

urbanistica

INFORMAZIONI

■ Di fronte alle **disuguaglianze** è necessario prendere posizione
■ Il **consumo di suolo** accelera e continua a cambiare volto all'Italia ■ Dilemmi del **tempo propizio** ■ FOCUS Politiche, progetti, pratiche educative e organizzative per l'**inclusione sociale** ■ **Rider** e diritto alla città. Traiettorie di una città in movimento ■ STUDI&RICERCHE The Anna Karenina principle in inland rural **Texas** cities: all alike, yet each alone
■ RASSEGNA URBANISTICA REGIONALE Fare urbanistica nel **Lazio**. Il percorso della **Rur Inu 2025** ■ URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI Intelligenze contestuali per una pianificazione **adattiva**: il progetto **MOHYCAM**. Il Bando **Rigenerazione urbana** della Regione Emilia-Romagna come tassello di una storia di rinascita **identitaria** a Bellaria Igea Marina. **Muoversi** in città. **EcoZiP**. Un progetto non antropocentrico per un'area **logistica** ■ EREDITÀ Ricordo di **Sandra Vecchietti**. Il valore etico e pubblico del piano
■ Ricordo di **Elio Piroddi**. Un urbanista 'laico' ■ ASSOCIAZIONI **ECTP-CEU** European planning is now represented in **China**
■ SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI **Usi e coperture del suolo** ■

323

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

INU
Edizioni

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

**Rivista bimestrale urbanistica
e ambientale dell'Istituto
Nazionale Urbanistica**

Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica

Carolina Giaimo

Vicedirettore

Vittorio Salmoni

Redazione nazionale

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

Segreteria di redazione

Valeria Vitulano (responsabile),
Andrea Nino, Agata Grazia De Domenico

Progetto grafico

Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione

Valeria Vitulano, Andrea Nino,
Agata Grazia De Domenico

Immagine in IV di copertina

Tra passato e presente
SDG11 Lab, Politecnico di Torino

**Comitato scientifico e Consiglio
direttivo nazionale INU**

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

**Componenti regionali
del comitato scientifico**

Abruzzo e Molise: Massimo Angrilli
(coord.)

Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Simone Corrado (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.

Friuli 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.),
ingegneregiosuppemilano@gmail.com,
giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano
F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

Sardegna: Roberto Barracu (coord.)

Sicilia: Giuseppe Trombino (coord.)

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

Trentino: Giovanna Ulrici (coord.)

Umbria: Marco Storelli (coord.)

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



Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

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

Editore

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

**Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni**

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

Servizio abbonamenti

Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e
pubblicità**

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

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

APERTURE

- 3** Di fronte alle
disuguaglianze
è necessario
prendere posizione
Carolina Giaimo

SI DISCUTE

- 4** Il consumo di suolo
accelera e continua
a cambiare volto
all'Italia
Michele Munafò

IL PUNTO

- 6** Dilemmi del tempo
propizio
Michele Talia

FOCUS

POLITICHE, PROGETTI, PRATICHE EDUCATIVE E ORGANIZZATIVE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

a cura di Carmen Giannino

- 9** Attribuire senso e valore al concetto di inclusione
sociale applicato alla valorizzazione degli spazi
pubblici
Carmen Giannino
- 12** Costruire l'utopia del possibile: rigenerazione
partecipata del Boulevard di Sabana Grande
(Caracas, Venezuela)
Beatrice Sansò
- 15** Rigenerare gli spazi pubblici di frontiera: il caso di
piazza Vittorio a Roma
Paola Nicoletta Imbesi
- 19** Iperbivacco. Abitare lo spazio pubblico
Flavio Graviglia
- 22** Comunità agro-urbane: un modello di
rigenerazione territoriale e sociale per le aree
interne. Il caso di ComunitAnima a Castel del
Giudice in Molise
Fridanna Maricchiolo, Antonio Seibusi
- 27** Inclusione sociale e rigenerazione urbana:
l'esperienza di parco San Lorenzo a Foggia
Valeria Procaccini
- 29** Non solo cibo. Le parole per dirlo: un'esperienza
di comunità educante nello spazio pubblico
condiviso
Letizia Montalbano

FOCUS

RIDER E DIRITTO ALLA CITTÀ

a cura di Nausicaa Pezzoni

- 33** Riders! Traiettorie di una città in movimento
Nausicaa Pezzoni
- 37** Lavoratori invisibili e nuovi spazi di cittadinanza.
Intervista a Davide Contu
Nausicaa Pezzoni
- 41** La tutela sindacale dei rider: un percorso non
tracciato
Andrea Bacchin
- 45** Il ruolo dei servizi di food delivery nelle
trasformazioni dell'economia urbana di prossimità
Luca Tamini

STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

- 48 The Anna Karenina principle in inland rural Texas cities: all alike, yet each alone**
Fabrizio Aimar

