

PROGETTARE NEL DISORDINE - PROGETTARE IL DISORDINE

Riordinare le fragilità urbane

A cura di
Carlo Pisano e Giuseppe De Luca



INU Edizioni

Accademia
Collana diretta da
Francesco Domenico Moccia

Comitato scientifico:
Giuseppe De Luca, Università di Firenze
Paolo La Greca, Università di Catania
Brian Muller, University of Colorado Boulder
Marichela Sepe, Sapienza Università di Roma
Loris Servillo, Politecnico di Torino
Silvia Viviani, INU
Athena Yiannakou, Aristotle University of Thessaloniki
Yodan Rofo, Università Ben Gurion di Negev
Oriol Nel·lo, Universidad Autònoma de Barcelona
Alessandro Sgobbo, Università Federico II

I volumi pubblicati in questa collana sono
preventivamente sottoposti ad una doppia procedura di 'peer review'

Progetto grafico
Valeria Coppola

Prodotto da
INU Edizioni Srl
Via Castro Dei Volsci 14
00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com
Iscrizione CCIAA 81 4890/95
Iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

Copyright
INU Edizioni Srl
È possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

Finito di stampare
Dicembre 2024
Officine Grafiche Francesco Giannini e Figli SpA

In copertina
Disordine foto di Carlo Pisano

ISBN: 978-88-7603-263-9 (e-Book)

PROGETTARE NEL DISORDINE - PROGETTARE IL DISORDINE

Riordinare le fragilità urbane

A cura di
Carlo Pisano e Giuseppe De Luca

INU Edizioni

PROGETTARE NEL DISORDINE - PROGETTARE IL DISORDINE Riordinare le fragilità urbane A cura di Carlo Pisano e Giuseppe De Luca

Indice

1 Introduzione

Carlo Pisano, *Università di Firenze*

Giuseppe De Luca, *Università di Firenze*

1. APPROCCI

- 4** Climate change, climate strange, strange planning change
Vito Garramone, Carlo Dall'Omo, Vittore Negretto, Francesco Musco,
Università Iuav di Venezia
- 9** La sfida della *open city*: 'progettare il disordine' o 'ordinare senza progetto'?
Anita De Franco, *Politecnico di Milano*
- 13** Per un piano utile
Paolo Galuzzi, *Sapienza Università di Roma*
Piergiorgio Vitillo, *Politecnico di Milano*
- 18** L'ineludibile complessità dell'incertezza. Il ruolo del piano nei processi di rigenerazione urbana
Antonio Bocca, *Università di Camerino*
- 23** Urbanistica periferica. Riflessioni a partire dal caso di Santiago del Cile
Emanuel Giannotti, *Università Iuav di Venezia*
- 27** Indagare il metabolismo urbano nei contesti multirischio. Una review orientata alla definizione del concetto di rischio metabolico
Sara Piccirillo, Benedetta Pastena, Federica Vingelli, Michelangelo Russo, *Università degli Studi di Napoli Federico II*

- 33** Marconi Punto-Croce: Trame di Sostenibilità
Carmen Mariano, Marsia Marino, Maria Racioppi, Chiara Filicetti, Federico Ianiri, *Sapienza, Università di Roma*
- 40** Percorsi di innovazione nel governo del territorio. Strategie, protagonisti, strumenti, pratiche nel panorama UE
Gabriella Pultrone, *Università Mediterranea di Reggio Calabria*
- 44** Città Consolidata e spazio pubblico: verso un modello di rigenerazione reticolare-relazionale
Irene Poli, Enrico Losardo, *Sapienza Università di Roma*
- 49** Urban water management a Roma: Potenzialità e sfide nell'ottica di un'integrazione operativa tra il Piano di Bacino e il Piano Locale
Laura Ricci, Sofía Gabriela Fernández Balmaceda, *Sapienza Università di Roma*
- 55** Urgenze *neo antropoceniche* e autopoiesi
Davide Felloni, Dora Maitan, Simone Milani, *Felloni Lateral Office Stp Srl*
- 59** Il disperso italiano: un'emergenza nell'emergenza
Annamaria Felli, Gianni Di Pietro, Emilio Marziali, Francesco Zullo, *Università degli Studi dell'Aquila*
- 64** Principi e strategie per un progetto (disordinato) di città
Maddalena Rossi, Iacopo Zetti, *Università di Firenze*

2. MECCANISMI

- 70** Verso una progettazione negoziata. Analisi di soft policies per la tutela del paesaggio attraverso il modello di "Urban Maestro"
Veronica Saddi, *Università degli Studi di Cagliari*
- 79** Trent'anni di Ecosistema Urbano: Evoluzioni e complessità della transizione ecologica nelle città
Jacopo Conti, Marina Trentin, Mario Zambrini, Ambiente Italia
Mirko Laurenti, Andrea Minutolo, *Legambiente*
- 83** Un disegno partecipato. Il futuro prossimo per la progettazione di spazi pubblici di qualità
Maddalena Rossi, Chiara Nardis, *Università degli Studi di Firenze*
- 88** Pianificazione in pratica: l'impatto del PNRR sulla Città Metropolitana
Flavia Rizzuto, *Università degli Studi di Bologna*
Martina Massari, Francesca Sabatini, *Università degli studi di Firenze*

- 94** Rigenerazione socioeconomica nei territori interni: le cooperative di comunità e le politiche *place-based*
Desiree Saladino, *Università degli Studi di Palermo*
- 99** Progettare sperimentando. L'approccio transitorio per rinnovare le pratiche di pianificazione
Paolo Cottino, Giorgio De Ambrogio, *KCity Rigenerazione Urbana*
- 105** Nicchie, barriere, e il ruolo delle politiche pubbliche: indagine sulla transizione ecologica in Emilia-Romagna
Andrea Testi, Cassandra Fontana, Elena Tarsi, Iacopo Zetti, *Università degli Studi di Firenze*
- 109** Il Dibattito pubblico nel PNRR: processi di coinvolgimento e di ascolto dei cittadini nei procedimenti di pianificazione e di progettazione delle grandi opere strategiche
Maria Rita Schirru, *Sapienza Università di Roma*
- 115** Riconnettere per Rigenerare - Progetto partecipativo C.U.O.R.I. (Centralità Urbane di Ostuni da Riconnettere e Integrare)
Francesca Pace, *Assessore all'Urbanistica (Comune di Ostuni)*
Marco Degaetano, Gianfranco Ciola, *incaricato del coordinamento del processo partecipativo CUORI*
- 121** Città Clorofilla: Riconnettere lo Spazio Urbano attraverso una Forestazione Intelligente e un'Innovazione Disordinata
Lucrezia Gelichi, *Università di Firenze*
- 126** Re-adaptive mobility: embracing disorder to reconnect communities and cities
Irina Di Ruocco, *Università dell'Insubria*
Corneliu Cotet, *Loughborough University*
- 131** Unfolding Prometheus. La deroga nel riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata
Giorgia Arillotta, *Università di Napoli Federico II*
- 135** Aree Protette e Governo del territorio. Il ruolo delle aree di margine
Laura Ricci, Alessandra Addessi, *Sapienza Università di Roma*

