

RAPPORTO ANNUALE SUL TERRITORIO 2023



aggiornamento semestrale ed. 2022

RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2023

a cura di
Pierluigi Properzi
Simone Ombuen
Donato Di Ludovico

RAPPORTO dal TERRITORIO 2023

Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Basato su un'idea di: Paolo Avarello, Gaetano Fontana, Pierluigi Properzi e Stefano Stanghellini

Responsabile scientifico: **Pierluigi Properzi**

Curatori del coordinamento generale: **Pierluigi Properzi, Simone Ombuen e Donato Di Ludovico**

Redazione del RdT: Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico (Coordinamento editoriale, Geografie), Simone Ombuen (Politiche territoriali e Pianificazione comunale), Angioletta Voghera (Pianificazione Paesaggistica), Carmen Giannino (Coesione territoriale, Programmazione)

Coordinamento dati: Donato Di Ludovico e Simone Ombuen

Coordinamento analisi Sezioni INU regionali: Donato Di Ludovico

Elaborazioni statistiche e cartografiche: Laboratorio AnTeA, Università degli Studi dell'Aquila – DICEAA: Donato Di Ludovico (responsabile), Federico Eugeni.

Sito web del RdT e del Sistema Informativo Territoriale INU (SIT INU): Donato Di Ludovico, Federico Eugeni

Raccolta dati e informazioni relativi alle politiche, alla pianificazione regionale, alla pianificazione comunale e delle città metropolitane (in grassetto i responsabili delle Sezioni INU Regionali):

Pierpaolo Zanchetta (Friuli VG); **Mauro Giudice**, Carolina Giaimo, Gianfranco Fiora, Carlo Alberto Barbieri, Giovanni Paludi, Guido Baschenis, Ombretta Caldarice, Chantal Trèves (Piemonte e Valle d'Aosta); **Antonia Arena**, Michele Grimaldi (Campania); **Sandra Vecchietti**, Simona Tondelli, Elisa Conticelli, Claudia De Luca, Barbara Nerozzi, Angela Santangelo, Anna Trazzi (Emilia Romagna); **Giuseppe Trombino**, Vincenzo Todaro, Ignazio Vinci (Sicilia); **Francesco Alberti**, Chiara Agnoletti, Camilla Cerrina Feroni, Alessandro Marioni, Marco Carletti, Alessandro Tognetti (Toscana); **Giampiero Lombardini**, Federica Alcozer, Nicola Canessa, Emanuele Sommariva, Andrea Vergano (Liguria); **Francesco Rotondo**, Maristella Loi, Giovanna Mangialardi, Olga Giovanna Paparuso, Alessandra Rana, Giulia Spadafina (Puglia); **Francesco Sbeti**, Salvina Sist, Fabio Mattiuzzo, Claudio Perin, Alberto Miotto, Andrea Bonato, Giorgio Doria, Monica Tomaello (Veneto); **Roberto Mascarucci**, Piero Properzi, Donato Di Ludovico, Aldo Cilli, Emilio Natarelli, Luciano De Bonis, Giovanni Ottaviano (Abruzzo e Molise); **Domenico Passarelli**, Ferdinando Verardi, Giuseppe Caridi (Calabria); **Chiara Ravagnan**, Chiara Amato, Giulia Bevilacqua, Paola Carobbi, Daniele Iacovone, Irene Poli, Silvia Uras, Carmen Giannino, Marco Tamburini (Lazio); **Anna Viganò**, Maurizio Tomazzoni (Trentino); **Claudio Centanni**, Viviana Veschi, Roberta Angelini, Giovanna Rosellini, Gloria Vitali (Marche); **Francesco Licheri**, Giuseppe Zingaro, Marta Ibba (Sardegna); **Michele Stramandinoli**, Pierguido Morello (Alto Adige); **Francesco Scorza**, Anna Abate (Basilicata); **Marco Engel**, Pierluigi Nobile (Lombardia); **Alessandro Bruni** (Umbria).

Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati

Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger

Impaginazione e grafica: Federico Eugeni, Sara Sacco, Camilla Salve e Giulia Pasetti

INU
Edizioni

INUED - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma

ISBN 978-88-7603-252-3 (e-Book) Euro 9.90

Finito di stampare 31 dicembre 2023

Il Rapporto è realizzato con il contributo economico e operativo dell'INU Sezione Abruzzo e Molise

Indice

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2023

Prefazione	<i>M. Talia</i>	1
Introduzione	<i>P. Properzi</i>	3
Capitolo I - LE POLITICHE		
I temi emergenti nella dimensione del piano comunale		7
Paesaggio e ambiente, una ricomposizione necessaria per la transizione ecologica		11
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in sintesi		14
La Coesione Territoriale	<i>a cura di C. Giannino</i>	
L'Accordo di Partenariato		17
Fondo di Sviluppo e Coesione		20
Policy e Missioni		23
Lo stato della programmazione		25
Gli ecosistemi di innovazione		27
Le Politiche Territoriali	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
Cosa è cambiato		31
Progetti di comunità		32
BUL e telecomunicazioni		47
La Rigenerazione nel PNC		50
La Rigenerazione nella Legislazione		52
La territorializzazione del PNRR a partire dalla rigenerazione urbana, culturale ed economica		59
Politiche delle infrastrutture e aree urbane nel Mezzogiorno		67
La Strategia Nazionale Aree Interne		71
Proiezioni Territoriali del PNRR_L'Italia mediana		81
Capitolo II - LE GEOGRAFIE		
I Territori che cambiano		87
Ecoregioni, Bioregioni, Ecopoli: nuove geografie e nuove prospettive per il "governo del territorio"		93
Macroaree e Regioni: la competitività e la performance regionale		102
I Sistemi Locali del Lavoro		109
Le Schede (consultabili sul sito)		110
Le Unioni dei Comuni		111
Capitolo III - PIANI E PROGRAMMI		
La Programmazione Nazionale	<i>a cura di C. Giannino</i>	
La Legge di Bilancio e il DEF		117
I Piani Operativi Nazionali		121
Mobilità e Logistica		122
Capitolo IV - SISTEMI DI PIANIFICAZIONE		
Introduzione	<i>a cura di C. A. Barbieri</i>	
Le Leggi Regionali: un sistema in evoluzione		135
I Piani Territoriali Regionali		138
Poteri forti, Protagonismi deboli		143
La Pianificazione paesaggistica in Italia a 100 anni dalla Legge Croce: tutela e valorizzazione di natura e paesaggio		144
I Progetti Urbanistici		148
Piani comunali		166
Divari socioeconomici e pianificazione comunale		168
Le Città	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
Città Metropolitane		175
Città Medie		178
Piccoli Comuni		180
		188

Capitolo V - MONDO INU

Mondo INU

201

Politiche territoriali e piani, analisi comparativa delle sezioni INU

a cura di D. Di Ludovico

Sezione INU Piemonte e Valle d'Aosta: Piemonte	207
Sezione INU Piemonte e Valle d'Aosta: Valle d'Aosta	217
Sezione INU Liguria	225
Sezione INU Lombardia	231
Sezione INU Trentino	235
Sezione INU Alto Adige	241
Sezione INU Veneto	249
Sezione INU Friuli Venezia Giulia	255
Sezione INU Emilia Romagna	259
Sezione INU Toscana	267
Sezione INU Umbria	275
Sezione INU Marche	281
Sezione INU Lazio	289
Sezione INU Abruzzo e Molise: Abruzzo	299
Sezione INU Abruzzo e Molise: Molise	305
Sezione INU Campania	311
Sezione INU Puglia	319
Sezione INU Basilicata	333
Sezione INU Calabria	337
Sezione INU Sicilia	343
Sezione INU Sardegna	347
I 20 anni del Rapporto dal Territorio	355

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2023



Prefazione

Michele Talia
Presidente dell'INU

Nel presentare questa ottava edizione del Rapporto dal Territorio (RdT) è difficile sottrarsi alla tentazione di farsi condizionare dal carattere celebrativo di questo nuovo appuntamento con i lettori di un programma editoriale che ha oltre vent'anni di vita, e che in questo lungo periodo ha prodotto descrizioni periodiche, sempre più articolate e complesse, del ricorso alla pianificazione del territorio nel nostro Paese.