RASSEGNA URBANISTICA REGIONALE

Fare urbanistica nel Lazio. Il percorso della Rur Inu 2025

a cura di Paolo Colarossi, Chiara Ravagnan, Chiara Amato e Romina D'Ascanio

- 53 La Rur Inu Lazio 2025. Questioni emergenti e prospettive per la rigenerazione riqualificazione urbana**
Paolo Colarossi
- 57 Roma: prove di sostenibilità. Fare urbanistica tra visione strategica e ricerca di prossimità**
Elena Andreoni, Romina D'Ascanio, Marco Maria Sambo
- 61 Strategie innovative di pianificazione locale tra rigenerazione urbana e tutela ambientale nei comuni dei Castelli romani**
Paola Carobbi, Riccardo Ludovisi
- 64 Asse tiburtino e Valle dell'Aniene. La domanda di urbanistica tra crisi della produzione industriale e valorizzazione del paesaggio storico e naturale**
Raffaele Bencardino, Marco Tamburini
- 67 Aree costiere, infrastrutture e nuove centralità nel litorale nord di Roma**
Lucio Contardi, Chiara Amato
- 71 Rigenerazione urbana e valorizzazione del sistema economico locale. Alcune misure per un territorio pianificato**
Francesco Giacobone, Giorgio Saraconi
- 74 Percorsi di resilienza per Rieti. Piani e progetti per la rigenerazione urbana, la ricostruzione e la valorizzazione del territorio storico**
Chiara Amato, Carmen Giannino, Fabrizio Miluzzo, Simone Ombuen, Chiara Ravagnan
- 77 Pianificazione come compito, pianificare come opportunità**
Simone Ombuen
- 80 La rigenerazione urbana nel Lazio e l'iniziativa strategica del Comune di San Felice Circeo**
Gianfranco Buttarelli, Antonio Cappuccitti

URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

- 85 Intelligenze contestuali per una pianificazione adattiva: il progetto MOHYCAM**
Luca Lazzarini, Andrea Parma, Livio Pinto
- 90 Il Bando Rigenerazione urbana della Regione Emilia-Romagna come tassello di una storia di rinascita identitaria a Bellaria Igea Marina**
Adele Mancini, Elisa Guaitoli
- 93 Muoversi in città**
Alessandra Cazzola
- 96 Oltre il conflitto. Un progetto non antropocentrico per un'area logistica**
Mattia Bertin, Eugenia Vincenti

EREDITÀ

Ricordo di Sandra Vecchietti

- 100 Il racconto dell'urbanistica italiana dalle pagine di Urbanistica Informazioni**
Carolina Giaimo
- 101 Il valore etico e pubblico del piano: l'impegno di Sandra Vecchietti**
Vittorio Emanuele Bianchi

Ricordo di Elio Piroddi

- 103 Un urbanista 'laico'**
Piero Properzi
- 104 Pianificazione strategica, morfologia urbana e architettura: gli orizzonti progettuali di Elio Piroddi**
Claudia Mattogno
- 106 Il percorso di ricerca sulla pianificazione e sulle sue innovazioni e prospettive**
Antonio Capuccitti

ASSOCIAZIONI

ECTP-CEU

- 109 European planning is now represented in China**
Hendrik W van der Kamp

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

- 113 Usi e coperture del suolo**
Piero Boccardo

Di fronte alle disuguaglianze è necessario prendere posizione

Carolina Giaimo

Non è necessario scomodare la scuola pitagorica per rammentare che fenomeni naturali e culturali possono essere descritti e compresi attraverso i numeri. Eppure, ve ne sono alcuni che vengono incredibilmente conservati in un oblio archivistico che pare incapace non solo di produrre interpretazioni del reale ma soprattutto di attivare azioni correttive. Pensiamo, ad esempio, ai numeri che quantificano fenomeni come povertà e disuguaglianza.

La povertà assoluta si esprime con un valore che indica la numerosità di casi in cui famiglie e individui si trovano nella condizione di non disporre di risorse sufficienti per acquistare beni e servizi essenziali. Secondo l'Istat, nel 2024 si contano circa 2,2 milioni di famiglie (8,4%) e 5,7 milioni di individui (9,8%) in povertà assoluta. Il fenomeno colpisce in modo particolare i minori (13,8%) e le famiglie straniere (35,2%). Questi dati evidenziano una criticità strutturale che persiste nonostante interventi di sostegno come l'Assegno di inclusione (Istat 2024). Il fenomeno non è improvviso ma in costante crescita nel decennio 2014-24: dal 6,2% delle famiglie nel 2014 all'8,4% nel 2024, e dal 6,9% degli individui al 9,8%. L'incremento è legato a fattori come stagnazione salariale, inflazione (+8,1% nel 2022, +5,9% nel 2023) e precarietà lavorativa. Il numero di famiglie in povertà è aumentato di oltre 683 mila unità, mentre gli individui sono cresciuti di circa 1,6 milioni. Gli indicatori di vulnerabilità socio-economica non lasciano dubbi: le disuguaglianze in Italia restano elevate. Il 10% più ricco detiene circa il 60% della ricchezza netta, mentre il 50% più povero possiede solo il 7,4%. I redditi reali sono diminuiti dell'8,7% dal 2007, e il divario tra il 20% più ricco e il 20% più povero è pari a 5,5 volte. Questi squilibri si riflettono anche nell'accesso ai servizi essenziali e nella capacità di affrontare shock economici (Istat 2025).

Credo sia giunto il momento in cui si debba riconoscere che non possiamo più tollerare ingiustizie strutturali per cui chi più ha, ha sempre di più, e viceversa chi meno possiede, sempre più diventa impoverito.

Che fine ha fatto lo Stato sociale?

Lo Stato sociale rappresenta quell'insieme di politiche pubbliche e di servizi che mirano a garantire diritti fondamentali ai cittadini: istruzione, sanità, previdenza, casa, mobilità e pari opportunità. Negli ultimi trent'anni, però, il modello dello Stato sociale è stato messo sotto pressione da diversi fattori: crisi economiche, invecchiamento della popolazione, riforme neoliberiste, riduzione della spesa pubblica, e un crescente ruolo del mercato nella gestione di beni e servizi

collettivi. Questo processo ha avuto un impatto particolarmente visibile sul territorio, trasformando il modo in cui le città crescono, si organizzano e includono – o escludono – le persone.