3. STRUMENTI

- 142** Aree naturali protette e buon governo del territorio. Il Piano d'area del Parco del Po piemontese, tra eredità e innovazione
Benedetta Giudice, Gabriella Negrini, Valeria Vitulano, Angioletta Voghera, *Politecnico di Torino*
- 146** Prospettive per una pianificazione territoriale ecologicamente orientata. Adattabilità e modulazione temporale degli interventi nel PTM della CM di Milano
Laura Pogliani, Andrea Arcidiacono, Silvia Ronchi, Viviana di Martino, Francesca Mazza, *Politecnico di Milano*
- 151** La valutazione di impatto e lo sviluppo urbano place-based: il caso d'uso dei Progetti Integrati d'Ambito
Barbara Stumpo, Luca Scolfaro, Alessandro Portinaro, *Linksfoundation*
- 157** *The green ambition*. Il contributo dei Piani del verde alla biodiversità urbana in Italia
Maria Chiara Pastore, Annarita Lapenna, Luca Lazzarini, *Politecnico di Milano*
- 163** Contrastare l'abbandono dei territori rurali mediante nuove opportunità. Un'analisi comparativa di strumenti di pianificazione informale di area vasta a supporto del sistema infrastrutturale
Valeria Francioli, Valeria Lingua, *Università degli studi di Firenze*
- 167** Play here, play there, play everywhere. I "piani del gioco" come elemento emergente della pianificazione strategica contemporanea
Benedetta Masiani, *Università degli Studi di Firenze*
Jacopo Ammendola, *Libera Università di Bolzano*
- 176** I principi del dibattito pubblico per la co-progettazione delle infrastrutture idriche di interesse locale
Olga Giovanna Paparusso, *Politecnico di Bari*
- 181** Soft Policies e Case di Comunità: Un Approccio Innovativo per la Rigenerazione Urbana e il Welfare Sociosanitario
Margherita Meta, *Sapienza Università di Roma*
- 185** La piattaforma delle conoscenze. SimulSoil quale strumento di gestione del suolo per il bene pubblico nella Città metropolitana di Torino
Carolina Giaimo, Giulio Gabriele Pantaloni, Federico Farina, *Politecnico di Torino*

- 191** Strumenti cartografici evoluti per la pianificazione delle aree protette: il caso-studio del Parco del Po Piemontese
Michele De Chiaro, Gabriele Garnero, Paola Guerreschi, Luigi La Riccia, Andrea Minella, Angioletta Voghera, *Politecnico e Università degli Studi di Torino*
- 198** La pianificazione urbana come principio regolatore nella definizione di strumenti e strategie condivise ed inclusive
Maurizio Francesco Errigo, *Sapienza Università di Roma*
- 202** Progettare per la città fragile. La fragilità come chiave di lettura
Cinzia Didonna, *Università di Napoli Federico II*
- 207** Il Piano Strategico di Transizione Ecologica “Viviamo Verona”: una metodologia per nuove sperimentazioni resilienti
Alberto Bonora, *Sapienza Università di Roma, Università IUAV di Venezia*
Vittoria Ridolfi, *Francesco Musco, Università IUAV di Venezia*

4. CASI STUDIO

- 214** Tra Metaprogetto e Disegno Urbano. Un approccio induttivo per rigenerare gli spazi residui delle Tangenziali Milanesi
Nicolò Chierichetti, *Politecnico di Milano*
- 221** Il Progetto Restart Begato nel quartiere Diamante a Genova: un cantiere di sperimentazione dialogante tra istituzioni e comunità
Maddalena Rossi, *Università degli Studi di Firenze*
Massimiliano Giberti, *Università degli Studi di Genova*
Marco Guarino, *Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e conservatori di Genova*
Giampiero Picci, *Asl 3 Liguria*
Paolo Putti, *Cooperativa Agirà – Genova*
Elisabetta Rossi, *Comune di Genova*
Francesca Salvarani, *Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e conservatori di Genova*
- 225** Supertrento
Teresa Pedretti, *Studio Campomarzio*
- 231** Applicare la metodologia degli Urban Living Lab (ULL) per la co-progettazione della transizione nei siti di interesse Nazionale (SIN). Il caso di Bagnoli
Bruna Vendemmia, Libera Amenta, Maria Fabrizia Clemente, Rosaria Iodice, *Università degli Studi di Napoli Federico II*
- 236** Planning and designing with(in) uncertainties and disorder. Reflections from the case of Jubileumsparken, Gothenburg
Beatrice Galimberti, *Politecnico di Milano*
- 240** Nuove forme di fragilità urbana per la città disordinata: Riusi Temporanei, il caso di Reggio Emilia
Elena Farnè, *Architetta e consulente del Servizio Politiche di Partecipazione del Comune di Reggio Emilia*
Francesca Salsi, *Comune di Reggio Emilia*
Irene Manzini Ceinar, *UCL London's Global University*
Nicoletta Levi, *Graziana Bonvicini, Comune di Reggio Emilia*
- 244** Ordine e disordine nella contemporaneizzazione urbana: un caso di studio
Marichela Sepe, *Sapienza Università di Roma*
- 251** Fine del mondo / Fine del mese. Transizione ecologica ed innovazione sociale in periferia. Il caso della Comunità Energetica di Quarticciolo
Flavia Rizzuto, *Università degli Studi di Firenze*
- 255** Città pubblica come rete di reti. Individuazione di ambiti di rigenerazione urbana nel quartiere Pietralata a Roma
Laura Ricci, Carmela Mariano, Marsia Marino, *Sapienza Università di Roma*
- 261** Food-soft power and collaborative food governance to tackle urban socio-economic fragilities: The case of the Milan's Neighborhood Hubs Against Food Waste
Stefano Quaglia, *Politecnico di Milano*
- 265** Il progetto come luogo di decentralizzazione
Tommaso Berretta, Federico Desideri, *Sapienza Università di Roma*
- 271** “Rigenerare la città media. Il ruolo del de-sealing nella pianificazione strategica urbana
Emanuele Garda, Francesco Alberti, *Università di Bergamo*
- 276** Valorizzare diversità e differenze nella città contemporanea. Il quartiere Albergheria di Palermo come ambito di sperimentazione
Giuseppe Abbate, *Università degli Studi di Palermo*

Introduzione

Progettare nel disordine – progettare il disordine

Carlo Pisano*, Giuseppe De Luca**

In un recente libro intitolato *Designing Disorder: Experiments and Disruptions in the City* l'architetto Pablo Sendra e il sociologo Richard Sennet esplorano strumenti e casi studio capaci di attivare una città aperta al "disordine" come critica provocatoria all'eccessiva pianificazione e rigidità degli spazi urbani dettata dai tradizionali strumenti prescrittivi. Gli autori sostengono che il disordine, tradizionalmente considerato un aspetto negativo nella pianificazione urbana, è una componente essenziale dell'esperienza urbana, in quanto richiede agli individui di espandersi verso l'esterno piuttosto che verso l'interno, e che svolge un ruolo vitale nel buon funzionamento degli aspetti sociali, culturali, estetici ed economici delle città.

