizza l'idea di divisioni amministrative uniformi, i dipartimenti, che rappresentano unità minime razionalizzate per il controllo statale.

Rispetto al XX secolo, si è già avuta occasione di commentare (Giaimo 2022) il percorso del principio di sussidiarietà formalizzato nel Trattato di Maastricht (1992), che lo include come principio guida dell'Unione europea. Nel pensiero contemporaneo Elinor Ostrom, Nobel per l'economia, ha sviluppato il concetto di policentrismo, secondo cui le decisioni amministrative dovrebbero essere prese a diversi livelli, bilanciando unità locali e coordinamento centrale.

Un pensiero che ben si sposa con la teoria della *governance* multilivello (Hooghe and Marks 2001) che descrive un sistema in cui le unità minime (municipalità) collaborano con enti superiori (province, regioni, stati) in una rete integrata multi-attoriale.

Ciò che oggi sembra non aver perso attualità è la necessità di saper concepire unità amministrative in grado di condensare i caratteri di autonomia, per la capacità di gestire le esigenze locali; integrazione, quali parti di un sistema più ampio; flessibilità, l'indispensabile adattabilità alle peculiarità locali ma funzionale al coordinamento con livelli superiori.

Il valore aggiunto dell'unità amministrativa, di cui la pianificazione ha certamente bisogno, risiede nella capacità di bilanciare autonomia e interdipendenza, garantendo efficacia amministrativa e partecipazione democratica. ■

### **Riferimenti**

Dini F., Zilli S. (2022), "Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale", in F. Dini e S. Zilli (a cura di) "Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014", *Geotema*, no. 70, p. 6-23.

Giaimo C. (2022), "Trent'anni di sussidiarietà", *Urbanistica Informazioni*, no. 302 p. 5-6.

Giannino C. (2024) (a cura di), "Città metropolitane: nodi critici e buone pratiche a 10 anni dall'istituzione", *Urbanistica Informazioni*, no. 317, p. 9-42.

Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Pub, Lanham.

Orlando M. (2024), "A dieci anni dalla "legge Delrio", una riflessione sul decentramento piemontese", *Il Piemonte delle Autonomie*, no. 3, p. 338-342.

## Attualità del piano intercomunale

Bertrando Bonfantini

Con questo breve contributo non mi indirizzerò alla fase, per così dire, eroica della pianificazione intercomunale. Intendo dire, quella cui ci riporta l'esperienza torinese degli anni '60 (e la figura di Giampiero Vigliano), o quelle all'incirca coeve dei piani intercomunalisti di Bologna e Milano. O, ancora, il Piano regolatore intercomunale di Bergamo, tra fine anni '50 e inizio anni '70.<sup>1</sup>

D'altra parte, potrei aggiungere che quelle esperienze interpretavano la tensione del progetto territoriale a una arealità vasta dell'urbano di tipo metropolitano, che allude alle questioni della pianificazione poi divenute caratterizzanti per il cosiddetto ente territoriale intermedio e la dimensione sovracomunale (Bottini 2006).

Le istanze che oggi reclamano una rinnovata centralità della pianificazione intercomunale la riconoscono, invece, soprattutto come (opportuna) opzione sinergica e collaborativa di realtà comunali che descrivono non l'eccezionalità (metropolitana) bensì la normalità del sistema insediativo e amministrativo italiano, la sua medietà; e in particolare la normalità di quelle realtà più esposte a fragilizzazione, se non addirittura a marginalizzazione.

### L'istituto del piano intercomunale

La Legge urbanistica nazionale 1150/42 prevede l'istituto del Piano regolatore generale intercomunale e gli dedica l'art. 12. Dispone per il Prgi le stesse modalità d'approvazione del Prg. Vi si può ricorrere (su richiesta delle amministrazioni comunali al Ministero dei Llpp) "Quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi".

Dopo il trasferimento alle Regioni della materia urbanistica – e guardando alle prime leggi regionali in proposito – il piano intercomunale è previsto, ad esempio, dalla Lr Lombardia 51/1975, all'art. 14 "Piani regolatori generali e piani regolatori intercomunalisti". È un articolo breve, in quattro commi, che al terzo di questi prevede che "Due o più Comuni contermini costituiti in Consorzio volontario [...] possono adottare un piano regolatore intercomunale sostitutivo a tutti gli effetti dei piani regolatori comunali" con modalità di formazione e approvazione uguali a quelle del Prg, "intendendosi sostituito il Consorzio ai singoli Comuni".