Il territorio come specchio della crisi del welfare

Gran parte dell'urbanizzazione è trainata da logiche speculative piuttosto che da reali esigenze abitative o sociali. Questo dato è indicativo: l'attore pubblico arretra nella pianificazione e nelle risorse messe a disposizione e delega ai privati lo sviluppo urbano. Il diritto alla casa – uno dei capisaldi del welfare – è diventato un tema critico. Secondo Nomisma (2024), oltre 1 milione di famiglie italiane vive in condizioni di disagio abitativo. Gli alloggi pubblici sono carenti: meno del 5% del patrimonio abitativo è destinato all'edilizia residenziale pubblica, a fronte del 17-25% nei Paesi del Nord Europa.

La politica urbanistica si è allontanata dalla pianificazione orientata alla giustizia sociale per lasciare spazio a piani urbanistici generali adattivi, spesso costruiti su misura per intercettare rendite, interessi immobiliari e favorire l'investimento privato o progetti bandiera, con poco ritorno per le comunità locali.

Il ruolo offuscato della pianificazione pubblica

Negli ultimi decenni, si è assistito a un indebolimento delle istituzioni preposte al governo del territorio. Gli urbanisti e pianificatori spesso lavorano in un contesto di scarsa integrazione tra politiche sociali e territoriali troppo spesso come sbiadite. Nel contempo, la partecipazione dei cittadini ai processi democratici diminuisce in maniera preoccupante. Dove un tempo lo Stato si faceva promotore di equità territoriale, oggi le logiche di project financing e partenariato pubblico-privato sono diventate dominanti. I risultati? Quartieri diseguali, servizi concentrati solo dove 'convenienti', gentrificazione e marginalizzazioni e una sempre più evidente esclusione urbana delle fasce fragili.

I numeri parlano chiaro: serve un cambio di paradigma, a partire dal ripensare la pianificazione anche e significativamente come strumento di giustizia sociale, investendo nella casa, nella mobilità sostenibile, negli spazi pubblici. ■

Riferimenti

Istat (2024), *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*.

Istat (2025), *Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2023-2024*.

Nomisma (2024), *17° Rapporto sull'Abitare 2024*, Bologna.

Il consumo di suolo accelera e continua a cambiare volto all'Italia

Michele Munafò

Sappiamo, da tempo, che il consumo di suolo rappresenta una delle principali minacce alla biodiversità, alla sostenibilità ambientale, alla sicurezza alimentare e alla resilienza climatica. La necessità di invertire la rotta è evidenziata anche dal regolamento europeo sul ripristino della natura del 2024 e dalla prima direttiva europea sul suolo che il Parlamento europeo ha approvato il 23 ottobre scorso. Questa storica normativa stabilisce un quadro comune a livello comunitario per valutare e monitorare la salute dei suoli con l'obiettivo di raggiungere suoli sani in tutta l'Europa. In Italia, il monitoraggio di questo fenomeno è affidato all'Ispra e al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (Snpa), che, ogni anno, producono una cartografia aggiornata e una serie di indicatori che fotografano l'evoluzione del territorio, le dinamiche di trasformazione, la crescita urbana e infrastrutturale, gli impatti sul suolo e sui suoi servizi ecosistemici.

L'edizione 2025 del Rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici" (Munafò 2025) conferma, tuttavia, un quadro critico e in peggioramento per i suoli del nostro Paese. I dati dell'ultimo anno mostrano, infatti, un'accelerazione significativa del consumo di suolo: 83,7 km² di territorio trasformato in aree artificiali, con un incremento del 15,6% rispetto al 2023. Il ritmo raggiunge i 2,7 m² al secondo, pari a 230.000 m² al giorno.

La crescita delle superfici artificiali è solo in piccola parte compensata dal ripristino di aree naturali, pari a poco più di 5 km², dovuti al passaggio da suolo consumato a suolo non consumato. Così, il consumo netto arriva a 78,5 km², il valore più alto degli ultimi dodici anni, con una crescita del suolo consumato a livello nazionale dello 0,37%.

Le regioni con maggiore copertura artificiale rimangono Lombardia (12,22%), Veneto (11,86%) e Campania (10,61%) ma le maggiori perdite di suolo nel 2024 si registrano in Emilia-Romagna (1.013 ettari di nuove aree artificiali in più in dodici mesi), Lombardia (+834 ettari), Puglia (+818 ettari), Sicilia (+799 ettari) e Lazio (+785 ettari). La Valle d'Aosta si conferma la regione con il consumo inferiore, ma aggiunge comunque più di dieci ettari alla sua superficie consumata. Tra le altre, solo la Liguria (28 ettari) e il Molise (49 ettari) hanno contenuto il loro consumo al di sotto di 50 ettari. La Provincia di Monza e Brianza si conferma al primo posto per percentuale di suolo artificiale, con quasi il 41% del territorio provinciale consumato e con un aumento di 47 ettari negli ultimi dodici mesi. Le province

che hanno mostrato il maggiore consumo di suolo annuale sono Viterbo (+424 ettari), Sassari (+245 ettari) e Lecce (+239 ettari).