Naturalmente l'offerta di rappresentazioni sistematiche e aggiornate della evoluzione del sistema di pianificazione italiano costituisce di per sé un'autentica miniera di informazioni, di dati e di analisi critiche cui possiamo attingere ogni volta che abbiamo bisogno di convalidare ipotesi interpretative o indagini valutative sul comportamento di un contesto insediativo e di una comunità urbana nel momento in cui decide di attingere agli strumenti della pianificazione urbanistica. Ma se proviamo a riordinare cronologicamente i principali contenuti delle diverse edizioni del RdT, ci rendiamo conto che questa fonte è stata utilizzata ripetutamente anche per conseguire obiettivi più ambiziosi, quali ad esempio la elaborazione di modelli interpretativi e di quadri di insieme che sono stati in grado di orientare alcune importanti iniziative che il nostro Istituto ha assunto nello svolgimento della sua attività.

Come si sostiene nelle pagine conclusive di questa edizione del 2023, il Rapporto non solo ci ha consentito di ridefinire ed aggiornare la nostra linea di marcia nel corso degli ultimi venti anni, ma ci ha permesso di disporre di un solido telaio argomentativo per i temi congressuali che l'INU ha proposto a partire dal 2003. Dapprima indagando il cambiamento delle strutture insediative; quindi provando a definire (e a misurare) l'efficacia della disciplina urbanistica; infine descrivendo i fenomeni territoriali che sono associati più strettamente alla domanda di pianificazione e al suo esercizio.

Dobbiamo anche a questa rappresentazione efficace ed aggiornata delle forme assunte nel nostro Paese dal ricorso alla pianificazione se i pronunciamenti e le proposte dell'INU di questi ultimi anni non hanno assunto il carattere di una fuga in avanti, o di una sterile petizione di principio. E' questo indubbiamente il caso delle iniziative che abbiamo messo in campo nella primavera del 2020 in occasione del lancio della strategia europea del Green New Deal, e poi del varo del Next Generation EU, quando abbiamo sostenuto la necessità di procedere ad una sistematica territorializzazione degli investimenti e alla messa in coerenza del nuovo ciclo dei fondi strutturali 2021-2027.

Nel proporre tale orientamento intendevamo tener conto della realtà multiforme manifestata in Italia dalle pratiche urbanistiche che in più occasioni avevamo raccontato, e questa tesi – che pure avrebbe potuto incontrare indubbiamente un'accoglienza più favorevole – ha dimostrato solo pochi mesi più tardi la sua validità, quando le difficoltà incontrate dalla attuazione delle politiche pubbliche hanno evidenziato la correttezza delle nostre intuizioni e, al tempo stesso, l'incapacità del nostro sistema politico di affrontare in tempi così accelerati un'impegnativa attuazione delle riforme di sistema che lo stesso PNRR aveva preannunciato. Come Tito Boeri e Roberto Perotti hanno recentemente sostenuto, la mancanza di una governance adeguata ha costituito probabilmente la principale criticità in questa complessa congiuntura, a partire ad esempio dalla rinuncia ad attivare il Comitato interministeriale per le politiche urbane, che mettendo insieme i Ministeri competenti in materia di governo del territorio avrebbe potuto assicurare un efficace coordinamento dei numerosi interventi programmati, che spaziavano dai trasporti alle politiche sociali, alle politiche ambientali e a quelle energetiche¹.

In forme ancora più evidenti questo legame virtuoso tra i dati, le analisi quali-quantitative e le riflessioni critiche riordinati dagli estensori del RdT e il dibattito urbanistico promosso dal nostro Istituto si è manifestato a partire dalle iniziative che hanno ruotato intorno al XXXI Congresso di Bologna ("La riforma urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio"), quando abbiamo compreso che la transizione dalla nozione di urbanistica a quella di governo del territorio, prima ancora di costituire il frutto di una lenta evoluzione del nostro quadro normativo, della cultura del progetto e delle stesse pratiche tecnico-amministrative, poteva essere delineata riordinando in una sequenza temporale le descrizioni contenute nelle pagine delle edizioni del Rapporto. Ciò, soprattutto, se si considera che questo fondamentale cambio di paradigma non costituisce solamente il risultato di una complessa elaborazione concettuale, ma si caratterizza piuttosto come l'esito di una linea di tendenza inarrestabile, che punta a conferire al governo del territorio un vasto insieme di attribuzioni e di competenze fra loro interagenti².

