

Indice/Index

- 7 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa
*Francesco Domenico Moccia e
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana
Alessandro Sgobbo
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi
Francesco Domenico Moccia
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in
Campania
Antonio Nigro
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno
Francesco Martinico
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove
frontiere del progetto urbanistico della città
post Covid
Rosalba D'Onofrio e Michele Talia
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della
pianificazione urbanistica comunale
Fortunato Pagano
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano
territoriale metropolitano
Giuseppe Mazzeo
- 141 E se il piano del verde divenisse parte
integrante del piano urbanistico comunale?
Emanuela Coppola

INTRODUZIONE. PIANO, NATURA, RESILIENZA E RIPRESA

Francesco Domenico Moccia e Alessandro Sgobbo

Scrivere in questi giorni non può prescindere dalla pandemia adesso alla sua terza ondata. Il Covid-19 non solamente ha inciso sui comportamenti quotidiani costringendo a lunghi periodi di isolamento, combinando le modalità del lavoro e delle comunicazioni, sconvolgendo le abitudini e le relazioni all'interno delle famiglie, dei gruppi e delle comunità; ma ha suscitato dubbi profondi anche sulle convinzioni più radicate quando ha prospettato la gravità della minaccia che proiettava sulla stessa esistenza della specie umana. L'effetto, nella nostra comunità scientifica, è stato quello di verificare teorie e programmi di ricerca alla luce dell'esigenza di resilienza epidemica, un pericolo che sembrava archiviato nella storia dell'urbanistica di due secoli fa. Anche forma e l'organizzazione delle città, che non sono estranee alle cause e intensità delle nocive conseguenze di società molto energivore e dissipatrici di risorse naturali, tornano in discussione. Per correggere questi difetti, infatti, ci si è, da tempo, orientati verso multifunzionalità (Russo, 2015) e densificazione (Skovbro, 2002; Sgobbo, 2016-2020; Conticelli et al., 2017) entrambi criteri che riducono la mobilità e il consumo di risorse rare. Oggi densità e multifunzionalità sebbene ritenute idonee per raggiungere auspicati obiettivi di sostenibilità e sviluppo economico-sociale (Ng, 2009; Bay e Lehmann, 2017), cominciano a confrontarsi, nella riflessione di chi teme il "rischio città", con ipotesi di ritorno a configurazioni insediative meno dense, ereditate dal passato (Lai et al., 2020). Allo stesso modo la strutturazione multipolare del territorio antropizzato verso cui si sono orientate recenti esperienze di pianificazione d'area vasta, focalizzata sull'efficiente utilizzo del trasporto collettivo (Sinha, 2003), suscita le critiche di chi rievoca modelli che propendono per autonomia ed autosufficienza (Channa, 2020) in ragione dell'elevato sistema di relazioni che ne caratterizza il funzionamento e la conseguente fragilità al pericolo pandemico.

L'epidemia ha insinuato nell'opinione pubblica, nel decisore politico e nelle discipline che, pur scientifiche, poco approfondiscono la conoscenza del fenomeno città, la convinzione che la diffusione del contagio sia "semplicemente" correlabile ai livelli di densità (Hamidi et al, 2020) ed al trasporto pubblico locale (Banai, 2020). Il tempo e l'approfondimento scientifico consentiranno di riportare queste considerazioni nella giusta prospettiva. Vi è però il rischio che, nelle more, possa risultrne influenzata la codificazione nel quadro legislativo italiano, proprio in questi mesi in formazione, di alcune esigenze chiave su cui la disciplina, dopo lungo dibattito, pare essere riuscita a convergere: arrestare il consumo/spreco di suolo; rigenerare la città in chiave ecologica e sociale; convertire a forme collettive la mobilità locale (Dempsey et al, 2012; Lepore et al., 2017). Anche per questo, nonostante il deficit di dati e le difficoltà del momento si moltiplicano gli studi che, con urgenza, stanno indagando la consistenza di questa ipotesi (Richiedei e Tira, 2020; Sgobbo, 2020; Carozzi, 2020).