Osservando il fenomeno su una scala temporale più estesa, si rileva che sono pochissime le eccezioni a un *trend* di crescita delle aree costruite, limitate fondamentalmente a piccole realtà delle aree interne e montane praticamente disabitate. Dal 2006 al 2024, infatti, nel 98% (7.739 su 7.896) dei comuni italiani si è registrato un aumento del suolo consumato. Gli incrementi sono stati di almeno cinque ettari in 4.259 comuni (il 54%) e superiori a dieci ettari in quasi due quinti dei casi (2.970 comuni). Nell'ultimo anno, in circa due terzi dei comuni sono state rilevate nuove superfici artificiali, in poco meno del 20% la crescita è stata di almeno un ettaro, mentre gli incrementi più consistenti, oltre i cinque ettari, hanno interessato quasi il 5% dei comuni. I valori più alti di nuovo consumo di suolo interessano i comuni di Tarquinia (in Provincia di Viterbo, con una crescita di più di 150 ettari), Uta (nella Città metropolitana di Cagliari, +148 ettari) e Montalto di Castro (sempre in Provincia di Viterbo, +140 ettari). Se si esclude il contributo dei nuovi impianti fotovoltaici a terra, in netta crescita nel 2024 con più di 1.700 ettari rilevati, i comuni con la maggiore crescita annuale di aree artificiali sono Ravenna (+84 ettari), Venezia (+62 ettari), Sassari (+60 ettari) e Roma (+57 ettari, che comunque rallenta rispetto ai 71 ettari di consumo di suolo registrati nel 2023).

La relazione tra il consumo di suolo e le dinamiche della popolazione conferma che il legame tra la demografia e i processi di urbanizzazione e di infrastrutturazione non è diretto e si assiste a una crescita delle superfici artificiali anche in presenza di stabilizzazione, in molti casi di decrescita, della popolazione residente. Anche a causa della flessione demografica, il suolo consumato pro-capite aumenta ancora dal 2023 al 2024 di quasi un m²/ab e di 18,3 m²/ab dal 2006. Si passa, infatti, dai circa 347 m²/ab nel 2006 ai 365,8 m²/ab nel 2024. In dodici anni dal 2006 al 2018 il suolo consumato per abitante era aumentato di 6,5 m²/ab mentre tra il 2018 e il 2024 si è registrata una crescita quasi tripla, pari a 18,4 m²/ab in soli sei anni. Il consumo di suolo ha diverse cause e i dati sulle nuove coperture artificiali permettono di distinguere la frazione di cambiamenti riconducibili a impermeabilizzazione (consumo di suolo permanente) dalle altre forme di rimozione o artificializzazione del suolo (consumo di suolo reversibile). Le aree destinate a nuovi cantieri (4.678 ettari)

sono la componente prevalente e rappresentano il 56% del consumo di suolo annuale. Si tratta di aree generalmente in transizione che saranno in gran parte convertite, nei prossimi anni, in aree a copertura artificiale permanente (come edifici e infrastrutture) e che, in misura minore, saranno ripristinate. Tra le altre classi, la crescita degli edifici nel 2024 è stata pari a 623 ettari, delle aree estrattive di 436 ettari, delle infrastrutture di 351 ettari, delle altre coperture artificiali come piazzali, cortili, campi sportivi o discariche di 581 ettari. Se si escludono le nuove aree di cantiere, il consumo permanente rappresenta il 35% del totale, con una prevalenza di edifici, piazzali pavimentati e strade. I pannelli fotovoltaici a terra (+1.702 ettari, di cui l'80% su superfici precedentemente utilizzate ai fini agricoli) rappresentano una porzione importante del nuovo suolo consumato reversibile, in forte aumento rispetto ai 420 ettari rilevati nel 2023, ai 263 ettari del 2022 e ai 75 del 2021, seppure con impatti diversi a seconda del tipo di impianto. Per quanto riguarda le destinazioni d'uso, le aree destinate alla logistica, nell'ultimo anno, sono aumentate soprattutto in Emilia-Romagna (+107 ettari), in Piemonte (+74 ettari) e in Lombardia (+69 ettari). Negli ultimi anni, al progressivo consumo di suolo dovuto a questo fenomeno si è affiancata una nuova dinamica territoriale causata dall'espansione dei data center, alimentata dalla crescente esigenza di infrastrutture digitali e servizi cloud. Tale sviluppo ha comportato, nel 2024 e considerando gli interventi più significativi, l'occupazione di oltre 37 ettari di superficie, con una concentrazione prevalente nelle aree settentrionali del Paese.

Le maggiori pressioni insediative e infrastrutturali rimangono concentrate nelle aree più accessibili e i cambiamenti rilevati nell'ultimo anno sono particolarmente elevati nella pianura Padana, in particolare lungo l'asse Milano-Venezia e lungo la direttrice della via Emilia. Il fenomeno rimane molto evidente anche nel Salento, lungo quasi tutta la costa adriatica, nel Lazio, in Campania, nella Sicilia occidentale e meridionale, nelle principali aree metropolitane. La maggior densità del consumo di suolo è stata registrata, anche quest'anno, lungo la fascia costiera entro un chilometro dal mare, nelle aree di pianura, nelle zone urbane e periurbane dei principali poli e dei comuni di cintura della frangia urbana.

La criticità del nostro territorio si aggrava, inoltre, anche perché il consumo di suolo annuale conferma la tendenza al rialzo all'interno delle aree a pericolosità idraulica (+1.918 ettari in dodici mesi, di cui 1.303 in zone a pericolosità idraulica media) rispetto ai consumi registrati nelle annualità precedenti. Anche nelle aree a pericolosità di frana torna ad accelerare il consumo annuale (+608 ettari), dopo il rallentamento registrato nel 2023. Nelle aree protette italiane, invece, il consumo di suolo si conferma molto più basso rispetto alla media nazionale, con 0,26 m² consumati per ogni ettaro, contro i 2,60 m² a livello nazionale. Complessivamente, comunque, sono stati persi in queste aree circa 81 ettari, in aumento rispetto allo scorso anno (+16%) e, di questi, oltre il 73% riguarda i parchi naturali nazionali (28,7 ettari) e regionali (30,8 ettari). Nelle aree Natura 2000 il nuovo consumo di suolo ammonta a 193 ettari (+14% rispetto allo scorso anno). Le aree vincolate per la tutela paesaggistica hanno una percentuale di suolo consumato più bassa rispetto alla media nazionale (5,42%) ma fanno registrare un nuovo consumo di suolo che supera i 1.520 ettari (+9% rispetto allo scorso anno).