Fin qui sia lo sviluppo delle elaborazioni culturali e delle proposte che hanno caratterizzato la recente iniziativa dell'INU, sia il contributo che è stato offerto in parallelo dalla attività documentale e di ricerca confluita nel Rapporto dal Territorio, evidenziano un fertile gioco di squadra che ci auguriamo possa continuare anche in un prossimo futuro. In particolare si tratta da un lato di promuovere la prosecuzione del lavoro di comunicazione e confronto sulla proposta di legge sulla riforma del governo del territorio

che abbiamo presentato nei primi mesi del 2024, ma dall'altro intendiamo puntare altresì alla preparazione del XXXII Congresso dell'INU che si svolgerà a Roma nella primavera 2025, e che sarà dedicato al Piano Utile, con il duplice effetto di comportare un impegno rinnovato nella formazione degli urbanisti, nonché l'apertura del dibattito urbanistico italiano ad una prospettiva di respiro internazionale.

Anche attingendo alle conoscenze raccolte nei volumi del Rapporto, attiveremo pertanto una ricognizione di studio e di analisi per capire in che modo i vari strumenti a disposizione della pianificazione riusciranno ad incidere sulle nuove sfide che caratterizzano il nostro tempo, se non altro perché gli obiettivi della rigenerazione territoriale e urbana, e l'urgenza di contrastare il cambiamento climatico, di favorire la transizione ecologica e di promuovere la prevenzione del rischio idrogeologico hanno ormai acquisito una sempre maggiore rilevanza e centralità per la qualità della vita e la sicurezza del nostro contesto insediativo. Vogliamo comprendere di conseguenza le differenze di risposta, per quanto riguarda tali questioni, da parte sia dei territori maggiormente pianificati, e sia di quei contesti che hanno pensato al contrario di poter fare a meno del piano. E se da un lato siamo convinti che non basteranno gli strumenti di cui oggi disponiamo per progettare azioni ottimali, dall'altro riteniamo che la pianificazione continuerà ad avere un credito e un'utilità sulle grandi questioni del nostro Paese anche in attesa che una riforma del governo del territorio si renda finalmente disponibile.

Note

1. T. Boeri e R. Perotti, PNRR. La grande abbuffata, Feltrinelli, Milano, 2023, p. 190.
2. Vedi a tale proposito il primo articolo della proposta di “Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione”, approvata dal Consiglio Direttivo dell'INU nella primavera del 2024 e pubblicata nella piattaforma web dell'Istituto.

Introduzione

Una urbanistica cognitivo-progettuale

Pierluigi Properi

Responsabile scientifico

del Rapporto dal Territorio

Le Politiche pubbliche e le Strategie settoriali assumono, spesso inconsapevolmente, caratteri neo-contrattuali o di contro neo-utilitaristi, in una frequente contaminazione che supera le storiche contrapposizioni tra destra e sinistra. La pianificazione, nelle sue diverse forme di razionalità: strutturali, strategiche, economiche, territoriali e urbanistiche, traduce, in termini non sempre coerenti, le politiche e le strategie in assetti urbani e territoriali.

Oggi questa rassicurante narrazione, sulla quale l'urbanistica italiana si è ridotta ad una traduzione banale dei fabbisogni in standard e ad una proiezione progressista con forti connotazioni ideologiche, e tutte le relative implicazioni, non sono più sufficienti ad interpretare i nuovi e complessi processi di trasformazione ambientale e territoriale in atto né a tradurli in progetti coerenti e compatibili tali da consentirne la "messa a terra". Il RdT 2023¹ registra una progressiva contrazione delle diverse prassi di pianificazione e in particolare di quelle dei Comuni, che viceversa avrebbero rappresentato la dimensione più concreta dell'utilità del piano. Il PNRR, la transizione ecologica, quella digitale propongono una diversa utilità ma anche una diversa forma del piano. I tentativi più interessanti, per la loro natura "esplorativa", di ricondurre le problematiche ambientali dentro la tradizionale forma del Piano, hanno consentito comunque di valutarne i limiti e al contempo di costatarne l'inadeguatezza.