Così, analogamente, la Lr Piemonte 56/1977 nel suo attuale testo coordinato, dedica l'art. 16 ai "Piani regolatori intercomunalisti". Questo articolo declina le indicazioni dell'art. 11, intitolato significativamente

"Finalità del Piano regolatore generale comunale e intercomunale", intendendo e prevedendo fin da subito la fungibilità del Pri con le medesime finalità e funzioni del piano comunale. All'art. 16, c. 1 si legge che "Due o più comuni contermini, uniti o associati per la formazione congiunta del Prg, possono adottare un piano regolatore intercomunale sostitutivo, a tutti gli effetti, dei piani regolatori comunali". Ma è significativo di uno specifico orientamento il comma 3, col quale "La Regione promuove l'associazione dei comuni per la formazione dei relativi piani regolatori generali intercomunalisti. A tal fine gli strumenti di pianificazione regionale possono fornire indirizzi e criteri per la delimitazione delle aggregazioni intercomunalisti" (corsivo mio). Non meno rilevante, però, è che, nella sua precedente formulazione, l'art. 16 della legge piemontese stessa fosse intitolato "Piani regolatori intercomunalisti di Comuni consorziati e di Comunità montane", istruendo esplicitamente la connessione e le ragioni d'opportunità della pianificazione intercomunale in relazione alla specificità dei territori allora raccolti in "Comunità montane" (prima della loro abolizione). La formazione congiunta del piano regolatore intercomunale poteva rappresentare l'opzione – sostitutiva "a tutti gli effetti" del Prg individuale – per i Comuni che si fossero riuniti in Consorzio volontario oppure per "La Comunità montana, se delegata espressamente dai Comuni appartenenti ad essa o costituenti aree sub-comunitarie". Va notato, infine, che anche in questa precedente versione della Lr del Piemonte, già si esplicitava l'indirizzo – la tensione programmatica – per cui "La Regione, promuove l'associazione dei Comuni non compresi nelle Comunità montane per la formazione consortile dei relativi Piani regolatori generali intercomunalisti".

### Nelle leggi regionali di seconda generazione

Ma qual è la presenza e il trattamento del piano intercomunale nelle leggi regionali di 'seconda generazione', successive cioè ai tentativi di riforma inaugurati negli anni '90 dalla Lr Toscana 5/1995?

Il quadro è assai – e per certi versi assai sorprendentemente – variegato. Le regioni che si confrontano con il maggior livello di frazionamento amministrativo sono proprio il Piemonte (con quasi 1200 comuni) e la Lombardia (con più di 1500) rispetto ai circa 7900 comuni italiani (do cui il 35% in queste due regioni).

Del Piemonte già si è detto e della lucida tensione della sua legge regionale inaugurale in materia urbanistica verso forme collaborative intercomunalisti nella pianificazione.<sup>2</sup>

Diversamente, se consideriamo la Lombardia e la sua legge di seconda generazione, Lr 12/2005, vediamo come la dimensione di una pianificazione intercomunale in forma associata sia solo timidamente avanzata, e nemmeno nel suo testo originario, ma solo attraverso sue successive modifiche (con le Lr 31/2014 e, quindi, Lr 18/2019). Tali modifiche, all'art. 7, dedicato al Piano di governo del territorio, introducono il comma 3bis, con il quale flebilmente si enuncia l'indirizzo per cui "La Regione promuove la pianificazione coordinata volta alla condivisione delle politiche territoriali, ambientali, paesaggistiche e infrastrutturali tra più comuni. Si definiscono *piani associati* gli atti di pianificazione sviluppati tra più comuni secondo le modalità di cui all'art. 13, c. 14".

Anche la Lr Emilia-Romagna 20/2000, forse perché impegnata soprattutto a riconfigurare il piano urbanistico in tre componenti, in quella che a lungo è stata ritenuta la migliore interpretazione per una riforma urbanistica, non dedicava spazio al piano intercomunale, se non con l'introduzione (per effetto delle modifiche apportate dalla Lr 9/2009) – al Capo III "Forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione", art. 13 "Metodo della concertazione istituzionale" – del comma 3bis, che recita: "I Comuni che concordano di esercitare le funzioni di pianificazione in forma associata possono predisporre ed approvare piani urbanistici intercomunali".