Gli effetti diretti o indiretti del suolo consumato si possono registrare su circa due terzi del territorio nazionale, con un impatto significativo sulla frammentazione ecologica (42% del territorio), sulla perdita di biodiversità e di capacità di produzione agricola, sulla regolazione del ciclo delle acque (con aumento della pericolosità idraulica in territori sempre più sigillati dalla presenza di cemento e asfalto), sul ciclo del carbonio, sul microclima urbano. Le analisi sull'isola di calore urbana mostrano differenze di temperatura tra aree urbane e rurali che superano i 10°C, con picchi di +11,3°C al nord. La vegetazione urbana, anche in questo caso, si conferma fondamentale: nei quartieri dove la copertura arborea supera il 50%, le temperature sono fino a 2,2°C più basse. Purtroppo, nel 2024, le aree vegetate all'interno degli 'ecosistemi urbani' (che coprono un'area piuttosto ampia del territorio nazionale secondo il regolamento europeo sul ripristino della natura) si sono ulteriormente ridotte, con una perdita netta di oltre 4.000 ettari. I costi del consumo di suolo, dovuti alla perdita di servizi ecosistemici, si confermano molto elevati e le stime di flusso economico perso variano da un minimo di 8,66 a un massimo di 10,59 miliardi di euro bruciati ogni anno a causa del consumo di suolo avvenuto tra il 2006 e il 2024.

Il consumo di suolo in Italia è, quindi, un fenomeno in accelerazione che richiede risposte urgenti e coordinate. La sfida è duplice: da un lato, contenere e arrestare l'espansione urbana, produttiva e infrastrutturale, riutilizzando e riqualificando le aree già costruite; dall'altro, promuovere il ripristino ecologico e la resilienza territoriale, riportando la natura all'interno delle aree urbane e delle aree più degradate e migliorando la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici dei nostri territori attraverso la depavimentazione, la forestazione urbana e le soluzioni basate sulla natura. Le nuove normative europee offrono strumenti e obiettivi chiari, ma sarà fondamentale il coinvolgimento attivo di istituzioni, cittadini e imprese per invertire la rotta e garantire un futuro sostenibile al nostro Paese. In particolare, il regolamento europeo sul ripristino della natura impone l'azzeramento della perdita netta di aree verdi urbane entro il 2030 e il loro incremento dal 2031. L'azzeramento del consumo netto di suolo è un obiettivo necessario anche per il raggiungimento dei *target* previsti dall'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano per la transizione ecologica. Lo stop al consumo di suolo dovrebbe avvenire sia minimizzando gli interventi di artificializzazione, sia aumentando il ripristino naturale delle aree più compromesse, quali gli ambiti urbani e le coste, ed è considerato una misura chiave anche per l'adattamento agli eventi estremi. Arrestare il consumo di suolo nel nostro Paese permetterebbe, in definitiva, di fornire un contributo fondamentale per affrontare le grandi sfide poste dai cambiamenti climatici, dal dissesto idrogeologico, dall'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, dal diffuso degrado del territorio, del paesaggio e dell'ecosistema, dalla perdita di biodiversità. ■

Riferimenti

Munafò M. (a cura di) (2025), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2025, Report Snpa no. 46 [www.sn Timer pambiente.it/publicazioni/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2025/].

Dilemmi del tempo propizio

Michele Talia

Nella sua continua ricerca dei momenti più opportuni per esercitare quella funzione di valutazione e decisione che tradizionalmente gli compete, il governo del territorio si imbatte di frequente nei rischi cortocircuiti di una disciplina che, se riesce a controllare con fatica le variabili spaziali, incontra difficoltà quasi insuperabili quando deve confrontarsi con la velocità e la durata delle trasformazioni, anche di quelle più direttamente imputabili alle sue iniziative. È in questa tensione tra lo spazio ed il tempo del *planning* che si collocano i dilemmi del 'tempo propizio' e, di conseguenza, anche la difficoltà delle politiche pubbliche di riconoscere e avvalersi delle finestre di opportunità che si aprono in momenti di crisi o di discontinuità.

La pianificazione, nata come strumento di razionalizzazione dello spazio, è oggi costretta a misurarsi con la dimensione temporale della trasformazione territoriale. I processi di sviluppo, di rigenerazione o di ricostruzione non si dispiegano più secondo una linearità prevedibile, ma seguono ritmi intermittenti, segnati da accelerazioni, sospensioni e ricadute. La sfida non è più solo "dove" intervenire, ma "quando" e "per quanto tempo" mantenere aperta una traiettoria di cambiamento (Dematteis 2001).

È solo il caso di ricordare che i mutamenti che hanno interessato i processi di urbanizzazione negli ultimi decenni hanno trasformato in modo profondo anche il rapporto tra politica e pianificazione. Se nella fase di più accelerato inurbamento il piano rappresentava un atto tecnico di traduzione della volontà politica in forme spaziali stabili, oggi esso si configura come un dispositivo negoziale e processuale, all'interno di una rete di attori pubblici e privati. Come osserva Lefebvre (1974), lo spazio urbano non è mai un contenitore neutro, ma il prodotto di relazioni sociali e politiche che si riproducono nel tempo: ogni scelta di pianificazione riflette, quindi, un equilibrio temporaneo di poteri e interessi.