La pervadente digitalizzazione connessa alla riforma della PA propone peraltro il problema di un nuovo rapporto tra i sistemi evoluti di conoscenza, gli utenti ed i decisori ed hanno aumentato la loro autonomia rispetto al piano.

La logica "giustificazionista", che ha regolato forme e contenuti del piano di tradizione, ha derivato dal sistema della conoscenza, costruito di volta in volta dall'Urbanista in una tradizione astenghiana, le motivazioni a volte incongrue, segmentate, ma coperte dalla autorevolezza dell'urbanista, è nella sostanza venuta meno.

In questo scenario l'urbanista non è, e non può più essere, di volta in volta, l'interprete "autorevole" di una conoscenza pluridisciplinare, sempre più aperta, accessibile e utilizzabile per le decisioni, in una commistione di digitale ed ecologico tutta da esplorare. La conoscenza stessa perde la sua tradizionale finalità di sostenere le scelte dei decisori in un rapporto ambiguo, e assume una nuova dimensione di terzietà rispetto ai decisori, agli utenti ed agli stessi urbanisti, aprendo nuove forme di democrazia partecipativa. La terzietà coinvolge non solo l'impianto giustificativo, ma anche quello giuridico formale; compatibilità e coerenza sono diventate i nuovi riferimenti per le prassi, sostituendo una conformità sempre più legata alla dimensione edilizia. Il Governo del Territorio ha assunto di contro una più ampia valenza ecogeografica superando le geografie istituzionali nelle quali si è inserita una burocrazia che, sulla forma del piano tradizionale, ha costruito la sua stessa ragione d'essere. In questo processo entrano in gioco le Ecoregioni, i Contesti, gli Ambiti, dimensioni più coerenti ai temi paesaggistici e ambientali, più utili al progetto e al superamento delle "riserve" degli ambientalisti.

Senza mettere in discussione la definizione amministrativa, la formazione garantista e la condivisione democratica delle scelte di piano, si sono da tempo individuate nuove forme di legittimazione degli strumenti urbanistici costruiti sulla partecipazione alle scelte e su nuovi principi di responsabilità, coerenza, compatibilità, copianificazione. Le prassi di copianificazione e le Conferenze hanno aperto infatti nuove prospettive di governance plurilivello. Tecniche perequative e compensative hanno ridotto notevolmente i margini di discrezionalità e l'incidenza delle ragioni vincolistiche, di tutela e di conservazione.

Una riduzione e una diversificazione della domanda abitativa ha nel contempo ridotto la pressione della rendita di posizione che non costituisce più l'obiettivo ideologico di riferimento.

La città esistente, nelle sue diverse forme aggregative, piccole e medie, e la metropolizzazione diffusa anche al di fuori della città metropolitana definita per legge, sono divenute il campo di sperimentazione di nuove prassi che hanno tratto dalla stagione dei Programmi Complessi della Dicoter nuove modalità di intervento ampiamente recepite nelle legislazioni regionali. Nuovi parametri di analisi e di valutazione sono stati introdotti: accessibilità, permeabilità, sostenibilità, ponendo in crisi la dimensione puramente quantitativa degli Standard, sui quali erano stati costruiti i piani di tradizione: la zonizzazione e la densità.

La necessità di interpretare il nuovo welfare (urbano) in termini di prestazioni della Armatura Urbana, nella sua complessità ed interazione, ha comportato un ritorno della disciplina al progetto. Progetto dello spazio come mediazione tra i tradizionali diritti patrimoniali e le nuove "pretese", così come definite da B. Leoni, avanzate dalle minoranze emergenti: immigrati, poveri assoluti, studenti, nuove aggregazioni familiari.

Questo comporta una capacità di elaborare Progetti urbani intesi appunto come mediazione tra diritti e

pretese, che non può derivare dai tradizionali percorsi formativi né da una urbanistica ancora prevalentemente regolativa, che pensa di trarre dagli articoli di una nuova legge questa capacità. Sono di contro le politiche pubbliche che devono elaborare un nuovo Modello di sviluppo, nuovi Diritti e Istituzioni, componenti essenziali nella definizione di una Sfera pubblica in accelerata mutazione. Il processo di riforma istituzionale e con esso quello della PA, aprono prospettive di notevole interesse legate non solo alle autonomie differenziate.