Il Paese ha chiesto, come succede in tutte le calamità, la protezione dello Stato, purtroppo impreparato di fronte alla novità della minaccia e alla sua estensione e rapidità nel colpire. Tuttavia l'azione pubblica si è trovata sospinta in primo piano in maniera inusuale laddove, negli ultimi decenni, si era puntato a spostare sullo sfondo regolamentazioni, vincoli e politiche pubbliche temendone l'aspetto limitante per l'iniziativa individuale. Il pericolo,

almeno nella prima fase, di fronte alla novità, ha generato la disciplina rigorosa nei periodi di isolamento, ha regolato l'uso degli spazi e la circolazione delle persone quando sono state comprese come le uniche misure di contrasto attuabili nei tempi brevi. I danni comunque ci sono stati e le immagini delle vite perdute sono negli occhi di tutti i cittadini insieme alla gratitudine per quelli che hanno combattuto in prima linea (Tutino e Paoloni, 2020).

Non hanno errato quei sociologi che hanno notato come il virus abbia rimescolato i ruoli sociali e i relativi rapporti (Calnan, 2020; Matthewman e Huppertz, 2020; Goldman e Xyrichis, 2020). Mestieri apparentemente umili si sono rivelati vitali mentre, al contrario, altri stimati e riveriti si sono fermati e non hanno potuto esprimere alcun contributo alla comunità. Come queste scosse si assesteranno non possiamo ancora prevedere quando, grazie ai vaccini, possiamo sperare avremo sconfitto il morbo.

L'altro fronte è riparare ai guasti che questo lungo periodo di interruzioni ha arrecato all'economia e la ricostruzione si presenta come la questione che maggiormente coinvolge i pianificatori e gli urbanisti. Da quando è stato annunciato, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato un catalizzatore di quella revisione teorica a cui era stata spinta la comunità scientifica perché vi scorgeva uno strumento operativo per la realizzazione dei cambiamenti intravisti e dei principi di cui si andava convincendo. Le prime mosse del suo percorso incoraggiavano anche momenti di partecipazione e di consultazione dei tecnici. Sono stati prodotti vari documenti. Rappresentanze di professionisti, di imprese, di lavoratori hanno esercitato pressioni corrispondenti alla loro forza di persuasione. Ma il susseguente scontro ha determinato una profonda crisi politica e l'esigenza di un nuovo Governo.

Il punto chiave della contesa è la capacità innovativa del piano ed alla luce di questo parametro possiamo agevolmente seguire tutta la sua evoluzione la quale inizia con la radicata abitudine di provare a rispondere alle sollecitazioni contemporanee ricorrendo all'ingente archivio di progetti accumulatisi negli anni e non attuati. Scongiurata questa abitudine, si è passati ad una rassegna critica delle politiche in atto o solo appena concepite per costruire un insieme più coerente e meglio rispondente alle linee indicate dalla Commissione Europea. Anche in questa fase, sebbene il tasso di coerenza sia aumentato, non avviene lo stesso per quello di innovazione. Comunque si è restati all'interno di idee di sviluppo già consolidate senza osare proiezioni verso le punte più avanzate elaborate dalle discipline. Tra le maggiori carenze va segnalata l'assenza della dimensione urbana e territoriale se non in una sezione infinitamente secondaria dei "rigenerazione urbana" laddove dall'analisi dei cambiamenti climatici alle elaborazioni della ricerca urbanistica e territoriale si è provato a trovare strategie che rendessero effettivamente risolutivo il cambiamento in questi settori come chiave di volta del rinnovamento in generale.

Questa svolta dell'ultima fase ha indirizzato il piano verso obiettivi più chiaramente focalizzati sulla transizione ecologica e sullo sviluppo delle tecnologie avanzate, in special modo verso l'impiego dell'ICT nella pubblica amministrazione e nel mondo produttivo. La filosofia che sembra guidare questo connubio tra tecnologia e ambiente fa venire alla mente una formula affermata tra gli economisti con il nome di equazione I-PAT¹ (Sachs, 2010). Secondo questa equazione la tecnologia svolge un ruolo determinante nella riduzione dell'impatto ambientale. Infatti, a livello globale, abbiamo una crescita della popolazione e del reddito, due tendenze che non è agevole né etico contrastare perché ne beneficiano specialmente i paesi in via di sviluppo per colmare i divari con le popolazioni più fortunate. Pertanto, per facilitare la transizione ecologica, resta solamente lo sviluppo di tecnologie a basso impatto. Nel caso dei paesi avanzati, dove la crescita della popolazione si manifesta

solo in termini di saldo migratorio, la domanda d'incremento del reddito persiste allo scopo di ridurre i divari retributivi, comunque in una fase di polarizzazione agli estremi. Pertanto, anche nel nostro paese, avrebbe una certa validità.