In parallelo, la crescente discontinuità e l'imprevedibilità dei processi urbani ha accentuato, nella "società dell'azione e dell'incertezza" – la distanza tra il tempo breve della politica e i tempi lunghi e intermittenti delle dinamiche territoriali (Ascher 2001). Da questa contrapposizione sembra derivare la necessità di un piano capace di adattarsi, di governare i tempi del mutamento e di costruire nel tempo un consenso attorno alle traiettorie del cambiamento, trasformandosi così in un vero e proprio strumento di *governance*.

Finestre di opportunità e congiunture favorevoli al cambiamento

In un recente contributo che ho dedicato ad una applicazione dei principi della resilienza trasformativa alle aree interne del Centro Italia (Talia, in corso di pubblicazione), ho avuto modo di discutere del concetto di *window of opportunity*, e della possibilità che ogni evento critico – che si tratti di un terremoto, di una crisi economica o sanitaria, o di un flusso straordinario di risorse – possa aprire un varco temporaneo nel quale problemi, soluzioni e volontà politiche tendono ad allinearsi, rendendo possibile ciò che in condizioni ordinarie risulterebbe improponibile.

Naturalmente questa congiuntura favorevole al cambiamento ha una durata limitata, che dipende dalla capacità dei soggetti ed attori della pianificazione di riconoscerne le potenzialità, e tradurle in un'azione risoluta e coerente. Laddove invece non si è in grado di cogliere tale occasione, si è costretti ad assistere ad un rapido esaurimento delle condizioni favorevoli al cambiamento, e al disperdersi delle energie che erano state attivate.

Seguendo questo schema interpretativo non possiamo fare a meno di considerare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza avrebbe potuto rappresentare, per l'Italia, un raro allineamento dei "flussi" che secondo John Kingdon (1984) caratterizzano le *windows of opportunity*: il flusso dei problemi, quello delle soluzioni e quello della politica. La crisi pandemica aveva infatti reso manifesto un bisogno condiviso di trasformazione – nelle infrastrutture, nei servizi, nelle istituzioni – mentre le risorse europee previste dal programma *Next Generation EU* avrebbero potuto fornire un orizzonte finanziario straordinariamente favorevole.

Non solo; sul versante istituzionale l'emergenza sanitaria aveva temporaneamente sospeso le consuete inerzie politiche, dando vita ad una congiuntura in cui un cambiamento radicale appariva finalmente possibile.

Eppure, quella finestra si è richiusa senza che le promesse di riforma si traducessero in un effettivo mutamento di paradigma. Il PNRR si è progressivamente trasformato in un dispositivo amministrativo più che in un progetto strategico: una somma di bandi e procedure, spesso frammentate e disallineate rispetto alle reali capacità di attuazione dei territori.

L'urgenza del "fare presto" ha finito per prevalere sulla necessità di "fare bene", e la logica della spesa ha sostituito quella della trasformazione (Boeri e Perotti 2023). Ciò che è mancato non sono state soltanto le competenze o le risorse, ma una vera *governance del tempo* capace di gestire la sequenza delle decisioni, i ritmi dell'attuazione e la durata dei processi di apprendimento. Il ritmi della politica – scandito dalle scadenze elettorali e dalle pressioni mediatiche – si è scontrato con quello dell'amministrazione e, ancor più, con quello del territorio, che richiede invece maturazione, negoziazione e fiducia.

In questo modo, la finestra di opportunità aperta dalla crisi pandemica non è stata colta, e il PNRR si è configurato come un'occasione 'fuori tempo': nata in emergenza, ma quasi mai in grado di evolvere in progetto. Esso rappresenta così un caso paradigmatico di *opportunità mancata*, in cui l'incapacità di sfruttare il momento favorevole rischia di generare effetti regressivi nei prossimi anni, tanto sul piano economico quanto su quello politico.

È opportuno sottolineare come il nostro Paese rischi di pagare molto caro questo insuccesso. Già il prossimo anno gli interventi programmati dovranno giungere a compimento, ma le previsioni di un ulteriore rallentamento del Pil mostrano che stiamo perdendo la scommessa contratta nel 2021, quando si confidava che l'enorme flusso di risorse – 237 miliardi da spendere entro il 2026 – e le riforme di sistema che ci eravamo impegnati a realizzare avrebbero incrementato in modo strutturale il tasso di crescita dell'economia italiana, consentendo di non aumentare, o addirittura di ridurre, il debito pubblico (Boeri e Perotti 2023: 10).

Vale la pena di ricordare che, nei mesi in cui il Parlamento si apprestava a varare il Piano, alcune voci – tra cui la nostra – avevano invocato un approccio autenticamente riformista, come peraltro ci sollecitava l'Europa, "nei confronti della società, dell'ambiente, della città e della stessa economia di mercato" (Talia 2020).

Poco tempo dopo l'Italia ha effettivamente deciso di accompagnare le linee di intervento del PNRR con una vasta strategia di riforme, ben 66 in totale, con la significativa assenza, tuttavia, di una nuova legge sul governo del territorio. L'obiettivo era quello di rafforzare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, ma a cinque anni di distanza siamo in grado di valutare i risultati di questo ambizioso programma.

A fronte di alcuni limitati passi in avanti nella efficienza amministrativa, l'equità fiscale e la *governance* territoriale restano i punti più deboli, e la riforma costituzionale della magistratura, che pure si distingue come l'unico intervento realmente incisivo sul piano istituzionale, si rivela al tempo stesso assai controversa e, nei fatti, incapace di assicurare effettivi miglioramenti nel funzionamento della giustizia.

Tempi asincroni delle politiche territoriali

I problemi incontrati dal PNRR non costituiscono fenomeni isolati, ma si inscrivono in quella traiettoria più ampia che caratterizza da decenni le politiche territoriali italiane. Anche le strategie dedicate alle aree interne e ai territori colpiti da calamità naturali rivelano

infatti una stessa difficoltà a coniugare il tempo dell'urgenza con quello della trasformazione.