In questo senso l'urbanistica e il governo del territorio possono essere ambiti significativi ma "diversi" di questa mutazione abbandonando la visione onnicomprensiva ed olistica che ha sempre accompagnato il fare disciplinare. Le politiche pubbliche in questa fase di mutazione rappresentano il perimetro entro il quale sperimentare nuovi processi: Rigenerazione, Aree interne, Sostenibilità, intese come strategie nazionali.

Il rapporto tra queste strategie prevalentemente di matrice europea e forme di programmazione-pianificazione espresse in questi anni dallo Stato (Patto per il Sud, Piano decennale Mobilità del DEF, Italia Veloce, Piano Scuola, Cento Campanili, SNAI, PON Metro, etc) sono solo parte del problema e delle difficoltà nel trasformare gli elenchi di opere e i relativi finanziamenti in Piani consapevoli dei territori e delle comunità locali.

Il PNRR nella sua improvvisa comparsa nello scenario confuso della pianificazione territoriale (Piani Paesaggistici, Piani di Bacino) ha messo a nudo conflittualità, incoerenza e inadeguatezza del vecchio sistema dei piani. La messa a terra del PNRR non poteva essere risolta né dai piani di contenuto strutturale/territoriale esistenti, per le loro incapacità conformative e per le "rigidezze" urbanistiche, né da forme alternative (Masterplan, etc), in quanto entrambe prive di una capacità conformativa per la loro messa a terra e spesso datati e non sempre coerenti ai Piani Paesaggistici. La struttura del PNRR proposta da Draghi, essenzialmente per gli aspetti redistributivi e di controllo, non poteva, né forse voleva intercettare una domanda sociale di base, pur presente nei territori e nelle città. I tempi stretti, fissati in Europa, e l'incapacità progettuale degli Enti Locali hanno caratterizzato una prima fase dedicata da un lato alla costruzione del sistema di controllo e dall'altro alla individuazione dei rapporti di intermediazione tra un modesto parco progetti esistente e le "azioni" previste dal PNRR. Le Società a partecipazione pubblica hanno svolto questo ruolo (Invitalia e Sogei) cercando di ricomporre marciapiedi ed aiuole con il Ponte di Messina e l'Alta Velocità. Le Aziende dello Stato (FS - ANAS) hanno riproposto i segmenti mancanti dei loro piani decennali. Comuni e Regioni, esclusi in prima fase da questa redistribuzione burocratico-amministrativa prevalentemente di livello statale, hanno cercato di far rientrare i loro progetti disponibili anche se superati negli indirizzi selettivi del PNRR.

Il RdT prende atto di questo quadro di sostanziale inadeguatezza dei sistemi di Pianificazione sia nelle loro componenti urbane che in quelle territoriali, così come può anche registrare i numerosi tentativi di sperimentazione e di innovazione. Una prima riflessione su possibili percorsi evolutivi appare essere quella relativa ad una nuova forma del Piano e in essa del ruolo della Conoscenza. Una seconda è riferita alla necessaria ricostruzione di una più manifesta Responsabilità del soggetto pubblico nella previsione/attuazione delle previsioni dei Piani. Comuni, Regioni, Stato devono assumersi responsabilità dirette, verificabili dagli utenti e collegate alla stessa procedura approvata degli atti (Docup – DUP - Bilanci).

La previsione/attuazione della Armatura Urbana (la città pubblica) diviene in tal senso un nuovo campo di progettualità riferito alla adeguatezza delle prestazioni dei Servizi, delle Attrezzature e delle Reti, ma anche ad una esigenza di garantire "l'estetica" di questi spazi intesa come completezza, adeguatezza, fruibilità.

Lo Stato soprattutto deve articolare la sua capacità di erogazione in riferimento alle "geografie" dei fenomeni, alla loro territorializzazione di cui il RdT fornisce una elementare ma convincente lettura (desertificazione, povertà, emergenza, consumo di suolo, etc).

L'approvazione dei Piani nelle zone del Terremoto della Marsica, nei primi anni del secolo scorso (post 1915), comportava da parte dello Stato la contemporanea erogazione, in 25 anni, del 50% delle somme previste dal Piano per l'attuazione della parte pubblica e la garanzia dello Stato per l'apertura di mutui da parte dei Comuni per il restante 50%.