Se è vero che uno degli obiettivi più alti dell'urbanistica sia quello di progettare e implementare ambienti urbani di qualità, vivaci e piacevoli, inclusivi e accessibili per tutti i cittadini, è anche vero che, in periodi di incertezza, strumenti normativi formali e modelli predeterminati, come i tradizionali piani urbanistici, non sono sufficienti per raggiungere questo obiettivo. Per farlo devono essere associati a strategie di progettazione e meccanismi sofisticati che consentano al sistema decisionale politico, agli apparati amministrativi, ai cittadini, agli imprenditori e a tutti i tipi di tecnici, di formulare una visione condivisa e di adeguare lo sviluppo allo scorrere del tempo.

Da questo punto di vista, esplorare modalità più aperte, di regolazione informale (*soft policies*), e forme nuove (*soft power*) diventa una necessità, anche sotto forma sperimentale, come diverse esperienze presenti in Europa dimostrano. Modalità e forme che, pur prive di valore coercitivo, possano con più efficacia orientare positivamente l'attività pianificatoria e progettuale.

Nell'ultimo decennio, il panorama amministrativo europeo ha fatto un sempre maggiore uso di pratiche di *soft policies* e *soft power* applicate alla gestione del territorio e delle sue trasformazioni. Strumenti "informali" sono ad esempio le varie forme che caratterizzano i concorsi di progettazione in ambito sia pubblico che privato, applicazioni di *research by design* anche in collaborazioni con le Accademie, usi temporanei di strutture e spazi pubblici, assistiti dalla pubblica amministrazione o la definizione di nuove figure, come quella del *Bouwmeester* [architetto capo] in Olanda e Belgio, dotate di poteri speciali con il compito di guidare i processi decisionali. Questi strumenti hanno progressivamente affiancato gli strumenti e gli iter ordinari, più formali e vincolistici, della pianificazione e della progettazione, consentendo una maggiore varietà degli esiti possibili, la riduzione dei tempi e un incremento della qualità finale dei risultati.

L'ambito italiano, stante il particolare assetto legislativo della pianificazione, amministrativo e storico- culturale, il regime delle tutele e la generale complessità dell'apparato burocratico, è caratterizzato invece da un forte e radicato ricorso a strumenti riconducibili alle *hard policies* (piani urbanistici generali conformativi, regolamenti, norme tecniche, piani particolareggiati o di settore spesso molto dettagliati) con il risultato che, soprattutto in situazioni di urgenza o per temi particolarmente complessi e divisivi, i processi decisionali e le procedure si allungano in modo indefinito e non sempre si arriva all'individuazione della migliore soluzione possibile, anche a causa dei molti e spesso dissonanti condizionamenti legislativi e amministrativi sull'attività di pianificazione e progettuale stessa.

Anche in Italia, negli ultimi anni, sempre più voci, anche provenienti da portatori di interessi spesso in contrasto tra loro, evidenziano come il sistema attuale sia un deterrente non solo nei confronti degli investimenti privati ma anche nel raggiungimento di obiettivi di interesse comune come la dotazione di servizi e infrastrutture innovativi e di elevata qualità. Con ciò ci si deve confrontare a partire dalla necessaria innovazione del piano

* Carlo Pisano, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, carlo.pisano@unifi.it

** Giuseppe De Luca, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, giuseppe.deluca@unifi.it

con l'applicazione di principi di coerenza e conseguente sostenibile flessibilità, invece del principio di conformità e relative rigidità non necessarie.

Il Convegno internazionale "PROGETTARE NEL DISORDINE - PROGETTARE IL DISORDINE. Riordinare le fragilità urbane", che ha avuto luogo nel corso della ventunesima edizione di Urbanpromo a Firenze l'8 novembre 2024, ha voluto fare il punto su queste pratiche sperimentali ed esplorare quanto di questa modalità possa costituire il sentiero per aggiornare la disciplina del governo del territorio in Europa.

Tra gli oltre cento abstract ricevuti sono stati selezionati i 64 contributi presenti in questa pubblicazione e suddivisi in quattro sessioni. La prima, intitolata Approcci, raccoglie gli autori che hanno proposto una riflessione di fondo o di critica rispetto all'utilizzo degli strumenti informali in urbanistica. Nella seconda, intitolata Meccanismi, sono collezionati i lavori che anticipano modelli, schemi e meccanismi di lavoro. La terza sessione, intitolata Strumenti, vede riuniti i lavori che hanno proposto strumenti innovativi o usi innovativi di strumenti convenzionali. Infine, la sessione Casi studio, raccoglie alcune sperimentazioni applicative. Una selezione di questi contributi è stata presentata in occasione di Urbanpromo nel corso di quattro sessioni coordinate rispettivamente da Stefano Moroni, Ivan Blečić, Patrizia Gabellini e Roberto Mascarucci.

Comitato Scientifico: Giuseppe De Luca (presidente) Angela Barbanente, Gianni Biagi, Carlo Alberto Barbieri, Laura Fregolent, Carolina Giaimo, Valeria Lingua, Patrizia Gabellini, Carlo Gasparrini, Paolo Galuzzi, Paolo La Greca, Roberto Mascarucci, Francesco Domenico Moccia, Simone Ombuen, Pierluigi Properzi, Iginio Rossi, Stefano Stanghellini, Michele Talia, Silvia Viviani.

Coordinamento Tecnico-Scientifico: Carlo Pisano (presidente) Chiara Agnoletti, Francesca Calace, Donato Di Ludovico, Giulia Fini, Laura Pogliani, Francesco Sbeti, Maria Somma, Marichela Sepe.