In entrambi i casi, le politiche pubbliche sembrano destinate ad oscillare tra la rapidità imposta dall'emergenza e la lentezza strutturale dei processi di sviluppo locale, senza riuscire a trovare un ritmo comune (Barca 2019).

Nel caso delle aree interne il tempo dell'innovazione è sicuramente un tempo lungo, che richiede fiducia, continuità, relazioni, e una *governance* che accompagni i territori nel riattivare risorse spesso latenti. Al contrario la logica dei finanziamenti a termine, dei bandi a scadenza e dei cicli di programmazione tende a comprimere queste dinamiche, costringendo le amministrazioni locali a inseguire progetti episodici anziché costruire visioni di lungo periodo. Si produce così una frattura insanabile tra il tempo amministrativo e quello comunitario, tra le scadenze affannose imposte dalla politica e la lenta durata delle trasformazioni territoriali.

Dinamiche analoghe emergono con evidenza nei contesti colpiti da calamità naturali, dove il bisogno di un intervento immediato prevale quasi sempre sulla pianificazione della ricostruzione. Laddove l'urgenza produce visibilità politica e decisioni rapide, il bisogno di un innesco immediato dell'intervento programmato tende a lasciare nell'ombra la fase successiva – quella lenta, negoziata e complessa – del ripensamento territoriale. Anche qui, il 'tempo propizio' si consuma in fretta: l'attenzione pubblica si sposta altrove, i meccanismi di spesa prendono il sopravvento, e la ricostruzione diventa un processo amministrativo più che un'occasione di rigenerazione territoriale (Moccia 2021).

In tutti questi casi, ciò che manca non è tanto la capacità di definire gli obiettivi, e nemmeno la disponibilità di risorse adeguate, quanto piuttosto la capacità di orchestrare opportunamente i tempi dell'azione pubblica: sapere cioè quando accelerare o quando rallentare, quando confermare il senso di marcia o quando cambiare direzione. Ne consegue pertanto che il "tempo propizio" non può coincidere con l'urgenza, ma piuttosto con la possibilità di realizzare la convergenza di istituzioni, attori e territori attorno ad un progetto comune.

È qui che la pianificazione dovrebbe ritrovare la propria funzione più autentica: quella di governare non solo lo spazio, ma anche il tempo della trasformazione.

Conclusione: il *kairos* del governo del territorio

Ogni politica pubblica, per quanto tecnicamente fondata o finanziariamente supportata, dipende in ultima istanza dalla capacità di riconoscere il proprio tempo propizio. Le riforme non maturano solo attraverso la dotazione di risorse e la predisposizione di un quadro progettuale e normativo, ma grazie ad una regia temporale che sappia cogliere il momento nel quale le condizioni del cambiamento sono in grado di allinearsi. È ciò che i Greci chiamavano *kairos*: il tempo opportuno, distinto dal *chronos* della mera successione cronologica.

Governare, in questa prospettiva, significa soprattutto saper leggere i segni del tempo, che ci inducono ad anticipare o a ritardare

l'azione in funzione di una visione, e non di una semplice scadenza (Ostrom 2005).

Nel governo del territorio questa dimensione è particolarmente cruciale. Le trasformazioni spaziali sono lente e tendono alla sedimentazione, ma le finestre decisionali che le rendono possibili si aprono e si chiudono in tempi brevi.

Ne consegue l'esigenza di istituzioni capaci di apprendere, adattarsi ed agire in modo flessibile: un'amministrazione del territorio che non confonda la velocità con l'efficacia, né la lentezza con l'inerzia. Una *governance* del *kairos* dovrebbe fondarsi su una pedagogia del tempo pubblico, che restituisca valore alla durata, alla cura e alla continuità, senza rinunciare alla prontezza del cambiamento quando esso si rende possibile.

In fondo, il vero 'dilemma del tempo propizio' è questo: comprendere che le opportunità non si danno una volta per tutte, ma si costruiscono nel tempo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le politiche per le aree interne e la ricostruzione post-calamità mostrano che i principali insuccessi non dipendono solo dal non aver fatto abbastanza, ma piuttosto dal non aver agito nel momento opportuno.

Ricostruire una cultura del *kairos* – un'arte di sincronizzare spazio, decisione e trasformazione – è forse la condizione necessaria perché la pianificazione torni ad essere non solo tecnica di governo, ma anche esercizio appropriato di intelligenza collettiva. ■

Riferimenti

Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Editions de l'Aube, Parigi.

Barca F. (2019), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Laterza, Bari.

Boeri T., Perotti R. (2023), *PNRR. La grande abbuffata*, Feltrinelli, Milano.

Dematteis G. (2001), *Le metafore della Terra*, Feltrinelli, Milano.

Kingdon J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston.

Moccia F. D. (2021), *Il governo del territorio dopo le emergenze*, Clean, Napoli.

Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.

Talia M. (2020), "I tempi dell'urbanistica (e quelli del PNRR)", *Urbanistica Informazioni*, no. 292, p. 6-7.

Talia, M. (in corso di stampa), "Postfazione", in M. Sargolini, G. Brunetta, P. Galuzzi, D. Radogna, P. Vitillo (a cura di), *Resilienza trasformativa nelle aree interne del Centro Italia*, Carocci, Roma.