Questa prassi, più che una legislazione regolativa e di recepimento delle sperimentazioni ormai consolidate (perequazione, compensazione, incentivi etc), può costituire un interessante campo di riflessione e di dibattito per una nuova legge che impegni più concretamente la responsabilità dello Stato, anche in relazione alle previste Autonomie rafforzate.

Le prassi sperimentate in questa fase di mutazione si sono riferite essenzialmente a quattro paradigmi di riferimento non sempre tra loro integrati e coerenti:

- Parte della sperimentazione ha considerato l'evoluzione dei modi dell'abitare e di lavorare, mantenendo però sostanzialmente invariati i riferimenti operativi: nuovi standard, riuso, rigenerazione.
- La densità ed i relativi vantaggi o svantaggi è la questione aperta tra economicità e sicurezza. L'evoluzione dei sistemi della logistica e della mobilità ha visto aggregarsi diversi filoni di ricerca intorno al tema delle reti e delle Armature Urbane come telai di supporto di nuove forme di urbanizzazione: sprawl, metropolizzazione, etc.
- L'accessibilità, la permeabilità, la riduzione dei tempi funzionali alla fruizione dei servizi (la città dei 15 minuti) sono alcuni dei campi di sperimentazione oggetto di queste nuove prassi.
- Infine il paradigma del paesaggio nelle sue componenti ecosistemiche come campo di sperimentazione di un approccio non solo urbanocentrico e antropocentrico che implica il superamento dei confini amministrativi.

Densità, accessibilità, possono divenire gli assi ordinatori dei processi di trasformazione nelle Ecoregioni. Ne deriva una nuova forma di pianificazione costruita nella dimensione ecoregionale ma anche ecourbana, attraverso il progetto dell'Armatura Urbana e la modulazione su di essa di sistemi insediativi con diverse densità di cui sia possibile verificare la sostenibilità nel contesto paesaggistico-ambientale ad essi coerente. Si tratta di nuove forme di pianificazione riferite a nuove forme di razionalità: compatibilità e coerenza sostitutive della conformità che può applicarsi ai soli interventi sull'esistente, basate su:

- Conoscenza, intesa come condivisione da parte della Comunità locali, del conferimento di senso ai luoghi ed ai paesaggi.
- Armatura Urbana e Territoriale, intesa come telai di supporto alla logistica ed alla mobilità, sulla cui adeguatezza si verifica la Responsabilità pubblica.
- Progetti Urbanistici dei sistemi insediativi, valutabili in termini di coerenza con l'Armatura Urbana e di compatibilità con il Paesaggio Ambiente.

Siamo nei campi del Progetto vs norma, della Comunità vs utenti, dei Contesti vs confini amministrativi. La codificazione di queste nuove razionalità considerate nella loro autonomia e relazionalità, evitando la tradizionale concezione olistica e totalizzante del Piano, è un passo successivo che deve essere affidato ai giuristi ed alla capacità parlamentare.

La reciproca autonomia delle prassi afferenti ai nuovi paradigma: Conferimento di senso ai luoghi, Armatura Urbana e Sostenibilità dei Contesti insediativi, richiede una nuova concezione del rapporto tra Conoscenza e Progetto.

Conoscenza, Contesto, Comunità, Conferimento di senso, Patto Sociale relativo a quanto può essere rimesso in gioco dalle trasformazioni urbane e territoriali, sono termini la cui valenza connotata da razionalità e terzietà è nella sostanza atemporale e quindi molto correlata alla nuova dimensione digitale della conoscenza per sua natura aggiornabile e perfezionabile.

Visione, Masterplan, Progetti Urbanistici, sono viceversa prodotti di una attività di materializzazione delle politiche pubbliche territoriali e divengono quindi dipendenti dalla erogazione delle risorse e dai tempi di attuazione delle previsioni.

La dialettica tra conoscenza e progetto diviene allora il principale campo di innovazione giuridico normativo conferendo al Progetto dello spazio urbano il compito di garantire l'equilibrato rapporto tra diritti di cittadinanza e diritti patrimoniali.