Pianificazione in pratica: l'impatto del PNRR sulla Città Metropolitana¹

Martina Massari, Flavia Rizzuto** e Francesca Sabatini****

Next Generation EU in Italia: Pratiche e processi di pianificazione territoriale

La crisi climatica, le migrazioni e l'urbanizzazione massiccia sono solo alcune tra le sfide interconnesse che caratterizzano la realtà contemporanea. La pandemia ha fatto da caleidoscopio a queste crisi, mettendo in luce la fragilità dei sistemi vitali e la conseguente necessità di munirsi di nuovi strumenti e nuovi approcci alla governance dei suddetti sistemi; la sfida cui la governance è chiamata a rispondere è di fornire indirizzi strategici di sviluppo coerenti tramite la pianificazione, senza privarsi dell'adattabilità che lo scenario mutevole della contemporaneità richiede.

Le politiche pubbliche e la letteratura mettono in evidenza come l'urbano rappresenti la scala d'elezione per la gestione delle sfide globali e delle crisi, in un progressivo superamento dell'approccio che aveva dominato le articolazioni di governo nel secolo precedente (Hirschl 2020). Il ruolo delle città nel cambiare il modello di sviluppo per affrontare la transizione è una posizione consolidata e condivisa nel discorso pubblico ed è alla base della definizione di agende e iniziative politiche per lo sviluppo sostenibile. Questa rilevanza trova riscontro nella quantità significativa di risorse, iniziative e strumenti che l'Unione Europea ha nel tempo espressamente dedicato alle città, a partire dal Patto di Amsterdam (la Urban Agenda for the EU ratificata nel 2016).

Una rilevanza che appare evidente anche in *Next Generation EU* e la sua declinazione italiana, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con cui si è aperta una fase nuova e pressoché inedita di investimenti urbani (2). Sedici misure, distribuite nelle diverse Missioni del Piano, interessano direttamente le città e, conseguentemente, le città Metropolitane, per un totale di circa 21,8 miliardi di euro. Le più rilevanti tra queste, per portata strategica e per ammontare del contributo, sono i Piani Innovativi per la Qualità dell'Abitare - PINQuA (M5C2 - I2-3) e i Piani Urbani Integrati - PUI (M5C2 - I2.2b); entrambe le misure vedono le Città Metropolitane (CM) coinvolte come beneficiarie e soggetti attuatori.

La fase di investimenti straordinari avviata con il PNRR ha segnato un punto di svolta significativo per la pratica della pianificazione urbana e territoriale in Italia. Se da un lato il Piano ha offerto un'occasione senza precedenti per la rigenerazione dei territori urbani e metropolitani, dall'altro ha introdotto un modo di concepire e gestire la pianificazione che ha aperto numerose controversie legate sia alla strategia che alla sua implementazione: la centralità e discrezionalità dei Ministeri cui fanno capo gli investimenti nella scelta dei progetti da finanziare; l'assenza di un effettivo confronto preliminare con gli attori territoriali e le città; la settorialità e rigida compartimentazione degli investimenti; la competizione tra le amministrazioni locali per la selezione dei progetti (Viesti et al. 2022); infine la natura emergenziale e, di conseguenza, la scarsa lungimiranza del Piano, in cui l'orizzonte temporale del 2026 rappresenta un limite allo sviluppo di una visione integrata e organica per lo sviluppo sostenibile del Paese.

Un altro aspetto critico riguarda l'assenza di dettagliate indicazioni sulla territorializzazione degli investimenti e sulla valutazione del loro impatto. La scarsità di strumenti per la verifica dell'efficacia degli interventi a livello urbano è bilanciata dalla ricchezza di sistemi di monitoraggio dei meccanismi operativi, dei tempi e delle modalità previste dal Piano. Questo è legato soprattutto alla forma del finanziamento, per il quale i prestiti sono connessi a obiettivi di performance e non di spesa dei diversi Paesi.

L'assenza di un controllo sull'impatto territoriale, tuttavia, solleva preoccupazioni sul rischio che gli investimenti si traducano in operazioni di breve respiro, piuttosto che in una pianificazione strategica di lungo termine.

Questo nuovo assetto ha modificato profondamente il ruolo della pianificazione. Se da un lato ha deresponsabilizzato il governo centrale circa l'effettiva efficacia del PNRR come motore di sviluppo territoriale – rischiando di privilegiare meri indicatori di crescita economica a breve termine – dall'altro ha trasferito alle CM e agli enti locali una responsabilità senza precedenti nella gestione e implementazione dei progetti.

Responsabilità e sfide delle Città Metropolitane nel contesto del PNRR

Le CM sono da tempo chiamate a svolgere un ruolo di coordinamento, monitoraggio e implementazione di progetti di rigenerazione urbana e territoriale dei territori amministrati. Dal 2016, con il Bando Periferie, si è cercato di ridefinire i confini della rigenerazione urbana, spostando il focus dai comuni alle aree metropolitane. Fino a quel momento la pianificazione urbana e i progetti di mobilità erano strettamente legati ai singoli comuni, limitando la visione d'insieme necessaria per affrontare le sfide a scala metropolitana. L'evoluzione della governance metropolitana e degli strumenti

di coordinamento progettuale - grazie ai fondi europei e ai programmi nazionali parzialmente finanziati dall'UE - ha invece dato avvio a un percorso di rafforzamento della capacità gestionale e organizzativa nella programmazione strategica di interventi di rigenerazione. L'esperienza ha messo le CM al centro di un importante cantiere di progettazione integrata, di politiche intersettoriali e di cooperazione (Anci, 2023). La governance metropolitana è stata determinante nel coordinare la selezione dei progetti da candidare a finanziamento, sfruttando i suoi piani strategici per garantire coesione e allineamento con le strategie di sviluppo regionale, pur nella complessità della divisione delle competenze.

A dieci anni dalla discussa Legge Delrio (n. 56 del 2014) le CM sono state chiamate a tradurre in azione concreta le linee guida del PNRR, cercando di conciliare le esigenze locali con obiettivi e scadenze imposti dall'alto. Dal punto di vista normativo, le CM si fondano su una legittimazione funzionale piuttosto che politica e, di conseguenza, devono dimostrare non solo di essere realmente innovative, ma anche utili ed efficaci nell'attuazione della propria missione istituzionale. Tuttavia, grazie al PNRR è possibile valutare la loro capacità politica (Baldi et al. 2023) non limitata alle risorse istituzionali, ma legata alla costruzione di forme di cooperazione tra varie istituzioni e attori attorno a una visione condivisa del territorio. La loro capacità di coordinare più attori, tra cui partner del settore privato, comunità locali e autorità regionali, appare cruciale per garantire il successo dell'implementazione delle iniziative finanziate dal PNRR.