Tuttavia, questo che nella legge 20 è solo un accenno, aprirà lo spazio per il ben più esplicito riferimento alla pianificazione intercomunale portato dalla successiva Lr 24/2017. In quest'ultima, all'art. 3 (Adeguamento della pianificazione urbanistica vigente e conclusione dei procedimenti in corso), comma 6 (per come modificato e poi sostituito rispettivamente dalle Lr 22/2018 e 17/2019) si evidenzia, infatti, la volontà della Regione di promuovere l'adeguamento degli strumenti urbanistici alla nuova legge, anche con la concessione di contributi in questa direzione, "dando priorità ai piani urbanistici generali delle Unioni di Comuni cui sia stato trasferito l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica e in secondo luogo ai piani intercomunali, con preferenza per quelli che presentino il maggior numero di Comuni coinvolti". All'art. 30, esplicitamente e unitariamente intitolato "Strumenti urbanistici dei Comuni e delle loro Unioni e piani intercomunali", ben quattro dei suoi sei commi sono indirizzati a disciplinare e dare impulso esplicito alla formazione di piani urbanistici intercomunali, con particolare riferimento (ma non solo) alle "Unioni cui sia stato conferito l'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica". Altrettanto esplicito è l'impulso alla pianificazione intercomunale promosso dalla Lr Toscana 65/2014. All'art. 10 (Atti di governo del territorio) il c. 2 elenca i cinque "strumenti della pianificazione territoriale": il Piano di indirizzo territoriale; il Piano territoriale di coordinamento provinciale; il Piano territoriale della città metropolitana; il Piano strutturale comunale; e, appunto, il Piano strutturale intercomunale.

Il successivo c. 3 elenca, invece, gli "strumenti della pianificazione urbanistica" entro cui si contemplan i piani attuativi, comunque denominati, il piano operativo comunale e il piano operativo intercomunale, per come introdotto con una modifica portata dalla Lr 69/2019.

### Manifestazioni di una necessità e urgenza (in ordine sparso)

Il panorama della intercomunalità si presenta, dunque, estremamente differenziato. E questa rassegna critica potrebbe continuare nel sondaggio della varietà dei diversi atteggiamenti, secondo l'articolazione regionale del Paese.

Un accenno, tuttavia, merita il Veneto in cui a una effettiva attenzione alla pianificazione intercomunale non si è accompagnata una più ampia capacità di riforma degli istituti della cooperazione e dell'associazionismo intercomunale. Comunque, al di là di una valutazione di merito circa la loro qualità, la Lr 11/2004 Veneto ha introdotto la possibilità di sviluppare Piani di assetto del territorio intercomunali con caratteri di generalità o anche solo tematici, con piani approvati che coinvolgono 130 comuni per la prima fattispecie e 95 per la seconda, al 2023. Uno sguardo interessante, per così dire propedeutico all'intercomunalità nella pianificazione urbanistica, è quello, anche solo statistico, relativo alle Unioni di comuni che sono 661 in Piemonte e coinvolgono il 56% dei comuni; 132 in Lombardia (per il 9%); 259 in Emilia-Romagna (per il 78%); 134 in Toscana (per il 49%); 51 in Veneto (per il 9%).

Urbanpromo 2023 ha presentato il convegno "Il punto sulla pianificazione intercomunale" – inteso a fornirne un significativo spaccato, attraverso esperienze in Piemonte, Toscana ed Emilia-Romagna.

Chiudo con una statistica che apparirà un po' singolare, e tuttavia significativa. In questi ultimi due anni, come relatore, ho avuto modo di seguire 10 tesi magistrali presso il Politecnico di Milano. Io non asseguo il tema di tesi ai candidati, ma accolgo le loro proposte. Ebbene tre di queste tesi – potrei dire, quindi, il 30% delle tesi che mi sono state proposte – hanno inteso avanzare progetti di pianificazione intercomunale (in particolare per i comuni dell'Argentario,<sup>3</sup> per le valli bergamasche,<sup>4</sup> e per l'ambito territoriale del basso fiume Mella in Lombardia<sup>5</sup>) per situazioni rispetto alle quali gli studenti (agendo singolarmente, senza alcun coordinamento tra loro e senza mia nessuna sollecitazione in questa direzione, e senza che questo tema avesse costituito un oggetto particolare dei miei insegnamenti) hanno riconosciuto in questa – in una *pianificazione intercomunale* – una ineludibile necessità. Questa manifestazione insorgente di interesse mi è parsa essere davvero suggestiva, circa l'attualità del piano intercomunale per la pianificazione urbanistica e il suo progetto, oggi. ■