Nonostante l'apparente forma matematica, questa fiducia salvifica nella tecnologia sembra piuttosto una filosofia tecnocratica nella quale si potrebbe annidare il pericolo di non prendersi cura della natura che è, di fatto, l'altra faccia della transizione ecologica che non dovrebbe esaurirsi nella riduzione dell'impatto, ma procedere decisamente a processi di naturalizzazione ed interventi "ad imitazione della natura" (Moccia, 2012; Sgobbo, 2020; Martín et al., 2020). In questo campo abbiamo programmi di ricerca e processi di trasformazione degli insediamenti quali le infrastrutture verdi-blu, il drenaggio urbano sostenibile, la forestazione urbana, per fare alcuni esempi (Konijnendijk et al., 2006; Kazmierczak e Carter, 2010; Sgobbo, 2018-2021; Barbarossa et al., 2018).

Una seconda linea lungo la quale si è sviluppato il dibattito sul PNRR riguarda l'efficacia con cui riuscire a produrre il cambiamento del paese. Nella fase acuta della pandemia, oltre all'attenzione per le misure sanitarie volte al suo contenimento, l'attività del governo si è concentrata sui ristori alle categorie le cui attività erano state interrotte e non avevano potuto ricavarvi gli abituali redditi. Questa domanda di contributi si è espressa, naturalmente, in maniera pressante fino a generare il timore che potesse assorbire, anche in futuro, quote rilevanti del PNRR ed addirittura improntare la sua filosofia al ripristino dello stato precedente, paradossalmente riposizionando tutti i fattori presenti quando il male è arrivato ed ha trovato terreno fertile per diffondersi. Qui è indispensabile porre l'accento sulla resilienza come prospettiva guida per la ripresa, forse come una sua condizione essenziale.

Infine, a consuntivo dei programmi europei, come quelli per la Coesione Territoriale, risulta sempre nella massima evidenza la cosiddetta carenza nel tiraggio della spesa. I programmi si concludono temporalmente, spesso senza che ne siano state utilizzate tutte le risorse disponibili, con dolorose perdite di finanziamento (Ciani e De Blasio, 2015; Barca e Bruzzo, 2019). Queste carenze nella fase implementativa delle politiche di sviluppo territoriale denunciano una debolezza amministrativa, evidente all'opinione pubblica ma non ancora risolta nonostante diverse iniziative legislative. Nell'appena siglato Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, le parti si sono impegnate a realizzare un "piano delle competenze" su cui costruire la programmazione dei fabbisogni e delle assunzioni del personale². Si tratta di una possibile opportunità per rafforzare la componente pianificatoria delle istituzioni.

Senza volersi addentrare in una complessa disanima di uno dei più difficili problemi del nostro tempo, va evidenziato che una delle riforme lungamente inattuata è quella del governo del territorio la cui legge fondamentale risale al lontano 1942, nata durante il regime fascista ma in grado di sopravvivere per un lungo periodo repubblicano (Gaeta et al., 2013). L'iniziativa legislativa regionale ha tentato diverse strade per corrispondere ai mutati bisogni ma si è trovata sempre ingabbiata in una legislazione nazionale vetusta (Benevolo, 2013). Nelle politiche di sviluppo locale, la questione urbanistica è spesso stata accantonata, pensando che si potesse evitare nel corso dell'attuazione del programma tranne che vedersela disposta di traverso a sbarrare e ritardare l'esecuzione quando si atterrava in un determinato territorio zonizzato e normato diversamente. Allo stesso tempo le pratiche dei programmi europei portavano anche nella professione corrente gli sviluppi della teoria della pianificazione insieme alla mutazione degli obiettivi.

Nel lavorare alla proposta per individuare principi generali del governo del territorio, si evidenzia un limite dello sviluppo della cultura urbanistica del nostro paese. La coltivazione del sapere è stata orientata ad un ambito autorale col quale coltivare poetiche e stili distinguibili, come avviene per gli autori di opere d'arte, d'architettura o di qualsiasi altra produzione creativa. Infatti, l'attività dei professionisti impegnati nelle pratiche si svolgono come attività di progettazione e devono misurarsi con insiemi di problemi e soluzioni specifiche alle quali dare anche una certa impronta personale. Dall'altro versante, quelli che si impegnavano nella ricerca e nelle argomentazioni teoriche e politiche, esplorano scienze umane e della natura come mezzo per acquisire conoscenze, ma trascurano sia la ricerca che l'elaborazione teorica delle pratiche urbanistiche. La tecnica urbanistica si presenta come un corpo disciplinare abbastanza statico dove si riconosce una limitata presenza dell'innovazione che potrebbe venire dalla ricerca né, da solo, potrebbe esaurire il campo della teoria dell'urbanistica. Il risultato di questa carenza si manifesta nella difficoltà a discutere in termini generali ed astratti, l'unico terreno dove si possono trovare delle convergenze e sintesi.