Le CM italiane, infatti, nonostante abbiano assunto un importante ruolo di coordinamento strategico crescente negli ultimi anni, rimangono indebolite rispetto al ruolo della provincia, a causa di una riforma incompleta che ha creato lacune nell'operatività e limitato l'efficacia dell'azione amministrativa.

Con l'introduzione del PNRR, in particolare attraverso i programmi PINQuA e i PUI, si è assistito a un ulteriore cambiamento nella pianificazione metropolitana. In generale, 16 misure finanziano interventi nei Comuni capoluogo e le CM per 21,8 miliardi di € (Armondi et al. 2024); tra questi, circa 4,5 miliardi di euro le vedono come beneficiarie (Anci, 2023) trasformando significativamente gli obiettivi del piano strategico degli enti, destabilizzando l'equilibrio tra pianificazione locale e metropolitana. In questo contesto, si sono trovate a dover affrontare complessità amministrative e logistiche inedite, cercando di assicurare che i progetti fossero coerenti sia con le priorità locali che con le direttive nazionali e europee.

La struttura burocratico-organizzativa del PNRR, inoltre, ha imposto una pressione aggiuntiva su questi enti per fornire risultati concreti entro scadenze strette. In questo

spazio di azione limitato le CM si trovano a dover bilanciare le esigenze di una maggiore coerenza tra le politiche metropolitane e gli strumenti progettuali emergenziali, e la flessibilità degli strumenti stessi di agire in modo efficace.

In questo contesto, infatti, la pratica pianificatoria metropolitana ha dovuto adattarsi a ritmi accelerati e a un quadro decisionale più rigido, con una crescente pressione per coordinare e implementare progetti in tempi ristretti. Il quadro della governance metropolitana, già incerto rispetto a ruoli, funzioni e strutture, si è fatto ulteriormente eterogeneo in ragione delle molteplici soluzioni adottate dalle CM per far fronte alle sfide della gestione del PNRR. Da ciò sono scaturite due principali fattori d'innovazione la cui sostenibilità di lungo termine è ancora da verificarsi: una riguarda la nascita di strutture interne alla governance della CM per gestire i nuovi strumenti pianificatori messi in campo dal PNRR; l'altra riguarda l'emergere di un nuovo ruolo delle CM nel coordinare e federare i vari attori territoriali e i Comuni nella messa a terra di questi strumenti.

Questi fattori si sono definiti spesso in condizioni di incertezza, assenza di comunicazione con il livello Ministeriale, sovrapposizione di competenze, e sono riusciti tuttavia a modificare radicalmente - seppur per un tempo limitato - il panorama della pianificazione urbana e territoriale in Italia.

Caso di studio: Bologna e Firenze

La prima fase della ricerca, di natura qualitativa, ha ricostruito la struttura del PNRR, i suoi strumenti di finanziamento e la distribuzione dei fondi a livello nazionale e metropolitano. Sono state condotte interviste e questionari rivolti a funzionari e stakeholders per analizzare l'integrazione del PNRR con gli strumenti di pianificazione delle CM da cui è emerso che la governance multilivello e il coordinamento amministrativo costituiscono sfide chiave. Bologna e Firenze, pur con simili dimensioni e contesti geografici, hanno adottato approcci differenti nella gestione delle risorse del PNRR, cercando di bilanciare le esigenze dei nuovi finanziamenti con la coerenza delle strategie territoriali preesistenti, influenzate dalle rispettive tradizioni politico-amministrative.

La CM di Bologna presenta alcune caratteristiche distintive rispetto ad altri enti metropolitani: si è sviluppata in un contesto caratterizzato da una lunga e consolidata esperienza di governance metropolitana volontaria, basata sulla cooperazione interistituzionale tra gli enti locali (Gabellini et al., 2017; Tubertini, 2018), con radici risalenti agli anni '70, quando fu elaborato il primo piano intercomunale, e culminata nel 2006 con l'adozione di un piano strategico metropolitano su base pattizia e volontaria. Bologna rappresenta dunque un esempio in cui la governance metropolitana, emersa

spontaneamente, ha preceduto la formalizzazione della CM, creando un contesto favorevole all'operatività del nuovo ente.

Dal punto di vista organizzativo, attualmente il servizio di Pianificazione Strategica a Bologna è collocato sotto la Direzione Generale della CM, con una chiara separazione rispetto al settore della pianificazione, afferente all'area di Pianificazione Territoriale e Mobilità Sostenibile. Questa divisione consente un focus più mirato sulla visione strategica complessiva e sulle linee guida a lungo termine, pur mantenendo un dialogo costante con i vari settori coinvolti.

Inoltre, il territorio della CM di Bologna è suddiviso in Unioni di Comuni (3), che fungono da principali interlocutori nelle decisioni di pianificazione territoriale e urbanistica. Si tratta di sistema di governance conferisce alle Unioni un ruolo centrale nella selezione e gestione dei progetti, con un approccio che valorizza la cooperazione intercomunale di scala vasta e la concertazione più ravvicinata a livello locale.

A livello di governance, la gestione del PNRR è stata orchestrata da una Cabina di Regia istituita all'interno dell'organigramma della CM, incaricata di verificare la sua coerenza strategica rispetto agli strumenti di piano della CM e viceversa - aspetto, questo, che a detta degli intervistati della CM è risultato in una certa ridondanza rispetto alla gestione interna.

La progettazione metropolitana nel caso bolognese ha utilizzato la leva della rigenerazione urbana per svilupparsi prevalentemente attorno al concetto di mobilità sostenibile e miglioramento dell'accessibilità. Un approccio applicato a partire dal Bando Periferie e tradotto successivamente nei PiNQuA, dove il filo conduttore era la creazione di una rete di percorsi ciclopedonali e il potenziamento delle stazioni ferroviarie strategiche, con l'obiettivo di rendere il territorio più connesso e accessibile. Uno dei progetti emblematici di questo approccio è la Ciclovía del Sole, un'infrastruttura ciclabile che attraversa l'Europa, e che Bologna ha preso in carico come coordinatrice generale, consolidando il suo ruolo di promotrice della mobilità sostenibile a livello metropolitano.

L'ufficio che si occupa della gestione territoriale e della Pianificazione Strategica a Firenze è parte integrante di una struttura più ampia che comprende vari aspetti della gestione del territorio, dal rischio idrogeologico fino alla statistica. L'ufficio, che nel corso delle legislature ha assunto diverse denominazioni, ha giocato un ruolo centrale nell'integrazione degli strumenti del PNRR con i piani e progetti di rigenerazione urbana già avviati.