### Note

1 Rispetto all'esperienza bergamasca rinvio a quanto contenuto in Bonfantini (2022).

2 Si veda Civallero (2024).

3 Benvenuti M. (2023), *Un legame necessario. Nuove sinergie per uno scenario di riattivazione della Costa d'Argento*, tesi di Lm, Politecnico di Milano, a.a. 2022-23.

4 Bellini F. (2024), *Oltre i confini. Prospettive urbanistico-territoriali per la Val Seriana e la Val Brembana*, tesi di Lm, Politecnico di Milano, a.a. 2023-24.

5 Mazzeletti M. (2024), *Nuovi sguardi, esplorazioni ed esigenze nel campo della pianificazione intercomunale. Il territorio tra il basso fiume Mella e il Gambera*, tesi di Lm, Politecnico di Milano, bozza (dalla raccolta di fonti e dalle elaborazioni statistiche contenute nel lavoro di Mazzeletti sono tratti alcuni dei dati qui sinteticamente citati).

### Riferimenti

Bonfantini B. (2022), "Milano: figure per una dimensione intercomunale", in C. Giaimo (a cura di), *Contenuti e strumenti della pianificazione urbana e territoriale: dalla lezione di Giampiero Vigliano alle prospettive del Green New Deal*, Urbanistica Dossier online, no. 27, p. 34-41.

Bottini F. (2006), *Sovracomunalità 1925-1970: elementi del dibattito sulla pianificazione territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

Civallero C. (2024), "Sovra/intercomunalità e piccoli centri. Tre geografie in Piemonte", *Territorio*, no. 108.



## Per uscire dall'angolo...

Michele Talia

Se ci serviamo dell'osservatorio urbanistico di cui dispone il nostro Istituto – che sotto molti aspetti può apparire privilegiato, ma che per altri può sembrare troppo distante dalla situazione che caratterizza una parte significativa del Paese, ormai rassegnata al malgoverno del territorio – non possiamo fare a meno di rilevare che nel volgere di pochi mesi si è passati dalla discussione in Senato (avvenuta il 16.07.2024) della nostra proposta di una “Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione” alla presentazione, da parte di un ampio schieramento di forze politiche di maggioranza e di opposizione, di un provvedimento che minaccia di produrre confusione e incertezza normativa, nonché effetti dannosi e potenzialmente irreversibili nella gestione dei processi di rigenerazione urbana. Per mettere in sicurezza il capoluogo milanese dagli effetti traumatici del conflitto che si era determinato fra l'interpretazione delle disposizioni normative e l'applicazione di queste ultime nel Pgt comunale, il nuovo progetto di legge denominato “Salva-Milano” punta infatti ad estendere pericolosamente i confini da assegnare alla ristrutturazione edilizia nei processi di trasformazione urbana di tutto il territorio nazionale (Di Bacco 2024). E con la conseguenza di introdurre, ancora una volta, ulteriori norme tampone, volte a regolamentare situazioni specifiche, e a rinviare per l'ennesima volta la proposizione di una legge nazionale di riordino della materia urbanistica.

Nel ribadire la posizione assunta dall'Inu su tale iniziativa, ho recentemente sostenuto che ampliare in modo così indiscriminato il concetto di ristrutturazione edilizia al fine di sottrarla alla verifica per legge dell'obbligo del ricorso alla strumentazione urbanistica attuativa, comporta un'ulteriore contrazione del potere di indirizzo e di capacità delle comunità urbane in ordine ai cambiamenti che sono in atto nelle nostre città. E, per di più, con il deprecabile effetto di confinare il ruolo delle amministrazioni locali all'esercizio di un mero controllo burocratico sugli interventi edilizi, con la conseguenza di favorire il ricorso indiscriminato a titoli abilitativi a carattere automatico, che come è noto contemplano l'obbligo di provvedere al pagamento degli oneri solo in misura ridotta, e a incrementare l'offerta di nuove dotazioni urbanistiche.