TRA PASSATO E PRESENTE

a cura di SDG11Lab, Politecnico di Torino/Piero Boccardo e Daniele Sanmartino

L'immagine in copertina consente di osservare le modificazioni nel tempo della struttura urbana grazie alla sovrapposizione tra l'immagine della città del 1979 (ortofoto in bianco e nero fornita dal Politecnico di Torino) e l'attuale Carta tecnica comunale (Ctc) 2024 di Torino, in particolare per quanto riguarda gli edifici e la maglia stradale. Questo frammento della città ci racconta in modo evidente le trasformazioni che si sono succedute nell'arco di più di quarant'anni. L'area in questione era, nel 1979, ancora fortemente segnata da attività produttive, principalmente legate alle Officine grandi riparazioni (Ogr) delle ferrovie. In particolare, l'area delle ormai ex Ogr era all'epoca composta da una fitta rete di binari e da una moltitudine di strutture e capannoni ad uso industriale. È possibile osservare come alcuni edifici siano sopravvissuti fino a oggi; in buona parte, essi sono stati riqualificati e adibiti ad altre funzioni.

Partendo dal quadrante in alto a destra e proseguendo verso il corrispettivo in basso a sinistra, è inoltre visibile una barriera fisica che storicamente divideva in due la città: la trincea ferroviaria. In attuazione del progetto di realizzazione del passante ferroviario di Torino, a partire dal 1987 è stata ribassata e coperta con una soletta che, in superficie, ha assunto la funzione stradale di corso Castelfidardo, dando vita alla cosiddetta Spina centrale che ha consentito di ricucire la città, fungendo da cerniera urbana. La Cittadella Politecnica si è così sviluppata con due edifici-ponte sul corso (chiaramente rilevabili nella metà inferiore), dando continuità alla nuova area dell'ateneo.

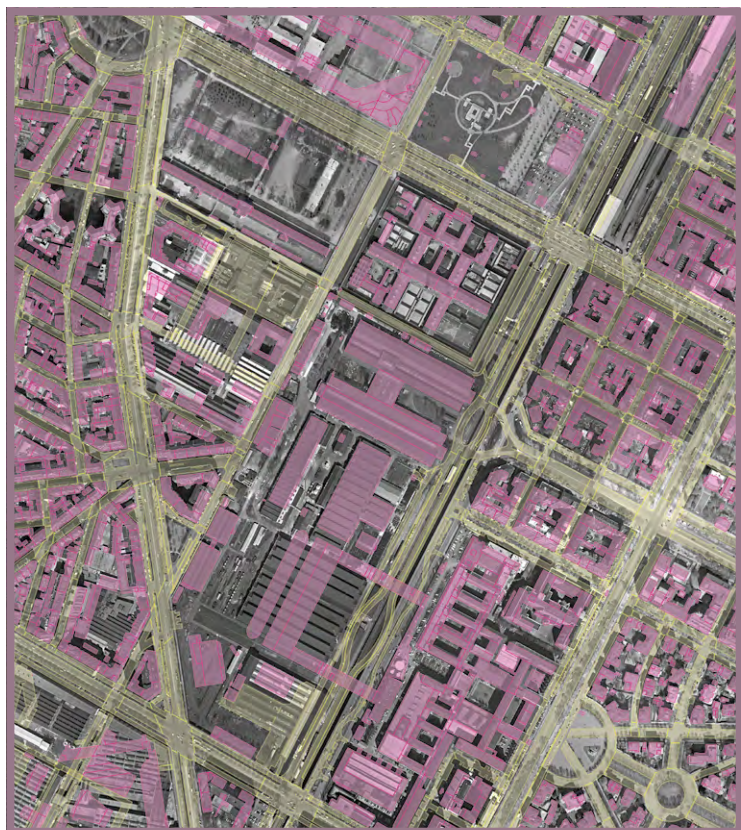
Al centro dell'immagine è possibile osservare un edificio a forma di "H", tra i principali delle Ogr; esso è oggi utilizzato come polo tecnologico e culturale, in grado di ospitare soluzioni ad alto contenuto tecnologico ed eventi di grande importanza. A sud dello stesso si trova la struttura che comprendeva le fucine delle Ogr: ora è parte della Cittadella Politecnica e ospita inoltre alcune imprese e spin-off dell'ateneo. Procedendo sempre verso sud, è possibile notare un completo cambiamento rispetto al passato: le strutture dell'epoca, di carattere industriale, sono state sostituite da nuovi edifici, in parte sempre compresi nella Cittadella Politecnica e in collaborazione con altri enti, quali Iren, lungo corso Ferrucci.

Un vero e proprio stravolgimento dell'impianto edificatorio ha coinvolto anche l'area a nord dell'asse est-ovest di corso Vittorio Emanuele II. Alla destra della ferrovia è possibile vedere la parte più meridionale della sagoma della nuova stazione ferroviaria di Porta Susa, inaugurata formalmente nel 2013, mentre a sinistra della ferrovia, poco più a sud, nell'area utilizzata precedentemente per il Mattatoio civile (nell'immagine già un parcheggio e un parco) è stato realizzato il grattacielo Intesa Sanpaolo, costruito tra il 2011 e il 2015. Procedendo lungo corso Vittorio Emanuele II si scorge un'altra area completamente trasformata: dove sorgevano la Caserma Cavalli e il Foro Boario (nel 1979 non più visibile e sostituito dai campi sportivi presenti nell'immagine) vi è il Palazzo di Giustizia, inaugurato nel 2001.

È infine possibile osservare come vi siano zone dove il cambiamento negli anni è stato minimo, come l'area nel quadrante in basso a destra dell'immagine, dove è visibile la sede centrale del Politecnico di Torino e parte del quartiere Crocetta.

In IV di copertina: elaborazione PoliTo-SDG11Lab

Fonte dei dati: Ortofoto 1979 (Politecnico di Torino, Lartu e SDG11Lab); Carta tecnica comunale 2024 (Comune di Torino).



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