Firenze, a differenza di Bologna, è organizzata territorialmente in un sistema di ambiti territoriali omogenei (previsti dalla legge Delrio), suddivisioni non istituzionalizzate che servono come riferimento per la pianificazione e che riflettono le specificità morfologiche e territoriali delle

diverse aree, ma non hanno lo stesso peso istituzionale delle Unioni. Questo ha comportato un approccio più centralizzato alla pianificazione, dove la CM ha un ruolo diretto di coordinamento e supervisione dei progetti, come avvenuto nel caso del Bando Periferie.

A Firenze, la pianificazione strategica di progetti di rigenerazione urbana ha assunto un carattere più focalizzato sulla qualità della vita nei quartieri, con particolare attenzione all'istruzione come strumento di trasformazione urbana. Il tema della scuola è stato al centro del Bando Periferie, con l'idea che il potenziamento delle strutture scolastiche e l'integrazione di funzioni sociali, culturali e sportive potesse rappresentare un volano per la riqualificazione dei quartieri. Questo approccio ha messo in evidenza una visione di rigenerazione che va oltre il semplice miglioramento delle infrastrutture, puntando alla costruzione di comunità più coese e a una maggiore integrazione sociale.

In questo scenario, entrambe le città hanno utilizzato i fondi del PNRR come occasione per consolidare le proprie strategie di rigenerazione urbana e adattare i progetti ai contenuti dei loro strumenti di pianificazione preesistenti, come il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) di Bologna e il Piano Strategico e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Firenze. Tuttavia, ci sono differenze significative nei tempi e nei modi in cui i fondi sono stati integrati nella pianificazione urbana.

A Bologna, la pianificazione metropolitana ha giocato un ruolo centrale nella definizione dei progetti finanziati dal PNRR. La città aveva già approvato il proprio PTM nel maggio 2021, poco prima dell'arrivo dei fondi PNRR e ha quindi cercato di circoscrivere l'applicazione dei fondi in modo che fosse coerente con il piano territoriale già in atto, adattando il PNRR agli obiettivi del PTM e non viceversa. La Legge Regionale 24/2017, che si concentra sulla rigenerazione e il contrasto al consumo di suolo, aveva già assegnato alla CM competenze rilevanti in questi ambiti, rendendo il territorio particolarmente pronto a sfruttare le opportunità offerte dal PNRR. Bologna ha utilizzato il bando PiNQuA, avviato prima dell'introduzione del PNRR, come un primo test per il nuovo piano, rielaborando le proposte includendo criteri presi dal PTM. Per esempio, è stata data enfasi alla mobilità sostenibile e all'accessibilità, elementi chiave già presenti nel piano metropolitano. Successivamente, anche i PUI sono stati concepiti in piena coerenza con il PTM; un'attenzione specifica è stata data al tema della conoscenza e innovazione con il progetto bandiera della "Città della Conoscenza".

Anche Firenze ha integrato i fondi PNRR nei suoi strumenti di pianificazione, ma con un approccio diverso. Al momento del bando PiNQuA, la città non aveva ancora adottato un nuovo piano territoriale metropolitano. Gli strumenti di pianificazione utilizzati sono stati il PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile), il Piano Strategico e il PTCP. Firenze ha

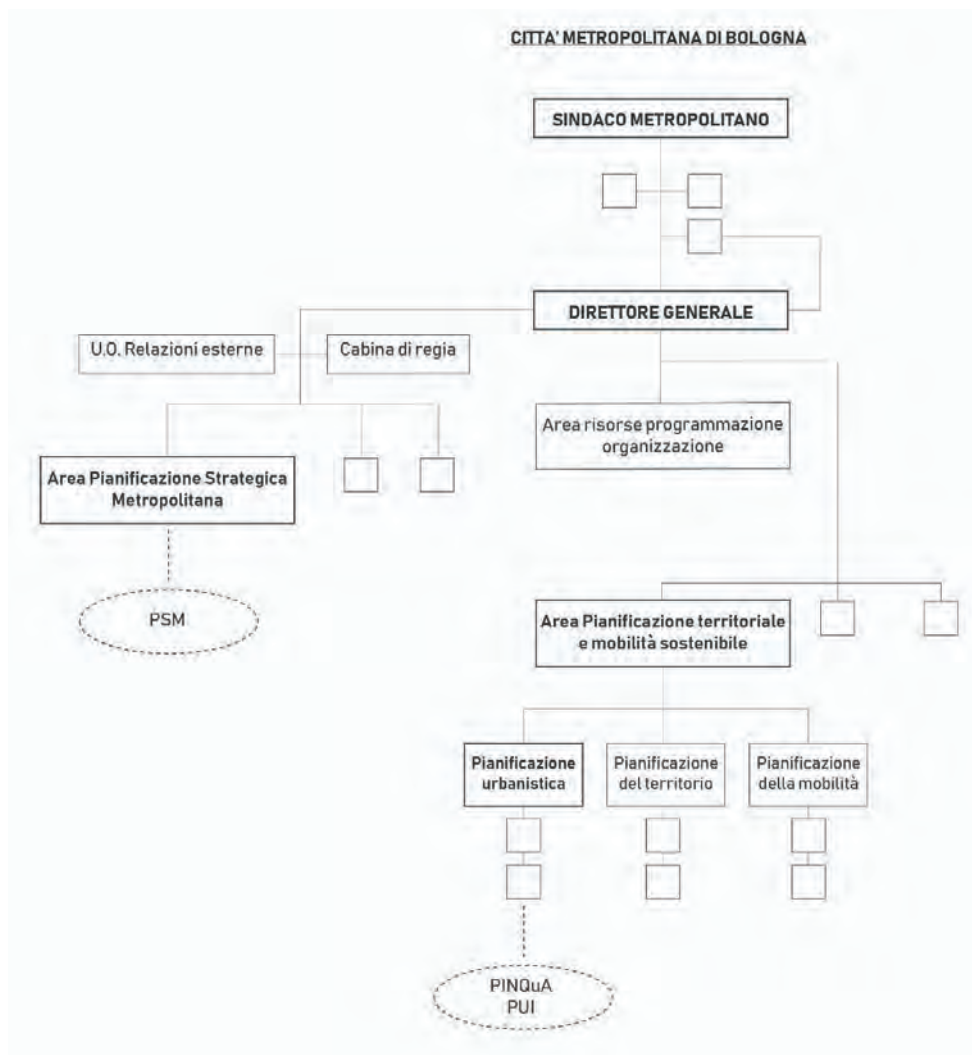


Fig. 1

Organigramma CM di Bologna e ruolo nell'attuazione di PSM, PINQuA e PUI. Elaborazione: Flavia Rizzuto