Per effetto di questa vistosa schizofrenia tra l'aspirazione ad una riforma del governo del territorio che proietta l'Italia verso il conseguimento di obiettivi ambiziosi e al passo con le attuali esigenze, e misure estemporanee e di corto respiro, si avverte inoltre il pericolo di un ulteriore peggioramento dei problemi interpretativi ed applicativi

della disciplina urbanistica nei vari settori oggetto di intervento normativo. In linea con questo pericoloso deterioramento della fiducia in una legislazione che sia in grado di offrire risposte concrete e convincenti ai problemi attuali, esiste dunque il pericolo che anche in un prossimo futuro l'evoluzione del quadro normativo tenda ad ispirarsi agli arrischiati paradigmi della ‘deroga-semplificazione’ o della ‘deregolamentazione-semplificazione’.

Se dunque l'‘affondo’ esercitato dal Ddl 1987 sulla compattezza manifestata dal nostro ordinamento può trovare un'allarmante riproposizione nella imminente presentazione del nuovo Testo unico dell'edilizia, conviene allora interrogarsi se la comunità scientifica, il mondo professionale e i quadri politici e amministrativi dispongono di sufficienti energie per contrastare una deriva che tende molto probabilmente a destabilizzare l'intero sistema di pianificazione del nostro Paese.

Una rilettura di quanto è avvenuto negli ultimi mesi tende infatti ad evidenziare il notevole attivismo di comitati civici e ambientalisti soprattutto milanesi, e la risonanza ottenuta da alcuni appelli fortemente critici di intellettuali, urbanisti, costituzionalisti e semplici cittadini, ma tradisce al tempo stesso un'esigua partecipazione dei rappresentanti degli ambienti professionali e delle figure di punta della cultura del progetto, quasi a voler dimostrare che l'obiettivo della difesa del governo del territorio è ormai destinato ad interessare un segmento residuale dell'opinione pubblica, anche di quella più qualificata.

Con l'eccezione delle prese di posizione degli esponenti dell'Inu, che hanno provato a sostenere un punto di vista più articolato e propositivo,<sup>1</sup> l'opposizione al Ddl “Salva Milano” si è caratterizzata nella maggioranza dei casi per la scelta di un approccio prevalentemente ‘difensivo’, che rinunciando a sollecitare una riforma urbanistica di sistema hanno preferito arroccarsi a tutela del Dm 1444/1968 (art. 8, comma 2) e della Legge 10/1977 (art. 41 quinquies).

I limiti preoccupanti manifestati dal dibattito parlamentare di queste settimane, e la debolezza del fronte che si è coagulato a difesa della città e della disciplina urbanistica, rappresentano dunque una inquietante epifania del destino che potrebbe toccare in un prossimo futuro alla nostra realtà urbana. E se l'urbanistica italiana è stata oggetto di critiche molto spesso impietose, ciò è avvenuto per un concorso di colpe, con i soggetti e gli attori della pianificazione che non possono certamente dirsi del tutto esenti da responsabilità.

Si pensi ad esempio a come la progressiva marginalizzazione degli urbanisti che è conseguita alla introduzione della figura del

Responsabile unico di procedimento nella formalizzazione degli strumenti di pianificazione, oppure il limitato contributo della disciplina alla riduzione dei tempi tecnici necessari per l'elaborazione dei documenti di piano, o infine l'insufficiente coinvolgimento delle istituzioni universitarie e degli ordini professionali nel superamento delle principali criticità che caratterizzano il sistema della formazione superiore hanno fatto sì che il prestigio e l'autorevolezza dell'urbanista venissero messi continuamente a repentaglio.

Se a questo punto vogliamo uscire dall'angolo in cui siamo finiti inopinatamente, un primo passo da compiere prevede innanzitutto la necessità di contrastare la perdita di fiducia nel sistema di pianificazione, attribuendo nuova centralità ad un dibattito sull'utilità dell'agire urbanistico che si è esaurito ormai da troppo tempo. Anticipando una riflessione che si svilupperà a Roma dal 22 al 24 maggio 2025 in occasione del prossimo Congresso dell'Inu, è necessario evidenziare in primo luogo le criticità determinate da un ricorso sporadico e spesso inconcludente agli strumenti del governo del territorio, con effetti particolarmente deludenti nel caso della progettualità che è stata sollecitata dal PNRR, o ancora delle politiche pubbliche che avrebbero dovuto promuovere la messa in sicurezza dei territori più fragili del nostro Paese, ma anche dei provvedimenti che sarebbero stati necessari per rendere più risolutiva la transizione verso il nuovo paradigma della rigenerazione urbana.