Rapporto equilibrato che trova anche nel Progetto e non solo nella norma generale un suo momento di verifica, non più affidato all'esame burocratico delle conformità ma aperto ad una valutazione su basi conoscitive condivise dei suoi impatti sociali paesaggistici e ambientali.

Note

1. La presente versione del RdT2023 è il risultato di un aggiornamento semestrale del RdT2022 pubblicato in formato web e raggiungibile al link: <https://www.rapportodalterritorioinu.com/>. In alcune parti dei testi, tali aggiornamenti sono segnalati esplicitamente con un riquadro dal contorno rosso. I dati utilizzati in questo Rapporto sono aggiornati al RdT2022, come ad esempio quelli sulla pianificazione comunale, e in particolare a dicembre 2021.

Attribuzioni

Prefazione

Introduzione

**I temi emergenti nella dimensione del piano comunale
Paesaggio e ambiente, una ricomposizione necessaria
per la transizione ecologica**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in sintesi

La Coesione Territoriale

- L'Accordo di partenariato
- Fondo di Sviluppo e Coesione
- Policy e Missioni
- Lo stato della programmazione
- Gli ecosistemi di innovazione

Le Politiche territoriali

- Cosa è cambiato
- Politiche tematiche di contesto
- Progetti di comunità
- BUL e telecomunicazioni
- La Rigenerazione nel PNC
- La Rigenerazione nella Legislazione
- La territorializzazione del PNRR a partire dalla
Rigenerazione urbana, culturale ed economica
- Politiche delle infrastrutture e aree urbane
- Nel mezzogiorno
- La Strategia Nazionale Aree Interne

Proiezioni Territoriali del PNRR_ L'Italia mediana

I Territori che cambiano

- Metodologia
- Verso indicatori dei fenomeni territoriali
- Una interpretazione urbanistica

Ecoregioni, Bioregioni, Ecopoli: nuove geografie e nuove prospettive per il "governo del territorio"

Macroaree e Regioni: la competitività

e la performance regionale

I Sistemi Locali del Lavoro

- Le Schede (consultabili sul sito)

Le Unioni dei Comuni

La Programmazione Nazionale

- La Legge di Bilancio e il DEF
- I Piani Operativi Nazionali
- Mobilità e Logistica

Introduzione

Le Leggi Regionali: un sistema in evoluzione

I Piani Territoriali Regionali

Poteri forti, Protagonismi deboli

**La Pianificazione paesaggistica in Italia a 100 anni
dalla Legge Croce: tutela e valorizzazione di natura e
paesaggio**

I Progetti Urbanistici

Piani Comunali

Divari socioeconomici e pianificazione comunale

Le Città

Città Metropolitane

M. Talia

P. Properzi

S. Ombuen

A. Voghera

C. Giannino

a cura di C. Giannino

C. Giannino

C. Giannino

C. Giannino

C. Giannino

F. Graziosi

a cura di S. Ombuen

S. Ombuen

M. Bastiani, V. Venerucci P. Rizzuto

F. Graziosi

R. Mascarucci

C. Salve

E. Franco, L. Fregolent, L. Tamini

I. Vinci, J. Igreja

M. Sargolini, I. Pierantoni

D. Di Ludovico, F. Eugeni, F. D'Orsogna

D. Di Ludovico, F. Eugeni, S. Sacco

S. Fabbro

D. Di Ludovico

F. Eugeni, S. Sacco

V. Lingua

a cura di C. Giannino

C. Giannino

C. Giannino

A. Rutter

C. A. Barbieri

A. Torricelli

D. Di Ludovico

R. Gerundo

A. Voghera, L. La Riccia, G. Negrini

Redazione di UrbanPromo

S. Ombuen

D. Di Ludovico

a cura di S. Ombuen

F. D. Moccia

Città Medie
Piccoli Comuni

Mondo INU
Politiche territoriali e piani,
analisi comparativa delle sezioni INU
Il Rapporto dal Territorio
nel programma politico-culturale dell'INU

R. Mascarucci
F. Rotondo, G. Marinelli, M. Pantaloni,
L. Domenella
E. D. Moccia

a cura di D. Di Ludovico

P. Properzi, D. Di Ludovico