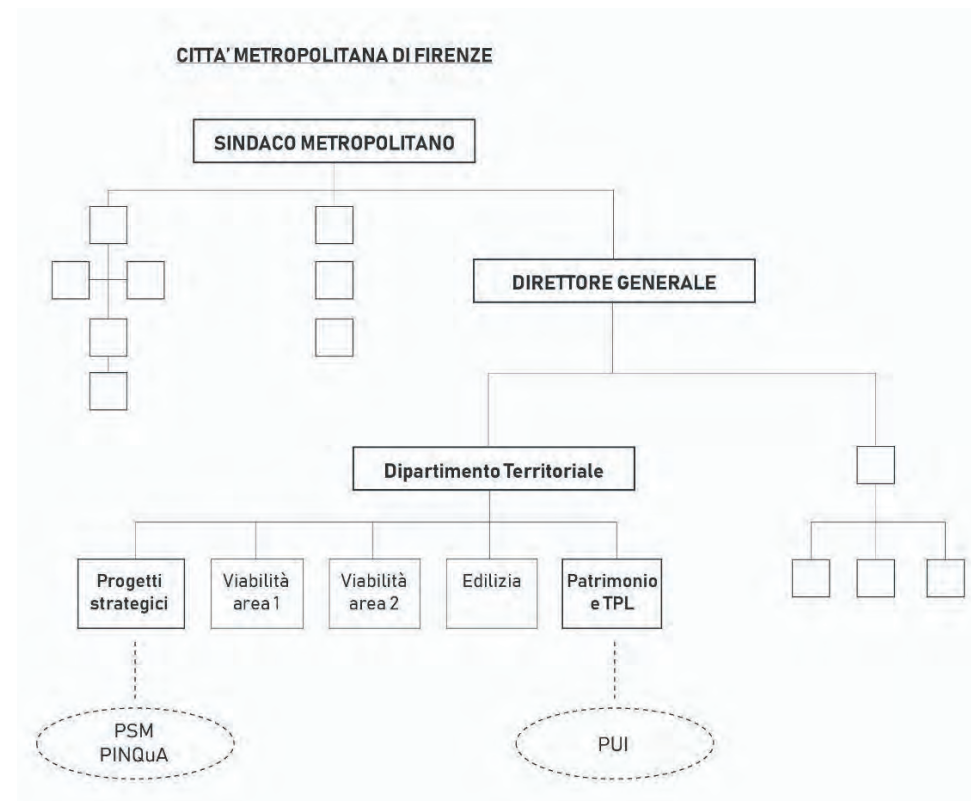


Fig. 2

Organigramma CM di Firenze e ruolo nell'attuazione di PSM, PINQuA e PUI. Elaborazione: Flavia Rizzuto

lavorato in parallelo all'elaborazione del proprio nuovo Piano Territoriale, utilizzando il PINQuA come riferimento per allineare i progetti ai temi già presenti nel PTCP e nei piani comunali, come il riuso delle aree interne e la costruzione di una comunità inclusiva. La CM ha lavorato a stretto contatto con le amministrazioni comunali e le società in-house che si occupano dell'edilizia residenziale pubblica per assicurarsi che i progetti fossero coerenti con i piani urbanistici esistenti. Nel corso del tempo, Firenze ha integrato i progetti PNRR nel nuovo Piano Territoriale in fase di redazione. Questa pianificazione in parallelo ha permesso alla città di pensare a uno strumento di pianificazione che non solo contenesse i progetti legati al PNRR, ma fosse anche lungimirante, in previsione di ulteriori opportunità di finanziamento a livello europeo o nazionale.

Risultati preliminari

Le prime evidenze suggeriscono che, nonostante il PNRR rappresenti un'opportunità senza precedenti per affrontare questioni urbane di lungo corso legate all'abitare inclusivo e alla mobilità sostenibile, il suo successo dipende in larga parte dalla capacità delle CM di superare le carenze strutturali interne. Le progettazioni PUI e PINQuA rappresentano processi dirompenti che mettono sotto pressione gli equilibri di governance faticosamente costruiti negli ultimi dieci anni dalla nascita delle CM. Allo stesso tempo, consentono di verificare in che misura le CM, nel quadro del PNRR, operano come enti di area vasta innovativi secondo il modello prospettato dalla legge Delrio, capaci cioè di svolgere funzioni di pianificazione strategica e sviluppo territoriale di area vasta, assicurando allo stesso tempo la cura delle relazioni istituzionali e un maggior livello di integrazione tra le amministrazioni centrali, locali e gli attori del territorio.

Nel caso fiorentino, un aspetto emerso dalle indagini riguarda il ruolo di coordinamento e supervisione che l'ufficio Pianificazione Strategica ha assunto con il Bando Periferie, affermandosi come interfaccia tra i comuni e le autorità nazionali. Il processo di implementazione dei progetti PINQuA ha confermato questa funzione, favorendo un coordinamento più integrato e meno conflittuale rispetto al passato, soprattutto nel confronto con l'esperienza della Provincia, che faticava a favorire una visione sovracomunale coesa. In questo senso la CM è riuscita a equilibrare la coerenza strategica degli interventi, creando una visione di sviluppo condivisa con la flessibilità progettuale necessaria ad adattarsi alle specificità locali e le esigenze dei diversi comuni. Firenze inoltre, ha lavorato a stretto contatto con l'Università e ha coinvolto una vasta gamma di stakeholder locali fin dalle prime fasi progettuali, in particolare nel progetto della Tenuta di Mondeggi. In questo caso infatti, l'interazione tra associazioni e cittadini e CM si è configurata come un percorso per garantire che gli interventi rispondessero alle esigenze della comunità e fossero

sostenibili nel tempo, per assicurarne l'autosufficienza gestionale e economica. Muoversi nel contesto della progettazione PNRR ha costituito una garanzia anche per ottenere pareri favorevoli in tempi più rapidi rispetto al passato, dimostrando come il programma abbia creato un senso di responsabilità tra i vari enti coinvolti.

Nel caso bolognese, l'Area di Pianificazione Territoriale e Mobilità Sostenibile è stato il principale agente di coordinamento sul PNRR, d'accordo con la Cabina di Regia; nel caso dei PUI, l'influenza della volontà politica, evidente anche nella formulazione dei bandi, sulla scelta dei progetti, e il conseguente spostamento di due terzi delle risorse sul Comune di Bologna, ha fortemente indebolito il ruolo di coordinamento della CM, lasciando sia al Capoluogo che a grandi comuni piena autonomia di gestione. Il progetto bandiera della Città della Conoscenza, infatti, prevede a Bologna 6 interventi, corrispondenti a 106 dei 157 milioni di euro del PUI, seguiti dagli 11 milioni del Polo dell'Osservanza del Circondario Imolese. Nel caso dei PINQuA, la CM ha svolto il ruolo di soggetto aggregatore: la selezione di proposte dal basso, presentate dai Comuni del territorio, ha consentito poi la formulazione di un quadro progettuale coerente, avente per protagoniste le Unioni di Comuni e i piccoli centri, imperniato su due assi principali: accessibilità mobilità sostenibile, da un lato, contrasto allo spopolamento dall'altro.