A fronte di una disciplina urbanistica che deve provare ad estendere nuovamente il suo raggio d'influenza, o che deve cimentarsi con problemi nuovi ed urgenti come la transizione dal dimensionamento delle dotazioni urbanistiche al calcolo dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) che si rivelerebbero decisivi nel ridurre le gravi asimmetrie tra la richiesta di una crescente autonomia da parte dei poteri locali e una tutela sostanziale dei diritti fondamentali dei cittadini e del territorio, l'annoso problema della efficacia della pianificazione si ripropone ancora una volta alla attenzione dei protagonisti della scena pubblica. Ne consegue l'urgenza di una duplice manovra, che dovrebbe puntare da un lato a mettere in risalto la cornice di riferimento delle iniziative di governo del territorio, magari spingendo con decisione verso l'approvazione di una riforma urbanistica più generale sulla scorta del testo predisposto dell'Inu, e dall'altro a rafforzare la convinzione che in assenza di una consapevole politica di piano gli obiettivi di modernizzazione e, insieme, di riduzione delle disuguaglianze e di incremento della sostenibilità e della resilienza non potranno essere conseguiti.

Anche per le considerazioni che abbiamo appena richiamato il "Salva Milano" può costituire pertanto un interessante caso di studio per ragionare intorno ad entrambi questi approcci che a prima vista sembrano addirittura antitetici, ma che ad un esame più approfondito potrebbero rivelarsi complementari. Si pensi ad esempio alle conseguenze che questo nuovo provvedimento potrebbe comportare per la solidità del nostro sistema di pianificazione, dal momento che è nella stessa relazione introduttiva della nuova proposta di legge che si fa riferimento esplicito alla "vetustà e inadeguatezza delle disposizioni legislative in materia urbanistica [che] sono ormai evidenti alla luce delle nuove competenze in materia assunte dalle Regioni e dagli enti territoriali". Secondo il Ddl 1987 ciò comporterebbe più semplicemente la necessità di un chiarimento interpretativo in grado di tener conto dell'evoluzione normativa in tale materia, ma da questa

considerazione di carattere più generale è facile estrapolare conseguenze più risolutive, che potrebbero condurre ad esempio ad una riforma dei principi su cui si regge la legge urbanistica ferma al 1942 e alla definizione di una legge sulla rigenerazione urbana in grado di integrarsi con gli strumenti e le procedure della pianificazione.

Per quanto riguarda infine la conferma dell'utilità del piano, le conseguenze a medio e lungo termine del provvedimento in questi giorni in discussione sembrano muoversi in direzione contraria, soprattutto laddove l'ulteriore ampliamento del concetto di ristrutturazione edilizia finirebbe per sottrarre anche gli interventi edilizi più rilevanti alla verifica della strumentazione urbanistica attuativa, e di favorire al tempo stesso un ricorso crescente a titoli abilitativi sempre più semplificati e autocertificati. Oltre a comportare un'ulteriore contrazione del potere di indirizzo e di discussione sui cambiamenti della città che viene abitualmente assegnato alle comunità urbane, una scelta di questo tipo finirebbe per contrapporsi ai risultati più interessanti della riflessione disciplinare di questi ultimi anni.<sup>2</sup> Al tempo stesso essa risulterebbe altresì contraddittoria nei confronti delle stesse finalità del nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana, soprattutto laddove esso prevede che i comuni non cerchino di disinnescare gli strumenti di governo del territorio già previsti dal nostro ordinamento, ma si dotino di piani di rigenerazione urbana che contemplano il perseguimento di obiettivi di sostenibilità, di miglioramento energetico, di sviluppo sociale ed economico, e di realizzazione di nuove infrastrutture. Come ho già avuto modo di segnalare nell'ultimo numero di *Urbanistica Informazioni* (Talia 2024), il dibattito urbanistico italiano sta attraversando in questi mesi un periodo di particolare confusione, ma non è possibile escludere che questo stesso disorientamento possa favorire nei prossimi mesi l'apertura di una fase comunque propizia per l'avvio di un processo riformista. Nei loro interventi sul "Salva Milano" molti protagonisti della scena pubblica (tra cui un certo numero di rappresentanti di partiti di maggioranza e di opposizione, l'Ance, Legambiente, alcune sigle sindacali, gli ordini professionali e altri soggetti autorevoli), anche quando sostengono la necessità di varare un provvedimento a tutela di dirigenti e funzionari della amministrazione locale e degli interessi dei cittadini, guardano con favore alla elaborazione di una legge di riordino dell'intera materia urbanistica. Naturalmente sappiamo bene che soprattutto in questo caso non conviene eccedere con l'ottimismo, ma se vogliamo provare ad uscire dall'angolo in cui siamo finiti, forse questo potrebbe essere il momento giusto. ■