Gli articoli raccolti per questo numero di BDC si collocano in questo punto e cercano, d'altra parte, di rispondere alla domanda di efficiente attuazione del PNRR. È evidente, infatti, che ciò richieda di ripensare il sistema di pianificazione esigenza per la quale i contributi qui raccolti potrebbero portare qualche utile effetto non solamente come accumulo di conoscenze.

Note

¹ È utile scomporre l'impatto dell'uomo sull'ambiente (I) in tre parti: la popolazione totale (P), il reddito pro-capite (A) e l'impatto ambientale per dollaro di reddito (T). Usiamo la lettera T ad indicare la tecnologia: se T ha un valore elevato, la tecnologia utilizzata comporta oneri elevati sull'ambiente (per esempio l'uso estensivo della terra coltivabile o l'emissione di gas serra) per unità di PIL. L'impatto umano totale sull'ambiente è pari al prodotto della popolazione per il reddito totale e per la tecnologia, secondo la formula $I = P \times A \times T$ (Sachs, 2010, p.34).

² Nell'ambito del Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale firmato lo scorso 10 marzo il Governo italiano si è impegnato, tra l'altro, a definire politiche formative di ampio respiro nella Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento al miglioramento delle competenze digitali e di quelle avanzate di carattere professionale.

Riferimenti bibliografici

- Banai, R. (2020). Pandemic and the planning of resilient cities and regions. *Cities*, 106, 102929.
- Barbarossa, L., Pappalardo, V., Martinico, F. (2018). Building the resilient city. Strategies and tools for the city masterplan. *UPLanD - Journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design*, 3(2), 15-24. doi: 10.6092/2531-9906/6099
- Barca, M., Bruzzo, A. (2019). Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018. *EYESREG - Giornale di scienze regionali*, 9(2), 34-46.
- Bay, J. H. P., Lehmann, S. (Eds.). (2017). *Growing compact: Urban form, density and sustainability*. Abingdon, UK: Taylor & Francis.

- Benevolo, L. (2012). *Il tracollo dell'urbanistica italiana*. Bari, it: Gius. Laterza & Figli Spa.
- Calnan, M. (2020). Health policy and controlling Covid-19 in England: sociological insights. *Emerald Open Research*, 2. doi: 10.35241/emeraldopenres.13726.2
- Carozzi, F. (2020). Urban Density and Covid-19. *IZA Discussion Paper No. 13440*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3643204>
- Carozzi, F. (2020). Urban Density and Covid-19. *IZA Discussion Paper No. 13440*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3643204>
- Channa, S. M. (2020). Learning to Live Differently: The Pandemic and the 'Delhites'. *Urbanities*, 10(S4), 30-33.
- Ciani, E., De Blasio, G. (2015). European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1), 1-31.
- Conticelli, E., Proli, S., Tondelli, S. (2017). Integrating energy efficiency and urban densification policies: two Italian case studies. *Energy and Buildings*, 155, 308-323. doi: 10.1016/j.enbuild.2017.09.036
- Dempsey, N., Brown, C., Bramley, G. (2012). The key to sustainable urban development in UK cities? The influence of density on social sustainability. *Progress in Planning*, 77(3), 89-141. doi: 10.1016/j.progress.2012.01.001
- Gaeta, L., Rivolin, U. J., Mazza, L. (2013). *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Torino: Città Studi Edizioni.
- Goldman, J., Xyrichis, A. (2020). Interprofessional working during the COVID-19 pandemic: sociological insights. *Journal of Interprofessional Care*, 34(5), 580-582. doi: 10.1080/13561820.2020.1806220
- Hamidi, S., Sabouri, S., Ewing, R. (2020). Does density aggravate the COVID-19 pandemic? Early findings and lessons for planners. *Journal of the American Planning Association*, 86(4), 495-509. doi: 10.1080/01944363.2020.1777891
- Kazmierczak, A., Carter, J. (2010). Adaptation to climate change using green and blue infrastructure. A database of case studies. Retrieved from: http://orca.cf.ac.uk/64906/1/Database_Final_no_hyperlinks.pdf
- Konijnendijk, C. C., Ricard, R. M., Kenney, A., Randrup, T. B. (2006). Defining urban forestry—A comparative perspective of North America and Europe. *Urban forestry & urban greening*, 4(3-4), 93-103. Doi: 10.1016/j.ufug.2005.11.003
- Lai, K. Y., Webster, C., Kumari, S., Sarkar, C. (2020). The nature of cities and the Covid-19 pandemic. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. doi: 10.1016/j.cosust.2020.08.008
- Lepore, D., Sgobbo, A., Vingelli, F. (2017). The strategic approach in urban regeneration: the Hamburg model. *UPLanD-Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design*, 2(3), 185-218. doi: 10.6092/2531-9906/5415
- Martín, E. G., Giordano, R., Pagano, A., van der Keur, P., Costa, M. M. (2020). Using a system thinking approach to assess the contribution of nature based solutions to sustainable development goals. *Science of the Total Environment*, 738, 139693. doi: 10.1016/j.scitotenv.2020.139693
- Matthewman, S., Huppatz, K. (2020). A sociology of Covid-19. *Journal of Sociology*, 56(4), 675-683. doi: 10.1177/1440783320939416
- Moccia, F. D., Palestino, M. F. (Eds.). (2013). *Planning Stormwater Resilient Urban Open Spaces*. Napoli, IT: Clean.
- Moccia, F.D. (2012). *Urbanistica. Interpretazioni e processi di cambiamento*. Napoli, IT: Clean.