Conclusioni

Nonostante le molteplici controversie legate alla sua progettazione, gestione e monitoraggio, il PNRR rappresenta un'opportunità quasi senza precedenti per il Paese e per gli enti territoriali, e nello specifico alla scala comunale e metropolitana. Questa opportunità ha indiscutibilmente un'accezione economica: dopo anni di austerità, il PNRR è intervenuto sul capitale pubblico delle città e ha consentito loro di sviluppare e completare progettualità complesse o incomplete, che si inseriscono nel quadro della rigenerazione urbana. Tuttavia, al di là della dimensione economica del finanziamento, quest'ultimo ha rappresentato un'interessante arena per sperimentare e innovare le strutture e i dispositivi della governance territoriale, inducendo un ripensamento politico, amministrativo e strategico del ruolo degli stessi enti territoriali beneficiari.

Le prime evidenze del progetto di ricerca consentono di far emergere alcuni aspetti rilevanti del modo in cui il PNRR sta trasformando, specificamente, il ruolo della CM nella governance e nella pianificazione territoriale. Questa trasformazione appare ancora incompleta, orfana di un quadro normativo che le assegni competenze specifiche definite: lo testimonia lo sbilanciamento degli stessi fondi PNRR verso i Capoluoghi, non solo in termini di progettualità ammesse a finanziamento, ma anche di competenze attuative. Tale squilibrio, sia economico che politico, tende dunque a favorire una visione

centripeta del territorio metropolitano - è il caso soprattutto dei PUI, la cui dotazione è più ingente rispetto ai PINQuA come più ingente è l'ammontare destinato ai Comuni capoluogo. È possibile, tuttavia, constatare che in entrambe le CM i PUI siano stati sviluppati in linea con i Piani Strategici formulati dalle stesse, rispondendo dunque a una visione di piano che ha trovato piena attuazione negli interventi finanziati dal PNRR.

Di altra natura è lo scenario che si profila nel caso dei PINQuA, che si sviluppano in continuità e coerenza con gli strumenti metropolitani preesistenti (ovvero, specificamente, del Bando Periferie). In questo caso divergono gli approcci dell'una e dell'altra Città oggetto di analisi: la CM di Bologna si è fatta federatrice e coordinatrice di una serie di proposte provenienti dagli enti locali, facendole convergere infine in tre proposte progettuali su mobilità e abitare, aventi tre diversi sviluppi territoriali; la CM di Firenze ha, invece, ragionato per tematismi, identificando nell'accessibilità, sostenibilità, inclusività dell'abitare gli assi portanti di un piano diffuso sul territorio.

Da un lato, dunque, si assiste al consolidamento dei ruoli già definiti della CM in relazione soprattutto ai suoi strumenti strategici; dall'altro, la si vede acquisire un nuovo ruolo politico di interlocutore di medio livello tra la scala Nazionale, quella locale e gli attori del territorio. Seppur ancora in definizione, questo ruolo è stato amplificato e consolidato proprio nel quadro del PNRR e dei suoi interventi, e induce a riflettere sulle implicazioni di lungo termine dell'interazione fra la scala territoriale e comunale e quella metropolitana nella rigenerazione e nella pianificazione dei territori in Italia.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Bologna, m.massari@unibo.it

** Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, flavia.rizzuto@unifi.it

*** Dipartimento di Architettura, Università di Bologna, f.sabatini@unibo.it

1. Il gruppo di lavoro coinvolto nel PRIN "Città Metropolitane sotto il PNRR" ha per coordinatori del progetto di ricerca Carlo Pisano (Dipartimento di Architettura DiDA, Università degli Studi di Firenze) e Valentina Orioli, Dipartimento di Architettura, Università di Bologna. Il gruppo di lavoro è composto da Giuseppe De Luca, Valeria Lingua, Flavia Rizzuto, Silvio Cristiano (DiDA Università degli Studi di Firenze); Martina Massari, Francesca Sabatini, Micaela Antonucci (Dipartimento di Architettura, Università di Bologna).
2. Gli investimenti PNRR in Italia ammontano a € 194,4 miliardi. 6 Missioni articolano la strategia, a loro volta declinate in una serie di Misure: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute. Nel luglio 2023, la terza rata di finanziamenti ha modificato l'assetto delle Missioni inserendo RePowerEU, che destina oltre 11 miliardi alla transizione energetica e che, tuttavia, ha comportato un taglio alle risorse destinate alle città in favore del sostegno diretto ad altri attori, fra cui le imprese (Armondi et al. 2024).
3. L'89,1% dei Comuni della Città metropolitana di Bologna è associato in 7 Unioni, coprendo il 74,8% della popolazione metropolitana, escluso il capoluogo. Le Unioni sono indicate nei diversi documenti programmatici come riferimento prioritario per l'articolazione territoriale delle politiche e delle azioni della Città metropolitana.

Bibliografia

- Anci (2023) Gli investimenti dei comuni nel Pnrr. Disponibile su: <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-10-luglio-2023.pdf> Visitato il 19 Settembre 2024
- Armondi, F., Compagnucci, F., Fedeli, V., Orioli, V. & Pacchi, C. (eds.) (2024). *Introduzione. IX Rapporto sulle Città Urban@it*. Bologna: Edizioni il Mulino
- Baldi, B., Citroni, G., Mazzoleni, M. (2023) *PNRR e Città Metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati*. EDUCatt-Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
- Commissione Europea (2016). The Urban Agenda for the EU. Disponibile su https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_en. Visitato il 19 settembre 2024
- Hirschl, R. (2020). *City, state: Constitutionalism and the megacity*. Oxford University Press
- Gabellini, P., Proli, S., & Tondelli, S. (2017). La città metropolitana di Bologna. In *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive* (pp. 159-206). INU edizioni
- Tubertini, C. (2018). Riflessioni in tema di razionalizzazione del sistema regionale e locale e sostenibilità dei servizi ai cittadini. *Autonomie locali e servizi sociali*, 41(1), 19-32
- Viesti, G., Chiapperini, C., & Montenegro, E. (2022). Le città italiane e il PNRR: working papers Urban@it, 13:22, p. 3-44