#### Note

1 Si fa riferimento, in particolare, ai pronunciamenti dei rappresentanti di Inu Lombardia e alle mie considerazioni del 3.12.2024 all'indomani dell'approvazione del Ddl 1987 e del voto favorevole della Camera dei deputati, variamente ripresi dagli organi di stampa e consultabili sulla piattaforma *web* dell'Istituto.

2 È questo il caso senza dubbio del volume di Palazzo e Cappuccitti (2024).

#### Riferimenti

Di Bacco S. (2024), "Salva Milano/Italia: il discrimine tra «nuova costruzione» e «ristrutturazione edilizia» dell'articolo 3, comma 1, lettera D) del Testo unico dell'edilizia", *DIAC Diario*, 16 dicembre.

Palazzo A. L., Cappuccitti A. (2024), *Rigenerazione urbana. Sfide e strategie*, Carocci Editore, Roma.

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

## I DATI AMBIENTALI E LA FRAGILITÀ DEL TERRITORIO

a cura di ISPRA-Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale / Michele Munafò

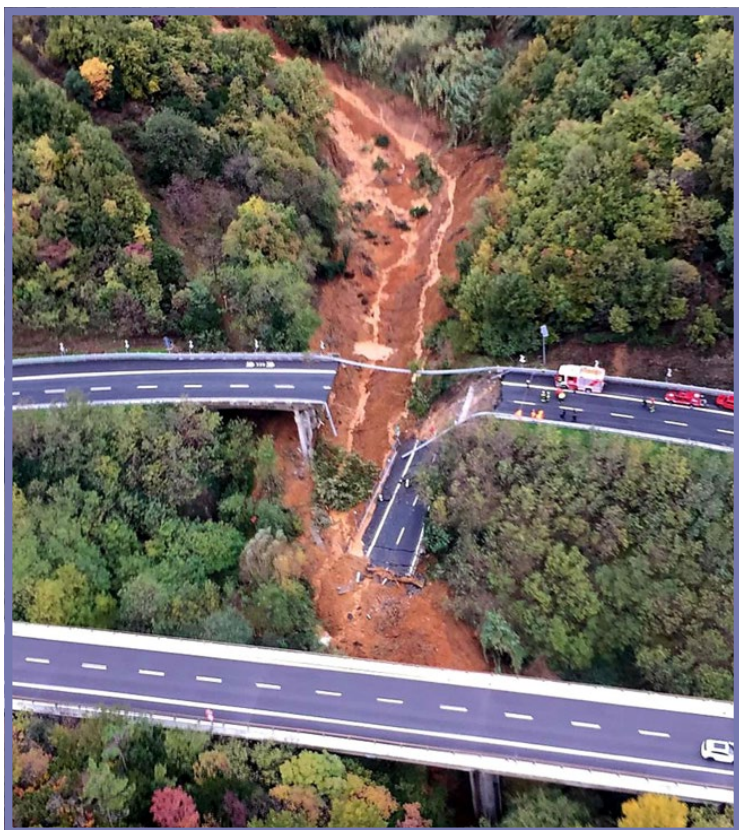
Nel corso del 2024 abbiamo analizzato alcuni temi specifici e visto come i dati ambientali possono fornire informazioni essenziali relative alla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo, alla biodiversità e agli ecosistemi. Sono dati essenziali per valutare l'impatto delle attività umane sull'ambiente, per identificare aree vulnerabili che necessitano di protezione o aree degradate da ripristinare, per considerare le funzioni delle diverse risorse ambientali sul territorio e per quantificare i servizi ecosistemici, ovvero i benefici che gli ecosistemi forniscono all'umanità, come la regolazione del clima e del ciclo dell'acqua, il miglioramento della qualità dell'aria o la produzione agricola. La disponibilità di dati ambientali autorevoli, accurati e frequentemente aggiornati, come quelli prodotti da ISPRA e dal Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) è fondamentale per indirizzare e per governare le trasformazioni sul territorio, per prendere decisioni informate e responsabili, per monitorare i cambiamenti nel tempo e per valutare gli effetti di norme e piani sugli ecosistemi. Il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA) permette oggi di accedere liberamente a 110 piattaforme informative suddivise in 13 categorie tematiche di interesse per le politiche ambientali e territoriali, consultare dati e indicatori utilizzati per decine di rapporti tematici e utilizzare un centinaio di prodotti cartografici costantemente aggiornati, in particolare attraverso un "EcoAtlante", un insieme di tavole e di 'storie' interattive che permette un vero e proprio viaggio alla scoperta del nostro ambiente.