- Ng, E. (Ed.). (2009). *Designing high-density cities: for social and environmental sustainability*. Abingdon, UK: Routledge.
- Pietta, A., Tononi, M. (2021). Re-Naturing the City: Linking Urban Political Ecology and Cultural Ecosystem Services. *Sustainability*, 13(4), 1786. doi: 10.3390/su13041786
- Richiedei, A., Tira, M. (2020). A first reflection on the correlation between urban density and the spread of COVID-19 in Italy. *UPLanD - Journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design*, 5(2), 77-86. doi: 10.6092/2531-9906/7758
- Richiedei, A., Tira, M. (2020). A first reflection on the correlation between urban density and the spread of COVID-19 in Italy. *UPLanD - Journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design*, 5(2), 77-86. doi: 10.6092/2531-9906/7758
- Russo, M. (2015). Multiscalarità. Dimensioni e spazi della contemporaneità. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 113, 5-22. doi: 10.3280/ASUR2015-113001
- Sachs, J. D. (2010). *Il bene comune. Economia per un pianeta affollato*. Milano, IT: Mondadori.
- Sgobbo, A. (2016). Recycling, waste management and urban vegetable gardens. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 202, 61-72. doi:10.2495/WM160071
- Sgobbo, A. (2018). Resilienza e rigenerazione: l'approccio water sensitive urban planning come strategia di sostenibilità urbana. *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 18(1), 105-126. doi: 10.6092/2284-4732/6061
- Sgobbo, A. (2018). *Water Sensitive Urban Planning. Approach and opportunities in Mediterranean metropolitan areas*. Roma: INU Edizioni.
- Sgobbo, A. (2020). Città e pandemie. Densità urbana e densificazione dopo il Covid-19. *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 20(2), 241-260. doi: 10.6092/2284-4732/7554
- Sgobbo, A. (2020). Inspiring & Training Energy-Spatial Socioeconomic Sustainability. *SMC – Sustainable Mediterranean Construction*, 12, 138-143.
- Sgobbo, A. (2021). Sostenibilità ecologica e resilienza: la strategia densità/densificazione. In P. La Greca, A. Sgobbo, F.D. Moccia (Eds.), *Urban Density & Sustainability*. Santarcangelo di Romagna, IT: Maggioli Editore.
- Sinha, K. C. (2003). Sustainability and urban public transportation. *Journal of Transportation Engineering*, 129(4), 331-341. doi: 10.1061/(ASCE)0733-947X(2003)129:4(331)
- Skovbro, A. (2002). Urban Densification–A Sustainable Urban Policy? *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 54. doi: 10.2495/URS020491
- Tutino, M., Paoloni, M. (Eds.). (2020). *L'Italia ai tempi del Covid-19 Tomo II*. Padova, IT: Cedam.