L'integrazione dei dati ambientali nei processi di pianificazione e la conoscenza dell'assetto geologico del territorio sono inoltre cruciali per affrontare le sfide legate al dissesto idrogeologico. Anche per questo, ISPRA ha sviluppato una specifica piattaforma, denominata "IdroGEO", che permette di approfondire la questione e di accedere ai dati di dettaglio. Il nostro Paese, infatti, caratterizzato da una morfologia complessa e da una forte urbanizzazione, subisce le conseguenze del dissesto in varie forme, come frane, alluvioni ed erosione costiera. Il consumo di suolo, l'abusivismo, l'abbandono delle aree interne e lo sfruttamento eccessivo delle pianure alluvionali, la regimazione dei corsi d'acqua, uniti ai cambiamenti climatici che intensificano eventi meteorologici estremi soprattutto nell'area mediterranea, rendono l'Italia uno dei paesi più a rischio ed è ben noto che le soluzioni e gli strumenti per la prevenzione e la mitigazione sono da ricercare principalmente nella corretta pianificazione e nel governo delle trasformazioni dell'uso del suolo. Le strategie di azione non possono non includere strumenti coordinati a livello di bacino per una gestione integrata delle risorse idriche e del suolo, insieme a interventi locali strutturali e non strutturali per combinare opere specifiche con pratiche sostenibili di uso del suolo e di ripristino degli ecosistemi naturali. Come sempre, a maggior ragione quando parliamo di rischi legati al dissesto idrogeologico, è necessario coinvolgere le comunità locali e aumentare la consapevolezza, anche per gestire le situazioni di emergenza e ridurre l'impatto sulla popolazione. Solo attraverso un approccio basato su dati scientifici e una gestione consapevole del territorio possiamo proteggere le comunità e garantire uno sviluppo sostenibile dei territori, promuovendo pratiche che preservino e migliorino la funzionalità ecologica del nostro ambiente.

*In IV di copertina*

*Frana sul versante a valle della Madonna del Monte (Sv) del 24 novembre 2019*

*Fonte: ISPRA (2021), Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Edizione 2021, Rapporti 356/2021*



*L'ISPRA è ente pubblico di ricerca al servizio dei cittadini e istituzioni e a supporto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) che persegue l'obiettivo di tutelare l'ambiente tramite monitoraggio, valutazione, controllo e ispezione. Opera sul territorio italiano anche attraverso il coordinamento del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e quale componente del Sistema Nazionale di Protezione Civile. Collabora con le istituzioni europee a sostegno delle politiche di protezione dell'ambiente; cura la catalogazione, raccolta, accesso, interoperabilità e condivisione, nell'ambito del Sistema Informativo Nazionale Ambientale, dei dati e informazioni geografiche, territoriali e ambientali, che costituiscono riferimento per le attività della pubblica amministrazione, garantendo il raccordo tra le iniziative, mantenimento coerente dei flussi informativi e divulgazione agli enti pubblici, ricercatori, professionisti e cittadini. Michele Munafò, ingegnere per l'ambiente e il territorio e PhD in tecnica urbanistica. Dirigente ISPRA, è responsabile del SINA, dei rapporti SNPA su consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Punto focale nazionale rete Eionet EEA, punto di contatto principale sui temi dell'uso e copertura del suolo e per il monitoraggio del territorio Copernicus, referente nazionale Corine Land Cover, membro Expert Group on Soil Protection EC. Professore a contratto di Tecnica e pianificazione urbanistica, membro Collegio del Dottorato di ricerca in Infrastrutture e trasporti, Università di Roma La Sapienza.*